

Tartalom

KÖZPÉNZÜGYEK

| | |
|--|-----|
| VIGVÁRI ANDRÁS: <i>Közpénzügyi reformok megvalósításának egy lehetséges útja</i> _____ | 127 |
| TERTÁK ELEMÉR: <i>Az Európai Unió 2007–2013. évi pénzügyi kerettervéről</i> _____ | 147 |
| VICZE KLÁRA–BRAUN GÁBOR–BENCZE ATTILA: <i>Bepillantás az Európai Unió sajátforrásrendszerébe</i> _____ | 168 |

FEJLESZTÉSPOLITIKA

| | |
|--|-----|
| FAZEKAS KÁROLY: <i>A magyar foglalkoztatási helyzet jelene és jövője</i> _____ | 194 |
| BARA ZOLTÁN: <i>Verseny és a magyar versenypolitika</i> _____ | 208 |

SZAKIRODALMI SZEMLE

KÖNYVEKRŐL

| | |
|---|-----|
| VIGVÁRI ANDRÁS: <i>Közpénzügyeink</i> (Sivák József) _____ | 231 |
| JENEI GYÖRGY: <i>Közigazgatás-menedzsment</i> (Szilágyi Enikő) _____ | 236 |
| GEORGE KOPITS (ed.): <i>Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets</i> (Benczes István) _____ | 240 |

MŰHELY

| | |
|---|-----|
| <i>Új hangsúlyok a Világbank és a számvevőszékek kapcsolatában</i> (Báger Gusztáv) _____ | 248 |
|---|-----|

PÉNZÜGYI SZEMLE

Közpénzügyi szakfolyóirat
Megjelenik negyedévenként

Alapító, laptulajdonos: Pénzügyminisztérium 1954. májustól
Állami Számvevőszék 2005. júliustól

*A folyóirat célja, hogy hiteles képet adjon a pénzügyi rendszerről,
valamint – a legfontosabb pénzügyi összefüggések tükrében – a közszféra
és a nemzetgazdaság működésének főbb vonásairól, a felzárkózási, jövőépítési törekvésekről
és a kapcsolódó szakmai vitákról.*

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI

Akar László, Asztalos László György, Auth Henrik, Báger Gusztáv, Bod Péter Ákos,
Botos Katalin, Chikán Attila, Csapodi Pál (főszerkesztő), Erdei Tamás (társelnök), Fazekas Károly,
Gidai Erzsébet, Halm Tamás, Hetényi István, Katona Tamás, Kovács Árpád (elnök),
Kupa Mihály, Mészáros Tamás, Nagy Zoltán, Palócz Éva, Parragh László, Roóz József,
Schweitzer Iván, Székely Péter, Terták Elemér, Török Ádám (társelnök),
Varga Mihály, Veress József, Voszka Éva

A SZERKESZTŐSÉG

Csapodi Pál (főszerkesztő) Lévai János (felelős szerkesztő),
Asztalos László György, Báger Gusztáv, Halm Tamás, Schweitzer Iván, Török Ádám (rovatvezetők),
Nagy Ildikó (szerkesztő), Görgényi Pálné (szöveggondozó)

A Pénzügyi Szemle a szerkesztőbizottság tudományos minősítéssel rendelkező tagjai
által lektorált cikkeket közöl.

A kiadványról kereskedelmi célú másolat készítése
vagy más formában való felhasználása a kiadó engedélye nélkül tilos.

Pénzügyi Szemle – közpénzügyi szakfolyóirat ■ Szerkesztőség: 1052 Budapest, Bécsi u. 5., telefon: 484-9104, 235-4075,
e-mail cím: hingljn@asz.hu ■ Szakfordítás: L.C. Bt. ■ Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1085 Budapest, Somogyi
Béla u. 6., telefon: 266-9290 ■ Felelős kiadó: dr. Kodala László elnök-vezérigazgató. ■ Nyomja a Magyar Hivatalos Közlöny-
kiadó Lajosmizsei Nyomdája. Felelős vezető: Burján Norbert vezérigazgató-helyettes. ■ HU ISSN 0031-496-X. 06.2076

Példányszámonkénti ár: 5000 Ft

Vigvári András

Közpénzügyi reformok megvalósításának egy lehetséges útja¹

REFORMOK ÉS TÁRSADALMI KÖRNYEZETÜK

Az első kérdés, amit tisztázni kell: mit értünk reformok vagy reformértékű változások alatt? A tanulmány készítői azokkal a felfogásokkal értenek egyet, amelyek ezt a megreformált rendszer működési módjának, a rendszer szereplőinek magatartásváltozásában látják. E változások értelme a rendszer teljesítményének javulása. A tanulmányban tudatosan kerüljük az államháztartási reform fogalmát, helyette a közszektor reformját használjuk. Ennek oka elsősorban nem az, hogy az előbbi terminus meglehetősen lejáratódott és a nemzetközi irodalom is a második fogalmat „ismeri”. A döntő az, hogy a hazai gyakorlatban az államháztartási reformok a politikai és gazdasági rendszerváltáshoz kötődnek, a terminus az államtalanítás (állami feladatok, kapacitások leépítésének) egy meghatározott módját jelenti. [Hetényi, (1996) 7. oldal] A rendszerváltás lezárása az EU-tagság és a globális versenyképesség² biztosítása a kormányzati szektor új funkcióit eredményezi³, amelyek kormányzati feladattá történő transzformációja újfajta kapacitásokat (kapacitásépítés), szervezettséget, így új intézményeket feltételez.

A közszektorok átalakítása a közepesen fejlett és fejlett országok mindegyikében napiren-

den van. A XX. század végén és a XXI. század elején a politika ezen országok mindegyikében két súlyos kihívással néz szembe. Az egyik a fiskális probléma, amelynek az a lényege, hogy az elért vívmányok, a közszektorral szembeni elvárások, igények bővüléséből adódó növekvő erőforrásigények a régi módon nem biztosíthatók. E feszültség kialakulásának számos egymást erősítő oka van. A teljesség és a rangsorolás igénye nélkül elegendő, ha a kötelező nyugdíjrendszerek foglalkoztatottsági és demográfiai okok miatti fenntarthatatlanságára, a közszektor termelékenységének és teljesítményproblémáira, a tőke mobilitása miatt kialakuló versenyképességi hatásokra és a káros adóverseny kialakulására utalunk.

A másik probléma a polgári demokratikus politikai rendszer legitimitása, annak választók általi megítélése. Nem tagadható – a fiskális feszültségek mellett számos más ok miatt sem –, hogy a különböző társadalmi problémák politikai eszközökkel történő megoldhatóságába vetett hit folyamatosan erodálódik. A politikai piac működése, az ehhez igazodó ciklusok egyre inkább ellentétben vannak a kormányzati szerepvállalás új vonásaival, a stratégiai szemlélet⁴ érvényesíthetőségével és a közszektor finanszírozhatóságával.

Magyarországon az 1980-as évek elejétől – az ismert gazdasági okok miatt – az állam, a köz-

pénzügyi rendszer a maga eszközeivel is a külső adósságszolgálat teljesítését, ennek érdekében az adósságszolgálat teljesítését és a fizetési mérleg egyensúlyának javítását biztosító forráskivonást szolgálta. Ettől az időszaktól alakultak ki azok a működési módok, reflexek – *Kornai* szavaival „vegetatív folyamatok” – amelyek megváltoztatása nélkül nem haladunk előre. Elegendő, ha a költségvetési szervek partatlan saját bevételi érdekeltségére vagy a vagyonszelésre ösztönző önkormányzati forrásszabályozásra utalunk. A költségvetési gazdálkodás fellazulása a szektor súlyosbodó alulfinanszírozottságát volt hivatott kompenzálni. Az egységes tanácsi, később önkormányzati pénzalap és az önfinanszírozó önkormányzatok ideája a gyakorlatban a forráskivonást szolgálta. Egy ilyen rendszertől nem követelhető meg az átláthatóság és az elszámoltathatóság. Ellenkezőleg. A szabályozónak elemi érdeke az információs aszimmetria fenntartása, az, hogy – a politikai konfliktusokat elkerülendő – a folyamatok természete a lehető legkevésbé legyen látható. Ebben a működési módban az „én nem fizetem meg az ellátandó feladatok költségeit”, de cserében „nem érdekel, hogy honnan teremted elő a túléléshez szükséges pénzt” cinikus összekacsintó gyakorlata érvényesül.

Az időközben bevezetett és elkerülhetetlen liberalizáció, dereguláció és privatizáció leépítette, lefegyverezte és kiüresítette a hagyományos államot. A magyar államháztartási reformok paradoxonja, hogy az állam kiüresedéséhez és teljesítményének, hatóképességének csökkenéséhez képest jelentős maradt az államháztartás terjedelme. Ennek három alapvető oka van. Egyfelől a különböző gazdasági érdekcsoportok eredményes járadékvadász⁵-tevékenysége, vagyis az a tény, hogy a magyarországi vállalatok (beleértve a külföldi tulajdonúakat is) jelentős mértékben az állami kiadásokból élnek. A közkiadások magas szintjét tehát éppen a magánszektor idézi elő. A másik ok az, hogy a hazai politikai elit itthon is nö-

vekvő legitimációs problémákkal küzd, amelyet a legkülönbözőbb választói rétegeknek történő osztogatásokkal igyekszik mérsékelni. Ennek a már említett lakástámogatási rendszer mellett eklatáns példája az 1997-es – amúgy nem hibák nélküli – nyugdíjreform eredményeit negligáló nyugdíjlicit, a felsőoktatási intézményi reformok és tandíjrendszer bevezetésének elmaradása. A harmadik ok a politikai pártok kooperációs képességének hiánya. A kormányváltásokkal a közszektorban – beleértve a sok generációt szolgáló beruházási programokban – bekövetkezett „kurzusváltások” a szektor „rezsijét” jelentősen növelő tényezők. Az így legyengített állam most már a felzárkózást biztosító gazdasági fejlődés gátjává vált, amelynek számos jele van. A legszembeötlőbb a jogbiztonság további romlása, amelyet az állam nemcsak mint jogalkotó, hanem mint jogalkalmazó, sőt esetenként mint piaci szereplő idéz elő. Nem javul, sőt romlani látszik a korrupciós helyzet⁶. Ez azért veszélyes, mert egyfelől a források jelentős részének elszívargását eredményezve közvetlen növekedési veszteséget okoz. Másfelől jól érzékelhető, hogy a külföldi gazdasági szereplők alkalmazkodnak ehhez az itteni helyzethez, és ez kihat a jövőben ide befektetők körére és magatartására. A leépülő, egyre kisebb cselekvő erővel bíró államot modernizálni kell és új feladatainak ellátásához meg kell erősíteni.

A feladat bonyolultságát jelzi, hogy a modern állam kiépítésének igénye a költségvetési stabilizáció megteremtésének kényszerével esik egybe. A kényszer – adott esetben – könnyebben utat tör magának, mint a hosszú távú érdek érvényesülése. A költségvetési stabilizáció döntően az ország kis méretéből adódó kockázatok miatt szükséges. A forint könnyen újabb spekulációs támadás célpontja lehet, amely valutaválsághoz vezethet. Ennek társadalmi költségei és modernizációra gyakorolt hatásai beláthatatlanok. Az ország pénzügyi ki-
tetttségének magas foka növeli azonban a kü-

lönböző szimbolikus reformok és más, jól kommunikálható kormányzati intézkedések jelentőségét, hiszen a nagy pénzügyi befektetők döntéseiket nem igazán a mély országismeret, hanem a különböző standard információforrások alapján hozzák meg. Az 1. táblázat mutatja Magyarországnak a fiskális konvergencia-kritériumokkal kapcsolatos teljesítményét, illetve az államadósság összetételét. A táblázatból kitűnik, hogy az egészségbiztosítási alap és a nyugdíjbiztosítási alap hiánya által generált adósság növekedése jelentős. Figyelmeztető jel, hogy nő az önkormányzati szektor konszolidált államadósságon belüli részaránya. Az államháztartáson belüli állampapír-állomány csökkenése az önkormányzatok pénztartalékainak csökkenését jelzi. A 2. táblázat a gazdasági szektorok nettó finanszírozási képességének változását mutatja. A táblázat jelzi, hogy az államháztartás finanszírozási szükséglete 2000-től kezdve egyre nő. Az időszak elején még a legfontosabb belföldi finanszírozó a lakosság volt, miközben a vállalati szektor is nagy mértékű eladósodást mutatott. Az időszak végére a lakosság megtakarítása (2003-ban csaknem nulla) csökkent, igaz, hogy a vállalkozó szféra finanszírozási igénye is leapadt. A lakossági megtakarítások elolvadásához döntően a lakás-

támogatási rendszer, kisebb mértékben az egyéb fogyasztói hitelezés vezetett. Így a kamattámogatásos lakásvásárlási boom sajátos ikerdeficit-tényező volt. A táblázat alapján jól látható az ikerdeficit kialakulása, az államháztartás deficitjét többségében a külföld finanszírozza. A magyar gazdaság sérülékenységét tovább növeli, hogy az adóssággeneráló külső finanszírozáson belül egyre magasabb a devizában denominált tételek aránya, azaz a külső finanszírozásból fakadó árfolyamkockázatot növekvő mértékben viselik a hazai gazdasági szereplők. A kitettség nem egyszerűsíthető le a devizában denominált adósság nagyságára. A külföldiek által vásárolt forintban denominált állampapírok nagysága is kockázati tényező. A forintban denominált állampapírok adásvétele ugyanis a forintárfolyamra is hat. A Magyar Nemzeti Bank a külföldiek kezében lévő állampapírok értékét 2500 milliárd forintra teszi. Ez mintegy 10 milliárd eurót tesz ki. Csak összehasonlításképpen: az MNB által kezelt devizatartalékok összege 15 milliárd euró körül van.

Ez az oka annak, hogy a közös valuta mielőbbi – de legalábbis Lengyelországgal és Csehországgal egy időben történő – bevezetése eminens érdekünk. Ebből, illetve az euróhoz

1. táblázat

A FISKÁLIS KONVERGENCIAKRITÉRIUMOKKAL KAPCSOLATOS NÉHÁNY ADAT

(a GDP százalékában kifejezve)

| Megnevezés | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Elsődleges egyenleg* | 1,5 | 1,0 | -6,3 | -2,5 | -0,5 |
| Kormányzati szektor hiánya* | -3,0 | -3,5 | -8,5 | -6,5 | -5,4 |
| A kormányzati szektor beruházási kiadásai és támogatási kiadásai* | 3,2 | 3,8 | 4,9 | 3,4 | 3,5 |
| Konszolidált államadósság* | 55,4 | 52,2 | 55,5 | 57,4 | 57,6 |
| Államháztartáson belül birtokolt állampapírok | 0,7 | 0,8 | 0,5 | 0,3 | 0,4 |
| Nyugdíjbiztosítási alap hiánya | -0,13 | 0,01 | -0,08 | -0,21 | -0,39 |
| Egészségbiztosítási alap hiánya | -0,48 | -0,20 | -0,51 | -1,61 | -1,68 |
| Helyi önkormányzati szektor adósságállománya | 0,8 | 0,8 | 1,1 | 1,2 | 1,3 |

Forrás: PM adatai alapján

*ESA 95 szerint számolva

A GAZDASÁGI SEKTOROK GDP-ARÁNYOS FINANSZÍROZÁSI POZÍCIÓJA

(százalék)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|
| Államháztartás | -5,9 | -4,2 | -5,2 | -8,8 | -8,4 | -8,3 |
| Háztartások | 7,0 | 5,9 | 5,4 | 2,7 | 0,2 | 2,0 |
| Vállalatok | -8,9 | -9,8 | -5,8 | -0,7 | -0,4 | -2,2 |
| Külföld | -7,8 | -8,1 | -5,6 | -6,8 | -8,7 | -8,5 |
| Folyó fizetési mérleg | -7,8 | -8,7 | -6,3 | -7,1 | -8,7 | -8,8 |
| Magánszektor | -1,9 | -3,9 | -0,4 | 2,0 | -0,3 | -0,2 |

Forrás: MNB

vezető út követelményeiből (nominális konvergencia) azonban a felzárkózáshoz vezető lépések (reálkonvergencia) valós konfliktusai adódnak. Az abszorpciós kapacitást növelő közszektorreformoknak a költségvetési stabilizációval párhuzamosan kell megvalósulniuk. A két cél között az ellentmondás persze nem kibékíthetetlen, hiszen mindkét esetben szerkezeti reformok jelentik a megoldást. A konfliktus a szerkezeti reformok hatásainak időbeliségéből adódik. A kiigazítás rövid távon végrehajtható, amely – nem adekvát eszközökkel és szerkezeti lépések hiányában – az abszorpciós kapacitás további leépülését okozza, így akadályozza a reálkonvergenciát. A reálkonvergencia és a nominális konvergencia konfliktusa megjelenik az intézményépítés terén is. Az önkormányzati középszint megerősítése, a helyi önkormányzatok saját bevételeinek megerősítése nehezíti a fiskális stabilitás biztosítását. A fiskális stabilitás közérdeket megtestesítő közjóságnak tekinthető, amelynek előnyeit minden szereplő élvezzi, a hozzájárulást azonban ki kell kényszeríteni. Általános tapasztalat [például Kopits (ed.) (2004) és Daflon (ed.) (2002)], hogy a megfelelő pénzügyi önállósággal rendelkező szubnacionális kormányzatok potyautazásra hajlamosak. Ez azt jelenti, hogy a decentralizációt – annak előnyeit nem csorbító – stabilitási intézményekkel szükséges kiegészíteni.

A KÖZPÉNZÜGYI RENDSZER REFORMJA

A reformok többi területéhez hasonlóan a közpénzügyi reformoknál is a kétszakaszos megközelítést kell alkalmazni (Ágh, 2006). Az első – 2006–2010-es – ciklusban az euró bevezetése követelményeinek figyelembevételével kell a közpénzügyi reform és a közigazgatási reform első szakaszának finanszírozási és intézményi feltételrendszerét megteremteni. Ügyelni kell arra, hogy a stabilizációs lépések ne lehetetlenítsék el a későbbi reformokat. Itt megtehető az intézményépítési és jogalkotási lépések, amelyek – kis túlzással – nem kerülnek pénzbe. A második szakaszban – 2010–2014-es kormányzati ciklus – kell a közszektorreformok eredményeit stabilizálni, ahol szükséges, a megfelelő korrekciókat megtenni.

A jelenlegi helyzetben hiba volna összekeverni a költségvetési helyzet stabilizálását és a szükséges reformokat. A közpénzügyi rendszer reformértékű átalakítása időigényes folyamat, míg a stabilizációt rövid távon szükséges végrehajtani. Negatív példaként említhető az 1995-ös sikeres stabilizációs program, amely azonban – a meghirdetett célok és részben megvalósított intézkedések ellenére – nem változtatott érdemben a közszektor működési módján. A magyar gazdaság speciális helyzetben van, ezért az intézményépítésben sajátos,

máshonnan nem másolható megoldások szükségesegek.

A reformok eredményességét és rendszerűségét két mozzanat biztosíthatja:

- a közszektor különböző alrendszeriben zajló átalakítási folyamatok tartalmi konzisztenciája,
- a különböző lépések megfelelő időzítése.

A reformok azonban nem légüres térben zajlanak, így a mindenkori politika művészete e szempontok optimálisához közeli érvényesítése. A szakértők feladata a politikai manőverezéshez szükséges olyan keretek megjelölése, amelyek még a reformértékű változásokon belül tartják a folyamatokat. Az előttünk álló mintegy 10 évben a közpénzügyi reformok súlyponti tartalmi kérdései, ha úgy tetszik stratégiai céljai a következők:

- az elszámoltathatóság és transzparencia növelése a szabályozási és információs feltételek javításával,
- a központi kormányzat teljesítményének, működési eredményességének növelése,
- az önkormányzati rendszer teljesítményének, abszorpciós kapacitásának növelése,
- az állami vagyongazdálkodás javítása,
- a költségvetési stabilitás biztosítása,
- a nemzetgazdasági tervezés minőségének ugrásszerű javítása,
- a közteherviselés rendszerének átalakítása.

KÖZPÉNZÜGYI REFORMOK ALAPVONÁSAI

A továbbiakban a közszektorreformok egyik – persze kulcsfontosságú – szeletével a közpénzügyi rendszer átalakításával foglalkozunk. Kiindulásként áttekintjük a rendszer funkcióit. Az áttekintésből látszik, hogy e funkciók érvényesítéséhez összetett rendszerre van szükség. A funkciók érvényesítését szolgáló konkrét megoldások számos tényezőtől – többek között a gazdasági fejlettségtől, az ország méretétől, a közigazgatás rendszerétől stb. függenek.

A jól működő közpénzügyi rendszernek biztosítani kell

- a stratégiai, politikai és szakpolitikai célok végrehajtását;
- a kormányzat működéséhez és céljainak megvalósításához szükséges erőforrásokat;
- az erőforrásoknak a különböző kormányzati szintek és területek közötti feladatarányos elosztását;
- a társadalmi csoportok, régiók, települések gazdasági ágazatok közötti jövedelemkülönbségek – közpolitikai céloknak megfelelő – mérséklését szolgáló forrásokat és elosztási technikákat;
- a politikákat végrehajtó szereplők megfelelő ösztönzését és ellenőrzését,
- a kormányzati tevékenységek pénzügyi kockázatainak kezelését.

A jelenleg működő közpénzügyi rendszer nem alkalmas az ország felzárkóztatását biztosító kormányzati szerepvállalás támogatására, funkcióit kevésbé hatékony, helyenként kimondottan káros ösztönzést adva látja el. A mai pazarlón osztogató állam helyett a fejlesztő állam magyar modelljét szükséges létrehozni (Ágh, 2006), amely képes az ország számára rendelkezésre álló EU-s forrásokat megfelelően abszorbeálni és biztosítani a működőtőke-befektetésekhez szükséges feltételeket. E fejlesztő állam lényegesen különbözik a múlt század harmadik harmadában megismert és az iparosításban sok tekintetben sikeres fejlesztőállam-modellektől. Teljesen eltérő társadalmi tradíciók, nemzetközi beágyazottság és gazdasági szerkezet jellemzi a XXI. századi Magyarországot, mint a XX. század harmadik harmadában iparosodott távolkeleti gazdaságokat. A magyar fejlesztő állam nem a tőkefelhalmozás állami eszközökkel történő biztosítását, hanem az ország rendelkezésére álló források abszorpcióját szolgáló intézmények kialakítását, működtetését és modernizációs hatású felhasználását szolgálja. A magyar fejlesztő állam feladata a versenyké-

pességet javító fizikai infrastruktúra és a humán erőforrás fejlesztése, valamint a társadalmi kohézió erősítése, a gazdasági fejlődés környezetvédelmi, környezetterhelési szempontból fenntartható jellegének biztosítása. Ehhez olyan intézményi kapacitásokra, működési módokra van szükség, amelyek zavartalanul biztosítják az EU-források felszívását, beleértve a saját forrást is és azt, hogy ezekből a gazdasági felzárkózás szempontjából fontos és pénzügyileg hosszú távon is finanszírozható projektek jöjjenek létre.

A változások karakterét, ha úgy tetszik stratégiai jellemzőit a következő alapelvek fejezik ki.

1 ELSZÁMOLTATHATÓSÁG ÉS ÁTLÁTHATÓSÁG

Ez az elv azt fejezi ki, hogy a döntéshozók felelősen használják a közpénzeket, legyenek világosak a közszektor működésének és átalakításának költségei, hasznai, eredményei. Elvileg ennek megvalósítása kerül a legkevesebbe, kis túlzással csak elhatározás kérdése a dolog. A magyar államháztartás eddigi történetében – meghatározott gazdasági és politikai érdekek miatt – ezen a területen a szükségesnél, sőt a lehetségesnél is sokkal kevesebb történt. Az alkalmazott költségvetési tervezési eljárások meglehetősen alacsony színvonalúak, a döntés-előkészítők a politikusokat nem mindig hozzák döntési helyzetbe. A költségvetési számvitel nem tükrözi a közszolgáltatások költségeit, a közszektor vagyonának változását. A nemzetközileg használatos költségvetési számbavételi eljárások közül az adminisztratív csoportosítás az uralkodó, a közgazdasági és funkcionális kimutatások nem eléggé megbízhatók. A konszolidált államadósság és egyéb kötelezettségek és a kormányzati szektor követeléseinek kimutatása nem éri el a kívánatos minőséget. Olyan egyszerű kérdésekben, mint a közszektorban szereplő gazdálkodó szervezetek (költségvetési szervek, nonprofit intézmények, közszolgáltató vállalatok), ma nem létezik hiteles

adat. Megkockáztatható az az állítás, hogy minden reformkezdeményezés csak akkor vehető komolyan, ha ezen a téren is megteszi a szükséges lépéseket.

2 STABILITÁS ÉS KISZÁMÍTHATÓSÁG

A reformok megvalósítása során alkalmazott eszközöknek és technikáknak azt kell üzeniük, hogy a kormányzat tudja honnan hová kíván eljutni és a kitűzött célokat komolyan is gondolja. Az 1995-ös gazdasági stabilizáció sikeréhez hozzájárult a csúszó leértékelési árfolyamrezsim, amely a vállalati szektor számára megfelelő kiszámíthatóságot biztosított. Hasonló kiszámíthatóságot kell sugározni a közszektoron belüli és azzal kapcsolatba kerülő érdekelt érdekcsoportoknak. A stabilitást és kiszámíthatóságot a költségvetési tervezés módszereinek fejlesztése, megfelelő pénzügyi technikák (tervszerződéses, fixing, teljesítménymutatók alkalmazása), illetve egy – spanyol mintára kodifikált – költségvetési stabilitási törvény támogathatja.

3 MÉLTÁNYOSABB ÉS IGAZSÁGOSABB KÖZTEHERVISELÉS

A gazdaság globális adóterhelése – amely EU-viszonylatban átlagos, az újonnan csatlakozottak vonatkozásában átlagosnál magasabb – a vizsgált időszakban reálisan nem csökkenthető. Ez ellentmondana a jelzett stabilizációs és abszorpciócéloknak is. Ami azonban elkerülhetetlen, az a következőkben foglalható össze. Szélesíteni kell – döntően vagyonadókkal – az adózók körét, csökkentve ez által az eltitkolt jövedelmek adózás alóli kivonhatóságát. Az így kibővített közteherviselés – az adóbevételek csökkenése nélkül – teszi lehetővé az élőmunka terheinek csökkentését, amely ma az egyik fontos versenyképességi tényező. Az adóztatásnak segítenie kell a foglalkoztatás bővítését is. Az adórendszernek igazodnia kell a közfeladatok ellátásának átcsoportosításához, növelni kell a helyi adók szerepét, újra kell gondolni a különböző kormányzati szintek közötti adómegosztást.

4 NYITOTTSÁG ÉS RUGALMASSÁG A VÉGREHAJTÁSBAN

A közszektor átalakítása hosszabb folyamat eredménye lehet, nem lehetséges az átalakítást frontális támadással megvalósítani. Az átalakítás folyamatában számos előre nem látható körülmény adódik majd, biztosítani kell a kormány megfelelő mozgásterét. A folyamatok egymásra épülését úgy kell biztosítani, hogy a korábbi fázisokban bevezetett új megoldások lehetőleg a későbbi lépések számára se jelentse- nek újból gyökeresen megváltoztatandó adottságot. Ez különösen a központi és az önkormányzati szint közötti feladatmozgások miatt fontos elv.

5 POLGÁRKÖZELSÉG ÉS A FORRÁSELOSZTÁS REGIONÁLIS IRÁNYULTÁSA

A kormányzati szintek közötti mai feladatmegosztás és ehhez kapcsolódó finanszírozási technikák nem vagy csak kevésbé érvényesítik a polgárközelség, a szubszidiaritás elvét. Ennek megvalósítása egyszerre követel forrásdecentralizációt és forráscentralizációt. Az elv megvalósítása döntően egy megfelelő önkormányzati középszintet követel, amely megfelelő saját bevételi potenciállal képes a polgárközelséget, a gazdaságos és hatékony helyi feladatellátást biztosítani a települési önkormányzati társulások rendszerében. A méretgazdaságosság követelményének érvényesítésekor fontos hangsúlyozni, hogy ez egyrészt nem öncél, másfelől a különböző közszolgáltatásoknak más és más a gazdaságos üzemmérete. Az önkormányzati társulások saját jövedelempotenciálját a felfelé megosztott helyi adók szolgáltatják. Tetszik, nem tetszik, a polgárközelség és mérhető-konyság ellentmondó kívánságok, ezért kompromisszumokra lesz szükség. Bizonyos önkormányzati feladatok központosítása települések közötti konfliktusokat gerjeszthet, amelyeket célszerű megelőzni. A hazai közpénzügyi rendszer mind a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere, mind a nemzeti fejlesztési terv előállítása és végrehajtása vonatkozásában ága-

zati szempontú. A közpolitikai ágazati szempontokat a jövőben a szakmai törvényeknek és a nemzeti fejlesztési tervezésnek kell közvetítenniük. Az ország előtt álló kihívásoknak, az EU-tagságból adódó spontán polarizálódás, a nagy társadalmi rétegek leszakadásának megállítása, majd megfordítása gyökeresen más, területi-regionális logika érvényesülését követeli.

VISSZA AZ ALAPOKHOZ!

A közszektor működési módja, vegetatív folyamatai jelentős részben meghatározottak a szektor alapvető játékszabályai által. Ahogy az eddigiekből is kitűnik, a magyar közszektor jelenlegi jogi szabályozottsága nem felel meg sem a korszerű közszeztormenedzsment követelményeinek, sem az európai normáknak. Egyértelmű jogi szabályozás nélkül nem képzelhető el az elszámoltathatóság, illetve a közpénzek felhasználásának átláthatósága, transzparenciája⁷. Az Alkotmány meglehetősen nagyvonalúan szabályozza a közpénzek és közösségi vagyon használatával kapcsolatos kérdéseket. Szükséges a köztelherviselés elveinek, a költségvetési jogok gyakorlásának mainál szigorúbb alkotmányos szabályozása. Alkotmányos biztosítékok szükségesek arra, hogy feladatok és források elosztása összhangban legyenek. A közszektor működési eredményességének és hatékonyságának javításához szükséges menedzsmentreformok is ingtag alapokra épülnének megfelelő információs rendszer nélkül. Egymással összhangban, de jól elhatárolhatóan fel kell építeni az elszámolás, a beszámolás és a vezetés adekvát információs rendszerét.

A közszektor működését meghatározó jogszabályok a következő csoportokba rendezhetők:

- a bevételi törvények,
- a szakmai, vagy ágazati törvények,
- a kormányzati szintek közötti feladatmegosztás és ennek feltételeit szabályozó törvények,

- a költségvetési gazdálkodás különböző vonatkozásaival és a közpénzek felhasználásával kapcsolatos szabályokat rögzítő törvények,
- éves költségvetési és zárszámadási törvények.

A mai viszonyok között e jogszabálytípusok között jelentős inkonzisztencia tapasztalható. Ennek kiküszöbölése sürgős feladat, újratemmelődésük megakadályozását pedig a szabályozási hatástanulmányok gyakorlatának megkövetelése biztosíthatja. A szabályozási hatástanulmányok készítését a különböző szakmai törvények viszonylag gyors módosításainak megalapozásánál kellene először alkalmazni.

Az új kormányzati ciklus első feladatai közé tartozik a most hatályos államháztartási törvény újrakodifikálása. Az új közpénzügyi törvényben a következő főbb kérdéseket szükséges szabályozni. Az európai normáknak és a nemzetközi standardoknak megfelelően szükséges felépíteni az államháztartás pénzügyi információs rendszerét. A mai módosított pénzforgalmi szemléletű könyvvezetési gyakorlat helyett a részleges eredményszemlélet bevezetése szükséges. A költségvetési döntések és a beszámolás alapjául szolgáló információkat a mai döntően adminisztratív osztályozás mellett következetesen érvényesített közgazdasági és funkcionális osztályozásban is be kell mutatni. A költségvetési jog gyakorlóinak számára olyan aggregátumokat (szavazati egységeket) kell előterjeszteni, amelyekben érdemi döntés hozható. [Kassó (2006)] A költségvetési törvény ma egyszerre ad a kormány számára túl nagy és túl kicsi önállóságot. Az elszámolás vonatkozásában – a részleges eredményszemléletű könyvvezetés bázisán – nyomon követhetők volnának a közszektorban (ezen belül az államháztartásban) zajló vagyonszerzési folyamatok. A vagyonszerzés a költségvetési pénzfolyamatok mellett a fizikai vagyonelemek, az államadósság komponenseinek, a különböző kormányzati szintek követeléseinek és a hagyományos államadósság kimutatásokban nem szereplő kö-

telezettségeinek eredőjeként alakul ki. Meg kell teremteni a programköltségvetés alkalmazásának jogi alapjait. A hagyományos bázisszemléletű (inkrementális) tervezési gyakorlat nem alkalmas a szükséges szerkezeti változások megfelelő levezénylésére.

Külön törvényben vagy a közpénzügyi törvényben differenciáltan szükséges szabályozni a közfeladatokat ellátó lehetséges szervezetek jogállását, gazdálkodási szabályrendszerét. A költségvetési gazdálkodás belső irányítási rendszerét és a függetlenített belső ellenőrzés működését a nemzetközi standardoknak megfelelően szükséges szabályozni, mivel az érvényes szabályozás akadálya mind a forrásabszorpciónak, mind az elszámoltathatóság érvényesítésének. A korszerű belső irányítási rendszerhez tartoznak azok a vezetési eljárások, amelyek nélkül sem az eredményesség, a közszektor teljesítménye, sem a költséghatékonyság nem érvényesül. Különösen sokat kell tenni ebben a vonatkozásban az önkormányzatoknál.

Az átláthatóság és a megalapozott működés középtávon megvalósítandó feltétele a nemzetgazdasági tervezés intézményi feltételeinek gyökerese megújítása. Ez részben a tervezési törvény előkészítését és elfogadását, részben a tervezéssel foglalkozó kormányzati szervezetek átalakítását, a közöttük érvényesülő munkamegosztás új alapokra helyezését követeli.

KEZDJÜK A LEGGYENGBB LÁNCSEMNÉL!

Az EU-forrásabszorpció és a versenyképesség szempontjából a helyi önkormányzati rendszer jelenti a leggyengébb láncszemet, így itt azonnali lépések szükségesek. Az elmúlt tizenöt esztendőben a mindenkori központi kormányok a szektort a megoldatlan problémák konfliktuskonténerként⁸ használták. A lényegében funkciójuktól megfosztott és így súlytalan területi önkormányzatok képtelenek voltak

a térségi szemléletet érvényesíteni a fejlesztéseknél és a szolgáltatásszervezésnél. Még súlyosabb hatású volt az erős középszint hiánya a területfejlesztésben. A jelentős területfejlesztési támogatások ellenére 1997 után is növekedtek a területi egyenlőtlenségek. A középszint hiánya – az indirekt tervgazdaság reflexeit idéző – ágazati elvű forrásszabályozást eredményezett, amely az elvileg forrásorientált rendszert recentralizálta, s így a forrásait maradékelven tervezték. A szektor és a központi kormány viszonyában a kollektív felelőtlenség érvényesült. Ez azt jelentette, hogy a feladatokhoz képest az elégtelen forrásokért cserében nemzetközi viszonylatban is liberálisnak számító gazdálkodási szabályok érvényesek a helyi önkormányzatokra. Ez lehetővé tette a vagyonefelélést és sok esetben a szankciók nélküli ha-

nyag, időnként pazarló gazdálkodást. A központi kormányzatok 1994-től a folyamatosan növekvő kötelező feladatokhoz képest folyamatos és jelentős forráskivonást hajtottak végre. Ezt bizonyítja a 3. táblázat, amely az önkormányzati szektor kiadásainak fogyasztói árindexszel deflált reálértékét mutatja be. Ezt a szektor egészében úgy tudta kezelni, hogy a működési költségvetés hiányát vagyoneértékesítéssel finanszírozták. A 4. táblázat ezt mutatja be. A szektort egyszerre jellemzi pazarlás és hiány. A pazarlás jelentős részének forrása a központi szabályozás, amely rossz üzeneteket közvetít a helyhatóságoknak. A szabályok gyakori változtatása a szükségesnél költségesebbé teszi a rendszer működését és a rövid távú gazdálkodásra ösztönöz. Ennek nem mond ellent az a tény, hogy a parlamenti önkormányzati lobb

3. táblázat

A HELYI ÖNKORMÁNYZATI SZÉKTOR KIADÁSAINAK ALAKULÁSA (1990–2004)

| Év | A helyi önkormányzatok GFS-rendszerű kiadásai (milliárd forint) | A kiadások nominális változása (%) | Fogyasztói árindex* (%) | Reálérték-változás (%) |
|-----------|---|------------------------------------|-------------------------|------------------------|
| 1990 | 315 | – | – | – |
| 1991 | 374 | 118,5 | 135,0 | 87,8 |
| 1992 | 489 | 133,3 | 123,0 | 108,4 |
| 1993 | 599 | 120,4 | 122,5 | 98,3 |
| 1994 | 750 | 125,2 | 118,8 | 105,4 |
| 1995 | 800 | 106,7 | 128,2 | 83,2 |
| 1996 | 913 | 114,1 | 123,6 | 92,4 |
| 1997 | 1135 | 124,3 | 118,3 | 105,1 |
| 1998 | 1348 | 118,8 | 114,3 | 103,9 |
| 1999 | 1476 | 109,5 | 110,0 | 99,5 |
| 2000 | 1651 | 111,9 | 109,8 | 101,9 |
| 2001 | 1902 | 115,2 | 109,2 | 105,5 |
| 2002 | 2286 | 120,2 | 105,3 | 114,1 |
| 2003 | 2533 | 110,8 | 104,7 | 105,8 |
| 2004 | 2689 | 106,0 | 106,8 | 99,0 |
| 2004/1990 | – | 854,0 | 804,0 | 106,0 |

Forrás: Pénzügyminisztérium

* A fogyasztói árindex nem a legalkalmasabb mutató a helyi közszolgáltatások árszínvonal-változásának mérésére. Az önkormányzati árindex a szektor speciális fogyasztói kosara miatt becsléseim szerint ennél magasabb.

A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI SZEKTOR GFS-RENDSZERŰ KÖLTSÉGVETÉSI POZÍCIÓJA, PRIVATIZÁCIÓS BEVÉTELEKKEL ÉS A NÉLKÜL

| ÉV | Költségvetés GFS-egyenlege privatizációs bevételekkel (milliárd forint) | Költségvetés GFS-egyenlege privatizációs bevételek nélkül (milliárd forint) |
|------|---|---|
| 1994 | -45,5 | - |
| 1995 | 8,5 | - |
| 1996 | 47,9 | - |
| 1997 | 65,2 | - |
| 1998 | -8,7 | - |
| 1999 | 22,9 | -122,3 |
| 2000 | 4,9 | -108,1 |
| 2001 | 1,2 | -91,4 |
| 2002 | -104,9 | -199,5 |
| 2003 | -31,6 | -40,7 |

Forrás: Pénzügyminisztérium

erős, ezek a lobbisták azonban mindig csak azonnali vélt vagy valós érdekeiket tudták érvényesíteni, átfogó és hosszú távú érdekeiket nem, s az érdekérvényesítés helyzetét még a koalíciós konstellációk is színezték. Az önkormányzati szektor államháztartáson belüli pénzügyi pozíciójának változását jelzik az 5. táblázatban szereplő adatok.

Az önkormányzati rendszer átalakításában a finanszírozási kérdéseket nem lehet a szektor egészének működéséből kiragadni. Az önkormányzati rendszer reformját négy dimenzióban szükséges vizsgálni.

■ Az első dimenzió kapcsán vizsgálandók az önkormányzatok alkotmányos státuszával és a közigazgatás rendszerével kapcsolatos feladatok. Ez döntően az önkormányzati közép-szint kérdéseit (választott regionális vagy nagymegyes önkormányzatok), a kistérségi szint jövőjét, illetve az önkormányzathoz fűződő jogok gyakorlásának és a kötelező társulás intézményének bevezetését érintő csomag. Konszenzus van abban, hogy az önkormányzati közép-szint megerősítése szükséges. Az önkormányzati közép-szint megerősítése történhet a

mai megyék nagy megyékké történő összevonásával, a ma hivatalosan létező hét fejlesztési régió bázisán, sőt elképzelhető a háromrégiós modell is. A lehetőségek mindegyikének vannak előnyei és hátrányai, a döntést a szűkebb szakmai szempontok mellett a megvalósíthatóság földhöz ragadt politikai szempontjai is motiválni fogják. Egy dolgot fontos hangsúlyozni. Azt tudniillik, hogy a központi feladatok és hatáskörök decentralizálása nélkül semmilyen regionalizálásnak nincs értelme.⁹ Vita van az önkormányzati jog gyakorlását illetően. Ennek kapcsán utalunk arra, hogy az önkormányzathoz fűződő jogokat nem szabad összekeverni a feladatellátás értelmes léptékével. Többen javasolják az önkormányzati jogok kistérségek szintjére telepítését. Véleményünk szerint ennek nincs értelme. Szükséges volna azonban az önkormányzati egységek minimális nagyságát – megfelelő lakosság szám megjelölésével – meghatározni. A mai többcélú kistérségi társulások súlyos belső ellentmondása, hogy a közigazgatási, közfeladat-ellátási és település-, térségfejlesztési feladatokat egy szervezeti keretbe igyekezett gyömöszölni.

A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS, ILLETVE AZ ÖNKORMÁNYZATOK NÉHÁNY ADATA*

| | 1991 | 1993 | 1995 | 1997 | 1999 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|
| Központi költségvetés kiadásai a GDP százalékában | 33,2 | 35,0 | 35,4 | 25,9 | 31,3 | 28,3 | 35 | 31 | 31 |
| Ebből a helyi önkormányzatoknak átadott összes összeg részaránya (központi költségvetés=100) | 24,6 | 25,43 | 21,03 | 19,45 | 19,55 | 19 | 17 | 13 | 14 |
| Önkormányzatok GFS-szemléletű kiadásainak részesedése a GDP százalékában | 15,2 | 17,2 | 14,6 | 13,3 | 13,0 | 12,3 | 12,8 | 11,9 | 13 |
| A helyi adók súlya az önkormányzati bevételekben (%) | 2,5 | 5 | 6 | 9,3 | 12,7 | 13,4 | 12,8 | 12,7 | |

Forrás: Pénzügyminisztérium adatai alapján saját számítás
 * A 2002. évet kivéve nem vontuk be a választási éveket.

A többcélú társulásokat a területfejlesztés és bizonyos feladatok optimális szervezeti keretének, de nem az önkormányzatiság alapegységének tekintjük.

■ A második dimenziót az önkormányzati feladattelepítés jelenti. Ebben három kérdés vehető fel. Az első, szükséges-e és milyen jogi technikával a települések (község, város, nagyváros), illetve regionális képződmények (kistérség, agglomeráció, régió) közötti differenciált feladat- és hatáskör-telepítés? A regionális szint létrehozásával a központi szintről történő feladatdecentralizálás, a helyi szintről a recentralizálás milyen körben következzen be? A recentralizáció – vagyis települési szintről a régiókhöz történő átcsoportosítás – szükséges a közoktatásban és az egészségügyben. Decentralizáció a közútkezelésben, a környezetvédelemben és vízgazdálkodásban, a helyközi tömegközlekedés bizonyos területein. Végül, de nem utolsó sorban fontos kérdés, hogy a kötelező társulások jellege milyen legyen. Települések meghatározott körére és/vagy méretgazdaságos feladatellátásra és/vagy meghatározott területi egységekre történjen-e a kötelező társulások előírása? Úgy gondoljuk, hogy az alapfokú oktatásban és az egészségügyben a

kötelező társulás alapja a méretgazdaságos feladatellátás legyen. Például általános iskolát 600–800 tanköteles tanulóra kell fenntartani. Az igazgatási jellegű feladatoknál és a területfejlesztésnél (NUTS 4.) a mai kistérségek – minimális korrekciókkal, lehatárolási korrekciókkal és a városi és rurális kistérségek szabályozásban történő megkülönböztetésével – alkalmas egységet jelentenek.

■ A harmadik dimenzióhoz a szolgáltatás-szervezés kérdései tartoznak. Itt valószínűleg csökkenteni szükséges a költségvetési intézmények dominanciáját, újra kell gondolni a költségvetési szektoron kívüli feladatellátó egységek kérdéseit. Az intézményközpontúság csökkentésének együtt kell járnia a nem költségvetési rendszerben gazdálkodó szervezeteknél felhasznált közpénzek és közösségi vagyon feletti ellenőrzés erősítésével.

■ A negyedik dimenzió a finanszírozási rendszer. Ezen belül a saját források arányát, az adó vagy díjfinanszírozás dilemmáit, a központi működtetési, kiegyenlítő, illetve fejlesztési transzferek allokációs mechanizmusait és az önkormányzatok kialakítandó pénzügyi architektúráját szükséges vizsgálni. A finanszírozásnál az első feladat a szektor pénzügyi konszoli-

dációja. Ez a mostani költségvetési helyzetben a kötelező feladatok egy részének megszüntetésével lehetséges¹⁰, mivel nem képzelhető el, hogy a szektor reálértékben több forrást kapjon 2007-ben. A következő sürgős feladat a helyi adók rendszerének és a központi forrásszabályozásnak az újralkotása. A helyi iparűzési adó 2008-tól történő kivezetése jelentős – az összes önkormányzati bevételek mintegy 11 százalékát kitevő – saját bevételtől fosztja meg az önkormányzatokat. Az adónem megszüntetése indokolt. Nem is az EU-konformitás miatt, hanem azért, mert a települések szűk köre számára jelentett bevételt. E bevétel „lebegtetése” azonban károsan hat az önkormányzatok hitelképességére. A kiszámíthatóság azonban azt követeli, hogy az új helyi adórendszer szabályai 2006 végén már ismertek legyenek. A helyi adórendszer reformjánál a következő szempontokat ajánljuk figyelembe venni:

- a mostanihoz képest csökkenteni kell a vállalkozások és növelni a lakosság helyiadóterhelését. A mostani 10–90 százalékos lakossági-vállalkozói teherviselés helyett egy jóval kiegyenlítettebb adóterhelés szükséges úgy, hogy közben a helyi adók súlya az önkormányzati bevételekben a mai 10 százalékról legalább a duplájára emelkedjen;
- a káros konjunkturális hatások és az adóverseny kiküszöbölése érdekében nagyobb mértékben szükséges a vagyonadóztatásra építeni. A vállalkozók értékalapú építményadója, illetve az értékalapú gépjármű-

adó javasolható megoldás. Sokan felvetik a lakossági értékalapú ingatlanadó bevezetését. Véleményünk szerint ez hosszabb idő alatt vezethető be. Részben a szükséges értékelési törvény körültekintő megalkotása, részben jövedelempolitikai okok miatt;

- a gazdaság kifehérítése érdekében olyan adóztatási és támogatási technikákat szükséges alkalmazni, amely zárt rendszerként egyre nagyobb mértékben kizárja az illegális foglalkoztatást. Ilyen lehet a személyi jövedelemadó regionális adóvá történő átalakítása, amely egyben a régió belüli településközi kiegyenlítés alapja is lehet. Ezzel együtt erősíteni szükséges – akár kötelező társulásokkal is – a helyi adóigazgatás hatékonyságát;
- a helyi adónemek kiválasztásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy megfelelő saját bevételekkel rendelkezzenek a regionális önkormányzatok. A központi adók önkormányzatokkal való megosztása mellett gondoskodni kell a települési helyi adók felfelé (önkormányzati társulásokkal) történő megosztásának lehetőségéről is.

További, halasztást nem tűrő feladat a központi forrásszabályozás egyszerűsítése, eredeti logikájának megfelelő érvényesítése. A rendszer diszfunkcionális működésének szimptomáit jelzi a 6. táblázat. Itt két forgatókönyvet vázolunk fel. Az önkormányzati törvény módosítása esetén az egységes önkormányzati pénzalap intézményének megszüntetését java-

6. táblázat

A KÖZPONTI FORRÁSSZABÁLYOZÁS DISZFUNKCIÓI

| | 1993 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Az átengedett sja az összes bevétel százalékában | 8,8 | 12,8 | 13 | 14,2 | 14,4 | 14,4 | 15,7 |
| A helyben maradó sja az összes bevétel százalékában | 8,8 | 6,4 | 4,9 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 3,9 |
| Az ÖNHIKIS támogatás összege (milliárd forint) | 0,9 | 7,7 | 12,2 | 12,4 | 13,6 | 16,7 | 15,5 |
| A támogatott települések száma (db) | 165 | 994 | 1362 | 1169 | 1208 | 1423 | 1238 |

Forrás: Varga Sándor (2004a)

soljuk úgy, hogy a működési költségvetésre és a beruházási költségvetésre eltérő szabályok vonatkozzanak. A jelenlegi hazai gyakorlatban követett egységes pénzalap nemzetközileg nem elterjedt. Ez a lépés az önkormányzatok költségvetési korlátjának „keményítését” eredményezné, lehetővé tenné az önkormányzati hitelfelvétel mainál jobb szabályozását. Az egységes pénzalap megszüntetése esetén a működési költségvetés kiegyensúlyozottságának vagy többletének előírása fölöslegessé tenné a forráshiányos önkormányzatok speciális támogatását (ÖNHKI), a ma már nem kivételes pufferként működő intézményét, ezért jobban kézben tartható volna a szektor pénzügyi pozíciója. Ha a kétharmados törvények nem változnak, akkor is szükségesek és megléphetők a következő lépések: a szakmai törvények módosításával – csökkentve a kötelező feladatok körét – növelni kell az önkormányzatok mozgásterét.¹¹ A normatív támogatások jogcímeinek ötnél nem több tételre csökkentése és az elkerülhetetlen kiegyenlítés átlátható technikáinak alkalmazása. A mai ágazati elvű kiegyenlítés helyett kétlépcsős megoldást kell alkalmazni. Egyfelől biztosítani kell a különböző fiskális kapacitással rendelkező régiók közötti jövedelemkiegyenlítést. Erre annál is inkább szükség lesz, mert a korábbi tapasztalatok alapján Magyarországon is az várható, hogy az EU-s támogatások átmenetileg tovább növelik a regionális egyenlőtlenségeket. (Ágh–Rózsás–Zongor) Másfelől a régiókon belül szükséges a különböző funkciójú települések közötti kiegyenlítés a szolgáltatási minimumok biztosításához. Meggondolandó egy, az érintett partnerek (központi kormány, regionális testületek képviselői és az önkormányzatok érdekszövetségei) igazgatásával egy önkormányzati kockázati alap létrehozása a speciális helyzetek kezelésére. Biztosítani kell az önkormányzati támogatások hosszabb időszakra vonatkozó – mondjuk az EU középtávú terveciklusára – kiszámíthatóságát. Ez a feltétele ugyanis a felelős és számon kérhető önkor-

mányzati középtávú tervezésnek, amely az eredményes EU-pályázatok alapja. Ennek szakmai megoldása valamilyen fixingtechnika alkalmazása, amelyet a később ismertetendő költségvetési stabilitási törvényben lehetne rögzíteni. Így az éves költségvetési törvények mentesülnének a forrásszabályozás részletes szabályozása alól.

Az önkormányzatoknál jelentősen javítani kell a gazdálkodás kultúráját, amely egyszerre biztosítéka a mainál eredményesebb és hatásosabb működésnek, a pénzügyi kockázatok csökkentésének. Ez általánosságban a képzés és továbbképzés feltételeinek megteremtését és megszervezését követeli. Először is meg kell teremteni a választott politikus felkészülésének és továbbképzésének feltételeit. Ennek jól ismert módszerei vannak az EU-tagországokban. Az önkormányzati érdekszövetségek mainál egységesebb rendszerében e feladat természetes letéteményesei ezek a szervezetek volnának. Az önkormányzati köztisztviselők és érintett közalkalmazottak továbbképzését a mainál sokkal célirányosabb köztisztviselői továbbképzési rendszerben kellene megoldani. A gazdálkodási kultúra javítása terén konkrét feladat megteremteni elsősorban a középtávú pénzügyi tervezés, a belső kontrollmechanizmusok, valamint a független belső ellenőrzés és a tulajdonosi ellenőrzés működésének intézményi és személyi feltételeit.

A FENNTARTHATÓ FISKÁLIS RENDSZER INTÉZMÉNYI FELTÉTELEI

A nominális konvergencia fiskális céljait biztosítandó, illetve az eurózónához történő csatlakozás utáni stabilitási célok biztosítása érdekében javasoljuk egy költségvetési stabilitási törvény kidolgozásának elkezdését és mihamarabbi elfogadását. A költségvetési stabilitás intézményes megvalósításához két feltétel szükséges.

■ Egyfelől a költségvetés-készítés bázis-szemléletének (inkrementalizmus) visszaszorítása. Ha igaz az az állítás, hogy a kiadási szerkezetet gyökeresen át kell alakítani, úgy nyilvánvaló az is, hogy a közkiadások tervezése során az arra alkalmas közpolitikai területeken a programköltségvetés technikáját kell alkalmazni. Ennek bevezetése folyamat, amelynek alapját a már említett új közpénzügyi törvény teremti meg.

■ A stabilitás intézményesítésének másik vonatkozása a hatékonyabb érdekegyeztetés intézményesítése a költségvetési folyamatban. A szabályalapú költségvetési eljárás bevezetése és egyben a partnerség elvének érvényesítése a korporatív alapon szerveződő Költségvetési Testület felállítását igényli. A testületben a központi kormányzat, a kormánypártok és az ellenzéki pártok, illetve a szubnacionális kormányzatok képviselői, munkavállalók és vállalkozók és a helyi önkormányzatok érdekképviselői volnának jelen. Tanácskozási joggal a testület munkájában részt venne az Állami Számvevőszék elnöke, illetve annak delegáltja. A költségvetési stabilitási intézmények létrehozása a partnerség fontos feltételét is jelenti. A választók és a vállalatok alacsonyabb adóterhelést követelnek, miközben elvárják, hogy választókerületük fejlődjön, hogy állami megrendeléseket kapjanak stb. A tárgyalásos rendszer legalábbis mérsékelheti ezt a kétlelkűséget. A testület feladata, hogy megfelelő keretek között tárgyalásos módszerrel megállapodik az államháztartás középtávú fejlődését jellemző kritériumokról, az egyes államháztartási alrendszerek (központi költségvetés, tb-alapok, önkormányzati szektor) pénzügyi pozíciójáról (deficit és adósság). Az országgyűlési döntés előtt állást foglal az éves költségvetési törvényjavaslatban rögzített, a konszolidált államháztartás pozícióját jelző sárokszámokról, az állami és konszolidált önkormányzati pénzalapok pozíciójáról, az esetlegesen szükséges korrekciókról, a keletkező, nem tervezett többlet felhasználásáról. Ez biz-

tosítaná a hatalmi logikán alapuló kormányzati gyakorlat átalakítását érdekbeszámításon alapuló új típusú kormányzássá. Ez az intézmény a költségvetési jogok gyakorlásának tartalmát új dimenzióba helyezi. A politikai testületek szuverenitása csorbul a tekintetben, hogy mennyit költhetnek, megnő azonban felelősségük abban, hogy a rendelkezésre álló közpénzeket milyen célokra, milyen szerkezetben költik el. A stabilitási törvény és a hozzá kapcsolódó intézmények megerősíthetik az Országgyűlést költségvetési jogai gyakorlásában. Az elmúlt 15 esztendőben a magyar törvényhozás ezt a jogot meglehetősen korlátozottan gyakorolta. A testület létrehozásával, a feladat- és hatáskörével kapcsolatos alkotmányos kérdések tisztázása további munkákat igényel.

Az euróövezet néhány tagországában a Növekedési és Stabilitási Paktum céljainak megvalósítása érdekében kidolgoztak ilyen jogszabályokat. Olaszország és Spanyolország, valamint Belgium erősen regionalizált országgént alakította ki a maga eljárását és annak törvényi háttérét. Az előbbieken túl két föderális ország, Ausztria és Németország vezetett be ilyen eljárásokat. A közelmúltban Lengyelország is hatályba léptetett egy költségvetési stabilitást biztosítani hivatott jogszabályt.

A költségvetési stabilitási törvény az államháztartás összes alrendszerére és alapegységére érvényes lenne, célja a kiadások kézbe tartása. Jellemzője, hogy többéves időszakra jelölné ki a konszolidált államháztartás, ezen belül a különböző alrendszerek pozícióját, megfelelő technikákkal biztosítaná az ezek közötti koordinációt. A törvény korlátozná a konszolidált államháztartás kiadási összegét, a központi költségvetés és az önkormányzati eladósodást. Eljárásokat határozna meg túlzott deficit esetre, valamint a keletkezett költségvetési többlet, a szufficit felhasználására. Egyúttal rögzíthetné az önkormányzatok központi forrásszabályozásának főbb vonásait, az időszakban alkalmazott fixinget.

A költségvetési stabilitás fenntartása és az államadósság keretek között tartása szempontjából az önkormányzati szektorban zajló folyamatok jelentősége nőni fog. A középszintű önkormányzatok és a helyi önkormányzatok bevételeiben a jelenleginél nagyobb lesz a saját bevételek aránya, decentralizáció esetén az itt összpontosuló közpénzek az éves konszolidált államháztartás 25 százalékáról – a decentralizációtól függően – elérhetik az 50 százalékot is. Az önkormányzatok pénzügyi önállóságának megerősödésével a szektor által használt források mellett a feladatellátást szolgáló vagyon tömege is nőni fog, így a költségvetési gazdálkodás kockázatai erősödnek. A kockázatok egyrészt a nagy volumenű beruházási tevékenységgel, másrészt a költségvetési fegyelem lazaságával kapcsolatosak. Biztosítani kell, hogy a beruházások a tényleges helyi, illetve regionális szükségletek kielégítését, a versenyképesség erősítését szolgálják és a megvalósult projektek pénzügyileg is fenntarthatók legyenek. Ezt egyfelől a középtávú (uniós tervezési ciklusokhoz igazodó) pénzügyi tervezés intézményesítése tudja biztosítani. A korábban javasolt tervezési törvény ezt beilleszti a nemzetgazdasági tervezés rendszerébe, míg az önkormányzati törvényben ez a kötelezettség a gazdasági programalkotás kötelezettsége helyére lépne. Az önkormányzati tervek szakmai standardjait a közpénzügyi törvény és a tervezési törvény tartalmazná.

A szubnacionális kormányzatokkal kapcsolatosan jelzett kockázatok csökkentésének három lehetőségét látjuk.

■ Egyfelől szabályalapú költségvetést kell előírni. Ennek keretében – ahogy már jeleztük, meg kell szüntetni az egységes önkormányzati pénzalap intézményét, a működési költségvetés deficitjét meg kell tiltani és a korábban jelzett korlátozáson túl elő kell írni, hogy a működéssel kapcsolatosan kizárólag likviditási hitel felvételét szabad megengedni. A beruházási költségvetés kiegészítésére felvehető fejlesztési hi-

telek nagyságát a pénzügyi kapacitás függvényében kell limitálni.

■ Másodsorban létre kell hozni az önkormányzati adósságregisztert¹², amelynek funkciója az önkormányzati szektor pénzügyi helyzetének nyomon követése, különösen költségvetési pozíciójának és adósságállományának naprakész nyilvántartása. A szervezet irányításában a központi kormányzat mellett az érdekszövetségeiken keresztül az önkormányzatok is részt vesznek. A szervezet által biztosított információkat az EU végrehajtó és ellenőrző szerveitől kezdve a központi kormányzaton és az önkormányzati érdekképviselőken keresztül az üzleti szféra egyaránt hasznosíthatja, s ugyanakkor ez a szervezet a felelős a Költségvetési Tanács önkormányzatokkal kapcsolatos döntéseinek információs megalapozásáért. Ez az intézmény annál is fontosabb, mivel az önkormányzatok alkotmányos önállósága – amelyen az új alkotmány sem változtatna – nem fejeződik ki megfelelően a szektor költségvetési folyamataiban.

■ Harmadrészt: jelentősen erősíteni kell a szektor független külső, számvevőszéki pénzügyi ellenőrzését¹³, amelyre nemzetközileg többféle modell ismert. Az Egyesült Királyságban az önkormányzatokat a számvevőszéktől elkülönülten működő, de hasonló jogállású szervezet (Audit Commission) ellenőrzi. Spanyolországban az autonóm tartományokban számvevőszéki jogállású ellenőrzési kamarák működnek.

MEGÚJULÓ KÖZSEKTORMENEDZSMENT

A reformok hosszú távú célja a közszektor hatásosságának, eredményességének, hatékonyságának és gazdaságosságának biztosítása. Ehhez két feladat megoldását tartjuk fontosnak. Egyfelől a törvényhozásban érvényesülnie kell a hatástanulmány-készítés elvének, beleértve az új jogszabályok költségvetési következménye-

it, amelyet már az 1987-es jogalkotásról szóló törvény előírt, de igazában mindmáig nem alkalmazzák. A hatástanulmány készítése nem öncél, hanem a felelős közpolitika alakításának alapvető feltétele. Elő kell írni, hogy minden lényeges kormánydöntés és törvényjavaslat előkészítő anyagához hatástanulmányt kell mellékelni. A szakterületek által elkészített hatástanulmányok szakmai megalapozottságát a Miniszterelnöki Hivatalban (MEH) kellene vizsgálni. Másfelől biztosítani kell, hogy a kormányzati tevékenység hatásait folyamatosan és szisztematikusan kövessék, szükség esetén a tevékenységet korrigálják. E két feladatot célszerűen egy centrális helyre, például a MEH-hez telepített kormányzati teljesítményértékelő főosztály (kontrollingközpont) volna képes megoldani. A kontrollingközpont egyik feladata a különböző közpolitikai területek (ágazatok) számára teljesítménymutatók kidolgozása. E teljesítménymutatók alapot szolgáltatnak a megalapozott költségvetési tervezéshez, illetve a különböző szervezetek, közpolitikai területek teljesítményének értékeléséhez. A kontrollingközpont e tevékenysége során támaszkodik a különböző ágazatok, illetve önkormányzatok tapasztalataira és elemzéseire. A teljesítménymutatókat a központi költségvetés tervezése (programköltségvetés) során kell alkalmazni, az önkormányzati rendszer számára pedig a központi forrásszabályozás közvetíti a teljesítménykövetelményeket. A szervezet ezen túl különböző eljárásokkal folyamatosan értékeli a központi közigazgatási szervek és az idetartozó szolgáltató egységek teljesítményét. Az értékelések közvetlen felhasználója a miniszterelnök. Az így nyert információk alapján lehetséges megítélni a kormányzati tevékenység eredményességét, az egyes tárcák, közpolitikai területek hatékonyságát és gazdaságosságát. Ez ad alapot a további kormányzati munkához, a jogalkotáshoz és a személyi döntésekhez. A teljesítménymutatók és az értékelések nyújtják az információs bázist az új törvények be-

nyújtása előtt elengedhetetlen hatástanulmányok megalapozottságának vizsgálatához is. E funkciót nem szabad összekeverni az ellenőrzéssel. A kontrollingegység jelentős szerepet játszhat a programköltségvetés szakmai feltételeinek megteremtésében, ugyanakkor a programköltségvetés bevezetése lesz a feltétele e funkció kiteljesedésének. A szervezet nem venné át a Pénzügyminisztérium (PM) költségvetés végrehajtásáért és tervezéséért viselt felelősségét, a Magyar Államkincstár (MÁK) pénzügyi előzetes ellenőrző funkcióját, ugyanakkor a PM megfelelő szakpolitikai elensúlya lehetne. A kontrolling ugyanis egy integrált vezetési eszköz, amelynek lényege a folyamatok, a kormányzati területek teljesítményének szisztematikus megfigyelésén alapuló visszacsatolás.

A javaslatok részleteinek kidolgozása és az alternatívák közötti megfelelő választás megfelelő modellezést és informatikai háttér igényel. Lépéseket kell tenni a kormányzati tevékenységet támogató különböző adatbázisok kompatibilitásának, ahol szükséges, egységességének és nyilvánosságának biztosítására. Az informatika jelentősége azonban az előbbi szűk területen messze túlmutat. A közpénzügyi reformoknak biztosítaniuk kell az informatikának a közigazgatásban történő széles körű és biztonságos alkalmazásának feltételeit is. Ma a jogszabályok nincsenek tekintettel az információs technológiai követelményekre, feldolgozásra. Magyarországon a jogszabályoknak megfelelő információs rendszerek kidolgozása a lehetetlenség határát súrolja. A jogszabályi előkészítettség hiánya, az ad hoc ötletek bevezetése miatt a mindennapos jogszabályváltozások folyamatosan napirenden vannak. Emiatt a közigazgatás és az üzleti világ is a lehetségesnél kisebb hatékonysággal és kevés területen alkalmazza az informatikát, mint azt lehetne és kellene.

A folyamatos jogszabályváltozások miatt az állandó frissítés költséges, s az adatvédelem, a

személyi jog ilyen jogszabályi körülmények közötti védelme szintén meglehetősen ellentmondásos helyzeteket teremtett. A közigazgatás el van tiltva azoktól az egész világban működő megoldásoktól, amelyek lehetővé tennék, hogy hatékony módszerekkel beszedjék az adókat, utolérjék a csalókat vagy éppen a kaotikus helyzetet kihasználókat. A közigazgatás az e-kormányzat bevezetésén munkálkodik, holott még a papíralapú ügyintézés feltételei sem adóttak. A közigazgatásban dolgozók többsége a legalapvetőbb informatikai ismeretekkel sem rendelkezik. Az ellenőrzés – külső és belső egyaránt, valamint az üzleti szférában működő könyvvizsgálat – még fel sem ismerte, hogy az informatikai rendszerek működését, a keletkezett adatokat sajátos módszerekkel kell és lehet ellenőrizni, nem-hogy képes lenne az ehhez szükséges ismeretet elsajátítani és alkalmazni. Javasataink tehát az informatika széles körű közszektorbeli alkalmazásának feltételrendszerének megteremtésére is irányulnak. Az e-kormányzás feltételeinek megteremtése 2010-ig lehetséges, a teljes kiépítés pedig a Magyarország 2015 program távlatában – döntően EU-források felhasználásával.

ZÁRSZÓ HELYETT

Nem gondoljuk, hogy a vázolt megoldások jelentik az egyetlen lehetséges utat. Amit azonban fontosnak tartunk, hogy érdemi, szakmai diskurzus folyjon a „Ki mond nagyobbat?” öncélú versenye helyett. Reformtervek, verbális, szimbolikus reformok terén bizonyára a nemzetközi élvonalban vagyunk. Látható, hogy javasataink egy pragmatikus, kevert reformstratégiát tartalmaznak. Nem hiszünk semmilyen doktriner megoldásban. Sem a piacosítás és a verseny egyedül üdvözítő voltában, sem az ellenőrzés és a szigor mindenhatóságában. Hiszünk azonban abban, hogy megfelelő intéz-

mények lényeges módon képesek változtatni a közszektor működési módján, ezért a reformok egy kulcskérdésének a jól ismert kormányzati tökéletlenségeket előidéző okok csökkentését látjuk. Valódi döntési helyzetbe kell hozni a költségvetési jog gyakorlóit, a választott politikusokat, világos és számon kérhető teljesítménykövetelményeket kell megfogalmazni a közszektor működtetői számára.

Rövid távon a legfontosabbnak a menedzsmentreformokhoz szükséges jogi feltételek megteremtését tekintjük. Középtávon elkerülhetetlennek tartjuk a közfeladatok pontos meghatározását – mostanában használatos kifejezéssel egy feladatkataszter összeállítását¹⁴ – és a kormányzati szintek közötti részbeni átrendezését. Ezzel egy időben olyan pénzügyi intézményi változtatásokat gondolunk végrehajtani, amelyek a közteherviselés versenyképességet és méltányosságot jobban érvényesítő rendszerét hozzák létre, és amelyek a mainál jobb helyzetet teremtenek a közfeladatok finanszírozásában is. A fejlett országokban lezajlott sikeres reformok¹⁵ tanulsága az, hogy a megvalósításhoz stratégiai szemlélet, konzisztens koncepció és politikai elszántság szükséges. Meg kell találni a helyzet megváltoztatásának döntő pontjait, megfelelő önállósággal és felelősséggel kell felruházni az érintett szereplőket, végül – de nem utolsó sorban – megfelelően kell tudni kommunikálni a szükséges változtatásokat. Az előttünk álló időszakban az áttörési pont az átláthatóság és az elszámoltathatóság feltételeinek, valamint az önkormányzati reform és a költségvetési stabilitás intézményeinek megteremtése, mert ezek a lépések megadják a megfelelő önállóságot és a számonkérhetőséget. A reform sikeréhez szükséges széles körű kommunikációnak biztosítania kell egyfelől a hazai társadalmi konszenzust, másfelől a külföld – az EU intézményeinek, különösen az Európai Bizottság és az Európai Központi Bank, valamint a pénzpiacok – bizalmának visszaszerzését.

JEGYZETEK

- ¹ A tanulmány a Magyarország 2015. című stratégiai kutatási projekt keretében a közpénzügyi reform témakörében folytatott kutatások összefoglalása. Felhasználtam továbbá az IDEA-program keretében született kutatási eredményeket is. Az irodalomjegyzékben közöljük a felhasznált tanulmányok részletes jegyzékét. A leírtak a szerző személyes véleményét tükrözik.
- ² Ezen a helyen nem foglalkozunk e fogalom tartalmával. Lásd erről Kovács Á. (2005b).
- ³ Lásd erről Báger G. (2006a)
- ⁴ Lásd erről Kovács Á. (2005b) írását
- ⁵ Az irodalom járadékvadászatnak hívja a gazdasági szereplők olyan törekvéseit, amikor jövedelmi pozícióját nem piaci teljesítménnyel hanem – egyebek között – állami támogatások megszerzésével igyekezik biztosítani.
- ⁶ A korrupció jelentőségéről lásd: Báger G.–Kovács Á. (2005): Korrupció és a számvéveszéki ellenőrzés lehetőségei, *Fejlesztés és finanszírozás*, 3. szám
- ⁷ Az elszámoltathatóság és transzparencia kérdéseiről lásd: Kovács Á. (2003) és Kovács Á. (2005a)
- ⁸ Ágh Attila kifejezése
- ⁹ A decentralizálás és a regionalizálás összefüggéseiről lásd: Horváth G. (szerk.) (2004)
- ¹⁰ Ezt felveti Dudás Ferenc, a BM közigazgatási államtitkárának tanulmánya is. Németh (szerk.) (2006) 16. oldal
- ¹¹ Lásd: Dudás Ferenc tanulmányát, in: Németh J. (szerk.) (2006) 13–18. oldal
- ¹² Ennek megvalósíthatósági tanulmányát elkészítette Nagy Károly és szakértői csoportja. *Közigazgatásfejlesztési Füzetek*, 5. szám
- ¹³ Erről kiváló áttekintést ad Kovács Árpád (2003) könyve.
- ¹⁴ Kovács Árpád ezt több írásában sürgeti. Lásd: Kovács Á. (2005a)
- ¹⁵ Ilyennek tekintjük a spanyol regionalizációt és az ehhez kapcsolódó fiskális modellt, a finn példát vagy a legutóbbi időkből a dániai reformot.

IRODALOM

- ÁGH A.–RÓZSÁS Á.–ZONGOR G. (2004): Európai-zálás és regionalizálás Magyarországon, *Jótár, a TÖOSZ módszertani füzetek*
- ÁGH A. (2006): Az intézményi reformok Zöld Könyve, A szinergiák éneke (*Megjelenés alatt.*)
- AKAR L. (2006): Versenyképesség és adórendszer, In: Vigári A. (szerk.) (2006), *Vissza az alapokhoz! Új Mandátum Kiadó*
- Állami Számvéveszék (2000): A közpénzek ellenőrzésének nemzetközi dokumentumai I., II., III.
- Állami Számvéveszék (2001): Pénzügyek, ellenőrzés, elszámoltathatóság az EU-ban, *Euroatlanti Füzetek, ÁSZTI*
- ALLEN, R.–TOMMASI, D. (2001): Managing Public Expenditure, *A Reference Book for Transition Countries*, OECD Paris
- BÁGER G.–VIGVÁRI A. (2005): A programköltségvetés elméleti alapjai és alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai. *Kézirat, www.asz.hu*
- BÁGER G. (2006a): Az állami szerepvállalás új vonásai a XXI. században, A pénzügyi ellenőrzési rendszer fejlődésének nemzetközi tendenciái, In: Vigvári A. (szerk.) (2006): *Vissza az alapokhoz! Új Mandátum Kiadó*
- BÁGER G. (2006b): Az állami vásárlások hatása a gazdasági növekedésre, Az ellenőrzés hatása a gazdasági növekedésre, különös tekintettel a korrupció elleni harcra, In: Vigvári A. (szerk.) (2006): *Vissza az alapokhoz! Új Mandátum Kiadó*
- BENCZE I.: A kormányzati (állami és önkormányzati) vagyonnal való gazdálkodás jogi szabályozásának kérdései, In: Vigvári A. (szerk.) (2006): *Vissza az alapokhoz! Új Mandátum Kiadó*

- BENCZES I. (2003): Tétlenség vagy reform: releváns nemzetközi magyarázatok hazai viszonyok között, In.: Euró, érvek és ellenérvek, *Stratégiai Füzetek*, 16. szám, MEH-STRATEK, december
- BENCZES I. (2004): A költségvetés alkufolyamatainak intézményi és szabályalapú reformja az EU országokban, *Kézirat, ÁSZ FEMI*
- BENDE-SZABÓ G. (szerk.) (2004): A közpénzek felhasználása az EU-csatlakozás tükrében, *Magyar Közigazgatási Intézet*
- CSONKA G.– LEHMANN M. (2000): A kormányzati szektor – új felfogásban, *cikksorozat a Pénzügyi Szemle márciustól*
- DAFLON, B. (ed.) (2002): Local Public Finance in Europe Balancing the Budget and Controlling Dept, *Edward Elgar Cheltenham, UK – Northampton*
- HETÉNYI I. (1996): Államháztartási reform, Tények és gondok 1995 végén, *Pénzügyminisztérium*
- HETÉNYI I. (2006): Az adórendszerek és az adóigazgatás fejlődésének tendenciái az OECD országokban, és ezzel kapcsolatos hazai teendők, In: Vigvári A. (szerk.) (2006): *Vissza az alapokhoz! Új Mandátum Kiadó*
- HILLS, J. ((2004): Az állami és magánszektor a jóléti szolgáltatásokban, Alapelvek és közgazdasági elemzés, *PM Kutatási Füzetek*, 8. szám
- HORVÁTH M. T. (szerk.) (2004): A regionális politika közigazgatási feltételei, Variációk az uniós csatlakozás küszöbén, *BM IDEA Program, MKI*
- KASSÓ ZS. (2006): Szükség van-e államszámviteli törvényre? Az államháztartás pénzügyi információs rendszere fejlődésének irányzatai, a hazai feladatok, In: Vigvári A. (szerk.) (2006): *Vissza az alapokhoz! Új Mandátum Kiadó*
- KOPINT DATORG (2005a): A közigazgatás hatékonysága mérésének módszereiről, különös tekintettel a nemzetközi összehasonlításokat végző intézmények által alkalmazott elemzési, illetve adatbeszerzési gyakorlatra, *a MEH részére készített tanulmány*
- KOPINT DATORG (2005b): Vitaanyag a közszektor teljesítménymérésére alkalmas indikátorokkal kapcsolatos munkaanyagok alapján, *a MEH részére készített tanulmány*
- KOPITS, G. (ed.) (2004): Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets, Background, Analysis and Prospects, *Palgrave, Macmillan*
- KOVÁCS Á. (2003): Pénzügyi ellenőrzés, változó erőterben, *Perfekt Tanácsadó, Oktató és Kiadó Részvénytársaság*
- KOVÁCS Á. (2004): Államháztartás és modernizáció, *Előadás a Magyar Jogász Egylet és a Magyar Közgazdasági Társaság konferenciáján, Balatonfüred, május 21.*
- KOVÁCS Á. (2005a): Az állami feladatok meghatározása a modernizáció sarkköve, *Ellenőrzési Figyelő*, 3. szám, 19–26. oldal
- KOVÁCS Á. (2005b): Versenyképesség és államháztartás, *Alternatív forgatókönyv – választáshoz, Pénzügyi Szemle összevont szám*, 25–47. oldal
- Közigazgatás-fejlesztési füzetek 2. (2000): A regionális és települési kormányzati rendszer modernizációja Magyarországon, *Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság, The World Bank*
- Közigazgatás-fejlesztési füzetek 5. (2001): A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere, *Miniszterelnöki Hivatal közigazgatás- és területpolitikai államtitkárság, The World Bank, Magyar Közigazgatási Intézet*
- KPMG (2005): Az állam feladatainak újradefiniálása New Public Management koncepciója alapján, *a Miniszterelnöki Hivatal részére készített tanulmány*
- LANE, J. E. (1997): Public Sector Reform, Rationale, Trends and Problems, *SAGE Publications*
- LÁSZLÓ Cs. (1994): Tépett vitorlák, Az államháztartásról közgazdasági és jogi szempontból, *Aula Kiadó*
- LÁSZLÓ Cs. (2001): Vargabetűk az államháztartási reform tízéves történetében, *Közgazdasági Szemle, október*, 844–864. oldal
- LŐRINCZ L. (2005): A hatékony állam, *Magyar Közigazgatás*, 8–9. szám, 449–453. oldal
- Magyar Köztársaság Kormánya (2005): Aktualizált Konvergenciaprogram
- NÉMETH J. (szerk.) (2006): Kistérségi tervezési módszertan, *BM IDEA Program, Országos Területfejlesztési Hivatal, TÖOSZ*

- PÁLNÉ KOVÁCS I. (2001): Regionális politika és közigazgatás, *Dialóg Campus, Budapest–Pécs*
- PÉTERI G. (2005): Hogyan csináljunk reformot? Dániai tanulságok Magyarország számára, *Kézirat az IDEA Program számára, október*
- POLLIT, CH.–BOUCKAERT, G. (2004): Public Management Reform, A Comparative Analysis, *Second Edition, Oxford University Press, Oxford*
- SÁNTHA G.–VIGVÁRI A. (2006) : A nemzetgazdasági tervezési rendszer szervezeti és intézményi rendje, A korszerű költségvetési technikák alkalmazásának feltételei, In: Vigvári A. (szerk.) (2006): Vissza az alapokhoz! *Új Mandátum Kiadó*
- SÁRKÖZY T. (2006): Az állam potenciázavarai, *HVG ORAC Kiadó*
- SIVÁK J. (2005): Helyben járás, vagy lépésváltás? (Trendek és kényszerek a közigazgatás korszerűsítésében) *Magyar Közigazgatás, 1. szám, 1–15. oldal*
- TURCSÁN K. (2006): Az államháztartási reform jogalkotási aspektusai, Az Államháztartási törvény újrakodifikálásának dogmatikai alapjai, In: Vigvári A. (szerk.) (2006): Vissza az alapokhoz! *Új Mandátum Kiadó*
- VARGA S. (2004a): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban I., *Pénzügyi Szemle, május, 480–501. oldal*
- VARGA S. (2004b): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban II., *Pénzügyi Szemle, június, 631–648. oldal*
- VEREBÉLYI I. (1995): A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai, *Magyar Közigazgatás, 2. szám*
- VEREBÉLYI I. (1996): A kormányzás és közigazgatás reformjának tervezete, *Magyar Közigazgatás, 4. szám*
- VEREBÉLYI I. (2000): Önkormányzati rendszer-váltás és modernizáció, *Magyar Közigazgatás, 9., 10., 11. szám*
- VIGVÁRI A. (2004): Kormányzati hatékonyság és eredményesség monitorizálása, Tanulmány a Miniszterelnöki Hivatal Stratégiai Elemző Központja számára, *Kézirat*
- VIGVÁRI A. (szerk.) (2005a): Félúton, Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, *IDEA Program, TÖOSZ, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest*
- VIGVÁRI A. (2005b): Közpénzügyeink, *KJK-KERSZÖV Üzleti Kiadó Kft.*
- VIGVÁRI A. (szerk.) (2006): Vissza az alapokhoz! *Új Mandátum Kiadó*

Terták Elemér¹

Az Európai Unió 2007–2013. évi pénzügyi kerettervéről

*A jövőt nem megjósolni, hanem megteremteni kell.
Antoine de Saint-Exupéry²*

Az Európai Unió költségvetési politikájának kialakítását az elmúlt évtizedekben visszatérően heves viták, nézeteltérések jellemezték. A Tanács és a Parlament közötti hatásköri viták társultak az egyes tagországok között a méltányos teherviselés kérdésében felmerült – gyakran heves – nézetkülönbségekkel. Ezekből a vitákból leszűrt tapasztalatok alapján a szereplők olyan szabályokat és eljárásokat dolgoztak ki, amelyek ugyan nem tudták a vitáknak elejét venni, de biztosították az unió pénzügyi cselekvőképességét. Ugyanakkor a kialakult rendszer kívülálló számára nehezen áttekinthető komplexitásra tett szert. A közösségi költségvetés számára a 2004. májusi bővítés, továbbá az EU már elhatározott további bővítése új kihívásokat jelent. A kevésbé fejlett országok integrálásából adódó többletköltségek kielezlik a közösség tagállamai és érdekcsoportjai közötti elosztási vitákat. Nehezíti a helyzetet, hogy az eladósodottság közben tartása a lanyha gazdasági növekedés közepette és a népesség előregedése miatt még a gazdagabb tagállamok számára is megnehezedett, s ezért a közösségi befizetések növelése jószerint vállalhatatlan teherként jelentkezik. Ilyen feltételek közepette kell az előttünk álló 2007–2013-as időszakra szóló Agenda 2007 elnevezésű pénzügyi perspektívában megállapodni.

Cikkemben az új pénzügyi perspektíva elfogadásának rögzös útját mutatom be, egyszerű-

smind hozzá kívánok járulni a közösségi költségvetésről széles körben tapasztalható ismerethiány mérsékléséhez. A tavaly ősszel készített Eurobarometer elnevezésű felmérés szerint a magyar megkérdezettek a legnagyobb arányban az adminisztrációs és személyi költségeket jelölték meg azon területként, amely a legnagyobb arányban részesedik az EU költségvetéséből. Valójában az EU költségvetési kiadásainak legnagyobb része a mezőgazdaság területére irányul, az igazgatási kiadásokat a válaszadók jelentősen túlbecsülték, mivel ezek összességében a költségvetés mindössze 6 százalékát teszik ki.

Végül, de nem utolsó sorban a cikk választ kíván keresni arra a kérdésre, hogy mit kell feltétlenül elkerülni és hova kell a jelenleginél jóval nagyobb erőket összpontosítani annak érdekében, hogy a közben szintén sokat változó térségünkben Magyarország megőrizze, s ha lehet, még növelje is jelenlegi szerepét. Bizonyosnak tűnik: az EU következő bővítési hullámával s a 15 milliós balkáni térség előbb-utóbb bekövetkező csatlakozásával megváltozik az unióban elfoglalt helyünk. A most következő hétéves időszakot kell maximálisan felhasználni arra, hogy jól kidolgozott stratégiák, fejlesztési koncepciók alapján stabil helyet vívjon ki magának az ország az európai közösségben. Emellett áttekintem azokat a kérdéseket,

amelyekben a következő pénzügyi perspektíva előkészítésekor állást kell foglalni.

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖLTSÉGVETÉSÉRŐL

A Római Szerződés egyik alapvető célja Európa népei közötti gazdasági és politikai unió létrehozása. E cél elérése érdekében a tagországoknak bizonyos feladatokat és tevékenységeket és az ezekhez szükséges jogosítványokat fokozatosan át kell ruházniuk az unióra. A közös célkitűzések megvalósítása érdekében közös politikákat kell kialakítani és meg kell osztani annak költségeit. Hasonlóan az államok költségvetéséhez a közösségi költségvetés finanszírozása is jövedelemátcsoportosítást jelent, ez esetben a tagállamok szintjéről nemzetek feletti szintre.

Az európai integráció történetének már a kezdetén, az Európai Szén- és Acélközösség költségvetésébe is beépítették a közvetlen (saját) jövedelemforrások lehetőségét, azonban 1970-ig a kiadásokat csak a tagállamok befizetéseiből fedezték. A Közösség mindinkább arra törekedett, hogy a tagállamok nemzeti költségvetésének megkerülésével saját bevételekre tegyen szert, s ezzel növelje autonómiáját. A „saját bevétel” kifejezés persze eufemizmus, hiszen az Európai Uniónak nincs adókivetési jogon alapuló autonóm bevétele.

Kezdetben az Európai Gazdasági Közösség közvetlen bevételi forrásai a harmadik országokkal folytatott kereskedelemről származó vámbevételek és az agrárlefölözések voltak. Az 1970-es évektől kezdve azonban a saját bevételek már nem fedezték a közösség kiadásait, így újabb saját forrásként bevezették az úgynevezett áfaalapú hozzájárulást. A kiadások további növekedése hatására 1988-ban döntöttek a negyedik saját forrás, az úgynevezett bruttó nemzetijövedelem-(GNI³-)alapú forrás bevezetéséről.

Jelenleg az EU közös költségvetése négy saját forrásból táplálkozik:

① a mezőgazdasági lefölözések (vagyis a mezőgazdasági termékek világpiaci ára és a Közösségen belüli támogatott ár különbsége, egyfajta „mozgó” vám),

② a Közösségen kívüli országokból származó behozatal után fizetett vámok,

③ a hozzáadottérték-adó (áfa) alapján meghatározott százaléka és

④ a negyedik forrás, – amely az első hármat egészíti ki – a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) arányában fizetett hozzájárulás.

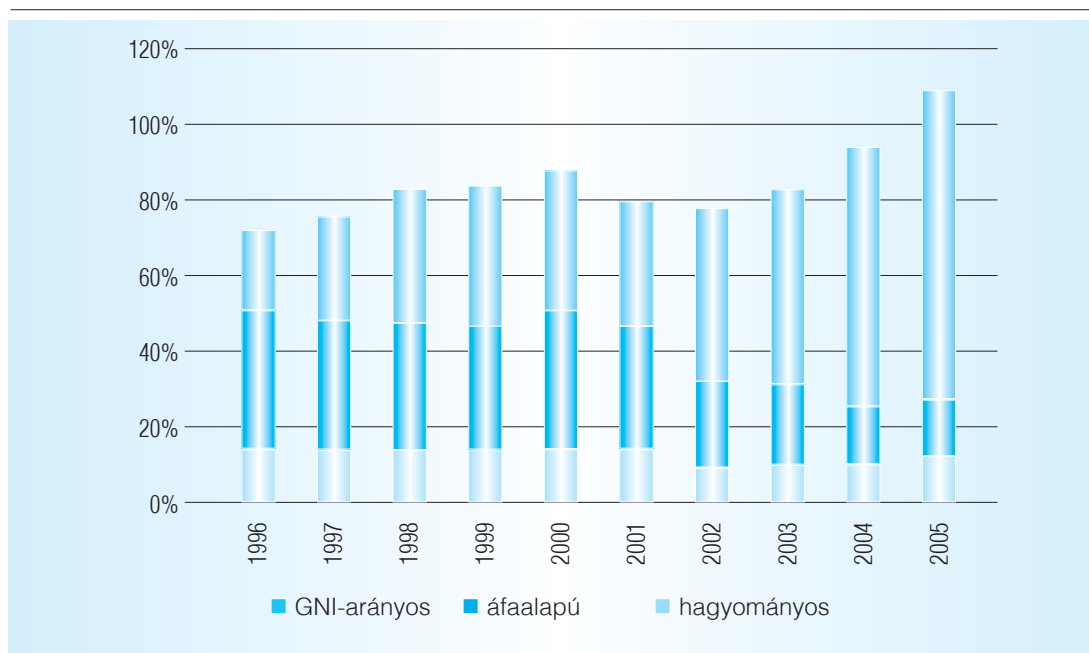
A négy jogcímen együttesen az egyes tagállamok a GNI-jüknek legfeljebb 1,27 százalékát tartoznak évente befizetni.

Bevételek a felsoroltakon kívül néhány kevésbé jelentős forrásból is származnak: az európai tisztségviselők adóbefizetéseiből, az Európai Bizottság által kiszabott vállalati pénzbírságokból és az előző évről áthozott többletből. (Lásd: 1. ábra)

Az említett finanszírozási források alternatívájaként időről-időre felmerül egy önálló európai adó bevezetésének gondolata. Ettől a javaslattól az unió nagyobb pénzügyi önállóságát, valamint az EU tevékenységével összefüggő kiadások nagyobb átláthatóságát várják. Az ellenzők viszont attól tartanak, hogy ha a tagállamok mellett az unió is adókivetési jogra tenne szert, akkor tovább növekedne a már amúgyis magasnak tartott adóterhelés, és rámutatnak arra: a politikai viták alapvetően a költségvetés kiadási oldalával kapcsolatban törnek ki, tehát egy új bevételi forrás ezeket nem szüntetné meg. Tekintettel azonban arra, hogy ilyen reform megvalósításához a tagállamok egyhangú hozzájárulása szükséges, belátható időn belül aligha lehet egy európai adó bevezetésével számolni.

A saját forrásokról hozott 2000. évi határozat néhány kisebb reformot eredményezett. Az áfaalapú források kulcsának 2004-ben életbe lépett módosítása a korábbinak a felére – fél százalékra – csökkentette ennek a forrásnak a jelentőségét. A hagyományos forrásoknál pedig a beszedés fejében a korábbi 10 százalékos költség-

A BEVÉTELEK FORRÁSSZERKEZETE AZ EU-BAN 1996–2005 KÖZÖTT



térítés 25 százalékra emelkedett. (Igaz, a vámtarifaszint csökkentése miatt ez nem jelent túlzott engedményt a tagállamoknak.). A brit visszatérítés⁴ rendszere is kisebb módosításon ment keresztül: olyan technikai korrekciókra került sor, amely kizárta, hogy a bővítésből eredően az Egyesült Királyság az addigi automatizmus révén előnyre tehesen szert. A legnagyobb nettó befizetést teljesítő négy tagállam (Németország, Hollandia, Svédország és Ausztria) pedig a többi tagországhoz képest némi kedvezményt kapott a brit visszatérítés finanszírozása terén. A közös költségvetés főösszege 2001-ben 92,6 milliárd eurót tett ki a kiadási oldalon, ami a közösségi GNI 1,08 százaléka volt.

2001-ben az unió polgárai fejenként átlagosan 214 eurót fizettek be a költségvetésbe. A legmagasabb összeget a luxemburgi polgárok állták (583 euró fejenként), míg Görögország és Portugália 126, illetve 128 euróval járult hozzá fejenként. A költségvetés bevételeinek legnagyobb része a negyedik, a GNI-alapú forrásból származott (37,5 százalék), az áfaalapú bevételek nagyjából hasonló, 33 százalékos arány-

nyal részesedtek, a mezőgazdasági és a cukorlefölözések alig 2,1 százalékot, a külső országokból származó behozatalra kivetett vámok pedig közel 15 százalékot tettek ki.

A pénzügyi perspektíva bevezetése

A pénzügyi perspektíva (kitekintés) eszközét 1988-ban vezették be. Előzménye az volt, hogy a Tanács felkérte Jacques Delors-t⁵, a Bizottság akkori elnökét, hogy 1986. decemberi londoni ülésére terjesszen elő egy jelentést az unió pénzügyeiről. Spanyolországnak és Portugáliának év eleji felvétele ugyanis jelentős többletigényhez vezetett a strukturális alapok tekintetében, a mezőgazdasági termékek világpiaci árának alakulása pedig azzal fenyegetett, hogy a közös agrárpolitika változatlan fenntartása esetén 1987-ben a kifizetések már olyan mértékűt ölténének, amire nem lesz fedezet.

Delors bízott abban, hogy a tagállamok – ha csak nem kívánják, hogy a gazdag régiók még gazdagabbá, a szegények pedig még szegényeb-

bekké váljanak – javaslatait a fokozott szolidaritás (kohézió) felismert szüksége alapján értékelik. Emellett számot vetett azzal a körülménnyel, hogy az 1986-ban elfogadott Egységes Európai Okmány előírta, hogy a közösség egyes területeken, így a kutatás terén is nagyobb szerepet vállaljon, amely óhatatlanul többletforrásokat igényel a költségvetésből. Javaslataiban indítványozta a strukturális alapok öt év alatti megkésztetését, több kutatási támogatás előirányozását, a mezőgazdasági felesleg kezelését szolgáló intézkedéseket, továbbá az unió költségvetése megállapítása olyan új keretének kialakítását, amely öt évre előre állapítja meg a fő kiadási tételek összegét és arányát („pénzügyi perspektíva”).

A javaslatok fogadtatása a tagállamok részéről meglehetősen vegyes képet mutatott. A német kormány nem vette jó néven a nettó befizetés további növelésének kilátását, amely a strukturális alapok bővítéséből következett, míg *Margaret Thatcher* kormánya a KAP kiadásainak szigorúbb ellenőrzését és általában valamennyi kiadás szigorúbb kontrollját szorgalmazta. 1987 végéig nem született meg a megállapodás, ezért a Tanács rendkívüli ülését kellett 1988 februárjára összehívni.

A Tanács brüsszeli rendkívüli ülésén úgy sikerült a válságot elkerülni, hogy megállapodtak a strukturális alap kétszeresére való növelésének ötről hat esztendőre való széthúzásában, egy GNI-arányos befizetésen alapuló új saját forrás megteremtésében, a közös agrárpolitika kiadásai növelésének korlátozását szolgáló irányelvben⁶, valamint abban, hogy 1992-re a költségvetés terjedelme nem haladja meg a GNI 1,2 százalékát. Végezetül elfogadták a középtávú költségvetési tervezésre tett javaslatot és megegyeztek abban is, hogy a pénzügyi perspektívát 1992-ben felülvizsgálják.

A közösségi kiadásokat az évenkénti költségvetés megállapításával hagyják jóvá. Ebben irányozzák elő az egyes politikák keretében teljesíthető kiadásokat. A középtávú kitekintés el-

készítése azért fontos, mert számos politika megvalósítása többéves folyamat, ezért szükséges, hogy az egymást követő éves költségvetések számára az egyes programokkal konzisztens keretfeltételeket állapítsanak meg. A pénzügyi perspektíva lényegében egyfajta tervezési segédletként szolgál az időszak során születő éves költségvetések kidolgozásához. A pénzügyi perspektívában egyfelől rögzítik a kiadások felső határát, másfelől a kiadások szerkezetét az egyes kiadási jogcímek előirányzatainak megállapításával. Egy, a költségvetési fegyelemlről és a költségvetési eljárás javításáról szóló, 1999. május 6-án létrejött intézményközi megállapodás keretében pedig a Bizottság, a Parlament és a Tanács egyetemesen kötelezettséget vállalt arra, hogy az elfogadott kereteket a kitekintés időszakában maradéktalanul betartják. A három intézmény számára egyaránt kötelező keret létrehozása az elmúlt tizennyolc év során igen hasznosnak bizonyult: segítségével el lehetett kerülni az éves költségvetés felállítása során korábban „menetrendszerűen” megismétlődő válságokat. Ezek a válságok döntően a Tanács és a Parlament közötti szüntelen hatásköri vitákból eredtek. 1975 óta ugyanis a költségvetés megállapításának joga megoszlik a két intézmény között: az úgynevezett kötelező kiadások (ilyenek a Szerződésből, valamint a belőle levezetett másodlagos jogból eredő kötelező feladatok elvégzése érdekében felmerülő kiadások) megállapításában a Tanácsot illeti az utolsó szó. Ezzel szemben a nem kötelező feladatoknál a Parlamenté a végső döntés joga. Míg a közös agrárpolitika a kötelező feladatok közé tartozik, addig a strukturális és regionális politika nem kötelező feladatnak számít. Minthogy az egyes feladatok felosztása erre a két csoportra meglehetősen önkényesnek mondható, ezért a döntési kompetencia óhatatlanul heves viták forrása. A feszültséget fokozza még a Parlament azon rendszeres törekvése, hogy a nem kötelező feladatoknál az őt megillető költségvetési jogosítványokat a közösségi politikákra gyakorolt na-

gyobb befolyás elérésére is felhasználja. Noha a pénzügyi perspektíva eszközének bevezetésével az említett törésvonalak nem szűntek meg, ám az éves költségvetés felállítása során a nézetkülönbségek éle jócskán letompult.

A pénzügyi perspektíva előirányzatai határozzák meg tehát az egyes kiadási jogcímek súlyát. Súlyánál fogva a legjelentősebb az agrárpolitika, a kiadások mintegy 43 százaléka erre a területre összpontosul. Ezt követi 34 százalékkal a strukturális politika. A belső politikákra (köztük a legjelentősebb kutatási támogatásra) 7,4 százalék jut, míg a külső politikákra és az új tagállamoknak juttatott kiegyenlítésekre 9 százalék. A tartalékok képzésére 0,4 százalékot, az igazgatási feladatok kiadásaira 6 százalékot fordítanak.

A Bizottságnak a 2000–2006-os időszakra vonatkozó pénzügyi perspektívával kapcsolatos elgondolásait 1997 júliusában az Agenda 2000 címet viselő dokumentumban tették közzé. Az anyag arra a következtetésre jutott, hogy a néhány alapvető közösségi politika elkerülhetetlen reformja és a bővítés első hullámából eredő többlet igények kielégítése az 1,27 százalékos költségvetési plafon megemelése nélkül is lehetséges. Az 1998-ban közzétett részletesebb számítások a 15 tagországban évenként 2,5 százalékos, az új tagállamokban évenként 4 százalékos növekedést feltételeztek. A Tanács 1999. márciusi berlini ülése megállapodott az Agenda 2000 kereteiben. A megállapodás abból indult ki, hogy a bővítés első hulláma során hat új tagállam csatlakozik és a bővítés többletköltségeire (előcsatlakozási források, a mezőgazdasági kiadások és a strukturális alapok növekménye) 2006-ra 18,6 százalékkal bővítik a költségvetést. A bővítésre szánt forrásokat „zárólták”, azaz azokhoz a 15 tagállam nem férhetett hozzá.

Mint láthattuk, az Európai Unióban a legelkeseredettebb viták mindig is a pénzről folytak. Ez részben abból ered, hogy a közösségi költségvetés óhatatlanul hasonlít a zérusösszegű játékokhoz: bármely tagország csak a többi rovására juthat többletkez. De fakad ez abból is, hogy noha

az EU költségvetésének terjedelme meglehetősen szerény (alig valamivel haladja meg a GNI 1 százalékát, ami a tagországok együttes költségvetési kiadásainak mintegy 2 százalékának felel meg), ám főösszege az egyes tagországok költségvetéséhez képest így is jelentős összeget tesz ki.

AZ ÚJ PÉNZÜGYI PERSPEKTÍVA MEGSZÜLETÉSE

A közösség negyedik pénzügyi perspektívája, amely a Delors I-et (1988–1992), a Delors II-t (1993–1999), valamint az Agenda 2000-et (2000–2006) követi, a 2007-től 2013-ig terjedő időszakra szól és az Agenda 2007 nevet viseli. Az idő múlásával egyre sürgetőbbé vált, hogy a következő időszak pénzügyi keretfeltételeit meghatározó megállapodás megszülessen, kiváltképpen azért, mert előre látható volt, hogy igen kemény tárgyalásokat kell folytatni a megállapodás elérése érdekében.

Az áthidalandó nehézségeknek több forrása is volt. Az Európai Unió az elmúlt évek során számos új feladatot vállalt a belső biztonság megőrzése és megerősítése – így a külső határok ellenőrzése, a menekültügy és a migráció egyes részterületei –, valamint a külpolitika terén. A tíz ország 2004. évi csatlakozása, továbbá Bulgária és Románia 2007-re tervezett felvétele pedig a hagyományos politikák terén jelentett új kihívásokat: az addigi támogatáspolitikák változatlansága ugyanis a közös agrárpolitika, valamint a strukturális és regionális politika a költségvetés terjedelmének ugrásszerű növelését vonta volna magával. De a régi tagországok között is feszültségek mutatkoztak. Németország, Hollandia és Svédország úgy ítélte meg, hogy aránytalan terhet visel a közösségi finanszírozás terén, míg a kedvezményezett országok a számukra előnyös pénzügyi politika folytatására törekedtek. A vita középpontjában a nettó pozíció koncepciója állt. A nettó pozíció a teljesített közösségi befizetések és az EU-tól

NETTÓ BEFIZETŐK, NETTÓ TÁMOGATOTTAK ÉS AZ ÉLETSZÍNVONAL (2003)

| | Nettó pozíció összesen (millió euró) | Nettó pozíció a GDP százalékában | Egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson (EU-15 = 100) |
|--------------------|--|-------------------------------------|--|
| Luxemburg | -56,2 | -0,28 | 196,7 |
| Írország | 1564,6 | 1,40 | 121,3 |
| Dánia | -213,7 | -0,11 | 112,4 |
| Ausztria | -336,2 | -0,15 | 112,0 |
| Hollandia | -1956,1 | -0,43 | 110,8 |
| Egyesült Királyság | -2763,3 | -0,16 | 108,6 |
| Belgium | -775,1 | -0,28 | 107,9 |
| Svédország | -950,4 | -0,36 | 105,5 |
| Finnország | -20,7 | -0,01 | 103,5 |
| Franciaország | -1910,9 | -0,12 | 101,6 |
| Németország | -7651,8 | -0,36 | 99,0 |
| Olaszország | -793,6 | -0,06 | 97,9 |
| Spanyolország | 8733,2 | 1,21 | 89,6 |
| Görögország | 3368,2 | 2,22 | 74,1 |
| Portugália | 3482,0 | 2,66 | 68,1 |

Forrás: Európai Bizottság, Eurostat

igénybe vett támogatások egyenlege. A nettó pozíció ugyan a kedvezményezettség mértékének megállapítása tekintetében bizonyos módszertani gyengeségeket mutat, mégis nagyjából jól jelzi a terhek megoszlását. Az erősen megterhelt tagállamok joggal nehezményezték, hogy a velük közel azonos fejlettségű (sőt esetenként fejlettebb) országok kevésbé veszik ki részüket a kevésbé fejlett országok javára történő újraelosztásból. (Lásd: 1. táblázat)

A táblázatban az egyes régi tagországok az egy főre jutó GDP csökkenő sorrendjében szerepelnek. A nettó pozíciót abszolút összegben és a nemzeti GDP-hez viszonyítva is bemutatja. Mint látható, Hollandia, Németország és Svédország járul hozzá GDP-jéhez viszonyítva a legnagyobb mértékben a közösségi bevételekhez. Ez az arány aligha vezethető le az elért jóléti színvonalból. Egyes gazdagabb tagállamok ugyanis a GDP-jükhöz viszonyítottan kevésbé járulnak hozzá a közösségi kiadások finanszírozásához, sőt Írország még

nettó bevételre is szert tesz. A jelentős eltérések döntően az unió kiadási szerkezetéből adódnak: azok az országok kerülnek kedvezőtlenebb helyzetbe, amelyek adottságaiknál fogva kevésbé részesülnek a támogatásintenzív agrár- és strukturális politikák áldásaiból. Ráadásul az ez utóbbi körbe tartozó több tagország a saját költségvetésének konszolidálásával is küszködik, így azok érthetően erőteljesen igyekeztek a kiadásokat – köztük a közösségi költségvetéshez történő hozzájárulásuk nagyságát – kordában tartani, lefaragni.

Csatározások

A csatározások ezért már jóval azelőtt megkezdődtek, mint ahogy az Európai Bizottság betervezte volna a maga javaslatát az új pénzügyi kitekintésre. 2003 decemberében a hat legnagyobb nettó befizetést teljesítő tagállam (Németország, Nagy-Britannia, Franciaország, Hol-

landia, Svédország és Ausztria) azt sürgette, hogy a költségvetés terjedelme maradjon az EU GNI-jének 1 százaléka alatt annak ellenére, hogy küszöbön állt tíz ország – köztük Magyarország – csatlakozása, s tudott volt, hogy további két ország csatlakozása várható az új költségvetési perspektíva időszakának kezdetén. A hat ország közös kezdeményezése persze csak éppen leplezte a közöttük is fennálló komoly érdeklönbségeket. Így például Nagy Britanniának elemi érdeke fűződik a jelenlegi visszatérítés megőrzéséhez, a franciák pedig az agrárszektor nemzetgazdasági jelentősége miatt ragaszkodnak a hatályos agrártámogatási rendszer minél teljesebb fenntartásához. A nettó befizetők érdekérvényesítési képességét továbbá gyengíti az a körülmény, hogy egyes országokon belül is mutatkoznak érdekütközések. Így például szövetségi szinten Németország érdekelt volna a regionális támogatások lefaragásában, ugyanakkor a kelet-németországi tartományok az eddigi támogatásintenzitás megőrzésére törekednek.

A Bizottság a 2004-ben benyújtott előterjesztésében a költségvetés bővítését tartotta szükségesnek, szorgalmazva, hogy a kötelezettségvállalás felső határát legalább a GNI 1,24 százalékában, a befizetéseket pedig a GNI 1,14 százalékában, azaz 929 milliárd euróban állapítsák meg, hangsúlyozva, hogy csak ebben az esetben lehet az EU előtt álló új kihívásoknak megfelelő hiteles programot kidolgozni. A Parlament hasonló indokok alapján a 2007-tel kezdődő hétéves időszakra a Bizottság által javasoltnál 5 százalékkal magasabb, 975 milliárd eurós főösszeget tartott volna szükségesnek.

A távozó *Prodi*-bizottság által 2004. február 10-én beterjesztett javaslat jócskán mellőzte az általa felkért, belga *André Sapir* közgazdász professzor vezette tanácsadó testület javaslatait. A Sapir-csoport arra a következtetésre jutott, hogy az EU költségvetése a jelen formájában olyan „történelmi erekllye”, amely már kevésbé képes hozzájárulni Európa gazdasági növekedéséhez. Ezért a költségvetés szerkezetének meg-

reformálására tett javaslatot, nevezetesen arra, hogy a költségvetést osszák fel egy növekedési alapra (beleértve a kutatás-fejlesztést), egy konvergenciaalapra, amely magába foglalna valamennyi jelenlegi térségi támogatást és az új, viszonylag kevésbé fejlett tagországokra összpontosítana, továbbá egy szerkezetkorszerűsítési alapra, amely az egyes válságáztatoknak – köztük a mezőgazdaságnak – nyújtana támogatást a szerkezetváltáshoz. Javaslatot tett arra is, hogy az EU a mezőgazdasági támogatásra fordított kiadásainak arányát az addigi 40 százalékról csökkentse le mindössze 15 százalékra.

A Bizottság javaslata jóval konzervatívabb volt a Sapir-féle elgondolásoknál, s csupán meglehetősen óvatos változtatásokat kezdeményezett, ami részben a politikai realitások figyelembevételével függött össze. Így például kőbe vésettnek tekintették *Chirac* francia elnök és *Schröder* német kancellár 2002. októberi brüsszeli megállapodását a mezőgazdasági támogatásokról. Emellett a javaslat – ahelyett, hogy a regionális támogatásokat az új tagországok javára csoportosította volna át – a strukturális alapok több mint felét a 15 régi tagállamnak juttatta volna, jóllehet kettő kivételével ezekben az országokban az egy főre jutó GDP meghaladta az EU átlagát. A Bizottság javaslatának egyedüli lényeges új eleme a növekedés és a versenyképesség serkentésére szánt előirányzat növelése volt, azonban az agrártámogatásokra és a strukturális alapokra 2007 és 2013 között változatlanul a költségvetés oroszánrésze – 33 és 36 százalék – jutott volna. A Bizottság emellett javasolta, hogy a 2006 utáni első pénzügyi perspektíva ismét 7 évre szóljon, de azt követően 5 éves tervezési időszakok kövessék egymást.

Magyarország álláspontja

Magyarország a maga részéről jó kiindulási alapnak tartotta a Bizottság előterjesztésében foglalt javaslatokat. Az előterjesztés ugyanis

közel állt Magyarország ama álláspontjához, miszerint a 2006 utáni pénzügyi perspektívának hiteles módon kell biztosítania a kibővített unióban az eddigi közösségi politikák további finanszírozását és az új feladatok finanszírozását. A közösségi politikák közül Magyarország számára különös jelentőséggel bírt a kohéziós, valamint a mezőgazdasági politika; az unió előtt álló új kihívások közül pedig a versenyképesség növelésére szolgáló kutatás-fejlesztés támogatása, továbbá a közös külső határvédelem és az új szomszédsági politika.

Magyarország szorgalmazta, hogy az új pénzügyi keretek kiadási szerkezete biztosítsa a közösségi szolidaritás elvének megvalósítását a kohéziós politika fenntartása révén. Az újonnan csatlakozó tagállamok lakosságának jelentős hányada ugyanis olyan régióban él, ahol a közösségi támogatás közvetlenül képes hozzájárulni a társadalmi, gazdasági és területi egyenlőtlenségek felszámolásához. Az uniós támogatás munkahelyeket teremt, támogatja a helyi és az országos infrastruktúra fejlesztését, segíti a vállalkozások megerősödését, hozzájárul a környezet megővéséhez. A magyar álláspont szerint az új tagállamok régióinak olyan mértékű támogatásban kell részesülniük, amely összevethető a régi tagállamok kedvezményezett régióinak eddigi támogatásával. Ennek nagysága az uniós szabályozás szerint az ország nemzeti jövedelmének legfeljebb 4 százalékát érheti el⁷. Emellett a tagállamoknak a piaci alapú és a közvetlen kifizetések 2013-ig évente 1 százalékos nominális növekedéséről 2002 októberében létrehozott megállapodását Magyarország a költségvetési tervezésre kihatással lévő adottságnak tekinti. A magyar álláspont szerint ahhoz, hogy az unió a globális piacon folyó versenyben helyt tudjon állni, a jelenleginél több kutatási, fejlesztési és innovációs beruházásra van szükség, több befektetésre a humán erőforrásokba.

Mínthogy Magyarország álláspontja szerint egyszerre szükséges továbbvinni az eddig meghatározó szerepet játszó közösségi politikákat,

biztosítani a kibővítésből adódó finanszírozási igényeket és megfelelni az új feladatoknak, támogatva a Bizottságnak azt a javaslatát, miszerint az új pénzügyi perspektíva kiadásainak felső határa ne legyen alacsonyabb, mint a jelenlegi szint, továbbá szükségesnek tartotta a kötelezettségvállalások felső határát a Közösség összesített bruttó nemzeti jövedelmének legalább 1,24 százalékában megállapítani. Mindemmellett – a legnagyobb nettó befizető országok törekvéseire reagálva – Magyarország nem értett egyet olyan visszatérítési rendszerekkel, amelyek a nettó pozíció alapján történő visszatérítést irányozzák elő.

Kemény viták után kompromisszum

A hat nagy nettó befizető törekvése és a Bizottság javaslata között elég számottevő volt a különbség: az évente 215 millió eurót, a hétéves időszak egészében pedig mintegy 1,5 milliárd eurót tett ki. A Parlament a 2005. június 8-án közzétett jelentése közelíteni kívánta a két álláspontot, s 1,07 százalékos költségvetési plafonra tett javaslatot. A 2005. júniusi csúcstalálkozó felé közeledve néhány nettó befizető jelezte, hogy kész valamivel magasabb költségvetéshez hozzájárulni, de ezt bizonyos feltételek teljesüléséhez kötötte. A megállapodás elérése érdekében a soros luxemburgi elnökség inkább a nagybefizetők számára kedvező kompromisszumra tett javaslatot. A brit kormányfő azonban a Tanács ülésén radikális – szerkezeti változtatásokat is követelő, egyszersmind a brit visszatérítés fenntartásához ragaszkodó – javaslatot terjesztett elő. Emiatt azonban a júniusi csúcstalálkozón a luxemburgi kormányfő erőfeszítései ellenére sem jött létre megállapodás.

A brüsszeli csúcs kudarca ellenére 2005. július 1-jével kezdődött brit elnökség alatt újabb intenzív tárgyalásokra került sor a tagországok között. Ezek eredményeképpen a múlt év decemberére végül sikerült megállapodás közeli

állapotba kerülni. A kötelezettségvállalások 1,03 százalékos GNI-arányos nagyságát a nettó befizető tagállamok nagy része el tudta volna már fogadni, jóllehet Svédország további megtakarítások elérését szorgalmazta. Lengyelország és Magyarország viszont a luxemburgi ajánlathoz képest 3 százalékkal csökkentett költségvetést az új tagállamok kohéziós támogatásának jelentős csökkentése (–8 százalék), illetve a kibővült unió növekvő finanszírozási igényei miatt nem minősítette elfogadhatónak, s azt a három balti állam sem tartotta megfelelőnek. A költségvetés nagyságára végül meghatározó jelentőségű volt a legnagyobb befizetést teljesítő Németország bejelentése, miszerint legfeljebb 1,04–1,05 százalékos GNI-arányos felső határt el tud fogadni. Ennek nyomán a harmadik brit keret 1,045 százalékos felső határát 862 milliárd eurós kötelezettségvállalási és 821 milliárd eurós kifizetési előirányzat szintjén a tagállamok elfogadták.

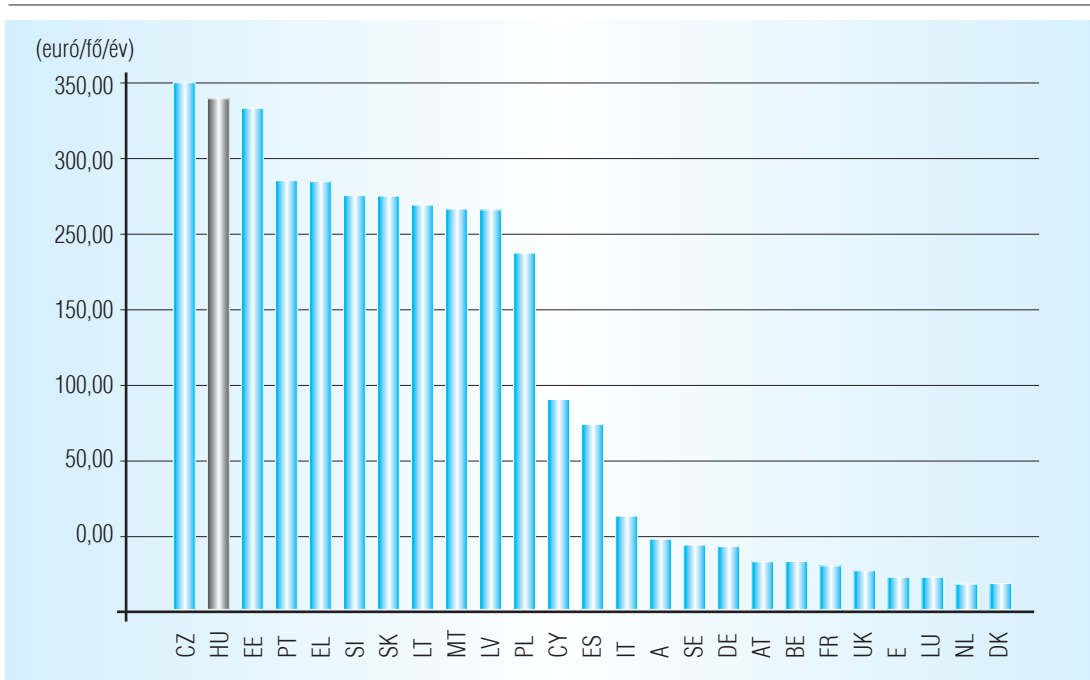
A csúcstalálkozó munkavacsoráján folytatott vitában az új tagállamok nagyobb támogatása mellett négy nagy nettó befizető, valamint Belgium és Luxemburg állt ki. Ugyanakkor négy új tagállam számára a kisebb nagyságú kohéziós támogatás tudomásul vételét egyrészt a megajánlott egyedi kedvezmények, másrészt a felhasználási szabályok tervezett szigorításának elmaradása, illetve könnyítése tette elfogadhatóvá. A felhasználási szabályoknál kiemelt jelentőségű volt a vissza nem térítendő áfa finanszírozhatóságának fenntartása, az uniós társfinanszírozás lehetséges felső határának 85 százalékra emelése, a köz- és magánforrásból vegyesen finanszírozott projektek (PPP) költségeinek elszámolhatósága, valamint a lakhatási feltételeket javító támogatás lehetőségének megteremtése. A Kohéziós Alapnál a költségvetési kötelezettségvállalás automatikus visszavonása időtartamára vonatkozó $n+2$ -szabály⁸ bevezetése ellen az új tagállamok egységesen léptek fel. A végső megállapodásba ezért az időszak első négy évére az $n+3$ -szabály bevezetése került be.

A brit visszatérítés 8 milliárd euróval javasolt csökkentését a tagállamok túlnyomó többsége kevésnek tartotta a kibővítés költségeinek méltányos teherviselése szempontjából. A visszatérítést a várakozásoknak megfelelően több tagország is bírálta. A kialakult megállapodást, amely az új tagállamok javára allokált költségek fokozatos kivezetését jelenti a brit visszatérítés számításából, végül a brit miniszterelnök, a német kancellár és a francia elnök közötti kompromisszum alapozta meg. A megállapodás a brit visszatérítés számításából 2009-től indulóan, fel-felülről ütemben, 2011-től pedig teljes mértékben kiveszi az új tagállamok javára allokált költségeket, a KAP kivételével. Ugyanakkor a visszatérítés csökkenéséből adódó brit befizetés növekedését az alku 2007–2013 közötti időszakra 10,5 milliárd euróban maximalja.

A kialakult egyedi kedvezmények és a kohéziós politika felhasználási szabályainak rugalmasabbá tétele fejében a tagállamok többsége már el tudta volna fogadni a második brit tárgyalási keret csökkentett főösszegét is. A felajánlott egyedi kedvezményeket – részben elvi megfontolásokból, részben a felajánlások csekélynek tartott mértéke miatt – azonban hazánk és még további hat – többnyire új – tagállam nem tartotta elégségesnek. Az ő igényeiket végül a harmadik brit tárgyalási keret jórészt kezelni tudta, így végül sikerült konszenzusra jutni. (Lásd: 2. ábra)

A brit–francia vita másik központi kérdésében a korábbi kemény nyilatkozatok ellenére visszafogott kompromisszumos szöveget fogadtak el. A kialakított formula alapján a Bizottság 2008–2009 folyamán egy átfogó, a költségvetés minden elemére – tehát a közösségi politikákra, köztük a KAP-ra is – kiterjedő felülvizsgálati anyagot terjeszt be, ám nem tartalmaz semmiféle olyan kitétel, amely akár 2013 előtt, akár 2014-től felülvizsgálati kötelezettséget vagy automatizmust jelentene. Az elfogadott tanácsi közös álláspont 113 milliárd euróval (11,6 százalékkal) maradt el a Parlament ál-

**EGY FŐRE JUTÓ KOHÉZIÓS TÁMOGATÁSOK
2007 ÉS 2013 KÖZÖTT AZ EU 25 ORSZÁGAI KÖZÖTT**



tal eredetileg szükségesnek tartott összegtől és 60 milliárddal (6,5 százalékkal) volt kevesebb a Bizottság induló javaslatánál.

Az állam- és kormányfők között kialakult egyezség csak akkor léphet érvénybe, ha a Parlament is áldását adja rá. A Parlament azonban kevesellte a kompromisszumos összeget, legalább 12 milliárd eurós keretbővítést, továbbá nagyobb beleszólást igényelt az EU-költségvetések rendszerét felülvizsgálni hivatott 2008–2009-es vitákba. A Parlament költségvetési bizottsága eldöntötte: ha nem válik kedvezőbbé a tagállamok javaslata, akkor inkább felmondja az 1999-ben született, majd 2002-ben részben módosított háromoldalú költségvetési megállapodást. Megállapodás hiányában pedig elveszne az az intézményi keret, amelybe illeszkedve a középtávú pénzügyi tervek létezhetnek, és vissza kellene térni az éves költségvetési alkuk rendszerére. A megállapodás felmondása első pillantásra ugyan súlyos fenyegetésnek tűnhet, a szakértők szerint azonban valójában

kétélű fegyver. Értelmezés kérdése ugyanis, hogy a fenyegetés mennyiben tekinthető végzetesnek, hiszen a jelenlegi megállapodás hatálya mindenképpen lejár, 2007-től újra volna szükség. A felmondással való fenyegetőzés mindaddig súlytalannak számít, amíg nem párosul annak kimondásával, hogy a Parlament a jövőben nem kíván újabb egyezményt kötni. Erre azonban nem került sor, sőt a Parlament készséget tanúsított tárgyalások folytatására, amennyiben erre az osztrák elnökséget „tényleges mandátummal” ruházzák fel.

Reimer Böge jelentéstevő az általa jegyzett tervezetben álláspontját azzal indokolta, hogy a tagállamok által kialakított pénzügyi perspektíva „nem garantál olyan EU-költségvetést, amely a jövőre nézve előmozdítja a jólétet, a szolidaritást és a biztonságot”. A Parlament ezért – állásfoglalásával összhangban – a költségvetés főösszegének legalább 13 milliárd eurós – azaz 1,5 százalékos – növelését tartotta szükségesnek. A jelentéstervezet

szerint a tagállamok által decemberben elfogadott kompromisszum inkább a hagyományos politikákra összpontosít, „ahelyett, hogy olyan politikákra helyezné a hangsúlyt, amelyek révén az Európai Unió szembe tud nézni új kihívásokkal és a polgárok számára hozzáadott értéket tud teremteni”. A tervezet továbbá helytelenítette, hogy az európai dimenzió előmozdítása helyett a tagállamok inkább nemzeti érdekeik védelmében harcolnak. A Parlament kifogásai között szerepelt végezetül az is, hogy a tanácsi megállapodás nem rendelkezik részletes rugalmassági mechanizmusról és a Parlamentnek a felülvizsgálatban betöltött szerepéről sem.

A Tanács nagyköveti tanácsa (Coreper) és a Parlament közötti intenzív tárgyalások április elejére új kompromisszumot körvonalaztak, amely immár mindkét oldal számára elfogadhatónak tűnt. Ennek nyomán április 5-én a háromoldalú tárgyalások negyedik fordulóján,

több mint hét órás ülésezést követően megállapodott a Parlament delegációja a soros osztrák elnökséggel a 2007–2013-as uniós költségvetésről. A hét évre szóló közösségi költségvetés 4 milliárd euróval lesz nagyobb, mint az uniós állam- és kormányfők decemberi csúcstalálkozóján elfogadott 862,3 milliárdos kötelezettségvállalási keret. (Lásd: 2. táblázat)

Noha a Parlament korábban az elért többletnél háromszor nagyobb összeget követelt, azonban még így is sikerült elérnie, hogy lényegesen több jusson a lisszaboni stratégia megvalósítását segítő programokra, így például a kutatásra, fejlesztésre, a transzeurópai hálózatokra, a kis- és közepes vállalatok támogatására, valamint az oktatásra. Jelentősen, – 1 milliárd euróval – emelkedett továbbá az unió külpolitikájának költségvetése is.

A 4 milliárd eurós többletből 2 milliárd az unió hagyományos bevételi forrásai számításai szabályainak módosításából, a másik kettő pe-

2. táblázat

AZ INTÉZMÉNYKÖZI MEGÁLLAPODÁS SZÁMOKBAN

| | Növekedés a decemberi tanácsi megállapodáshoz képest (millió euróban, 2004-es árakon) |
|--|---|
| 1.a alfejezet – Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért | 2 100 |
| Transzeurópai hálózatok | 500 |
| Élethosszig tartó tanulás (Erasmus és Leonardo) | 800 |
| 7. Kutatási keretprogram | 300 |
| Versenyképesség és fejlesztés | 400 |
| Szociálpolitikai napirend (Progress) | 100 |
| 1.b alfejezet – Kohézió a növekedésért és a foglalkoztatásért | 300 |
| Strukturális alapok (területi együttműködés) | 300 |
| 2. fejezet – Természeti erőforrások megőrzése és kezelése | 100 |
| Tartalék cselekvési programokra (Life+ és Natura 2000) | 100 |
| 3.b alfejezet – Polgárság | 500 |
| Egészségügy és fogyasztóvédelem | 200 |
| Európai kultúra és polgárság (kultúra, ifjúság, európai polgárok) | 300 |
| 4. fejezet – Az EU mint globális partner | 1000 |
| Európai szomszédsági és partnerségi eszköz | 200 |
| Közös kül- és biztonságpolitika | 800 |
| Összesen: | 4000 |

dig a sürgősségi alaptól és a szolidaritási esz-
közből származik. Ezen felül 2,5 milliárd euró-
val emelték fel az Európai Beruházási Bank ga-
ranciaalapját. Az EIB így 1–1 milliárd euróval
többel finanszírozhatja a fejlesztési, valamint a
kis- és közepes vállalatokat támogató progra-
mokat, és fél milliárddal több jut a transzeuró-
pai hálózatok fejlesztésére is.

A Parlament és a tagállamok képviselői arról
is megállapodtak, hogy 2009 végén értékelik a
kölségvetés és az intézményközi megállapodás
tapasztalatait és ebbe bevonják az abban az év-
ben újraszabandó Európai Parlamentet is.
A megállapodás kitér arra is, hogy javítani kell
a közösségi források tagállami felhasználásának
minőségét, valamint a programok és a kölség-
vetés végrehajtását, ezen kívül biztosítani kell
az unió külső tevékenységeinek parlamenti
ellenőrzését is. A rugalmasságra vonatkozó
rendeletek is javultak a globalizáció kedve-
zőtlen hatásainak kiegyenlítését szolgáló alap
létrehozásával, valamint az Európai Szolidaritá-
si Alap, az azonnali segélynyújtási tartalék és a
flexibilitási eszköz megőrzésével.

Az intézményközi egyezséggel elhárult an-
nak a veszélye, hogy megállapodás híján éven-
ként kelljen jóváhagyni az unió rövid távú költ-
ségvetését. A megállapodás azt követően válik
véglegessé, hogy a középtávú kölségvetési ki-
tekintést a Parlament plenáris ülésén – várható-
an a május 15. és 18. közötti ülésnapok egyikén
– hivatalos formában is jóváhagyják a képvise-
lők. Addigra megtörténik a megállapodások
szövegének jogi és szakmai pontosítása is.
A Tanács a maga részéről a soron következő
ülésén a vita nélküli kérdések között erősíti
meg az egyezséget.

A megállapodást követően a Parlament elnö-
ke, *Joseph Borrell* kijelentette, hogy a tárgyalá-
sokon a Parlament nemcsak több forrás meg-
szerezéséért küzdött, de jobb kölségvetési
szerkezet kialakítására is törekedett. A házelnök
az eredmények közül kiemelte az Erasmus,
az egész életen át tartó tanulás, a fejlesztés és a

kis- és közepes vállalkozások támogatásának
növelését. A parlament kölségvetési jelentés-
tevője, Reimer Böge azt nyilatkozta, hogy bár
nem elégedett a megállapodással, de a jelen kö-
rülmények között egy, még éppen elfogadható
egyezség született. Böge pozitívként emlí-
tette, hogy 40 ezerrel több diák vehet majd
részt az európai csereprogramokban.

A Bizottság elnöke, *José Manuel Barroso* sze-
rint a kompromisszumos megállapodás egyér-
telmően kedvezőbb, mint a Tanács decemberi
egyezsége. A bizottság elnöke úgy vélte, az EU
immár rendelkezik azokkal a forrásokkal, ame-
lyekkel valóra lehet váltani a következő hét év
célkitűzéseit.

Röviddel később a Parlament Külügyi Bizott-
sága elfogadta *Szent-Iványi István* jelentését az
új kölségvetési kitekintés időszakára tervezett
előcsatlakozási eszközről (IPA). A bizottság
előterjesztése szerint az IPA váltaná fel a jelenle-
gi nagyszámú előcsatlakozási eszközt (Phare,
ISPA, SAPARD, CARDS, TAIEX stb.). Az új
konstrukció vonatkozna egyrészt a tagjelölt álla-
mokra (Törökország, Horvátország, Macedó-
nia), másrészt pedig a Nyugat-Balkán többi or-
szágára (Bosznia-Hercegovina, Szerbia és Mon-
tenegró, Albánia), mint potenciális tagjelöltekre.
Az Európai Parlament kezdeményezheti majd a
Bizottságnál a támogatások felfüggesztését, il-
letve visszaállítását, amennyiben azt a kedvez-
ményezett állam magatartása indokolja.

A MEGÁLLAPODÁS ÖSSZEFOGLALÁSA ÉS ÉRTÉKELÉSE MAGYAR SZEMSZÖGBŐL

A kölségvetés kötelezettségvállalásainak
főösszege 2007–2013 között az unió bruttó
nemzeti jövedelmének 1,05 százaléka, 866,4
milliárd euró. (A kiadási fejezeteket lásd:
3. táblázat, a kiadások csoportosítását lásd: 4. táb-
lázat)

1A. FEJEZET, VERSENYKÉPESSÉG: a fejezet fő-
összege nem változott a luxemburgi javaslat

A KIADÁSI FEJEZETEK NAGYSÁGA

(millió euró, 2004. évi áron)

| Kötelezettségvállalási előirányzatok | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2007–2013 Összesen |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------|
| 1. Fenntartható növekedés | 51 267 | 52 415 | 53 616 | 54 294 | 55 368 | 56 876 | 58 303 | 382 139 |
| 1a. Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért | 8 404 | 9 097 | 9 754 | 10 434 | 11 295 | 12 153 | 12 961 | 74 098 |
| 1b. Kohézió a növekedésért és foglalkoztatásért | 42 863 | 43 318 | 43 862 | 43 860 | 44 073 | 44 723 | 45 342 | 308 041 |
| 2. A természeti erőforrások megőrzése és kezelése | 54 985 | 54 332 | 53 666 | 53 035 | 52 400 | 51 775 | 51 161 | 371 344 |
| ebből: piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések | 43 120 | 42 697 | 42 279 | 41 864 | 41 453 | 41 047 | 40 645 | 293 105 |
| 3. Állampolgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése | 1 199 | 1 258 | 1 380 | 1 503 | 1 645 | 1 797 | 1 988 | 10 770 |
| 3a. Szabadság, biztonság és a jog érvényesülése | 600 | 690 | 790 | 910 | 1 050 | 1 200 | 1 390 | 6 630 |
| 3b. Állampolgárság | 599 | 568 | 590 | 593 | 595 | 597 | 598 | 4 140 |
| 4. Az EU mint globális szereplő | 6 199 | 6 469 | 6 739 | 7 009 | 7 339 | 7 679 | 8 029 | 49 463 |
| 5. Igazgatás (*) | 6 633 | 6 818 | 6 973 | 7 111 | 7 255 | 7 400 | 7 610 | 49 800 |
| 6. Ellentételezések | 419 | 191 | 190 | | | | | 800 |
| KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSI ELŐIRÁNYZATOK ÖSSZESEN | 120 702 | 121 473 | 122 564 | 122 952 | 124 007 | 125 527 | 127 091 | 864 316 |
| a GNI százalékában | 1,10 | 1,08 | 1,07 | 1,04 | 1,03 | 1,02 | 1,01 | 1,048 |
| KIFIZETÉSI ELŐIRÁNYZATOK ÖSSZESEN | 116 650 | 119 620 | 111 990 | 118 280 | 115 860 | 119 410 | 118 970 | 820 780 |
| a GNI százalékában | 1,06 | 1,06 | 0,97 | 1,00 | 0,96 | 0,97 | 0,94 | 1,00 |
| Rendelkezésre álló mozgástér (százalékban) | 0,18 | 0,18 | 0,27 | 0,24 | 0,28 | 0,27 | 0,30 | 0,24 |
| A saját források felső korlátja a GNI százalékában | 1,24 | 1,24 | 1,24 | 1,24 | 1,24 | 1,24 | 1,24 | 1,24 |

* Az e fejezet felső korlátja alá tartozó nyugdíjkiadások nem tartalmazzák az érintett rendszerbe fizetett személyzeti hozzájárulásokat, és kiszámításuk a 2007–2013 közötti időszakra rendelkezésre álló, 2004. évi áron számított 500 millió eurós korláton belül történt.

óta. A K+F-kiadások javára azonban módosulás történt; a közös költségvetés K+F-támogatásai a 2006. évi szintet 75 százalékkal haladják majd meg. Kiemelt figyelmet kapnak a transz-európai hálózatok fejlesztései. Az Európai Bizottság és az Európai Fejlesztési Bank felkérést kapott egy 10 milliárd összegű hitel-lehetőség kidolgozására a magánszektor K+F-beruházásainak támogatása céljából.

1B. FEJEZET, KOHÉZIÓ: a fejezet főösszegéről az utolsó luxemburgi és a második brit javaslat között született megállapodás. Az új tagállamok kohéziós támogatásának felső határa (capping) a GNI-jük 0,1143–0,1263 százalékpont közötti mértékében nőtt. A kohéziós támoga-

tás növekedésének másik összetevője a támogatási felső határ fölött kapott egyedi kedvezmények. (Lásd: 3. ábra)

Magyarország kohéziós támogatása az ország GNI-jének 3,524 százaléka, amely 22,5 milliárd eurónak felel meg. A Közép-Magyarország régió ezen az összegben túl (a támogatások felső határán felül) 2007–2013 között 140 millió euró többlettámogatásban részesül. A régióban megvalósítandó fejlesztéseknél ugyanazok a kedvező végrehajtási szabályok lesznek érvényben, mint a legszegényebb régióknál. Az összes kohéziós támogatás így 1 milliárd euróval lett több az első brit javaslatnál.

A KIADÁSOK CSOPORTOSÍTÁSA

| | | |
|-------------------------------|---|------------|
| 1. FEJEZET | Fenntartható növekedés | |
| 1A. | Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért | NKK* |
| 1B. | Kohézió a növekedésért és a foglalkoztatásért | NKK |
| 2. FEJEZET | A természeti erőforrások megőrzése és kezelése | NKK |
| | Kivételt képeznek: | |
| | • a közös agrárpolitika piaci intézkedéseket és közvetlen támogatásokat érintő kiadásai, ideértve a halászatra vonatkozó piaci intézkedéseket és a harmadik felekkel kötött halászati megállapodásokat is | KK** |
| 3. FEJEZET | Állampolgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése | NKK |
| 3A. | Szabadság, biztonság és a jog érvényesülése | NKK |
| 3B. | Állampolgárság | NKK |
| 4. FEJEZET | Az EU mint globális partner | NKK |
| | Kivételt képeznek: | |
| | • az Európai Unió harmadik felekkel kötött nemzetközi megállapodásaiból eredő kiadások | KK |
| | • nemzetközi szervezeteknek és intézményeknek nyújtott hozzájárulások | KK |
| | • a hitelgarancia-alapot feltöltő hozzájárulások | KK |
| 5. FEJEZET | Igazgatás | NKK |
| | Kivételt képeznek: | |
| | • nyugdíjak és végkielégítések | KK |
| | • juttatások és a szolgálat megszűnésekor fizetett egyéb hozzájárulások | KK |
| | • jogi költségek | KK |
| | • kártérítések | KK |
| 6. FEJEZET | Ellentételezések | KK |
| * NKK = nem kötelező kiadások | | |
| ** KK = kötelező kiadások | | |

2. FEJEZET, TERMÉSZETI ERŐFORRÁSOK, MEZŐGAZDASÁG: a közös mezőgazdasági politika keretei 2007–2013 között alapvetően fennmaradnak. A 2002. októberi brüsszeli megállapodást, amely 2013-ig meghatározta a piaci alapú és a közvetlen termelői kifizetéseket, tiszteletben tartották, azzal a kiegészítő értelmezéssel, hogy a Románia és Bulgária javára történő kifizetések is részét képezik a 2002. évi megállapodásnak. A régi tagállamoknál önkéntes alapon 20 százalékra nőhet a vidékfejlesztés javára történő átcsoportosítás a közvetlen kifizetésekből (moduláció).

Magyarország számára a közvetlen termelői és a piaci alapú támogatásokat a Csatlakozási szerződésben foglaltak szerint folyósítják. A vidékfejlesztés támogatása Magyarországnál hét év alatt 3 milliárd euró lesz.

3. FEJEZET: a 3a alfejezet, a szabadság, biztonság és igazságosság továbbra is kiemelt figyelmet kap.

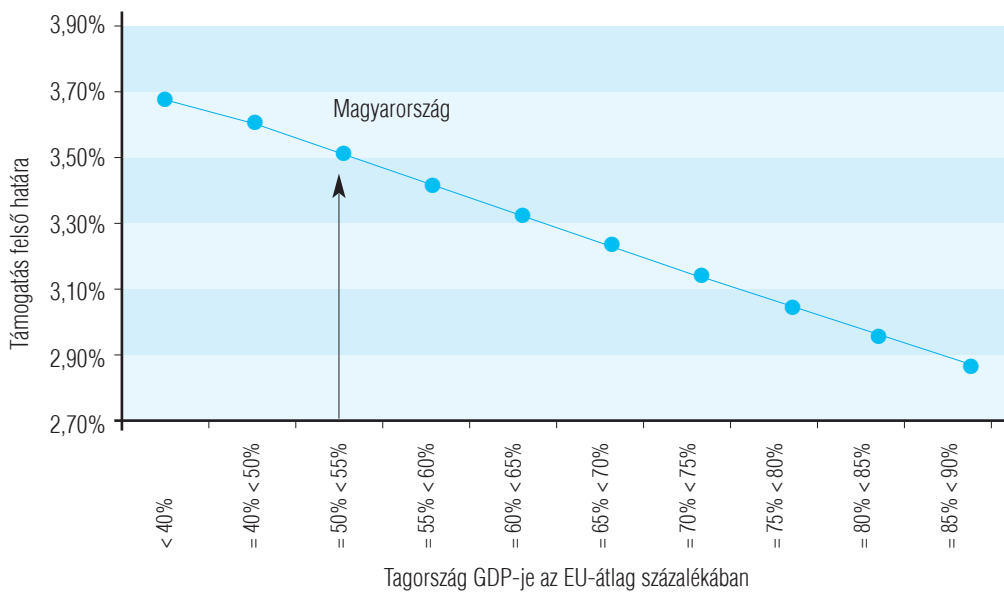
A 3b alfejezet (kultúra, ifjúság, audiovizuális ügyek) nagyságát a luxemburgi javaslatnál némileg alacsonyabb szinten állapították meg.

4. FEJEZET, KÜLSŐ AKCIÓK: a fejezet támogatása megegyezik a luxemburgi tárgyalási keret nagyságával. A külső akciók eszközrendszerében nem történt változás a luxemburgi javaslat-hoz képest. Az Európai Fejlesztési Alap (EDF) a közös költségvetésen kívül maradt, a közös kül- és biztonságpolitika (CFSP) költségvetése viszont növekedhet.

5. FEJEZET, IGAZGATÁS: a fejezet a luxemburgi javaslattal azonos mértékű, csak az éves lebon-tásban különbözik.

Kompenzáció: Románia és Bulgária költségvetési kompenzációt kap 2007–2009 között annak érdekében, hogy tagságuk első éveiben net-tó pozíciójuk kedvező legyen. (Hasonlóan ah-hoz, amit a 2004-ben csatlakozott tagállamok kapnak a tagság első három évében.)

KOHÉZIÓS TÁMOGATÁS MAXIMUMA



A TÁMOGATÁSOK FELHASZNÁLÁSÁNAK SZABÁLYAI

A vissza nem téríthető áfa finanszírozható költség marad. Ez mind az önkormányzatok szempontjából, mind a központi költségvetés szempontjából kiemelt jelentőségű.

A strukturális alapoknál a társfinanszírozás felső határa 85 százalékra módosult. Ez a 2000–2006-os időszakhoz képest jelentős előrelépés. A megállapodás nem terjeszti ki az új tagállamokra a kohéziós támogatások lisszaboni határértékhez kötését, ezzel nagyobb mozgásteret teremt a helyi infrastruktúra fejlesztéséhez. A Kohéziós Alapnál és a strukturális alapoknál a már említett n+3-szabály 2007–2010-es időszakra történő bevezetéséről született megállapodás.

A köz- és magánforrásból történő finanszírozású projektek költségei elszámolhatóvá válnak. Ennek a PPP-típusú projekteknel van kiemelt jelentősége, növeli az uniós társfinanszírozás lehetőségét, az elszámolható költségek bővítésével. Lehetővé válik továbbá a lakásfelújítás támogatása.

TÚLZOTT NETTÓ POZÍCIÓK MÉRSÉKLÉSE

A megállapodás 2009-től fokozatosan megváltoztatja a brit visszatérítés számítási módját. A visszatérítés számítási képletéből 2009-től indulóan felfutó ütemben, majd 2011-től teljes mértékben kiveszi az új tagállamok javára allokált költségeket, a KAP kivételével. Ezzel éri el azt, hogy a brit visszatérítés mértéke ne arányosan növekedjen a kibővítés költségeivel. Ugyanakkor a visszatérítés csökkenéséből adódó brit befizetésnövekedést 2007–2013-ban összesen 10,5 milliárd euróban maximálja.

A saját források rendszerében külön elbánásban részesül négy tagország a nettó pozíciójának túlzott hiányának mérséklése céljából.

FELÜLVIZSGÁLATI KLAUZULA

A pénzügyi perspektíva felülvizsgálatára vonatkozó záradék nem lett túlzottan becsúszva. A Tanács felkéri a Bizottságot, hogy tekintse át

MAGYARORSZÁG ÖSSZES TÁMOGATÁSA ÉS BEFIZETÉSE 2007–2013 KÖZÖTT

(2004. évi áron, milliárd euróban, 7 év összesen)

| TÁMOGATÁSOK KERETÖSSZEGE (kötelezettségvállalási szint) | |
|--|-------------|
| 1a. Versenyképesség (TEN, K+F, egész életen át tartó tanulás stb.) | 1,0 |
| 1b. Kohéziós politika | 22,6 |
| 2. Természeti erőforrások | 9,2 |
| közvetlen és agrárpiaci támogatás | 6,1 |
| vidékfejlesztés | 3,0 |
| egyéb (halászat, környezetvédelem) | 0,1 |
| 3. Szabadság, biztonság és igazság térsége (média, kultúra, migráció stb.) | 0,1 |
| 4. EU a világban (harmadik országoknak járó támogatások) | 0,0 |
| 5. Igazgatás | 0,1 |
| 6. Visszatérítés (csak Romániának és Bulgáriának jár) | 0,0 |
| Összesen: | 33,0 |
| AZ EU KÖLTSÉGVETÉSÉT MEGILLETŐ TÉTELEK | |
| Tradicionalis saját források (vámok, cukorilletékek) | 1,9 |
| Hozzájárulások (áfa- és GNI-alapú) | 5,8 |
| Áfaalapú hozzájárulás | 0,9 |
| GNI-alapú hozzájárulás | 4,9 |
| A brit korrekció finanszírozása | 0,6 |
| Összesen: | 8,3 |
| KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSOK ÉS BEFIZETÉSEK EGYENLEGE | 24,7 |

a költségvetés kiadási és bevételi oldalát a 2008–2009-ben közzéteendő jelentésben. A jelentés következtetéseit figyelembe lehet majd venni a következő, 2013 utáni pénzügyi perspektíva előkészítése során.

Mint az az 5. táblázatból is kivehető, Magyarország összességében 2007 és 2013 között GDP-je 4 százalékát kitevő, összesen 24,7 milliárd euró fejlesztési forrásra tehet szert az EU kohéziós politikájának keretében. (Lásd: 4. ábra) A források lehívásának előfeltétele a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (Nemzeti Fejlesztési Terv⁹⁾) és a kapcsolódó operatív programok elkészítése, amely dokumentum rögzíti a forrásfelhasználáshoz kapcsolódó célok és eszközök rendszerét.

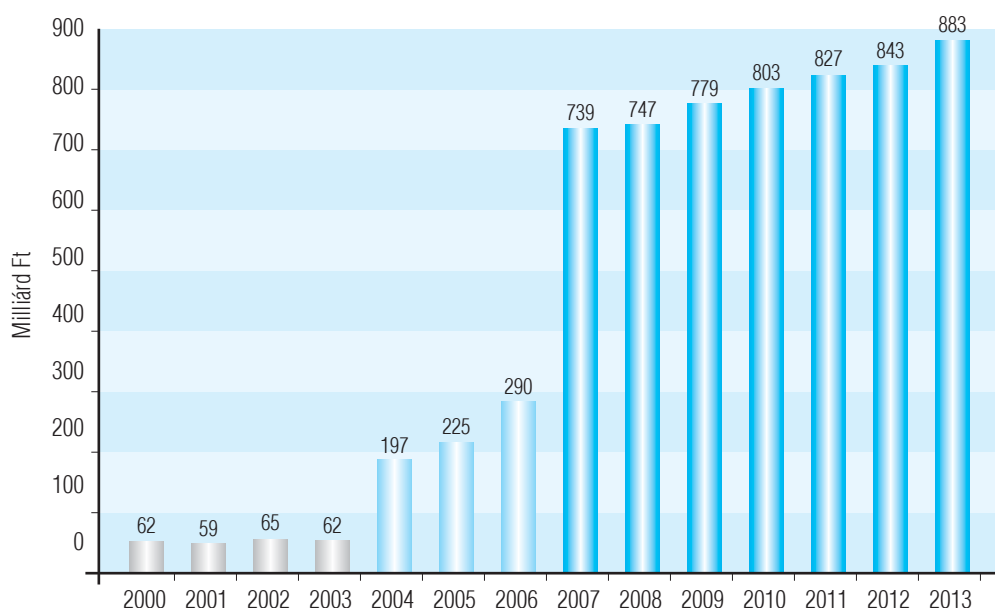
Kormányzati elképzelések szerint évi 4–5 százalékos, reálisan tervezhető gazdasági növekedés mellett a magyar költségvetés 2007-ben 90 milliárd forinttal, 2013-ban közel 200

milliárd forint összegű társfinanszírozással egészíti ki a közösségi források felhasználását. Idén a magyarországi fejlesztések 20 százalékhöz járulnak hozzá a közösségi források, ez az arány 2013-ra 60 százalékra nő. A magyar költségvetésen keresztül érkező közösségi források összege 2006-ban 316 milliárd forint lesz, ami 2013-ra várhatóan 1060 milliárd forintra nő.

Az új pénzügyi perspektíva időszakára szóló második Nemzeti Fejlesztési Terv fő pillére – összhangban az EU prioritásaival – a versenyképesség növelése, a gazdasági növekedés serkentése, a foglalkoztatás bővítése és az igazságosság növelése, valamint a biztonság megteremtése lesz. A folyó időszakhoz képest jócskán bővülő EU-támogatások célirányos és területileg hatékony felhasználásával jelentősen gyorsítható a gazdasági fejlődés üteme és a társadalmi feszültségek mérséklése.

MAGYARORSZÁG KOHÉZIÓS TÁMOGATÁSA, 2000–2013

(Phare, ISPA, SAPARD, Strukturális és Kohéziós Alap)



A magyar polgárok, vállalkozók, önkormányzatok és régiók az elkövetkezendő hét év során aktívan és teljes joggal kapcsolódhatnak be az Európai Unió polgárai gazdasági-társadalmi életének szinte minden területét átfogó közösségi programok megvalósításába, köztük az új pénzügyi perspektíva elején beinduló LIFE+ környezetvédelmi, CIP Versenyképesség és Innováció Program, FP7 Hetedik Kutatás-fejlesztési Keretprogram, MEDIA 2007, Integrált Akcióterv az Élethosszig Tartó Tanulásért, Kultúra 2007 és Cselekvő Ifjúság programokba.

TOVÁBBI TEENDŐK¹⁰

A 2007-ben megkezdődő hétéves időszak során igénybe vehető jelentős összegű támogatások ígéretes távlatokat nyitnak az ország előtt az elkövetkező két választási ciklus tartamára. A következő bővítési hullámmal, valamint a 15 milliós balkáni térség előbb-utóbb bekövetkező csatlakozással azonban óhatatlanul megvál-

tozik országunk unióban elfoglalt helye, óhatatlanul mérséklődik a következő pénzügyi kerettervek során igénybe vehető támogatások összege. Ezért a most következő hétéves időszakot kell maximálisan felhasználni arra, hogy jól kidolgozott stratégiák, fejlesztési koncepciók alapján szilárd helyet vívjunk ki magunknak a közösségben. Nehezíti persze e feladat elvégzését az a körülmény, hogy sürgősen hozzá kell látni a költségvetés zilált helyzetének orvoslásához, a maastrichti kritériumot jócskán meghaladó államháztartási hiánynak a leépítéséhez. Az időszak vége felé pedig a kedvezőtlen demográfiai folyamatokból eredően a nyugdíjrendszer terén növekvő költségvetési terhekkel kell szembenézni. A közvetlenül az ország előtt álló időszakban ésszerűbb központi államigazgatást, decentralizáción alapuló, kisebb és hatékonyabb önkormányzati rendszert kell kialakítani, mindemellett elengedhetetlen a nagy ellátórendszerek, mindenekelőtt az egészségügy reformja. De nem lesz megkerülhető a nyugdíjrendszer egészének a felülvizsgálata

sem. A mindezen feladatok elvégzésének hiteles programját felölelő konvergenciaprogramot a kormánynak már szeptemberben a Bizottság elé kell terjesztenie, s haladéktalanul hozzá kell látnia az érdemi megvalósításához is. A kivitelezés kudarca nem csupán a pénzügyi piacok bizalmának önmagában is súlyos következményét vonná maga után, de a számításba vett támogatások befagyasztását, sőt részbeni elvesztését is. Az adott körülmények közepette az EU-tól igénybe vehető támogatások különös jelentőségét az adja meg, hogy a költségvetési kiadások óhatatlanul fájdalmas lefaragása ellenére elkerülhetővé, (de legalábbis elviselhetőbbé) teszik a tág értelemben vett infrastruktúra, a kultúra és az oktatás fejlesztésének kényszerű megrövidítését, amely különösen az ország jövőjének megalapozása szempontjából lényeges. Mint-hogy nincs mód és lehetőség az eladósodás további növelésével finanszírozott költségvetési fejlesztések számára, ezért az EU-tagság révén elérhető forrásokkal nagyon jól kell sáfárkodni. Megengedhetetlen tehát, hogy tervezési vagy kivitelezési hibák, avagy késedelmes megvalósítás miatt elessünk akárcsak egy csöpp támogatástól is, vagy hogy a bevont források felhasználása ne bizonyuljon hatékonynak.

FELKÉSZÜLÉS A KÖVETKEZŐ PÉNZÜGYI PERSPEKTÍVA KIDOLGOZÁSÁRA

Középtávon az unió jövőjét – benne a hazánk által kiaknázható lehetőségeket – nagymértékben a 2008–2009-re időzített, a közös költségvetés kiadásainak és saját forrásainak felülvizsgálatát tartalmazó bizottsági jelentés előkészítése, majd a jelentés alapján lefolytatandó viták fogják meghatározni. Ennek során fogunk újra szembesülni azzal a kérdéssel, hogy az eddig létrejött közösségi politikák közül különösen a közös mezőgazdasági politika jövőjéről milyen egyetértés hozható létre. Most még talán korainak tűnhet ezen eltöprengeni, mégsem ha-

szontalan már jó előre felkészülni erre a felülvizsgálatra. Fontos, hogy prekonceptióktól mentesen és alaposan készüljünk fel a várható kemény vitára. A felülvizsgálat elhatározásából ugyan egyáltalán nem szükségszerűen következik, hogy a közös agrárpolitika teljességgel avítt, pusztán pénzt pazarló mechanizmus volna, amely kapcsán csak az a kérdés, hogy miként lehetne tőle minél előbb megszabadulni. De azt sem tekinthetjük örök érvényű szabálynak, hogy a közös agrárpolitikára fordított források felhasználása a jövőben is csak változatlan szerkezetben és módon történhet. Az elmúlt négy évtized során a tagországok társadalmi és gazdasági szerkezetében, valamint a világpolitikai és világkereskedelmi keretfeltételekben végbement sokszor gyökeres változások, továbbá a globális klímaváltozás, valamint a világ energiamérlege irányzatainak fényében alaposan végig kell gondolni azt, hogy a közös agrárpolitika kialakításának eredeti céljait mennyiben kell megváltoztatni, s a jövőben követendőnek ítélt célokat a lehető leghatékonyabban elérni. Ám a legjobb stratégia kialakítása sem segít, ha az agrárium szerkezete közben mit sem változik, s csak az új szabályok kényszerítik ki utólag – és ezért megkésetten – az igazodást.

A közösségnek előre kell lépnie a saját források kérdésében is. Továbbra sem várható ugyan, hogy a tagállamok önálló európai adó bevezetésében állapodjanak meg, de azokat az anomáliákat, amelyek az utóbbi időszakban az azonos fejlettségű országok eltérő mértékű hozzájárulásához vezettek, nyilván ki kell küszöbölni. *Guy Verhofstadt* belga miniszterelnök szerint például megfontolható volna egy olyan garanciális szabály kialakítása, amely a gazdagabb tagállamok által egy főre jutóan teljesített hozzájárulásnak olyan felső határt szab, amelynek mértékét az egy főre jutó GNI uniós átlagának valamilyen százalékában állapítanának meg. Ilyen változtatás pedig nyilván határt fog szabni a szegényebb országok felzárkóztatására fordítható összegeknek is.

Az unió jövőjét – és ezzel együtt költségvetésnek kereteit – középtávon meghatározó másik nagy kérdés az unió további bővítési politikájának alakulása lesz. Az unió fenn kell tartania nyitottságát mindazon európai országok irányában, amelyeknek kinyilvánított szándéka a csatlakozás, és amelyek készek és képesek a csatlakozási feltételek teljesítésére. Ez elengedhetetlen ahhoz, hogy az unió környezete irányába stabilitást tudjon sugározni, de fontos azon európai országoknak is, amelyek számára a csatlakozás jelenti a fejlődési irányt. Magyarországnak a közelmúltban történt csatlakozása okán, de geopolitikai helyzetéből fakadóan is a nyitottságot kell szorgalmaznia az unió belül. A nyitottság fenntartása mellett ugyanakkor nem kevésbé fontos, hogy az unió következetesen tartson ki saját elveit mellett és minden csatlakozni kívánó országon kérje számon az úgynevezett koppenhágai kritériumok¹¹ maradéktalan teljesítését. Azon senki sem lepődhet meg, ha Magyarország – olyan országként, amely maga is végigjárta ezt az utat –, elvárja, hogy ezek a követelmények a jövőben is érvényesüljenek. Ez a kulcsa továbbá annak is, hogy az unió jelenlegi tagországainak közvéleményében helyre álljon a bizalom az iránt, hogy a kibővített unió képes ugyanazokat a feltételeket, sőt jobbakat is biztosítani, mint a bővítés előtti Európa. Az elvek következetes érvényesítése győzheti meg a csatlakozásra készülő partnereket is arról, hogy a felvételükről szóló döntés nem szimpátiák és antipátiák eredőjeként születik meg, hanem kizárólag attól függ, hogy készek-e és képesek-e teljesíteni a csatlakozással járó politikai, gazdasági, jogi és igazgatási feltételeket. Mivel azonban a további bővítés lényegében már csak hazánknál kevésbé fejlett országok felvételét jelenti¹², tisztában kell lenni azzal, hogy a számunkra elérhető támogatások aránya fajlagosan csökkeni fog. Következésképpen a bővítés további folyamata akkor jár előnyökkel az ország számára, ha a hazai vállalkozások képesek lesznek kiaknázni a piac növekedése által kínált lehetőségeket.

További – az előzőekkel is nyilván összefüggő – nagy kérdés az lesz, hogy az unió belül felerősödnek-e azok a tendenciák, amelyek nyomán az euróövezet és a schengeni térség kialakulása után egyre több területen jönnek létre a tagországok egy-egy homogén csoportját magukba foglaló belső körök, illetve az eddigi belső körökhöz a még kívülállóknak sikerül-e minél előbb felzárkózniuk. Nem kétséges, hogy ez a kérdés lesz a meghatározó abból a szempontból, hogy Magyarország milyen helyzetet tud majd elfoglalni a jövőben az Európai Unió belül, de abból a szempontból is, hogy az unió egésze milyen irányba nyit tovább. Nem kétséges, hogy elsődleges érdekünk egy minél egységesebb, összetartóbb, szolidárisabb Európához fűződik, amelyben mielőbb részeivé válunk a már létrejött és megerősített együttműködésnek, de ahol a fő irány nem a kisebb csoportok számának a gyarapodása. Mindennek előfeltétele, hogy önhibánkból ne váljunk a szorosabb integráció fékjévé, tehetetelvé, amely eredményes erőfeszítéseket követel meg a gazdaságpolitikától.

Végül, de nem utolsó sorban választ kell találni arra a kérdésre, amely rövid, közép- és hosszú távon egyaránt meghatározza az unió jövőjét: miként lehet a bizalmi viszonyt helyreállítani és erősíteni az európai intézmények és az európai integráció iránt. Noha ez a kérdés nem kapcsolódik közvetlenül a közösségi pénzügyekhez, ám sikeres megválaszolása nélkül aligha képzelhető el a közös ügyek – köztük a közös költségvetés – terén az érdemi előrelépés. Már csak a cikk terjedelmi keretei miatt sem teszek kísérletet a bizalom megerősítése valamennyi tényezőjének számbavételére, ám egyre, az Európai Unió és a globalizáció közvélemény általi megítélésére mindenképpen ki kell térnem. Az európai alkotmányról tartott francia és holland referendumok sikertelenségének okait elemezve világosan kitűnt, hogy a közvéleménynek a globalizációval együtt járó verseny következményeitől való félelmei kivetítődnek az Európai

Unióra és különösen a bővítéssel kapcsolatos várakozásokra. Ám nem csak az alapító tagországok társadalmában találkozni ezekkel a félelmekkel: a már idézett Eurobarometer-felmérés szerint a magyar megkérdezettek 55 százaléka szerint az EU-tagság rontott a foglalkoztatási helyzeten. Az európai uniós tagsággal kapcsolatos félelmek kapcsán a megkérdezett magyarok 75 százaléka jelölte meg a munkahelyek elvesztését, illetve azok más tagországokba történő áthelyezését. Mindez arra int, hogy tényekkel és érvekkel kell meggyőzni az embereket arról, hogy az Európai Unió nem okozója az alkalmazkodási kényszereknek, hanem ellenkezőleg: éppen azokat az eszközöket és lehetőségeket nyújtja, amelyekkel az egyének, a közös-

ségek, illetve a tagországok a siker reményével nézhetnek szembe a globalizációval elkerülhetetlenül velejáró kihívásokkal. Érdemes volna gyakrabban felidézni saját magunk számára is, hogy a rendszerváltást követően Magyarország sikeresen tudott beilleszkedni a piacgazdaságok körébe és megfelelni annak a versenyképességi kihívásnak, amelytől oly sokan tartottak, és amelynek valamennyi hatását aligha lehetett megjósolni előtte. Ugyanígy összességében sikeresnek bizonyult a tagság első két esztendeje is, s az aggályok, félelmek nem bizonyultak megalapozottnak. A jövőtől való fortélyos félelem egyetlen hathatós ellenszere az, amelyre az írásom mottója hívja fel a figyelmet: *a jövőt nem megjósolni, hanem megteremteni kell.*

JEGYZETEK

¹ A cikk a szerző nézeteit tartalmazza, és nem feltétlenül tükrözi az Európai Bizottság hivatalos álláspontját.

² A neves francia pilótának, írónak és moralistának (1900–1944) e gondolata volt a 2007–2013-as időszak pénzügyi perspektíváról készített 2004. februári bizottsági előterjesztés mottója. Forrása a szerző Citadella címen Pödör László fordításában magyarul is megjelent esszékötetete, *Lazi Könyvkiadó, Szeged, 2002*

³ A Gross National Income (korábban Gross National Product – GNP) a bruttó társadalmi termék (GDP), valamint a külföldről kapott, illetve a külföldnek fizetett tőkejöveldemek egyenlegének az összege. A KSH előzetes adatai alapján a 2004. évben Magyarországon folyó áron a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) 19 273 milliárd forint, a bruttó hazai termék (GDP) pedig 20 413 milliárd forint volt.

⁴ A Közös Piachoz való 1973. évi csatlakozásától fogva az Egyesült Királyság fontos törekvése volt, hogy korrigálja közösségi hozzájárulásának az összegét. Ennek az adta az elvi alapját, hogy az Egyesült Királyság nemzetgazdaságában a mezőgazdasági szektor súlya nem számottevő, ezért a KAP keretében kevés támogatásra tarthat igényt, emellett a csatlakozás következtében elesett a kedvező brit nemzetközösségi importtól, ami cserearányromláshoz vezetett. A Ta-

nács 1984. évi fontainebleau-i ülésén ezért az áfaalapú befizetésnél visszatérítést biztosítottak a britek részére. Ez a visszatérítési rendszer az idők során többször is változott, amelynek következtében ennek a saját forrásnak a szabályai napjainkra jószerint már átláthatatlan bonyolultságúvá váltak, ami számos bírálat alapja.

⁵ Az 1925-ben született francia Jacques Delors 1985 januárja és 1995 januárja között volt az Európai Bizottság elnöke.

⁶ KAP-reform: a közös agrárpolitikát (KAP) először 1960-ban vezették be annak érdekében, hogy Európának elfogadható áron biztonságos élelmiszerkészletei legyenek. A közös agrárpolitika azonban saját sikerének áldozatává vált, mivel egyes termékekből, mint például marhahúsból, árpából, tejből és borból nem kívánt többletet halmozott fel. Ezen kívül az európai gazdálkodóknak fizetett támogatások torzították a világkereskedelmet. Ezért a Bizottság 1999-ben elkezdte a KAP felülvizsgálatát. Az EU 2003-ban további reformokban állapodott meg, különös hangsúlyt fektetve a minőségi mezőgazdasági termelésre és az állatbarát gazdálkodási gyakorlatra, amely védi a környezetet és megőrzi a vidék értékeit. Az EU csökkenteni kívánja a gazdálkodóknak juttatandó közvetlen támogatásokat, ezáltal helybillentve az egyensúlyt az EU és a fejlődő országok mezőgazdasági piacai között.

⁷ A GDP 4 százalékában rögzített felső korlát az euró árfolyama piaci és a vásárlóerő-paritásának eltérése miatt hátrányos a felzárkózó országok számára, bár miután Magyarország elért fejlettsége miatt e korlát nem lesz effektív, ezért ez az észrevétel csak elvi jelentőséggel bír.

⁸ A strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezéseket megállapító 1260/1999/EK-rendelet (1999. június 21.) 31. cikkének (2) bekezdése szerint a két- vagy többéves időtartamú támogatásoknál a Bizottság automatikusan visszavonja a kötelezettségvállalásnak azt a részét, amelyet nem egyenlítették ki előlegfizetéssel. E szabályt terjesztették volna ki a kohéziós alapokra is.

⁹ Nemzeti Fejlesztési Tervet minden olyan tagországnak készítenie kell, amelynek egy főre eső GDP-je az EU-átlag 75 százaléka alatt van. Magyarország és a többi kilenc, 2004. május elsején csatlakozó ország kivétel nélkül ebbe a kategóriába tartozik. A Nemzeti Fejlesztési Tervnek tartalmaznia kell mindazokat a fejlesztési elképzeléseket és célkitűzéseket, amelyek megvalósítása érdekében a tagország a strukturális és kohéziós alapok támogatását igénybe kívánja venni.

¹⁰ E rész megírása során nagyban támaszkodtam Gottfried Péternek az Európai Tükör Jubileumi Év-

könyvben (2006) megjelent Hogyan tovább – a pénzügyi perspektíváról szóló megállapodás után című tanulmányára.

¹¹ Koppenhágai kritériumok: 1993 júniusában a Tanács koppenhágai ülése három kritériumot határozott meg, amelyeknek a tagjelölt országoknak az Európai Unióhoz való csatlakozás előtt eleget kell tenniük. Először is stabil intézményi rendszerrel kell rendelkezniük, amely biztosítja a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat és a kisebbségek tiszteletben tartását. Másodsorban működő piacgazdasággal kell rendelkezniük. A harmadik előírás pedig az, hogy átvegyék a teljes *acquis*-t és támogassák az Európai Unió különböző célkitűzéseit. Ezen kívül olyan közigazgatással kell rendelkezniük, amely képes az EU jogszabályainak gyakorlati alkalmazására és kezelésére. Az EU fenntartja magának a jogot annak eldöntésére, hogy egy adott tagjelölt ország mikor tesz eleget ezeknek a kritériumoknak, illetve, hogy az EU mikor kész befogadni az új tagokat.

¹² A Magyarországnál fejlettebb Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc – valamennyien az EFTA tagállamai – más-más okból ugyan, de belátható időn belül nem kívánnak az EU-hoz csatlakozni.

IRODALOM

BAINBRIDGE, T. (2003): *The Penguin Companion to European Union*, 3rd ed., *Penguin Books, London*

BOOKER, CH.–NORTH, R. (2005): *The Great Deception*, 2nd ed. *Continuum, London, New York*

Eurobarometer 64 – Közvéleménykutatás az Európai Unióban, 2005 ősz, *Európai Bizottság, Brüsszel, 2005*

HORVÁTHNÉ SZTRAMSZKY M. (szerk.) (2006): *Európai Tükör Jubileumi Évkönyv*, *NFH, Budapest*

MOUSSIS, N. (2005): *Guide to European Policies*, 11th Revised ed., *European Study Service, Rixensart*

VERHOFSTADT, G. (2006): *Die Vereinigten Staaten von Europa*, *GEV, Eupen*

WEIDENFELD, W.–WESSELS, W. (2006): *Europa von A bis Z*, 9., *Aufl. Nomos, Berlin*

valamint az Európai Bizottság, az Európai Parlament, a Miniszterelnöki Hivatal, az EurActiv és Figyelőnet honlapjain megjelent hivatalos dokumentumok, tanulmányok, közlemények és tudósítások

Vicze Klára–Braun Gábor–Bencze Attila

Bepillantás az Európai Unió sajátforrásrendszerébe

az áfaalapú befizetés szemüvegén keresztül¹

A cikk először is rövid áttekintést ad az EU költségvetését finanszírozó sajátforrásrendszeréről és az áfaalapú forrás ebben elfoglalt helyéről. Ezt követően – Magyarország áfaalapú befizetéséről szóló jelentésének segítségével – részletesen bemutatja a harmonizált áfaalap és az áfaalapú hozzájárulás kiszámításának módszertanát. Végül pedig tájékoztatást ad a saját forrásrendszer jövőjére vonatkozó reformelképzelésekről.

A SAJÁTFORRÁSRENDSZER KIALAKULÁSA ÉS FOLYAMATOS REFORMJAI

Az Európai Szén- és Acélközösség (Montánunió) saját forrásai már a Párizsi Szerződés 1952. évi hatályba lépésével biztosítottak voltak. A Római Szerződések, amelyeket 1957-ben írtak alá, a létrehozott két Közösség (Európai Gazdasági Közösség, Euratom) tagállami hozzájárulásból történő finanszírozásáról gondoskodtak átmeneti ideig a sajátforrásrendszerre való áttérést megelőzően. A tagállami hozzájárulásokkal ellentétben saját forrásoknál nincs szükség a nemzeti hatóságok döntésére a lehíváshoz, ezáltal pénzügyi autonómiát biztosítanak a Közösség számára. A Közösség természetes saját forrásául a közösségi politikák (vámunió, közös agrárpolitika) szolgálhattak.

Ennek eredményeként az 1970. április 21-ei saját forrásról való döntés felváltotta a nemzeti hozzájárulásokat egy sajátforrásrendszerrel, amely magában foglalta a mezőgazdasági illetékeket, a vámokat és egy, a költségvetés kiegyensúlyozására hivatott áfaalapú forrást, amelyet az áfaalapra vetített 1 százalékos maximumkulccsal² határoztak meg. Mindazonáltal az áfaalap harmonizálásában bekövetkezett késések miatt az áfaalapú saját forrást 1980-ig nem alkalmazták általánosan.

Az 1985. május 7-ei (az Európai Tanács fontainebleau-i ülését követő) döntés a saját forrásról bevezetett egy, a költségvetési egyensúlytalanságokat korrigáló mechanizmust, az úgynevezett brit korrekciót, amely a brit nettó befizetés 66 százalékának felel meg. A brit korrekció finanszírozásának költségét a többi tagállam között osztották fel, azok áfaalapú befizetéseinek arányában (kivéve Németországot, amelynek részesedését egyharmaddal csökkentették). Spanyolország és Portugália csatlakozásával egy időben a maximális áfakulcsot 1,4 százalékra növelték. Ez az emelés volt hivatott fedezni a bővítés költségeit.

A közösségi finanszírozás 1988. évi reformja megváltoztatta és kibővítette a közösségi saját források elemeit egy új, költségvetést kiegyensúlyozó bevételi kategória létrehozásával, amely a tagállamok bruttó nemzeti termékén

(GNP) alapul, és amelyet a tagországok összesített GNP-jére vetített kulccsal határoztak meg. Az 1988. június 24-ei (az Európai Tanács brüsszeli ülését követő) harmadik sajátforrásdöntés az általános költségvetési korlátot a közösségi GNP 1,2 százalékára emelte 1992. évre. Az új forrásról szóló új döntés kidolgozása alatt az 1,2 százalékos plafont alkalmazták 1993–1994-ben is.

1992-ben az Európai Tanács (ET) edinburgh-i ülésén megszületett új sajátforrásdöntést 1994. október 31-én fogadták el. Ez a döntés 1995-re a GNP 1,21 százalékára, majd lépésenként 1999-re a GNP 1,27 százalékára emelte a saját források korlátját. A maximális áfakulcsot 1,4 százalékról fokozatosan 1 százalékra csökkentették 1999-re, illetve a befizetés alapjának tekintett harmonizált áfaalap maximumát is a korábbi GNP 55 százalékának megfelelő szintről lépésenként a GNP 50 százalékára mérsékeltek. A kohéziós alap támogatására jogosult tagállamok áfaalapját már 1995-ben a GNP 50 százalékában maximálták. Ezekre az intézkedésekre az áfaalapú saját forrás kevésbé fejlett tagországokat sújtó regresszív jellege miatt volt szükség.

Az 1994. évi negyedik sajátforrásdöntésnek egy 2000–2006. évekre szóló pénzügyi perspektívával való felváltásának lehetősége egészen az ET 1999. márciusi berlini ülésének közeledtétig nem körvonalazódott. A Tanács 1999. március 24–25-ei berlini ülésén megszületett egy politikai megállapodás a 2000–2006. évi új pénzügyi perspektíváról és az EU finanszírozási rendszerének felülvizsgálatáról. A Tanács következtetése volt az alapja a 2000. szeptember 29-én elfogadott új sajátforrásdöntésnek (2000/597/ET, Euratom), amely – miután az összes nemzeti parlament ratifikálta – 2002. március 1-jén lépett életbe 2002. január 1-jéig visszamenő hatállyal.

A brit korrekciót és a saját források GNP arányában mért 1,27 százalékos plafonját megszüldítették. A 2000. évi sajátforrásdöntés

2001. január 1-jétől 10 százalékról 25 százalékra emelte a tagországok által a beszedési költségeik fedezésére visszatartható részt a tradicionális saját forrásokat illetően. Az áfaalapú befizetés maximális kulcsa 2002–2003-ra 0,75 százalékra, míg 2004-re 0,5 százalékra csökkent. A brit korrekció finanszírozására is új szabályokat állapítottak meg. Először is Ausztria, Németország, Hollandia és Svédország részvételét a normál érték 25 százalékára csökkentették. Másodsorban semlegesítették a tagállamok által visszatartott magasabb tradicionális saját forráshányadból adódó többletet³, a bővítésből adódó többletet pedig levonták a brit korrekcióból.

Végül a jelenlegi sajátforrásdöntés kiterjesztette az egységes európai számviteli rendszert (ESA'95⁴) az EU költségvetésére. Az ESA'95 rendszerében a bruttó nemzeti terméket (GNP) felváltja a bruttó nemzeti jövedelem (GNI). Emiatt az új sajátforrásdöntés a GNP-t a GNI-nak feleltette meg a saját források tekintetében. Mindazonáltal ahhoz, hogy a Közösség részére rendelkezésre bocsátott pénzügyi források változatlan összegét megtartsák, az Európai Unió GNI-ának százalékában kifejezett plafont alkalmaznak a saját forrásokra.⁵ Az új plafon az EU GNI-a 1,24 százalékának felel meg.

A jelenlegi sajátforrásrendszert a következő elemekre lehet bontani (a következő arányszámok a 2005 decemberében elfogadott, mintegy 112,6 milliárd euróban meghatározott 2006. évi költségvetésre vonatkoznak).

- *A tradicionális saját forrásokat (TOR⁶) a vámok, agrárvámok és a cukorilletékek alkotják. Ezeket a forrásokat a tagállamok vetik ki és szedik be a gazdasági szereplőktől az EU nevében. Ugyanakkor a tagországok a bevétel 25 százalékát megtartják a beszedési költségeik kompenzációjaként. A vámokat a harmadik országokból érkező termékimportra vetik ki a közösségi vámtarifában meghatározott kulcsok szerint.*

A cukorilletéket a cukortermelők fizetik meg, ezzel finanszírozva a cukorexport-visszatérítéseket. A tradicionális saját források az EU teljes bevételének körülbelül 12,7 százalékát teszik ki.

- Az áfaalapú saját forrást a tagállamok áfaalapjára vetik ki, amelyet az egyenlő elbánás érdekében harmonizálnak a közösségi jogszabályoknak megfelelően. Minden tagország harmonizált áfaalapjára az úgynevezett uniform rate⁷-et vetítik. Ugyanakkor a befizetés alapjául szolgáló áfaalap minden tagállamnál maximum az adott ország GNI-ának az 50 százaléka lehet. Ez a szabály hivatott megakadályozni azt, hogy a kevésbé fejlett tagállamok a hozzájárulási képességüknél többet fizessenek, mint-hogy a relatíve alacsonyabb fejlettségű országokban a fogyasztás és emiatt az áfa is az ország nemzeti jövedelmének magasabb hányadát teszik ki. Az áfaalapú forrás az EU teljes bevételének körülbelül 14,1 százalékát teszi ki.
- A GNI-alapú forrás szerepe, hogy kiegyensúlyozza a költségvetés bevételi és kiadási oldalát, azaz a költségvetésnek a többi forrás által nem fedezett részét finanszírozza. Minden tagország GNI-ára ugyanazt a kulcsot vetítik, amelyet a közösségi jogszabályokkal összhangban állapítanak meg. A GNI-alapú forrás az EU teljes bevételének mintegy 72,1 százalékára rúg.
- A saját forrásrendszernek szintén része egy, az Egyesült Királyság jelentős nettó befizetői pozícióját korrigáló speciális mechanizmus (*brit korrekció*). A jelenlegi brit korrekciót 1985-ben vezették be, hogy kompenzálja az Egyesült Királyság közösségi költségvetésbe történő befizetési és a közösségi költségvetésből kapott támogatásai közötti különbséget. Ez a mechanizmus számos alkalommal változott az EU költségvetési finanszírozásának megfelelő-

en, de az alapelvei ugyanazok maradtak. A kompenzálendő egyenlőtleniséget az Egyesült Királyság EU kiadásokból és az áfa, valamint a GNI-alapú saját forrásbefizetésekből való százalékos részesedéseinek különbözeteként számítják. A százalékban mért különbözetet megszorozzák az EU tagállamai részére teljesített kifizetések összegével. Az Egyesült Királyság költségvetési egyensúlytalanságának 66 százalékát kompenzálják. A kompenzáció költségeit a többi 24 tagország viseli. Az egyes tagállamokra jutó finanszírozási költségeket az EU GNI-ból való részesedésük arányában számítják ki. Ugyanakkor Németország, Hollandia, Ausztria és Svédország finanszírozási arányát a normál érték negyedében korlátozták. Ezt a költséget felosztják a többi 20 tagország között. (A Tanács javaslata alapján a brit korrekció összegét 2009-től fokozatosan csökkentenék az újonnan csatlakozott tagállamokra fordított bizonyos kiadásokkal).

A HARMONIZÁLT ÁFAALAPRÓL KÉSZÍTETT ÉVES JELENTÉS

Az áfaalapú saját forrás elsősorban a tagállamok hatóságainak számításán alapul, összhangban különösen az 1553/89/EGK, Euratom Tanácsi rendelettel, amely az áfaalapú saját forrás beszédésére vonatkozóan pontosan körülírt, egységes szabályozást ad. A tagállamoknak a rendeletet a 77/388/EGK tanácsi irányelv (6. direktíva) előírásaival együtt kell alkalmazni. A számításoknál az áfaalapú befizetésről készült jelentés évében hatályos áfatörvény előírásait kell az uniós direktívában szereplő szabályozással összevetni.

A harmonizált áfaalap kiszámításának menete röviden a következő.

A befolyt áfabevételeket (pénzforgalmi adat) a tanácsi rendeletben meghatározott módon

korrigálni kell. A korrekciók után kapott, úgynevezett nettó áfabevétel lesz a köztes áfaalap meghatározásánál a számláló. A nevező a súlyozott átlagos áfakulcs, amit négy tizedes jegy pontosságig kell kiszámolni. Annak érdekében, hogy az áfaalapú saját forrás alapját ne befolyásolják a nemzeti áfaszabályozás és a 6. direktíva között meglevő esetleges különbségek (például: az adómentesség tekintetében), a végső adóalap meghatározásához a köztes áfaalapot tovább kell korrigálni (kompenzációk). Ha a végső (harmonizált) áfaalap meghaladja a GNI 50 százalékát, akkor a befizetés alapjának ez utóbbit kell tekinteni.

A Bizottság megvizsgálja a tagállamok által megküldött éves áfaalapú jelentéseket annak érdekében, hogy minden tagországnál rögzítthesse a költségvetésbe befizetendő összeget. Ebben a munkában a Bizottságot három alapelvezérli.

- *Átláthatóság:* világosnak kell lennie, hogy az áfaalap miként került meghatározásra.
- *Egységesség:* amennyire lehetséges, a tagállamoknak egyforma módszereket és ugyanazon információs forrásokat kell használniuk.
- *Igazságosság:* minden egyes tagállam azonos elbánásban részesül.

Minden tagország az éves jelentését a tárgyévét követő év július 31-éig küldi meg a Bizottságnak, bemutatva a teljes áfaalapot, beleértve a nemzeti áfaszabályozás eltéréseiből adódó módosításokat is. A jelentés nemcsak számokat, hanem az adóalap megállapításához és módosításához használt adatokról, forrásokról, módszertanról és képletekről szóló információkat is tartalmaz. Az adatok hitelességét és valóságát vizsgáló előzetes ellenőrzéseket követően a Bizottság ellenőrzési részlege megküldi az adatokat a költségvetési bevételekkel foglalkozó részlegnek.

Ezt követően minden jelentés a tagországban végrehajtott helyszíni ellenőrzés tárgyává válik. Jelenleg általában kettő vagy (egyre gyak-

rabban) három évet vizsgálnak egy alkalommal. A vizsgálatot a Költségvetési Főigazgatóság ellenőrei és az Európai Közösség Statisztikai Hivatalának (Eurostat) munkatársai végzik.

Az ellenőrzést követő három hónapon belül az ellenőrök összeállítanak egy ellenőrzési jelentést, amelyben bemutatják észrevételeiket és rámutatnak az adatokkal, adatforrásokkal, az alkalmazott módszertannal kapcsolatos fenntartásaikra csakúgy, mint azokra az esetekre, ahol úgy tűnik, hogy figyelmen kívül hagyták a közösségi jogot. Ezt követő három hónapon belül a tagország is megküldi az ellenőrzési jelentésre tett észrevételeit, amelyben vagy elfogadja a Bizottság meglátásait és elvégzi a szükséges módosításokat, vagy vitatja az észrevételeket. A tagállami észrevételek elemzését követően a Bizottság ellenőrei három hónapon belül elkészítik az összefoglaló jelentést, amely bemutatja az ügyek végeredményét és a fennmaradó kifogások listáját. Ezeket további kétoldalú megbeszéléseken tárgyalhatják és/vagy újra megvizsgálják a következő ellenőrzési látogatás során. Ha nem jön létre konszenzus, a Bizottság szabálysértési eljárást kezdeményezhet a tagország ellen. Ha ekkor sem születik megállapodás, az ügy az Európai Bíróság elé kerülhet.

Az ellenőrzési jelentést, a tagállami észrevételeket és az összefoglaló jelentést együttesen tárgyalják meg a soron következő első lehetséges brüsszeli ACOR⁸-ülésein, ahol minden tagország képviselőjének lehetősége van betekinteni és megvitatni a más tagállamokkal szembeni eljárást is. Ily módon biztosítják a közösségi jogszabályok és az átláthatóság, az egységesség és az igazságosság alapelveinek betartását.

2006-ban kilenc tagállamban kerül sor ellenőrzési látogatásra. Ez több a szokásosnál, és abból a tényből adódik, hogy öt új tagállam 2004. évre vonatkozó jelentését is most ellenőrzi első alkalommal a Bizottság.

A HARMONIZÁLT ÁFAALAP KALKULÁCIÓS SÉMÁJA

| | |
|--|--|
| 1. Bruttó beszedett áfabevétel | |
| 2. A késedelmes befizetések miatti bírságok és kamatok (bevételeből levonandó) | |
| 3. Beszedési költségek (bevétele növelő) | |
| 4. 10 ezer euró árbevétel alatti vállalkozásokkal kapcsolatos (pozitív) korrekció | |
| 5. Egyéb korrekciók (+/-) | |
| 6. A fokozatos adókedvezmény miatt be nem szedett adó | |
| 7. Átányadózó mezőgazdasági termelőkkel kapcsolatos (pozitív) korrekció | |
| 8. Nettó áfabevétel (Összesen) | |
| 9. Súlyozott átlagkulcs (4 tizedesjegy pontossáig) | |
| 10. Köztes áfaalap | $\frac{\text{nettó áfabevétel (8.)} \times 100}{\text{súlyozott átlagkulcs (9.)}}$ |
| 11. Áfamentességgel kapcsolatos kompenzációk | |
| 11.1 A 10 ezer euró árbevétel feletti vállalkozásokkal kapcsolatos (pozitív) kompenzáció | |
| 11.2 Egyszerűsített vállalkozói adó (eva) miatti (pozitív) kompenzáció | |
| 12. A 77/388/EGK Tanácsi Irányelv E, F, G, mellékletével kapcsolatos kompenzációk | |
| 12.1 A nemzetközi személyszállítás hazai szakaszára vonatkozó (pozitív) kompenzáció (F17) | |
| 13. A levonási jog korlátozásából származó kompenzációk | |
| 13.1 A személygépkocsikhoz kapcsolódó kompenzációk | |
| 13.1.1 Új személygépkocsik beszerzéséhez kapcsolódó negatív kompenzáció | |
| 13.1.2 Használt személygépkocsik értékesítéséhez kapcsolódó pozitív kompenzáció | |
| 13.1.3 Használt személygépkocsik beszerzéshez kapcsolódó negatív kompenzáció | |
| 13.1.4 Zártvégű lízinghez kapcsolódó negatív kompenzáció | |
| 13.1.5 Üzemanyaghoz kapcsolódó negatív kompenzáció | |
| 13.1.6 A személygépkocsik javítási-karbantartási (fenntartási) költségeihez kapcsolódó negatív kompenzáció | |
| 13.2 77/388/EGK-direktíva 17. cikkely (7) bekezdése alapján | |
| Összes kompenzáció | |
| 14. Végső egységes (harmonizált) áfaalap | (köztes áfaalap + pozitív kompenzációk – negatív kompenzációk) |
| 15. GNI | |
| 16. GNI 50 százalékában maximált végső egységes (harmonizált) áfaalap | |

Bruttó beszedett áfabevétel

Az 1553/89/EGK tanácsi rendelet szerint a bruttó beszedett áfabevétel az általános forgalmi adóból származó, a költségvetésbe ténylegesen befolyt, pénzforgalmi szemléletű bevétel értjük (amely a magyar terminológia szerint a befizetések és a kiutalások egyenlegét képező nettó áfabevételnek felel meg). A kiinduló adatot a Kincstár szolgáltatja. A bruttó be-

folyt áfabevételt három áfaszámla pénzforgalmi egyenlegeinek összege adja, ami a központi költségvetésben az Általános forgalmi adó soron szerepel. A három áfaszámla tartalma, jellemzői a következőkben foglalható össze.

■ *Általános forgalmi adó számla:* 2004. április 30-ig az adóhivatal által a belföldi értékesítés utáni befizetésekből, valamint a belföldi beszerzések (beleértve az első belföldi értékesítési fázisban megjelenő importbeszerzéseket)

utáni kiutalásokból származó nettó áfabevételeket, 2004. május 1-jétől az APEH által a belső értékesítés, az import és a Közösségen belüli beszerzés utáni befizetésekből, valamint az ezekhez kapcsolódó kiutalásokból származó nettó áfabevételeket mutatja. Mivel 2004. május 1-jétől – az önbevallási eljárás bevezetését követően – ezen a számlán tartják nyilván mind az Európai Unió tagállamaival, mind az Európai Unión kívüli országokkal folytatott külkereskedelemből származó beszállítást, illetve az import utáni áfát, a korábbi évekhez képest a számla számottevően magasabb pozitív egyenleget mutat. Ugyanakkor 2005. július 1-jétől részlegesen visszaállítják az import áfa kivételes módon történő beszedését, így az érintett termékek utáni adóbevételeket ettől az időponttól a VPOP által kezelt importáfaszámlára kell befizetni.

■ *Import termékek áfaszámlája:* a vámhivatal (VPOP) által beszedett, illetve nyilvántartott, import utáni befizetéseket, illetve a vámeljáráshoz kötött visszautalásokat tartalmazza.

■ *A dohánytermékek áfaszámlája* a VPOP hatáskörébe tartozik. Az adójegyen feltüntetett kiskereskedelmi ár a jövedéki adó mellett tartalmazza a dohánytermékek áfáját is, amelyet szintén a VPOP szed be. A számla működését az importáfaszámlától eltérően az uniós csatlakozás nem befolyásolta.

A kincstár és az adóhatóság, illetve a vámhivatal közötti elszámolások egyezőségének biztosítása érdekében minden évben jegyzőkönyvben rögzítik a számlák egyenlegét a Kincstár-APEH, illetve a Kincstár-VPOP között.

A bevételből levonandó késedelmes befizetések miatti bírságok és kamatok

A magyar költségvetésben ezeket a tételeket elkülönítve kezelik, más számlán tartják nyilván, ezért a bruttó befolyt áfabevételek alakulását nem befolyásolják.

Bevételt növelő beszedési költségek

Magyarországon az áfaszámlák beszedési költséget nem tartalmaznak, ezért ezzel a tétellel nem kell korrigálni a befolyt áfabevételeket.

A tízezer euró éves forgalmat meg nem haladó vállalkozásokkal kapcsolatos korrekció

A kisvállalkozások kedvezményeit illetően az 1553/89/EGK tanácsi rendelet 2. cikkelyének (3) bekezdése 10 ezer eurónak megfelelő összeghatárig engedi az alanyi adómentességet érvényesíteni a számításokban. A magyar szabályozás értelmében az alanyi adómentességre jogosító összeghatár a korábbi 2 millió forintról 2004. január 1-jétől 4 millió forintra (10 ezer euró fölé) emelkedett, így ezzel a korrekciós tétellel a továbbiakban nem kell számolni.

Egyéb korrekciók

Idetartoznak azok az áfa-visszatérítések, amelyek elkülönítve jelennek meg a számvitelben; az áfa egy része más könyvelési tétel alatt jelenik meg; a saját forrásra vonatkozó intézkedések által nem szabályozott területekre vonatkozó hazai áfajogszabályok alkalmazásából eredő, a könyvelésben megjelenő bevétel; a magyar áfatörvény által nyújtott különleges áfa-visszatérítési lehetőségek. A korrekciós tétel lehet a bruttó bevételhez hozzáadandó, illetve a bevételből levonandó összeg:

- az adóhatósági végrehajtói letéti számlára befolyt tételek egy részét – jellemzően az év utolsó két hetében teljesítettek – december 31-én még nem osztják fel. Az n -edik év⁹ december 31-én a letéti számlán található összegből az $n+1$. évben felosztott összeggel az áfabevételeket növelni kell. Ugyanakkor a letéti számla $n-1$. év évi

záró állományának tárgyévben történt felosztásából származó összeggel az n -edik évi áfabevételeket csökkenteni kell;

- a VPOP által vezetett vámletétszámla az uniós csatlakozást követően az APEH letéti számlájához hasonlóan működik. Az n -edik évi áfabevételeket növelő korrekciós tétel három elemből tevődik össze: az előző évek elvont vámbiztosíték maradványából n -edik évben elszámolt összegből n -edik évre jutó rész; az előző évek maradványából az $n+1$. évben elszámolt összegből az n -edik évre jutó hányad; az $n-1$. év végrehajtói letét befizetéséből az $n+1$. évben elszámolt összegből n . évre vonatkozó rész;
- a VPOP regionális bevételi számlákon nyilvántartott áfát hozzá kell adni a bruttó áfabevételekhez;
- az APEH-nél a nem áfaszámlára befizetett tételek az áfabevételeket növelő, míg az áfaszámlára befizetett nem áfatételek az áfabevételt csökkentő elemként jelennek meg;
- az APEH és a VPOP által eszközölt méltányossági törlések az áfabevételeket növelő korrekciós tételként jelennek meg.

Az Európai Bizottság Költségvetési Főigazgatóságától kapott tájékoztatás alapján további pozitív korrekciókat is végre kell hajtani, mivel a közösségi szabályozás bizonyos áfatörvénybeli rendelkezések (különleges esetekben engedélyezhető áfa-visszatérítés) alkalmazását nem teszi lehetővé. A következő tételekről van szó:

- az uniós csatlakozásunk előtt megkötött Phare és ISPA támogatási szerződésekhez kapcsolódó áfa-visszatérítés összegével meg kell növelni a bruttó áfabevételeket. Mivel a 2004. május 1. előtti szerződések alapján történő támogatásokkal finanszírozott projektek megvalósítása után újabbak már nincsenek, így a visszatérített áfaösszegek fokozatosan csökkenést mutatnak;

- a külföldi pénzbani adományból finanszírozott költségek áfatartalmának meghatározott esetekben történő visszatérítése az áfabevételek pozitív korrekcióját vonja maga után;
- társadalmi szervezet, egyház, illetve alapítvány részére történő, le nem vonható áfa-visszatérítés összegével szintén meg kell növelni a bruttó áfabevételeket.

A fokozatos adókedvezmény miatt be nem szedett adó

A fokozatos adókedvezmény (graduated tax relief) rendszerét Magyarország nem alkalmazza, emiatt korrekcióra nincs szükség.

Az átalányadózó mezőgazdasági termelőkől be nem hajtott adók

A magyar áfatörvényben meghatározott mezőgazdasági tevékenységet folytató adóalany e tevékenysége tekintetében – kivéve a termékimportot és egyes térítésmentes átadásokat – adófizetésre nem kötelezett, de adólevonási jogát sem gyakorolhatja. Termékértékesítés és szolgáltatás nyújtása után az átvevő, illetve igénybevevő adóalany köteles a mezőgazdasági tevékenységet folytató adóalany részére a felvásárlási áron felül, de az ellenérték részeként, kompenzációs felárat fizetni (növényi termékek után 12 százalék, élő állatok, állati termékek, illetve szolgáltatások után 7 százalék). A kompenzációs felárként kifizetett összeget az átvevő adóalany jogosult előzetesen felszámított adóként figyelembe venni.

A korrekció számítása arra terjed ki, hogy a kompenzációs felár milyen mértékben fedi le a termelők által le nem vonható inputáfat. Túlkompenzációkor a bruttó áfabevételeket a többletkompenzáció mértékével kell megnövelni (pozitív korrekció), alulkompenzációkor

a bevételeket csökkentő (negatív) korrekció alkalmazandó. A számítás menete a következő:

- a) a levonásba helyezett adó és a kompenzációs felár alapja hányadosának kiszámítása az APEH által rendelkezésre bocsátott adatokból;
- b) a mezőgazdasági átalányadózók vásárolt folyó termelőfelhasználásának becslése (Központi Statisztikai Hivatal; KSH);
- c) a mezőgazdasági átalányadózók vásárolt folyó termelőfelhasználására jutó áfa kiszámítása;
- d) a mezőgazdasági átalányadózók bruttó állóeszköz-felhalmozásának becslése (KSH);
- e) a mezőgazdasági átalányadózók bruttó állóeszköz-felhalmozására jutó áfa kiszámítása;
- f) a mezőgazdasági átalányadózók termelésének becslése (KSH);
- g) a mezőgazdasági átalányadózók le nem vonható input-árájának a termeléshez viszonyított aránya = $(c+e)/f$;
- h) a kompenzációs felár alapjára jutó levonásba helyezett adó és a termeléshez viszonyított le nem vonható input áfa arányának különbsége $(a-g)$, mindez szorozva a kompenzációsfelár-alappal = a korrekció nagysága (pozitív korrekció).

Mivel a KSH nem rendelkezik közvetlen adatokkal a mezőgazdasági átalányadózókról, ezért a kiindulási adatokat reziduális alapon lehet megbecsülni. A KSH által készített számítások alapja a mezőgazdasági számlarendszerhez termékenkénti bontásban készített részletes úgynevezett termelői mérlegek. A termelői mérlegek külön készülnek intézményi szektorokra (háztartások és nem pénzügyi vállalatok). A háztartások termékmérlegei tartalmazzák az adószámmal rendelkező egyéni vállalkozásokat, az adószámmal nem rendelkező, piacra (is) termelő magánszemélyek háztartásait és a kizárólag saját fogyasztásra termelők adatait. Az adószámmal rendelkező mezőgazdasági egyéni vállalkozások nettó árbevételéről (növénytermesztési, állattenyésztési, valamint mezőgazdasági szolgáltatási bontásban) az adónyilván-

tartásokból rendelkezünk információval. Ennek felhasználásával az egyéni vállalkozások adatait levonva a háztartási szektor adatából, megkapjuk azon termelői kör adatait, amelyek átalányadózók vagy kizárólag saját fogyasztásra termelnek. A folyó termelőfelhasználás, valamint a termelés adott évi becsült értékei a megelőző év Mezőgazdasági számla adataiból, a mezőgazdasági átalányadózók éves becsült indexének felhasználásával adódnak. A bruttó állóeszköz-felhalmozásnál nincs szükség indexálásra, mivel itt a jelentés elkészítésének időpontjában már rendelkezésre állnak a tárgyévi adatok.

A vásárolt folyó termelőfelhasználásra és a bruttó állóeszköz-felhalmozásra jutó áfa kiszámításánál a növénytermesztés, állattenyésztés és mezőgazdasági szolgáltatás főcsoportokon belüli termék- és szolgáltatáscsoportokhoz történik a megfelelő adókulcs hozzárendelése. Amely kategóriákban a besorolás nem egyértelmű, ott a Tesztüzemi rendszer¹⁰ részletesebb, egyéni gazdaságokra vonatkozó adatai adnak támpontot.

A termelési adat számításánál a halmozódások kiszűrése érdekében az összes termelésből le kell vonni a tevékenységi körön belüli felhasználást (termelőfelhasználást). A saját fogyasztásra termelést az átalányadó termelők rendelkezésre álló termelés adata tartalmazza, a konzisztencia érdekében az erre jutó vásárolt folyó termelőfelhasználás pedig része a vásárolt folyó termelőfelhasználás rendelkezésre álló adatának. A tevékenységi körön belüli felhasználásra vonatkozó adat a teljes sokaság körében elvégzett kombinált statisztikai mintavétel alapján készült becslés és a rendelkezésre álló bevalások adatainak összevetéséből adódott. Termékmérlegek készülnek külön gazdasági szervezetekre és háztartásokra. Ez utóbbi kategóriából ki kell szűrni az egyéni vállalkozásokat, viszont az általuk beadott áfabevallásokból csak az értékesítésre van információnk. A becslés során feltételezzük, hogy az egyéni vállalkozások

termékmérlegének szerkezete (például a saját fogyasztás vagy a direkt értékesítés aránya az összes értékesítéshez képest) hasonlít a gazdasági szervezetekéhez. Így a gazdasági szervezetek termékmérlege tételeinek arányában lehet becsülni az egyéni vállalkozások hiányzó adatait. Az egyéni vállalkozók fenti módon becsült részletes termékmérlegadatait kivonva az összes háztartás adataiból, megkapjuk a kompenzációs felár körébe tartozók termelési adatait.

A nettó áfabevétel

A bruttó beszedett áfabevételre a fentiekben meghatározott pozitív és negatív korrekciós tételeket alkalmazva kapjuk meg a nettó áfabevételt.

A súlyozott átlagos áfakulcs

A súlyozott átlagos áfakulcs számítását a tagállamok statisztikai hivatalai végzik az előírásoknak megfelelően négy tizedes jegy pontosságig. A magyar áfaalapú befizetésről szóló jelentés átlagkulcsszámítását a Központi Statisztikai Hivatal készíti el.

Az n -edik évi súlyozott átlagos áfakulcs számításához az alapadatok az $n-2$. évi nemzeti számlákból származnak az 1553/89/EGK tanácsi rendelet 4. cikkének megfelelően. Ezen adatok, valamint az áfatörvény rendelkezései használhatók fel a le nem vonható áfakörbe tartozó tranzakciók behatárolására és a termékek, szolgáltatások áfakulcsok szerinti bontására.

Az 1553/89/EGK tanácsi rendelet az $n-2$. évnél régebbi adatok alkalmazását csak nagyon indokolt esetben engedélyezi. A tranzakciók kulcsok szerinti bontás céljából az $n-3$. évi Ágazati Kapcsolatok Mérleget és az ahhoz kapcsolódó Forrás és Felhasználás táblákat (60 termék \times 60 ágazat) alkalmazzák, amelyek használata ellen azért nem emel kifogást az EU, mert

a Felhasználási táblát csak a nemzeti számlákban makroszinten rendelkezésre álló adatok strukturális bontásához használják fel. A nemzeti számlákat az ESA'95 előírásaival összhangban állítják össze, az abban definiált makrogazdasági kategóriákat alkalmazva. Nem tartalmaznak azonban áfakulcsenkénti bontást, ezért a számításhoz kiegészítő adatforrásokat kell igénybe venni, például a háztartások fogyasztási kiadásainak részletesebb bontásához a háztartási költségvetési felvételt, a folyó termelőfelhasználás szerkezetének becsléséhez pedig a Felhasználási mátrixot.

Az átlagos áfakulcshoz a súlyok az $n-2$. évi nemzeti számla elszámolások alapján számíthatók, s az ez alapján képzett, az áfa összegét nem tartalmazó (nettó) alappal kell súlyozni az n -edik évben alkalmazandó kulcsokat. Az $n-2$. és az n -edik időszak közötti adókulcsváltozásokat, valamint egyik kulcsból a másikba történő átsorolásokat szintén figyelembe kell venni. A beszedési késedelemre tekintettel mind az átsorolt termékeknél, mind az áfakulcsváltozásoknál időbeli késleltetést (megközelítően egy hónap) kell alkalmazni (úgynevezett time-lag hatás). Ennek megfelelően a háztartások fogyasztási kiadásainál, a kormányzati szektor és a háztartásokat segítő nonprofit intézmények folyó termelőfelhasználásánál, a többi szektor folyó termelőfelhasználásánál, a kiadások nettó értékének 1/12-ét a „régit”, az $n-1$. évi áfakulcsokhoz kell hozzárendelni, a további 11/12-részt pedig az n -edik évben érvényes kulcsokhoz. Azokban az esetekben, ahol a kulcsok évközben változtak meg, ott időbeli késleltetést nem kell alkalmazni.

Az 1553/89/EGK tanácsi rendelet előírásainak megfelelően a számításhoz az következő kategóriabontást alkalmazták:

- háztartások fogyasztási kiadása (beleértve a mezőgazdasági önfogyasztást, illetve a piacon közvetlen értékesítő kistermelőktől vásárolt mezőgazdasági termékek fogyasztását);

- természetbeni társadalmi juttatás államháztartásból;
- a kormányzati szektor folyó termelőfelhasználása;
- a háztartásokat segítő nonprofit intézmények (NPISHs) szektorának folyó termelőfelhasználása;
- a többi szektor folyó termelőfelhasználása;
- a kormányzati szektor és a háztartásokat segítő nonprofit intézmények szektorának beruházása;
- a többi szektor beruházása (a lakossági lakásberuházással együtt);
- az üzleti vállalkozások személygépkocsival kapcsolatos áfalevonási jog korlátozás alá eső kiadásai.

A háztartások fogyasztásával kapcsolatos elszámoláshoz készített számítás módszertana

A súlyozott átlagos áfakulcs számítása során a háztartások végső fogyasztási kiadását kell figyelembe venni. A számítások a nemzeti számla $n-2$. évi háztartások fogyasztási kiadása adatának COICOP¹¹-kód szerinti bontásából indulnak ki. A kiadási tételek az áfatörvény alapján az $n-2$. évben érvényben lévő és az n -edik évi áfakulcsok szerint is csoportosításra kerülnek. Az áfa nélküli $n-2$. évi tételek az n -edik évi kulcsoknak megfelelően az időbeli késleltetést is figyelembe véve kerülnek felhasználásra és súlyként alkalmazásra a számításban.

Ahol részletesebb bontásra volt szükség, a háztartási költségvetési felvétel és különböző, a nemzeti számlák alapadatait szolgáltató szakstatisztikák (például kulturális statisztika, távközlési statisztika) adatai kerülnek felhasználásra. A háztartások fogyasztási kiadása imputált tételként tartalmazza a saját lakásszolgáltatás értékét. A fenti imputált tételhez tartozó beszerzések (javítás, karbantartás) – a lakos-

sági fogyasztásra vonatkozó részletes táblázatban szereplő saját tulajdonú állandó lakások imputált bére cím alatt vannak besorolva a normál kulcs alá.

A súlyozott átlagos áfakulcsszámítás a 10 ezer euró feletti árbevétellel rendelkező, nem áfakörbe tartozó kisvállalkozásokra és az evás vállalatokra vonatkozóan a kompenzációs számítással összhangban korrekciót tartalmaz. A vállalkozások végső fogyasztásra jutó értékesítései külön sorban kerülnek feltüntetésre a lakossági fogyasztásnál.

A háztartások végső fogyasztása magában foglalja a mezőgazdasági önfogyasztást, valamint a közvetlen piacon értékesítő, kompenzációs felár alá eső kisvállalkozásoktól vásárolt mezőgazdasági termékek fogyasztását is. Ezeket az adatokat az $n-2$. évről is elkészített, a mezőgazdasági kisvállalkozókkal kapcsolatos korrekciós számításból veszik át. A mezőgazdasági önfogyasztásra és a direkt piaci értékesítésre alkalmazott származtatott mezőgazdasági inputkulcs közvetlenül az n -edik évi jelentés korrekciós részéből kerül át vételre.

A természetbeni társadalmi juttatások is részét képezik a számításnak. A „természetbeni társadalmi juttatás államháztartásból” kategória tartalmazza mindazokat az egyéni szükségleteket kielégítő javakat és szolgáltatásokat, amelyeket a kormányzati egységek transzferálnak, akár vásárolják azt, akár a kormányzati egységek nem piaci termeléséből származnak. Ebbe a számításba csak az államháztartás által a piaci termelőktől vásárolt áfaköteles termékek és szolgáltatások természetbeni társadalmi juttatásként elszámolt transzferje szerepel. A figyelembe vett természetbeni társadalmi juttatás adatát a kormányzati statisztikából veszik át. Az elszámolt tételek a következők: gyógyszer, illetve gyógyászati segédeszköz, tömegközlekedés. A háztartásokat segítő nonprofit intézmények által nyújtott természetbeni társadalmi

juttatás teljes egészében ezen intézmények nem piaci kibocsátásából származik.

A kormányzati szektor folyó termelőfelhasználása

A kormányzati szektorba tartozó intézmények alapvetően tárgyi adómentes tevékenységet folytatnak, de van olyan kibocsátásuk is, amellyel kapcsolatban visszaigényelhetik az áfát. Annak érdekében, hogy meghatározható legyen a kormányzati szektor folyó termelőfelhasználásának az a része, amelyre az áfa nem igényelhető vissza, a pro rata-módszer alkalmazható. A módszerhez az adatok (bruttó kibocsátás, folyó termelőfelhasználás) az $n-2$. évi nemzeti számlákból kerülnek átvételre (tevékenységi bontásban, TEÁOR¹² 2 jegyes mélységben). Először azon tevékenységek arányát kell meghatározni a bruttó outputból, amellyel kapcsolatban az áfa visszaigényelhető. A pro rata számítása a sektorszámlából kapott adatokon (a bruttó kibocsátás felhasználás bontva: természetbeni társadalmi juttatás nem piaci kibocsátásból részre, közösségi fogyasztásra kerülő részre, vásárolt részre), valamint a bevételi adatok típusonkénti és tevékenységi összetételének vizsgálatán alapul. A következő lépésben a pro rata segítségével le kell vonni a kormányzati tevékenység tárgyi mentes tevékenységének kibocsátásához tartozó folyó termelőfelhasználást. A kormányzati szektor folyó termelőfelhasználásának adatát a kormányzati szektor tevékenységi bontást tartalmazó $n-2$. évi termelési számlájából kell átvenni. Az áfaköteles tevékenységhez kapcsolódó folyó termelőfelhasználás leválasztása után a termék- és szolgáltatáscsoportos bontás következik a Felhasználási tábla (két jegyes termékbontású) struktúrája alapján. Azok a termék- és szolgáltatáscsoportok, amelyek az áfakulcs szempontjából nem homogének, az éves költségvetési beszámoló dologi kiadásait részletező táblája

alapján kerülnek további bontásra. Ezután az $n-2$. évi (áfa nélkül számított) kiadási tételek n -edik évben alkalmazandó áfakulcs szerinti újracsoportosításával s a kulcsok szerinti összegzéssel előállítható a folyó termelőfelhasználás (amely a le nem vonható áfát már nem tartalmazza) áfakulcsenkénti bontásban. Fontos megemlíteni, hogy a tárgyi adómentes rész a súlyozott átlagos áfakulcs számításában nem vesz részt.

A KORMÁNYZATI SEKTOR FOLYÓ TERMELŐ-FELHASZNÁLÁSÁNAK BECSLÉSI SÉMÁJA

1. A bruttó outputból az áfaköteles körbe tartozó tevékenység részarányának meghatározása, amely tevékenységi csoportonként történik.
2. Az áfaköteles outputhoz tartozó folyó termelőfelhasználás levonása az összesen adatból.
3. A vissza nem igényelhető áfakörbe tartozó tevékenységek folyó termelőfelhasználásának áfakulcsenkénti bontása (a Felhasználási tábla alapján).
4. A folyó termelőfelhasználás szerkezetének kiegészítő információk alapján történő továbbbontása.
5. Az $n-2$. évi kulcsoknak megfelelő áfa levonása a piaci beszerzési áras folyó termelőfelhasználás értékéből.
6. Az áfa nélküli, nettó áras, adóalapot képező folyó termelőfelhasználási adatok n -edik évre alkalmazott kulcsok szerinti újracsoportosítása (súlyképzés) a time-lag figyelembevételével.
7. A súlyozott átlagos áfakulcs kiszámítása.

A nonprofit intézmények folyó termelőfelhasználása

A nemzeti számlákban a nonprofit intézmények nagyrészt a háztartást segítő nonprofit intézmények szektorában vannak elszámolva, de néhány közülük az ESA'95 szabályai szerint át van sorolva a kormányzati szektorba, valamint a pénzügyi és nem pénzügyi vállalkozások szektorába. A háztartásokat segítő nonprofit intézmények szektoron kívül más szektorba sorolt szervezeteket az adott szektorra vonatkozó számításban vesszük figyelembe. Az

áfabevallás statisztikája alapján ebben a kategóriában is lehetőség volt a bruttó kibocsátáson belül az áfaköteles tevékenység arányának becslésére, amelyet az előzőekben leírtakhoz hasonlóan (a pro rata-módszerrel) kell kiszámítani.

A többi szektorba tartozó, az áfát vissza nem igényelhető tevékenységek folyó termelőfelhasználása

E tétel legnagyobb része a pénzügyi szektor, továbbá a háztartási szektorban elszámolt kiegészítő pénzügyi tevékenység folyó termelőfelhasználása. A pénzügyi szolgáltatás és kiegészítő pénzügyi tevékenység – a széfberlet és pénzügyi lízinget kivéve tárgyi adómentesség alá tartozik. A TEÁOR 65 [Pénzügyi tevékenység (biztosítás nélkül)] ágazatra a szektorszámlából közvetlenül meghatározható a pénzügyilízing-tevékenység részaránya, TEÁOR 66 [Biztosítás (kivéve: kötelező társadalombiztosítás)] ágazatban pedig teljes egészében tárgyi mentes tevékenységet végeznek. A TEÁOR 67 (Pénzügyi kiegészítő tevékenység) besorolású szervezetekre az áfabevallás alapján kell becsülni a bruttó kibocsátásból az áfaköteles tevékenység arányát, külön a pénzügyi szektorra és a háztartási szektorra. A továbbiakban a számítás menete megegyezik a kormányzati és a háztartásokat segítő nonprofit intézménynél alkalmazottal.

Az egyéb, tárgyi mentes tevékenységek kategóriájába a pénzügyi tevékenységen kívül a fogtechnikusi tevékenység, a nemzeti postai szolgáltatás, az ingatlanokkal kapcsolatos szolgáltatások egy része, a nem pénzügyi vállalatok és a háztartások szektorába sorolt egyéni vállalkozások oktatási tevékenysége (a nem akkreditáltat kivéve), humán-egészségügyi és szociális ellátási tevékenysége, a nem pénzügyi vállalatok szektorába átsorolt érdek-képviselői tevékenység, a közszolgálati rádiós és televíziós műsor-

szolgáltatás, valamint a szerencsejáték-szervezés tartozik.

Az áfatörvényben többször változott a helyi, távolsági és mobiltelefon-hívás, továbbá az internetprotokollt tartalmazó beszélgetés célú adatátvitel igénybevételekor felszámított áfa levonhatóságának mértéke. A jelenlegi szabályozás szerinti az előzetesen felszámított adó 50 százaléka nem vonható le, de mentesül a részleges levonási tilalom alól az adóalany, ha e szolgáltatás ellenértékének legalább 50 százalékát továbbszámolja. Mivel a részleges levonási jog korlátozása a számításban a már eddig is figyelembe vett körön kívüliekre is kiterjed, az egyébként adólevonási joggal rendelkezőknek az e szolgáltatásra fordított kiadására becslés készült.

A 10 ezer euró feletti árbevétellel rendelkező, nem áfakörbe tartozó kisvállalkozásokra és az evás vállalkozókra az egyéb szektor folyó termelőfelhasználásával kapcsolatos számításnál, a kompenzációs számítással összhangban alkalmaznak korrekciót.

A kormányzati szektor és a háztartásokat segítő nonprofit intézmények szektorának bruttó állóeszköz-felhalmozása

A kormányzati szektor és a háztartásokat segítő nonprofit intézmények bruttó állóeszköz-felhalmozásának adata az $n-2$. évi nemzeti számlákból származik. A kormányzati szektor TEÁOR K Ingatlanügyletek, gazdasági szolgáltatás ágában a bruttó állóeszköz-felhalmozás negatív elemként tartalmazza az önkormányzati lakások privatizációjának (a lakosságnak történő eladásának) értékét. A bruttó állóeszköz-felhalmozás vissza nem igényelhető áfájának korrekt számításához a felhalmozási számla lakásprivatizáció adata kivételre került a K ágra kapott bruttó állóeszköz-felhalmozásból. A transzparencia elvének megfelelően a tárgyi adómentes tevékenység tekintetében ugyanazt

a pro rata-módszert alkalmazzák, mint a folyó termelőfelhasználásnál. A kormányzati és a háztartásokat segítő nonprofit intézmények bruttó állóeszköz-felhalmozási adatából a pro rata segítségével levonásra került az a rész, amelyre az áfa visszaigényelhető.

A többi szektorba tartozó tevékenységek bruttó állóeszköz-felhalmozásához kapcsolódó vissza nem igényelhető áfa

A többi szektorba tartozó, az áfát vissza nem igényelhető tevékenységek bruttó állóeszköz-felhalmozásához kapcsolódó vissza nem igényelhető áfa, kivéve a lakásberuházásokat

A többi szektorba tartozó tevékenységek bruttó állóeszköz-felhalmozásához kapcsolódó vissza nem igényelhető áfát is a pro rata módszerével határozzák meg. A többi szektorba tartozó vállalkozásokra is egységes módszert alkalmaznak a beruházás és a folyó termelőfelhasználás viszsza nem igényelhető áfájának számításánál. Valamennyi beruházási tételre egységesen a normál áfakulcsot használják.

Lakossági lakásberuházások

A nemzeti számlában, a tőkeszámla területén felülvizsgálatra került a háztartások lakásberuházásának becslése és ennek keretében részletes számítás készül annak le nem vonható áfata tartalmáról is. Az átlagos áfakulcs számításánál közvetlenül ezt veszik figyelembe.

Az üzleti vállalkozások személygépkocsival kapcsolatos – áfalevonási jog korlátozása alá tartozó – kiadásai

Az áfatörvény korlátozó rendelkezése alapján a személygépkocsi-beruházások áfáját az üzleti vállalkozások sem igényelhetik vissza. Hasonló korlátozás vonatkozik a személygépkocsival kapcsolatos üzemanyag-beszerzésre, illetve a

javítás-karbantartásra. A számításához az adatok az $n-2$. évre vonatkozó áfaalapról szóló jelentés kompenzációs részéből kerülnek átemelésre.

Az arannyal kapcsolatos műveletek

Az arannyal kapcsolatos műveletek súlyként való figyelembevételét egy, a csatlakozást megelőző rendelet (98/80/EGK tanácsi irányelv) hatályon kívül helyezte, ezért ezzel nem kell számolni.

A köztes áfaalap

A köztes áfaalap a nettó áfabevételből és a súlyozott átlagkulcsból számítódik a következő képlet alapján:

$$\frac{(\text{nettó áfabevétel} \times 100)}{\text{súlyozott átlagos áfakulcs}} = \text{köztes áfaalap}$$

Áfamentességgel kapcsolatos kompenzációk

A tízezer euró feletti éves forgalmat lebonyolító alanyi adómentes vállalkozásokkal kapcsolatos kompenzáció

Az Európai Unióban azok a kisvállalkozások jogosultak mentességre, amelyek éves forgalma nem haladja meg a tízezer eurót. Magyarországon az alanyi adómentesség határa az egyéni vállalkozók, valamint a társas vállalkozásoknál 4 millió forint, illetve az átalányadózást választó mezőgazdasági kistermelők és a (6. direktíva 24. cikk szerinti kisvállalkozások kategóriájába tartozó) családi gazdaságoknál 6 millió forint. Mivel fentiek meghaladják az Európai Unió által szabott határértéket, ezért az éves bevállalásuk alapján a tízezer eurónak megfelelő forint-

összeg és 4 millió forint, illetve 6 millió forint közötti éves bevétellel rendelkező vállalkozásoknál értékesítéseik bevételére pozitív, inputjuk nettó értékére pedig negatív kompenzációt kell számolni.

A számításnál figyelembe vették a Bizottság ajánlását, miszerint a végső fogyasztók felé történő értékesítés aránya vélhetően magasabb, mint általában a nemzetgazdaságban, s erre a javasolt 75 százalékos érték került felhasználásra. A kalkuláció külön tartalmazza a társas vállalkozásokra vonatkozó adatokat. Mivel ez utóbbi körnél a jelentés elkészítésekor még nem áll rendelkezésre n -edik évi adat, ezért a bevételi és költségadatok az $n-1$. év adataiból a megfelelő indexekkel felszorozva becsléssel állapíthatók meg. A számítás lépései a következők:

- a) az érintett egyéni és társas vállalkozások éves bevételének meghatározása az APEH adatainak segítségével, valamint indexek alkalmazásával,
- b) a végső fogyasztásra jutó árbevétel meghatározása a Bizottság által javasolt arányszám alkalmazásával ($a \times 0,75$),
- c) az érintett egyéni és társas vállalkozások éves áfaköteles beszerzéseinek meghatározása az APEH adatainak segítségével, valamint indexek alkalmazásával,
- d) a végső fogyasztásra jutó nettó árbevétel meghatározása
($b/1+\text{átlagos áfakulcs}$) (= pozitív kompenzáció),
- e) beszerzések nettó értékének kiszámítása
($c/1+\text{átlagos áfakulcs}$) (=negatív kompenzáció),
- f) a kompenzációk egyenlegének megállapítása ($d-e$)

Az egyszerűsített vállalkozói adó (eva) miatti kompenzáció

A 2003. évtől meghatározott tevékenységet végző egyéni és társas kisvállalkozásoknak bizonyos feltételek fennállásakor lehetőségük van az általánostól eltérő egyszerűsített adózási mód, az egyszerűsített vállalkozói adó alkal-

mazására. Mivel ezen adónem alkalmazásakor az adóalany mentesül – többek között – az áfa fizetése alól, ezért a kieső áfabevételekre a harmonizált áfaalap meghatározásához kompenzációt kell számolni. A Bizottság jelezte, hogy az evánál még nem zárult le a 6-os direktívának való megfelelést tisztázó vizsgálat. A csatlakozási tárgyalások során a kisvállalkozások mentességére megállapított 35 ezer eurós felső határt az eva választhatóságának mintegy 100 ezer eurós határa meghaladja. A Bizottság a vizsgálat lezárultáig az eva miatti áfaalap kompenzációt átmenetileg az áfamenteségek között javasolja szerepeltetni.

Tekintve, hogy külön adónemről van szó, az eva miatt szükséges áfaalap-kompenzáció csak közvetett módon, közelítő becslésekkel végezhető el. Az egyéni vállalkozók és társas vállalkozások n -edik évre beadott eva bevallásából kivethető az evaalap. Az összesített evaalapból az átlagos áfakulcs felhasználásával meghatározzák az egyes vállalkozások áfa nélküli (nettó) bevételét. Ezután le kell válogatni a tízezer euró éves nettó árbevétel feletti evaadóalanyokat, csak ezeknél kell figyelembe venni a fent számított adóalapot.

Az outputra alkalmazott végső fogyasztási arányt első megközelítésben az áfabevallások felhasználásával határozták meg. Az adóalanyok evásoktól történő beszerzéseinek értékét (amely az áfabevallásokban tájékoztató jelleggel szerepel) osztva az evások bevételével, megkaptuk a nem végső fogyasztásra történt értékesítések arányát, amelynek inverze a végső fogyasztási arány. (Tekintettel arra, hogy az áfabevallásból nem állapítható meg, hogy tízezer euró feletti vagy alatti bevételű volt az adózó, akitől beszereztek, ezért az arány számításához a teljes kör bevétele szolgál alapul.)

Mivel az evabevallások nem tartalmaznak inputra (áfaköteles beszerzésre) vonatkozó adatot, első megközelítésben az inputok az outputból arányosítással kerülnek meghatározásra. Ennek során az azonos TEÁOR-számhoz tar-

tozó, tízezer euró és az eva választhatóságának n -edik évi szabályai szerinti felső korlát közötti bevétellel rendelkező – n -edik, illetve $n-1$. évben nem az eva hatálya alá tartozó – vállalkozások által vallott költséghányad alapján határozzák meg az inputot. Az szja-bevallást benyújtó egyéni vállalkozóknál az n -edik évi, a társaságiadó-törvény hatálya alá tartozó vállalkozásoknál az $n-1$. évi bevallási adatainak alkalmazására van mód (a benyújtási határidő miatt). A végső fogyasztásra jutó nettó árbevételből levonva a beszerzések nettó értékét, adódik a pozitív kompenzáció összege.

Mivel az unióban – az eva egyedi jellege miatt – e kompenzációs tétel vonatkozásában nincs kialakult módszertan, ezért a magyar hatóságok a Bizottsággal egyeztetve, annak javaslatait figyelembe véve dolgoznak a fenti számítási metodika fejlesztésén. A becslések pontosítása végett például lehetőségként merült fel a bevételek végső fogyasztási arányának számítására első megközelítésben alkalmazott, csupán tájékoztató jellegű adóbevallási adatok helyett a jövőben az ágazati kapcsolatok mérlegéből, illetve a nemzeti számlákból nyerhető közelítő becslés alkalmazása, az inputoknál pedig az évások korábbi áfabevallási adatainak felhasználása.

A 77/388/EGK tanácsi irányelv E, F, G mellékleteiben megfogalmazott tranzakciókra vonatkozó kompenzációk

Az 1553/89/EGK tanácsi rendelet 6. cikkének (3) bekezdése is lehetőséget biztosít arra, hogy a tagállam engedélyt kapjon az áfából keletkező források alapjának kiszámításánál, hogy vagy ne vegye figyelembe az irányelv E, F, G mellékletében felsorolt tranzakciókból adódó eltéréseket, vagy közelítő becslést alkalmazzon.

A 6. direktíva F mellékletében olyan tranzakciók szerepelnek, amelyek az uniós szabályozásban áfakötelesek, az egyes tagországokban

azonban egy átmeneti időszakban (a 6. direktíva 28. cikkének 4. bekezdése alapján öt év), vagy véglegesen [a 6. direktíva 28. cikkének 3. (b) bekezdése alapján] adómentességet élvezhetnek. Ha egy ilyen eltérés áll fenn, akkor az érintett tagország hipotetikus áfaalapját a tranzakció nettó értékével növelni kell (pozitív kompenzáció). Ugyanakkor figyelembe kell vennünk, hogy amennyiben az adott tranzakció a hatodik irányelv alapján áfamentességet élvez, akkor a tranzakció végzője nem vonhat le áfát az inputja után. Ezzel szemben a vizsgált tagországban az inputáfa levonható, így ezzel a hipotetikus áfaalapot csökkenteni kell (negatív kompenzáció).

A hazai áfaszabályozás az elmúlt években törekedett a 6. direktívával való minél teljesebb körű harmonizációra a tárgyi adómentes körben. Az E melléklet tekintetében 2004. évben megtörténtek az utolsó szükséges harmonizációs célú jogszabályváltozások, így már nincs szükség ezen melléklet vonatkozásában kompenzáció számítására. Az F mellékletnél csupán egy tétel marad (nemzetközi személyszállítás belföldi szakasza), amelyre a továbbiakban is kompenzációt kell számolni. A G melléklet esetében nem adódik kompenzációs tétel. A Bizottság útmutatása alapján a kifutó tételeknél egy hónapos időbeli késleltetéssel kellett számolni.

A nemzetközi személyszállítás hazai szakaszára vonatkozó kompenzáció (F–17)

A hatályos magyar áfatörvény értelmében a nemzetközi személyszállítás belföldi szakasza 0 százalékos adómértékkel adózik. Magyarország a 77/388/EGK tanácsi irányelv 28. cikkelyének 3. (b) pontja alapján a csatlakozás után is fenntarthatja a mentességet (adólevonási joggal) a nemzetközi személyszállítás vonatkozásában. Ugyanakkor emiatt a nemzetközi személyszállítás belföldi szakaszára vonatkozóan

kompenzációt kell számolnia, amely növeli a harmonizált áfaalapot.

A kompenzáció számításának a kiindulópontja a közlekedési társaságok n -edik évi árbevételei. Magyarországon a nemzetközi légi forgalomnál nem lehet belföldi szakaszra jutó árbevételről beszélni, hiszen a járatokat nem lehet belföldi utazásra igénybe venni. Ennek megfelelően a számításokhoz a nemzetközi vasúti és az autóbusz-közlekedés belföldi szakaszára jutó árbevételre vonatkozó információkra van szükség, amelyet az érintett magyar társaságok rendelkezésre bocsátanak. Tekintettel arra, hogy a belföldi szakaszra eső árbevételnél statisztikai adat nem áll rendelkezésre, a magyar hatóságoknak becslést kell alkalmazniuk, ezért ezek alkalmazására Magyarország – több új tagállamhoz hasonlóan – úgynevezett autorizációs kérelmet nyújtott be a Bizottsághoz. A kérelmet a Bizottság a 2005. október 13–14-i ACOR–VAT-ülésein elfogadta. Ugyanakkor az autorizáció nem mentesíti a tagállamokat az alól, hogy folyamatosan javítsák a számítások pontosságát. Magyarország szempontjából az jelenti a problémát, hogy ez idáig nem sikerült információt szerezni a külföldi autóbusz-társaságok magyarországi szakaszra eső árbevételéről, így a kompenzáció ezen komponense hiányzik a jelentésből. Erre a Bizottság is rámutatott.

■ Vasúti közlekedés

A vasúti közlekedésben a MÁV Rt.-nek valójában csak a belföldi szakaszra jutó teljesítményből származik árbevétele a nemzetközi személyszállítás tekintetében. Tudniillik a MÁV Rt. a beszedett díjbevételének azt a részét adja át a külföldi társaságoknak, amely az országhatáron kívüli szakaszra jut, de ezzel párhuzamosan a MÁV Rt. is megkapja a külföldön értékesített jegyekből származó bevétel azon részét, amely a MÁV Rt. magyarországi szakaszon nyújtott teljesítményére jut. Ennek eredményeként a nemzetközi vasúti személyszállításnál a belföldi szakaszra jutó árbevétel

összege megegyezik a MÁV Rt. összes nemzetközi személyszállításból származó árbevételével és a vasúti közlekedésből eredő kompenzáció összegével.

■ Autóbusz-közlekedés

A nemzetközi személyszállításnál az autóbusz-társaságok kétféle elszámolást alkalmaznak a külföldi partnereikkel szemben. A Eurolines-desztinációk kivételével a Volán-társaságok egyedi elszámolást használnak, amely során a teljes díjbevétel azt a társaságot illeti meg, amely az adott járatot üzemelteti. Ezáltal a külföldön értékesített jegyek utáni teljes árbevétel is átadásra kerül. Az egyedi elszámolás sajátossága miatt a Volán-társaságok nemzetközi forgalomból származó árbevétele tartalmazza a Volán-társaságok által üzemeltetett járatok külföldi útszakaszra jutó árbevételét is. Ezt kiszűrendő, a kompenzáció számításakor a belföldi szakaszon nyújtott teljesítmény (utaskilométer) alapján arányosításra kerül az árbevétel.

A Volánbusz Rt. hosszú, nagy forgalmú Eurolines vonalain poolrendszerű elszámolás működik. Ennek lényege, hogy minden viszonylatban a teljes díjbevételből történik a költségek levonása, majd ezt követően a pool tagjai között felosztják a nettó bevételi hányadot. A tagok közötti egyenlő arányú felosztást teljesítmény arányosan korrigálják. Ennek megfelelően a kompenzáció számításához a Volánbusz Rt.-re a poolokból jutó árbevétel teljesítményarányos korrekciója utáni értékre van szükség.

A Volán Egyesülés társaságonként rendelkezikre bocsátja a nemzetközi személyszállításból származó árbevételt és a belföldi szakaszra jutó teljesítményeket. Ezek a menetrend szerinti járatokon kívül magukban foglalják a szerződéses és a különjáratok adatait is. Tekintettel arra, hogy a Volán Egyesülésnek csak a legnagyobb autóbusz-társaságok a tagjai, ezért az extrapoláció elvégzéséhez a KSH által publikált nemzetközi személyszállítás utaskilométerben kifejezett értéke használható. Ennek eredmé-

nyeként a Volán-társaságok piaci részesedésével extrapolálva meghatározható a magyar autóbusz-társaságok nemzetközi közúti személyszállítás belföldi szakaszára jutó árbevételének nagysága is.

A nemzetközi személyszállítás belföldi szakaszra jutó kompenzációja tehát a vasúti és a közúti személyszállítás belföldi szakaszra jutó árbevétel összegeként határozzák meg, ahol az utóbbi a Volán-társaságok árbevételének extrapolációjával becsülhető meg.

A levonási jog korlátozásából származó kompenzációk

A személygépkocsikhoz kapcsolódó kompenzációk

A személygépkocsikhoz kapcsolódó kompenzációkhoz az Európai Unió joggyakorlatában mindenekelőtt a 77/388/EGK tanácsi irányelv 17. cikkének (6) pontja ad iránymutatást. Ez alapján a nem szigorúan üzleti célra felhasznált input után nem igényelhető vissza az áfa. A direktíva négy éves határidőt szabott meg azoknak a szigorúan üzleti célú kiadásoknak a pontos definiálására, amelyeknél érvényesíteni lehet a visszaigénylési jog korlátozását. Mivel a Bizottság ezt nem tette meg, ezért elvileg az üzleti célú kiadások teljes körére gyakorolható a visszaigénylési jog. A személygépkocsikhoz kapcsolódó költségek tekintetében a magyar áfatörvény eltér ettől, és nem engedi meg az áfa visszaigénylését (az áfatörvény 33. §-ának 1/c, illetve 2/b pontja alapján). Az Európai Unió közös költségvetésébe történő befizetések számításához ezért a köztes áfaalapot megfelelő módon korrigálni kell [1553/89/EGK tanácsi rendelet, 6. cikk (4) pont]. A kompenzációt csak az üzleti célú személygépkocsi- és üzemanyag-beszerzésekre, a személygépkocsi-lízingre, valamint a javítás és karbantartás költségeire lehet érvényesíteni.

Az új személygépkocsik beszerzéséhez kapcsolódó negatív kompenzáció

Az áfatörvény 33. §-ának 2/c pontja alapján a személygépkocsi beszerzésekor nem igényelhető vissza az áfa, ha a beszerzés nem továbbértékesítési céllal történik. A kompenzációk során csak az üzleti célú vásárlásokat kell figyelembe vennünk, mert ezen a ponton tér el a magyar áfatörvény az EU-szabályozástól.

Az új személygépkocsi-beszerzések szektorok szerinti becslésének alapját alapvetően a KSH közvetlen statisztikai adatgyűjtései jelentik. A beruházás-statisztikai adatgyűjtés bővült az új és használt személygépkocsi beszerzési, valamint a lízingkonstrukció keretében vásárolt személygépkocsik adataival. Ez megteremtette a lehetőségét annak, hogy az $n-1$. év tényadatain alapuló becslést alkalmazzunk. Az új személygépkocsi-beszerzések ágazati és szektorok szerinti bontásához a beruházásstatisztikai adatokon kívül felhasználásra került a kiskereskedelmi statisztika negyedéves termékszerkezeti adatgyűjtése (OSAP 1646), a Belügyminisztérium (BM) igazgatási adatállományából az első alkalommal forgalomba helyezett személygépkocsik darabszámára vonatkozó adatok, valamint az adatgyűjtések nem megfigyelt körére (5 főnél kevesebbet foglalkoztató gazdasági szervezetek és egyéni vállalkozások) vonatkozó szakértői becslés.

A kibővült adatforrások alapján lehetőség nyílt az éves nemzeti számlák előzetes becslésével, ezen belül a háztartások fogyasztásának rendeltetés szerinti adataiból a személygépkocsi-fogyasztással az összhang megteremtésére. A személygépkocsi-beszerzések értéke és szektorbontása becslésének alapja az értékesített új személygépkocsik darabszámának és becsült átlagos értékének szorzatából számított érték, amely a háztartások gépkocsifogyasztásából, illetve a gazdálkodó szervezetek beruházásából tevődik össze. A személygépkocsik átlagos értékének becsléséhez a kiskereskedelmi statisztika megfelelő értékeiből, valamint a BM nyil-

vántartásának volumenadataiból indultunk ki. Az újként kezelt importból származó használt gépkocsik darabszáma a Magyar Gépjármű-kereskedők Országos Egyesületétől származó információknak alapulnak. A becslések elvégzése után kapjuk meg az új személygépkocsi-beszerzések volumenének és értékének megoszlását a jogi és a természetes személyek között.

A beruházásokra jutó összeg ágazatos és szektoros bontásához az $n-1$. évi beruházásstatisztikai adatgyűjtés végleges adatai kerültek figyelembevételre. Az adatgyűjtésből ismert a személygépkocsi-beruházások értéke és külön a lízingkonstrukcióban beszerzett személygépkocsik értéke a 20 főnél többet foglalkoztató vállalkozások, illetve a kormányzati egységek teljes körére. Az 5–20 fő között foglalkoztató szervezetekre mintavételes megfigyelés alapján teljes körre becsült adatok állnak rendelkezésünkre. A n -edik év gépkocsi-beruházásai értékének kormányzati szervezetekre, pénzügyi és nem pénzügyi vállalatokra, valamint ez utóbbiak ágazatokra történő felosztása az $n-1$. évi tényadatok struktúráját követi. Kizárólag a kisservezetekenél kell közvetett becslési eljárást alkalmazni a személygépkocsi-beruházások felosztásánál. Az 5 főnél kevesebbet foglalkoztató vállalatoknál és a háztartások szektorához tartozó egyéni vállalkozóknál a becsült tárgyszerű-állomány alapján pótlási paramétereket feltételezve történik n -edik évre a beruházások elszámolása. Az egyéni vállalkozóknál az összes járműberuházásra készült szakértői becslés, amelyből a vállalatok $n-1$. évi beruházásstatisztikai adataiból ismert ágazati személygépkocsi/összes jármű arányának segítségével becsülhető a személygépkocsi-beruházás.

Ennek alapján a jogi személyen belül tovább bontható az új személygépkocsi-beszerzés nem pénzügyi vállalati, pénzügyi vállalati és kormányzati szektorokra. Mivel az adatok tartalmazták a pénzügyi lízingkonstrukció keretében beszerzett gépkocsik értékét is, amely külön kompenzációs tételben jelenik meg a jelentésben, ezért az új személygépkocsi-vásárlások

adatait korrigálni kell a pénzügyi lízing keretében történt beszerzésekkel. Ehhez a Magyar Lízingszövetség szolgált adatot a tagjaira vonatkozóan, amelyet felextrapolálva megkapható a teljes beszerzés értéke. Az új személygépkocsi-kompenzáció összegének meghatározásához ezen túlmenően a tárgyi és az alanyi adómentes tevékenységekhez kapcsolódó beszerzések értékével is csökkenteni kell a beszerzési értéket. A magyar áfatörvény nem engedi meg az áfa levonását a személygépkocsi-beszerzések esetében, kivéve néhány speciális esetet. A magyar hatóságok szerint a levonási joggal rendelkező adóalanyok éves beszerzései elenyészők lehetnek. Ezek alapján a következőképpen számítható a (negatív) kompenzáció összege:

$$\text{új személygépkocsi-kompenzáció} = - (\text{üzleti célú új személygépkocsi-vásárlások nettó áfaalapja} - \text{igénybevett pénzügyi lízing nettó áfaalapja} - \text{a tárgyi adómentes kör személygépkocsi vásárlásainak nettó áfaalapja}) \times \text{üzleti célú használat aránya}$$

A Bizottság a kompenzáció összegének az alanyi adómentes tevékenységek (például taxi) új személygépkocsi beszerzésével csökkentve kérte a számítás pontosítását, az adatforrás vizsgálata folyamatban van.

Használt személygépkocsik értékesítéséhez kapcsolódó pozitív kompenzáció

Az áfatörvény 39. §-ának 3/a pontja alapján az adóalany által értékesített használt személygépkocsi le nem vont áfájából a vásárlástól számított 5 éven belül az arányos rész visszaigényelhető. A személygépkocsi-kompenzáció számításakor ez nincs figyelembe véve, ezért ezzel az összeggel növelni kell a köztes áfaalapot (pozitív kompenzáció).

A hazai áfaszabályozás a használt személygépkocsi adóalany által történő értékesítését adóztatja. Lehetővé teszi azonban, hogy a tárgyi eszköz áfájának figyelési periódusa alatt korrekcióra kerüljön sor [6. direktíva 20. cikkelyének 3.

bekezdése, áfatörvény 39. §-ának (3) bekezdése]. Ennek révén pótlólag levonható adóra nyílik lehetőség, de csak olyan arányban, amilyen hányadban már nem az adóalany használja tovább az autót. A használt autó továbbértékesítése újabb adóztatható ügylet, amelyet az adóalany adóalanyként eljárva eszközöl. Az ügylet értéke, az adó alapja is kifejezi ezt. Mivel adóáthárítás történik, fizetendő adónak keletkeznie kell, még akkor is, ha – az öt éves figyelési időszakon túli értékesítésnél – levonható adónak korrekciója már nincs.

Magyarországon n -edik évben forgalomba helyezett használt személygépkocsi-értékesítések értékbecslése két mátrix szorzatának összegéből adódik. Az egyik mátrix a darabszámokat tartalmazza, éves, illetve az üzemeltető jellege szerinti bontásban (természetes, jogi, valamint összesen), a második mátrix pedig a Közlekedéstudományi Intézet (KTI) új személygépkocsi-árai alapján számított avulási függvény megfelelő értékeit tartalmazza. A volumenértékek kiszámítása a BM Adatfeldolgozó Hivatalától kapott adatbázison, míg az árak az Auto2 szaklap személygépkocsi-árlistáján alapul. Problémát jelent, hogy a BM adatbázisa alapján nem lehetséges a forgalomba helyezők semmilyen további bontása (egyéni vállalkozók, szektorális bontás stb.), valamint hogy az új autók definíciójában eltérés van a kereskedők és a KSH között. Ezen túlmenően a Magyarországon első alkalommal forgalomba helyezett járműállomány csak egy adott, pillanatnyi állapotot tükröz, a tulajdonosi kör későbbi alakulásáról nincs információ.

(1) Használt személygépkocsi pozitív kompenzáció =

$$\sum_{i=n-4}^{n-1}$$

(új személygépkocsi kompenzáció x használt személygépkocsi aránya x használt gépkocsi-érték szerinti megoszlása x levonási hányad _{i} x használt személygépkocsi átváltozása n -edik évhez képesti), ahol i az adott évet jelöli

A kompenzáció számításakor figyelembe kell venni az átváltozást, az adott évi átlagos levonási hányadot, valamint a használt kocsik megoszlását és forgalmának arányát az új személygépkocsikhoz viszonyítva. A nem pénzügyi vállalatok által forgalomba helyezett új személygépkocsi száma közvetlen adatok hiányában az alábbi módon becsülhető meg: nem pénzügyi vállalatok és a jogi személyek személygépkocsi vásárlása értékének arányával megszorozzuk a jogi személyek által forgalomba helyezett, új személygépkocsi számát. A jogi személyek által forgalomba helyezett, egy évnél régebbi személygépkocsiknál azzal a feltételezéssel élhetünk, hogy mindet a nem pénzügyi vállalatok helyezték forgalomba, mivel a pénzügyi vállalatoknál és a kormányzati szektorban nem jellemző használt személygépkocsi vásárlása. Az új személygépkocsikra számított kompenzációból ilyen módon megbecsülhető a használt személygépkocsi részesedése.

A Bizottság a használt személygépkocsi pozitív kompenzációja számításának egyszerűsítését javasolta. A továbbfejlesztés a jövőben ez irányban várható.

A használt személygépkocsi beszerzéshez kapcsolódó negatív kompenzáció

Az értékesített használt személygépkocsi egy részét üzleti vállalkozások vásárolják meg, amelyek nem igényelhetik vissza az ez utáni áfát. Itt tehát ismét negatív kompenzációt kell számolni.

Használt személygépkocsi negatív kompenzáció (2) =

– (új személygépkocsi-kompenzáció x használt személygépkocsi aránya x használt személygépkocsi átlagos értéke az új személygépkocsikéhoz képest)

Közvetlen adatok hiányában, ebben az esetben ismét becslési eljárást kellett alkalmazni, amely figyelembe veszi a használt személygépkocsi arányát, illetve az új autókhoz viszonyított átlagos értékét. A használt személygépkocsi

csik újhoz képesti arányát az alábbi módszerrel becsültük: nem pénzügyi vállalatok által forgalomba helyezett használt személygépkocsi nettó értéke osztva a használt gépkocsi darabszámával, szorozva a nem pénzügyi vállalatok által forgalomba helyezett új személygépkocsi darabszámával és elosztva az új személygépkocsi nettó értékével. Ezúttal is azzal a feltétellel élünk, hogy a jogi személyek által forgalomba helyezett, egy évnél régebbi személygépkocsit mind a nem pénzügyi vállalatok helyezték forgalomba, mivel a pénzügyi vállalatoknál és a kormányzati szektorban nem jellemző a hasznáلتszemélygépkocsi-vásárlás.

A magyar áfatörvény nem engedi meg az áfa levonását a személygépkocsi-beszerzések esetében, kivéve néhány speciális esetet. A magyar hatóságok szerint a levonási joggal rendelkező adóalanyok beszerzései elenyészők.

A Bizottság kifogásolta a becslési eljárás alkalmazását, ehelyett a megbízhatóbb, közvetlen statisztikai adatok alkalmazását várja el. Ráadásul a negatív kompenzációs elemnek a használt személygépkocsi beszerzéséhez és nem azok értékesítéséhez kell kötődnie, ezért a becslés módszerét is aggályosnak tartja. Közvetlen statisztikai adatok és a metodológia megváltoztatásának hiányában a kompenzációs elem elhagyását javasolja, ellenkező esetben a Bizottság kilátásba helyezte, hogy kifogást emel a számítás ellen. Kifogásemelést követően – megegyezés hiányában – akár az Európai Bíróság elé kerülhet az ügy.

Zárt végű lízinghez kapcsolódó kompenzáció

A lízingcégek visszaigényelhetik az áfát, ha a megkötött lízingszerződés alapján a személygépkocsi tulajdonjogát a futamidő végén átadják a lízingbe vevőnek (ez a zárt végű lízing, ami a tulajdonváltás szempontjából annyiban különbözik a pénzügyi lízingtől, hogy az utóbbi esetben a futamidő végéhez kötődő vételi opció kikötése is lehetséges). A zárt végű lízingnél viszont a lízingdíj áfáját nem igényelheti vissza a lízingbe

vevő (mivel itt valójában értékesítés történik). A nyílt végű (szolgáltatásnak minősülő) lízingnél a lízingcég nem vonhatja le a személygépkocsi áfáját, mert a lízingszerződés az áfatörvény szempontjából gyakorlatilag bérletet jelent, és nem történik továbbértékesítés. Ezen felül figyelembe kell venni, hogy a tárgyi adómentes kör (például pénzügyi szolgáltatók) a visszaigénylési jog fent hivatkozott korlátozásától függetlenül sem vonhatja le a vásárolt személygépkocsi áfáját, ezért erre az összegre nem terjedhet ki a kompenzáció. Ugyancsak le kell vonni azt a részt, amely azokhoz a cégekhez tartozik (például taxivállalkozások), amelyek bizonyos esetekben levonhatják a személygépkocsi áfáját.

Zárt végű lízingnél a lízingcég visszaigényelheti a személygépkocsi áfáját. Ekkor viszont a lízingdíj áfája nem igényelhető vissza (áfatörvény 6. § 2. pont). Üzleti célú felhasználásnál azonban ez levonható lenne, ezért itt is negatív kompenzációt kell számolni. A kompenzációs tétel számítása a Magyar Lízingszövetség által a tagjairól szolgáltatott pénzügyi lízingbe adott személygépkocsi finanszírozási értékéből indul ki. A Magyar Lízingszövetség ad szakértői becslést arra vonatkozóan is, hogy ennek a finanszírozási értéknek mekkora hányadát veszik igénybe áfalevonási joggal rendelkező vállalkozók, mekkora része a pénzügyi lízingállománynak a zárt végű lízing, valamint, hogy a Magyar Lízingszövetség tagjai a piac mekkora hányadát reprezentálják. Ennek megfelelően extrapolációra is sor kerül a számításokban.

Zárt végű lízingkompenzáció = – (személygépkocsihoz kapcsolódó pénzügyi lízing éves finanszírozási értékének nettó áfaalapja – magánhasználatú rész – tárgyi adómentes, valamint áfalevonási joggal rendelkező kör) x (zárt végű lízing aránya a pénzügyi lízingen belül) x (üzleti célú használat aránya)

A KSH az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (OSAP) keretében adatgyűjtést rendelt el a zárt végű lízingre vonatkozóan. Az

adatfeldolgozást követően a Lízingszövetség által szolgáltatott és az OSAP-adatok egyeztetése, valamint egy pontosabb metodológia kidolgozása jelenleg is folyamatban van. A Bizottság is inkább a statisztikai adatokon nyugvó számításokat részesíti előnyben.

A személygépkocsik által használt üzemanyaghoz kapcsolódó kompenzáció

Az áfatörvény 33. §-ának 1/c pontja nem teszi lehetővé az üzemanyag utáni áfa-visszaigénylést, amennyiben személygépkocsi üzemeltetéséhez kapcsolódik. Itt újabb negatív kompenzációra van szükség, hiszen az üzleti célú felhasználás utáni áfa a 77/388/EGK tanácsi irányelv alapján visszaigényelhető lenne. A negatív kompenzáció számítását az alábbi képlet szemlélteti:

Üzemanyag-kompenzáció = – (vállalkozások tulajdonában lévő személygépkocsik motorbenzin felhasználásának nettó értéke – tárgyiadómentes, valamint levonási joggal rendelkező kör) x üzleti célú felhasználás aránya – (vállalkozások tulajdonában lévő személygépkocsik gázolaj-felhasználásának nettó értéke – tárgyiadómentes, valamint levonási joggal rendelkező kör) x üzleti célú felhasználás aránya

■ *Benzin*

A benzinnél nemcsak a személygépkocsik, hanem a teljes fogyasztás tekintetében érvényesül a levonási jog korlátozása az áfatörvény 33. §-ának 2/a pontja szerint. A számításokhoz az üzleti célú benzinfelhasználás volumenadatait az Energia Központ Kht., átlagárait pedig a KSH szolgáltatja. A volumenből levonandó a mezőgazdasági átalányadózók benzinfelhasználása, hiszen erre külön kompenzáció jár. A nem személygépkocsikhoz kötődő benzin-fogyasztás elhanyagolhatónak tekinthető.

■ *Dízelolaj*

A dízelüzemű autók fogyasztásának becsléséhez a KSH személygépkocsi-statisztikája használható fel azzal a feltételezéssel, hogy az

üzleti célú személygépkocsik átlagos futásteljesítménye a felhasznált üzemanyagtól független. A személygépkocsi-állomány benzin- és dízelüzemű megoszlására, valamint a gázolaj átlagára vonatkozóan szintén a KSH szolgáltat adatokat.

A személygépkocsik javítási-karbantartási (fenntartási) költségeihez kapcsolódó kompenzáció

Az áfatörvény 33. §-ának 1/a pontja alapján az áfa nem vonható le, ha a felmerülő költség nem az adóalanyiságot eredményező gazdasági tevékenységhez kapcsolódik. A személygépkocsi-fenntartás nettó áfaalapját a Nemzeti számláknak a háztartási vásárolt fogyasztásra vonatkozó adatai alapján lehet kiszámítani (az üzemanyagra és a javítás-karbantartásra fordított kiadások arányát felhasználva). Ezen túlmenően feltételezhető, hogy üzleti célú felhasználásnál megközelítőleg ugyanaz az arány érvényesül. A 2004. évi számítások már a háztartások fogyasztási kiadásának COICOP négy számjegyben történő becslésére tért át negyedéves szinten is, ami azt jelenti, hogy a 2004. évi jelentés készítéséhez már a megfelelő termékcsoporthoz (előzetes) adata állt rendelkezésre a negatív kompenzáció kiszámításához.

Javítás-karbantartás kompenzáció = – (összes üzemanyag-kompenzáció abszolút értéke) x (javítás, karbantartás, járműalkatrészek háztartás-statisztikai értéke / üzemanyag-felhasználás háztartás-statisztikai értéke)

A 77/388/EGK-direktíva 17. cikkelyének (7) bekezdése alapján alkalmazott kompenzációk

Magyarország a 77/388/EGK-direktíva 17. cikkelyének (7) bekezdése alapján nem korlátozza az adólevonási jogot.

Végző egységes (harmonizált) áfaalap az *n*-edik évben

A végző egységes (harmonizált) áfaalapot úgy kaphatjuk meg, hogy a közbelső áfaalaphoz hozzáadjuk a pozitív kompenzációkat, illetve levonjuk belőle a negatív kompenzációkat. A 2000/597/EK, Euratom tanácsi határozat 2. cikkének c) pontja alapján a tagállamok harmonizált áfa-(becslési)alapja (harmonised VAT assessment base), amely az áfaalapú befizetési kötelezettség alapját képezi, nem lehet magasabb az illető tagállam GNI 50 százalékánál. Abban az esetben, ha a végző áfaalap meghaladja a GNI 50 százalékát, akkor a GNI 50 százaléka alapján kell az áfaalapú befizetési kötelezettséget teljesíteni.

AZ ÁFAALAPÚ SAJÁT FORRÁS BEFIZETÉSE, A JÖVŐVEL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK

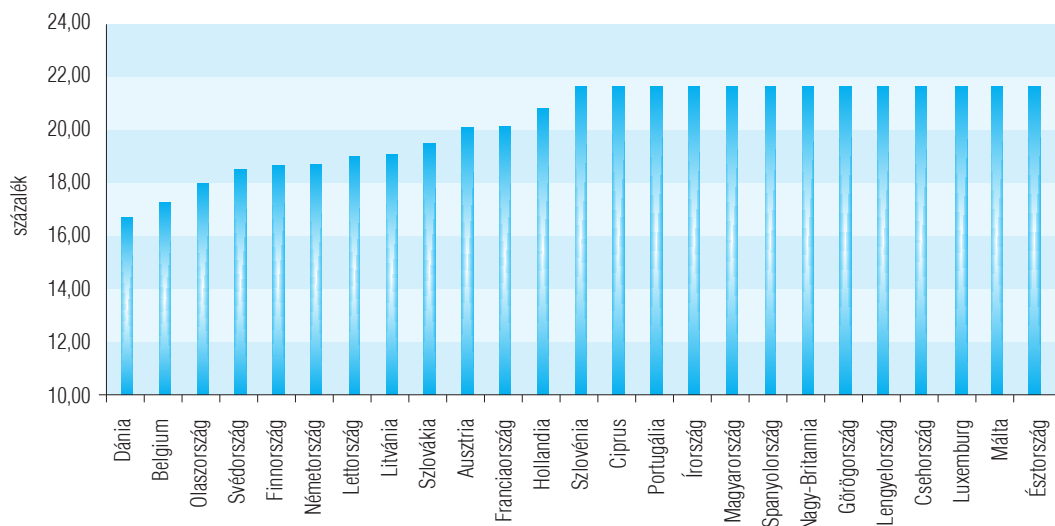
Az áfaalapú befizetés összege a GNI 50 százalékában maximált harmonizált áfaalaphoz a következő módon adódik. A számítás gerincét a

brit korrekció szerinti rögzített kulcs (frozen rate) meghatározása képezi: a brit korrekció bruttó összegéből kivonjuk Németország, Ausztria, Hollandia és Svédország (az EU nettó befizetői) elméleti hozzájárulását a korrekció finanszírozásához, majd ezt osztjuk a többi tagállam maximált harmonizált áfaalapjainak összegével. Az így kiszámított arányt a 0,5 százalékban meghatározott maximális áfaelhívási kulcsból (maximum call-in rate) kivonva kapjuk az egységkulcsot (uniform rate), amellyel besorozva az egyes tagállamok befizetésének alapját, kapjuk meg a befizetés összegét. A Tanács 2005. decemberi javaslata szerint 2007-től a befizetés számításának módszere megváltozik, a tagállamoknál az egységkulcsot 0,3 százalékon rögzítik (kivéve Ausztriát, ahol 0,225 százalék, Németországot, ahol 0,15 százalék, valamint Hollandiát és Svédországot, ahol 0,10 százalék lesz az egységkulcs mértéke).

A 2005. évre előirányzott áfaalapú befizetés összegét tekintve Németország a legnagyobb hozzájáruló, öt követi Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország, majd Spanyolország,

2. ábra

ÁFAALAPÚ BEFIZETÉS/GNI-ALAPÚ BEFIZETÉS



Forrás: a 2005. évi EU költségvetési befizetési előirányzatok

Ugyanez a sorrend figyelhető meg a bruttó nemzetijövedelem- (GNI-)alapú befizetéseknél is. Érdekes azonban megvizsgálni az egyes országok befizetéseinek összetételét is, amely rávilágít arra, hogy arányaiban mely országokat terheli jobban és melyeket kevésbé az áfaalapú befizetés. Képezve az áfaalapú és a GNI-alapú befizetések hányadosát, a 2. ábra szerinti eredmények adódnak.

A 2005. évi költségvetés szerint az áfaalapú befizetések tekintetében aránylag legkevesebbet (a GNI-alapú befizetéshez képest nem egészen 17 százalékot) Dánia fizet, öt követi Belgium, majd Olaszország. Megfigyelhető, hogy az újonnan csatlakozott országok befizetéseiben többnyire magasabb aránnyal szerepel az áfaalapú hozzájárulás (21–22 százalék). A harmonizált áfaalapú befizetés alapján a GNI 50 százalékában történő maximálása miatt egy bizonyos határ felett már nem emelkedik a fentiekben tárgyalt arányszám, így az egyik esetben sem éri el a 22 százalékot. A relatív súlyok eltérését a következő tényezők magyarázhatják:

- a fogyasztás és a megtakarítás nemzeti jövedelemhez mért arányának eltérése: az alacsonyabb megtakarítási rátával rendelkező országoknak aránylag magasabb az áfaalapú befizetése;
- beszédési hatékonyság terén mutatkozó különbségek: kevésbé hatékony adóadminisztráció mellett szerényebb a realizált áfabevétel, illetve az ebből számított áfaalap;
- az éves áfabevételek pénzforgalmi és eredményszemléletű adata közötti nagyobb eltérések: mivel a jelentés a pénzforgalomból indul ki, az évek közötti pénzforgalmi áthúzódás befolyásolja az ország adott évekre vonatkozó áfaalapú befizetéseinek nagyságát;
- a korrekciók és kompenzációk számításához készített becslések megbízhatósága: az uniós szabályoktól való, adott kereteken belüli szabályozásbeli eltérések miatti ki-

eső, illetve többletbevételekre számított pozitív/negatív kompenzációk és korrekciók becsléséhez adott esetben tagállamonként eltérő statisztikák állnak rendelkezésre, a módszertan elbírálása a Bizottság hatáskörébe tartozik. Előfordul, hogy megbízható adatok hiányában adott tételnél a befizetéseket csökkentő tétellel nem lehet számolni.

Elvileg az áfakulcsok tagállamok közötti eltérése ceteris paribus nem befolyásolja a tagállami befizetés nagyságát, mivel a köztes áfaalap a nettó bevételeknek az átlagos súlyozott áfakulccsal való osztásával számítható. Dinamikus szemléletben – az árrugalmasságtól, illetve az adóincidencia mértékétől függően – azonban a magas áfakulcsok visszafogják a (az adóköteles) fogyasztást, ezáltal szerényebb áfaalap adódik. Az adott kereteken belüli alanyi áfamentességek hatását a köztes áfaalapot módosító kompenzációk hivatottak semlegesíteni, így a tagállamok között e téren mutatózó különbségek hatása – statikus szemléletben – a harmonizált áfaalapban már nem jelenik meg.

A saját források jövőjét tekintve rövid távon (a következő uniós költségvetési ciklus végéig) fennmarad a három jelenlegi forrás (a bruttó nemzetijövedelem-alapú, az áfaalapú, illetve a tradicionális saját források). A jelenlegi bevételi rendszer stabil forrásokat biztosít az EU költségvetése számára, ugyanakkor növekvő mértékben függ a nemzeti kincstárak transzferiteitől. A Bizottság a saját forrásokról szóló tanulmányának¹³ elkészítése után a jelenlegi rendszer felülvizsgálatát javasolta a Tanácsnak. A tanulmány a saját források rendszerének értékelését a kritériumok szerint végezte el:

- átláthatóság és egyszerűség,
- pénzügyi autonómia,
- a források hatékony elosztása,
- elégségesség,
- költséghatékonyság,
- stabilitás,
- igazságosság.

Az értékelés szerint a saját források rendszerre, bár elegendő és stabil forrást biztosít a közös költségvetés számára, nehezen átlátható, nem biztosít hatékony erőforrás-allokációt, valamint az EU pénzügyi autonómiája meglehetősen korlátozott.

A Bizottság három alternatívát javasolt az EU költségvetésének jövőbeni finanszírozására (mindhárom változat megtartaná a tradicionális saját forrásokat):

- 1 a jelenlegi rendszer változatlanul hagyása;
- 2 teljes egészében GNI-alapú rendszer;
- 3 főként adókból származó saját források.

A Bizottság az 1. változatot nem támogatja, mivel a saját források rendszere jelenlegi formájában nem biztosít közvetlen kapcsolatot az EU és az uniós állampolgárok között, akik az EU politikáját, tevékenységét a saját nemzeti hozzájárulásuk függvényében hajlamosak megítélni.

A 2. változat egyszerű, könnyű megérteni, viszont az EU költségvetése továbbra is az egyes tagállamok hozzájárulásaira lenne utalva. Továbbá a Bizottság szerint ez a változat sem tükrözi megfelelően az EU nemzetközi szervezeteken túlmutató státuszát, ehelyett azt a fel fogást közvetíti, hogy az unióban az állampolgárok csak tagállamaik útján megvalósuló közvetett képvisellel rendelkeznek, amellyel a Bizottság nem tud azonosulni.

A 3. verzió azt vonná maga után, hogy a jelenlegi GNI-alapú hozzájárulás nagy részét, valamint a statisztikai áfaalapú hozzájárulást felváltaná egy adójellegű saját forrás. Ezáltal növelhető az EU pénzügyi autonómiája és közvetlen kapcsolat teremtődne az EU költségvetése és az uniós állampolgárok között. Továbbá, ez a megoldás a közös kiadások politikai legitimitásának, egyúttal a döntéshozók elszámoltathatóságának növekedését eredményezné. A Bizottság fentiek okán a három verzió közül leginkább ezt támogatja, mindazonáltal elismeri, hogy egy kizárólag adókon alapuló szisztéma nem felel meg a költségvetések kiegyensúlyozottságára

vonatkozó követelménynek. Következésképp a Bizottság elképzelése szerint részben megmaradna a GNI-alapú befizetés, emellett jelentősen növekedne (esetlegesen az összes forráson belül 50 százalékra) az adóalapú források részaránya. A rendszer működése szükségessé teszi az adóalapok előzetes harmonizációját. A Bizottság elképzelése szerint nem kerülne sor új adók bevezetésére, hanem a már meglévő tagállami adók egy meghatározott százalékát kellene befizetni az uniós költségvetésbe. Három lehetséges finanszírozási forrást javasolt:

- energiafogyasztással kapcsolatos adóbevételek: például üzemanyagfogyasztás-alapú adó. A közúti közlekedésre kivetett üzemanyagadó bevezetése nem ütközne különösebb nehézségbe, tekintve, hogy az adóalap egységesítésének kérdése már megoldott. A rendszer bevezetése technikailag 3–6 év alatt kivitelezhető.
- áfabevételek: a jelenlegi statisztikai alapú áfabevételek helyett közvetlen módon folyna be a közös kasszába az egyes termékekre és szolgáltatásokra kivetett tagállami áfakulcsok egy bizonyos hányadát képező uniós áfakulcsból származó bevétel. Ez nem szükségképpen járna áfakulcsnöveléssel, mivel a tagállami áfakulcsot a közös kulcs mértékével lehetne csökkenteni. Ehhez a megoldáshoz a tagállamok áfarendszérének további harmonizációja lenne szükséges, mivel még mindig jelentős különbségek mutatkoznak az egyes országok szabályozása között, főként a mentességek területén. Az egy százalékos uniós adókulcs alkalmazásával az EU költségvetésének mintegy felét lehetne finanszírozni. A rendszer bevezetése körülbelül 6 évet venne igénybe.
- társaságnyereség-adó: ehhez elsőként egységesíteni kellene az adóalapokat, amely adminisztratív, valamint politikai okok miatt meglehetősen körülményes, így csak hosszú távon valósítható meg.

A javaslatokat a Tanács Saját Források Munkacsoportja (ORWG) tárgyalta több alkalommal, az ülések elsődleges célja a bizottsági javaslatok technikai részleteinek megvitatása, tagállami álláspontok kifejtése és nem a politikai szintű döntéshozatal volt. További részletes tárgyalásra a soron következő elnökségek alatt kerül sor.

Az EU finanszírozási rendszerének megváltoztatásához a Tanács – azaz a tagországok kormányainak – egyhangú döntésére van szükség. A politikai konszenzus eléréséhez a tagállamok eltérő érdekeinek összeegyeztetésére és egy

kompromisszumos javaslat kidolgozására van szükség. Ahogy az a cikk elején bemutatásra került, maga a saját forrás rendszerének kialakulása is egy hosszabb, több szakaszból álló folyamat eredménye, ezért egy új elem bevezetésére is leghamarabb a 2014-től kezdődő pénzügyi perspektívában nyílik lehetőség. A jelenlegi, statisztikai alapon számított áfaalapú sajátforrás-hozzájárulás addig bizonyosan fennmarad, legfeljebb – szintén a tagállamok konszenzusos megállapodásának eredményeként – a számítások pontosítása érdekében bekövetkező módszertani változások képzelhetők el.

JEGYZETEK

¹ Köszönet illeti az áfaalapú jelentés elkészítésében közreműködő kollégákat: dr. Ligeti Csákot, dr. Pozsonyi Pált, dr. Gábrriel Katalint, dr. Forgon Máriát, Fazekasné Kovács Katalint, Szőkéné Boross Zsuzsannát, Süveges Évát, Pál Szilárdot, Horváth Józsefnét, Valkó Gábort (KSH), Szilágyi Pétert (APEH), Nyerges Lászlót, Antall Pált (Magyar Lízingszövetség), dr. Molnár Józsefet (Volán Egyesülés), Kabai Istvánt (Volánbusz Rt), Gajdica Valériát (MÁV Rt.), Richter Lajosnét (Energia Központ Kht.), Drexler András (VPOP), Mehlhoffer Istvánnét (Kincstár). Értékes tanácsaikkal segítettek munkánkat: Lucz Henrietta, Zólyomi Péter, Kovács Tibor Balázs, dr. Haraszi Katalin, Márkus Annamária, Gács Endre, Molnár István (PM)

² Az uniós terminológia szerint ez az úgynevezett maximum call-in rate.

³ Az uniós terminológia szerint ez az úgynevezett windfall gain.

⁴ Európai Számlák Rendszere (European System of Accounts)

⁵ Lásd: COM (2001) 801 final of 28.12.2001

⁶ TOR = Traditional Own Resources

⁷ A uniform rate a maximum call-in rate és a frozen rate különbözete. A frozen rate a bruttó brit kor-

rekció összegének (a brit korrekciónak mintegy 180 százaléka tehető) és a tagállamok GNI 50 százalékában maximált áfaalap összegének a hányadosa.

⁸ ACOR = Advisory Committee on Own Resources

⁹ Az *n*-edik év a jelentés által tárgyalt évet jelenti.

¹⁰ Az Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet által működtetett reprezentatív üzemgazdasági információs rendszer, amely a mezőgazdasági vállalkozások különböző csoportjainak jövedelmezőségéről szolgáltató ismereteket a régiók, illetve a tagországok szintjén. A rendszer elnevezése: Mezőgazdasági Számviteli Információs Hálózat (angolul: Farm Accountancy Data Network, FADN).

¹¹ COICOP: az egyéni fogyasztás rendeltetés szerinti osztályozása az uniós statisztikai besorolási rendszer alapján (Classification of Individual Consumption by Purpose).

¹² TEÁOR: Tevékenységek Egységes Ágazati Osztályozási Rendszere

¹³ Report from the Commission Financing the European Union: Commission report on the operation of the own resources system [11752/04 FIN 364 RESPR 5 CADREFIN 29 + ADD 1 “COM (2004) 505 final”]

FORRÁSOK

Magyar Köztársaság Pénzügyminisztériuma: Jelenítés a 2004. évi harmonizált áfaalapról (2005. július)

Európai Bizottság honlapja (<http://europa.eu.int/comm>) Uniós jogszabályok:

- 1553/89/EGK, Euratom tanácsi rendelet
- 77/388/EGK tanácsi irányelv („6. direktíva”)
- Adaptation of the ceiling of own resources and of the ceiling for appropriations for commitments following the entry into force of Decision 2000/597/EC, Euratom COM(2001) 801 (2001.12.28)

A számításhoz felhasznált főbb adatforrások:

- Kincstári pénzforgalmi kimutatások
- az APEH és a VPOP pénzügyi statisztikái
- a KSH statisztikái (nemzeti számlák, forrás és felhasználási táblák, háztartási költségvetési felvétel, éves beruházásstatisztikai jelentés stb.)
- a MÁV Rt. adatai
- a Volán Egyesülés adatai
- a Magyar Lízingszövetség adatai
- az Energia Központ Kht. adatai

Tisztelt Szerző!

Megköszönjük, hogy publikációjával hozzájárul megújuló szakfolyóiratunk céljainak valóra váltásához. Szíves figyelmébe ajánljuk a kéziratok megjelenésére vonatkozó elvárásainkat.

A Pénzügyi Szemlében megjelenő cikkek, tanulmányok terjedelme legfeljebb 60 000 leütés lehet (szóközzel), alsó határt nem szabunk meg.

A szöveget megfelelő tagolással (címek, alcímek szerepeltetésével) kérjük.

Nélkülözhetetlen a felhasznált irodalom, a hivatkozások gondos összeállítása, amely tartalmazza

- a szerző(k) nevét (külföldieknél a vezetéknev után, vesszővel elválasztva, a keresztnévnek csak a kezdőbetűjét),
- a megjelenés évszámát,
- a hivatkozott mű, publikáció teljes címét,
- (szak)könyvként vagy más kiadványként, illetve azok részeként való megjelenés esetén a kiadó megnevezését, a kiadás helyét,
- (szak)folyóiratban közreadott műnél értelemszerűen a folyóirat megnevezését, a megjelenés hónapját (vagy éven belül a sorszámát, amelyiket a folyóirat használja),
- minden esetben azt, hogy hányadik oldalra (oldalakra) történik a hivatkozás.

Mind a táblázatokat, mind pedig az ábrákat szíveskedjen címmel ellátni és folyamatosan számozni (a hivatkozást a szövegen belül is megjelölni), valamint feltüntetni a mennyiségi értékek mértekegységét. Az ábrák, diagramok adatsorait Excel-programban mellékelje. Az adatok forrását és a táblázatokra, ábrákra vonatkozó megjegyzéseket közvetlenül a táblázatok, ábrák alatt kérjük elhelyezni.

Tisztelt Szerző! Szíveskedjen közölni foglalkozását, munkahelyét, esetleg beosztását, tudományos fokozatát és olyan további szakmai-tudományos jellegű ténykedését, tisztségét, amelyek megjelentetését igényli az e számunk szerzői című összeállításban.

A publikációkat e-mailen, Word-fájlban tudjuk fogadni.

Fazekas Károly¹

A magyar foglalkoztatási helyzet jelene és jövője²

A magyarországi munkapiac hosszú évek óta nem tud kikerülni egy rendkívül alacsony foglalkoztatási szint mellett kialakult rossz egyensúlyi állapotból. A termelékenység folyamatosan bővül, miközben a foglalkoztatás növekedése 2000-ben lényegében megállt. Az alacsony foglalkoztatási szint nem magas munkanélküliséggel, hanem magas inaktivitással párosul és elsősorban az állástalanok nagyon alacsony álláskeresési aktivitásának tulajdonítható. A tanulmány négy kérdést vizsgál. Melyek a magyar foglalkoztatási helyzet sajátos jellemzői? Mi a magyarázata a kiugróan magas inaktivitási rátának? Miért nő a fiatalok munkanélküliségi rátája Magyarországon? Mi a teendő, ha a foglalkoztatási rátát növelni, az inaktivitási rátát pedig csökkenteni kívánjuk, továbbá ha szándékunk az inaktivitás társadalmi és területi egyenlőtlenségeinek mérséklése? A tanulmány mondanivalója a következő négy mondatban összefoglalható: a magyarországi foglalkoztatási helyzet legsúlyosabb problémája az alacsony iskolai végzettségűek magas inaktivitása, az alacsony iskolai végzettség koncentrációja és újratermelődése bizonyos társadalmi rétegekben és térségekben. Az erőforrásokat a jelenleginél sokkal nagyobb mértékben kell koncentrálni ennek a problémának a kezelésére, még azon az áron is, hogy kevesebb pénz, figyelem jut más, szintén fontos problémák kezelésére. A szükséges intézkedések a jelenleginél sokkal jobb, érdemi koordinációt követelnek a kü-

lönböző kormányzati intézmények között. A sikeres foglalkoztatáspolitikai intézkedések előfeltétele azok hatásainak szisztematikus elemzése, amelyhez megfelelő adatbázisok, szakismeret és intézmények szükségesek.

BEVEZETÉS

A magyar gazdaság sikeresen túljutott a piacgazdaságba való átmenet válságos évein, szervesen integrálódott az Európai Unió gazdasági, politikai, szociális rendszerébe, a gazdaság növekedése folyamatosan meghaladja az unió átlagos növekedési ütemét. A tények józan mérlegelése alapján egyértelműen kijelenthető, hogy határozott és megfelelő kormányzati intézkedésekkel elérhetők az Európai Monetáris Unió konvergenciakövetelményei. A közelmúlt fejleményei és a jövő kilátásai azonban korántsem olyan biztatóak, ha értékelésünkben a foglalkoztatás alakulását is figyelembe vesszük.

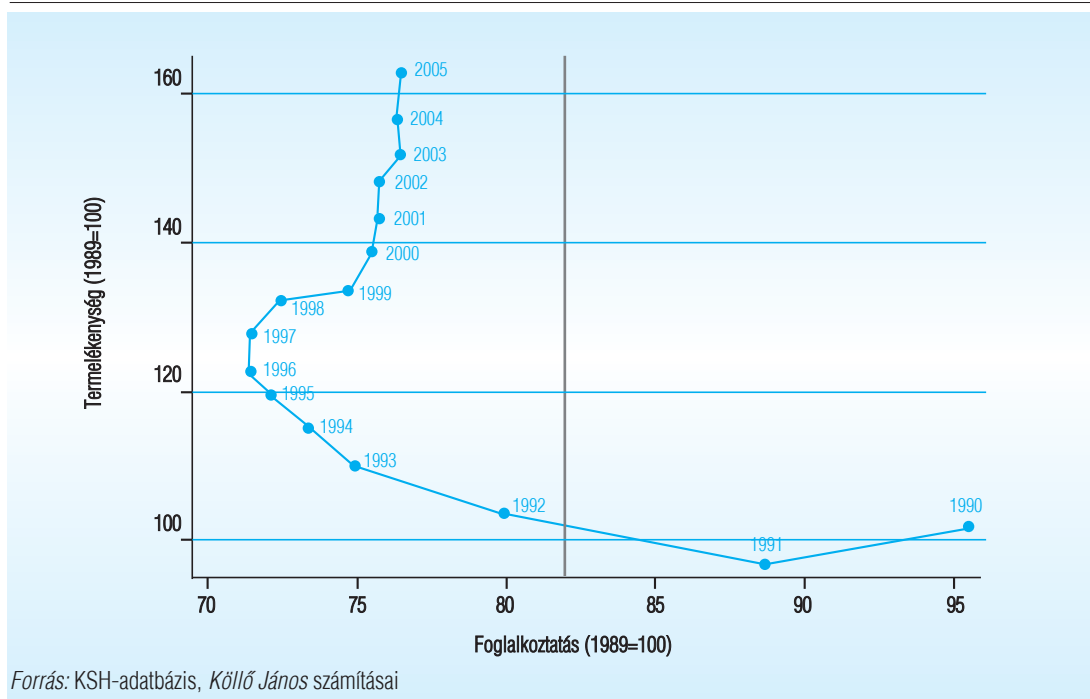
Az 1. ábra jól érzékelteti, hogy a magyarországi munkapiac hosszú évek óta nem tud kikerülni egy rendkívül alacsony foglalkoztatási szint mellett kialakult rossz egyensúlyi állapotból. Jóllehet a gazdaságban a termelékenység a transzformációs válság lezárulása óta folyamatosan növekszik, a foglalkoztatás 1997-ben megindult örvendetes növekedése 2000-ben lé-

nyegében megállt. 2000 és 2005 között mindösszesen 45 ezer fővel (1,2 százalékkal) növekedett a foglalkoztatottak száma az országban. Az ábrán a függőleges fekete vastag vonal az Európai Unió átlagának megfelelő foglalkoztatási szintet jelöli. Ennek eléréséhez hatszázezer fővel, az unió lisszaboni céljainak³ megvalósításához kilencszázezer fővel kellene növelni a foglalkoztatottak számát. Láthatóan nem alkalmasak a probléma megoldására azok a kor-

mányzati eszközök, amelyeket az elmúlt években alkalmaztunk, további foltozgatással, a meglévő támogatási rendszerek, aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök javíthatásával nem lehet fordulatot elérni a munkapiaccon. Végig kell gondolnunk, hogy a fontos és elkerülhetetlen kis lépések mellett milyen alapvető jelentőségű változtatásra van szükség a társadalom és a gazdaság intézményeiben a foglalkoztatási szint lényeges növelése érdekében.

1. ábra

A FOGLALKOZTATOTTSÁG ÉS TERMELÉKENYSÉG ALAKULÁSA (1989–2005)



NÉGY KÉRDÉS A FOGLALKOZTATÁSRÓL

1 MELYEK A MAGYAR FOGLALKOZTATÁSI HELYZET SAJÁTOS JELLEMZŐI?

Magyarország foglalkoztatási helyzete nem változott érdemben az elmúlt öt esztendőben. A foglalkoztatás 1997 elején megindult növekedése 2001-ben megtört, a foglalkoztatási ráta az ezredforduló idejére kialakult szinten stabilizálódott. A munkapiaci kulcsmutatók, különösen az aktivitási ráta tekintetében Magyarország

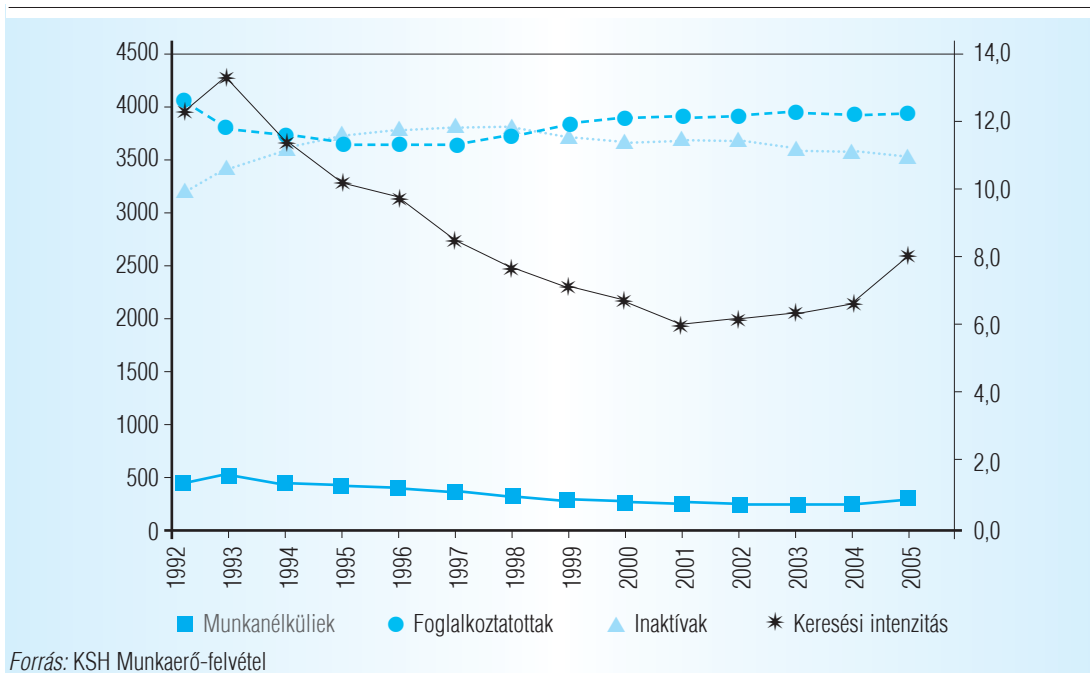
nem tudott kitörni az uniós országok sereghajtóinak csoportjából. Sajátos magyar jellegzetesség, hogy az alacsony foglalkoztatási szint nem magas munkanélküliséggel, hanem magas inaktivitással párosul. Az alacsony foglalkoztatási szint elsősorban az állástalanok nagyon alacsony álláskeresési aktivitásának⁴ tulajdonítható. A 2. ábrán látható, hogy a munkanélküliség kilencvenes években megfigyelt csökkenése szinte kizárólag az álláskeresési aktivitás csökkenéséből adódott. Hasonlóképpen: a munka-

nélküliség elmúlt két évben megfigyelhető növekedése szinte kizárólag az álláskeresési aktivitás növekedésének következménye. Az igazán súlyos probléma azonban nem önmagában az alacsony foglalkoztatási szint és a magas inaktivitás, hanem az a tény, hogy a foglalkoztatási nehézségek igen nagymértékben kon-

centrálódnak a népesség bizonyos rétegeire és az ország bizonyos térségeire. Így különösen a 25–54 éves korosztályba tartozó férfiak és mindenek előtt az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők körében, illetve az ország városhiányos, perifériális helyzetű elmaradott térségeiben rendkívül magas az inaktívák aránya.

2. ábra

A MUNKAPIACI AKTIVITÁS ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON 1992 ÉS 2005 KÖZÖTT



A középkorú férfiak inaktivitása Magyarországon kétszerese, az alacsony iskolai végzettségűek inaktivitása két és félszerese az OECD-országokban megfigyelhető arányoknak. Ugyanakkor a középiskolát végzettek és a diplomások foglalkoztatottsági rátája nem vagy csak igen kismértékben marad el az OECD-országok megfelelő adataitól. (3. ábra) Az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők kiszorulása a foglalkoztatásból olyan nagy mértékű, hogy e réteg viszonylag alacsony részaránya ellenére a magyarországi aggregált foglalkoztatási szint lemaradása az OECD vagy az Európai Unió átlagától szinte teljes egészében ebből adódik.

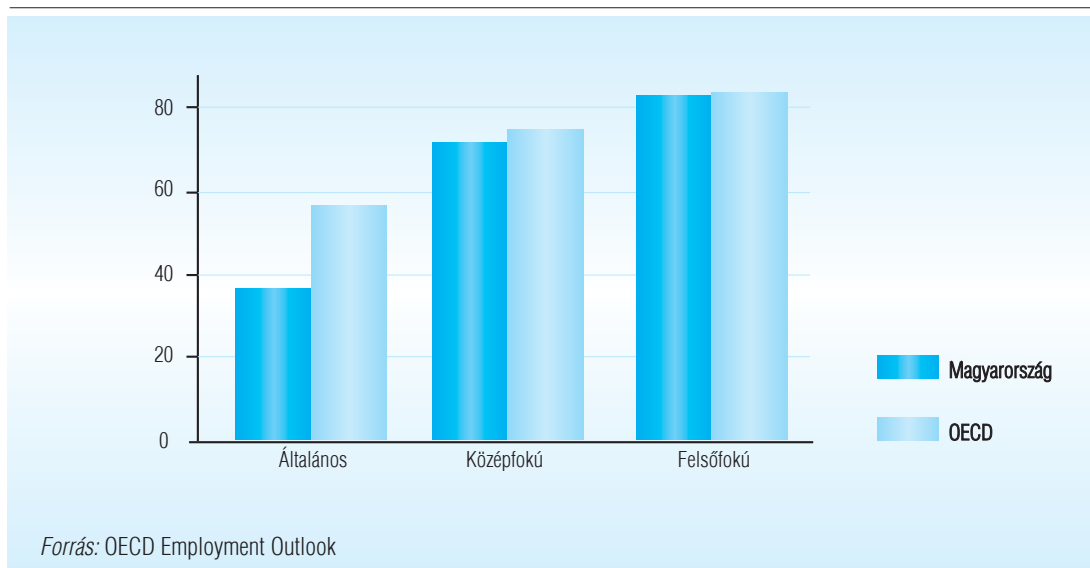
2 MI A MAGYARÁZATA A KIUGRÓAN MAGAS INAKTIVITÁSI RÁTÁNAK?

A magas inaktivitási ráta több, korántsem azonos jelentőségű okra vezethető vissza. Közülük a kifejezetten Magyarországra jellemző, speciális tényezőket emeljük ki.

■ Alacsony nyugdíjkorhatár, korai nyugdíjazás

Magyarországon a nemzetközileg szokásosnál még mindig alacsonyabb a nyugdíjkorhatár és magas a korhatár elérése előtt nyugdíjazottak aránya. Ez a helyzet egyszerre csökkenti a foglalkoztatási és a munkanélküliségi rátát. A nemzetközileg szokásosnál korábbi nyugdíjazások természetesen csökkentik a munkaerő-részvételi rátán mért munkavállalási hajlandóságot,

A FOGLALKOZTATOTTAK ARÁNYA A 25–64 ÉVES NÉPESSÉGBEN (2002)



a korai nyugdíjazás pedig csökkenti a munkanélküliségi rátát, mivel a korai nyugdíjazás sokak számára valójában menekülés a munkanélküliségtől, különösen a tartós munkanélküliségtől.

■ *A reményvesztett állástalanok nagy száma*

Magyarországon a nem foglalkoztatott népességben belül magas a reményvesztett állástalanok aránya. A munkaerő-kereslet rendszerváltozást követő drasztikus visszaesése és szakmai-foglalkozási-területi szerkezetének radikális átalakulása folytán nagyon sokan végleg kiszorultak a foglalkoztatásból és miután feladták munkakeresési próbálkozásaikat, gazdaságilag inaktívnak minősülnek. Ennek a csoportnak a létszáma még ma is több százezerre tehető, azonban ahogyan ez a generáció fokozatosan eléri a nyugdíjkorhatárt, a reményvesztett állástalanok száma automatikusan csökkenni fog (Köllő, 2004).

■ *A rejtett álláskeresők magas száma*

Magyarországon a férfiak körében nincs érdemi különbség az aktív álláskeresők és a dolgozni kívánó, de állást nem keresők munkanélkülisége között. Az inaktívnak ez a sajátos rétege fokozatosan, az elmúlt tíz évben alakult

ki az országban. E folyamat során a nem foglalkoztatott népesség álláskeresési intenzitása a felére csökkent, miközben az álláskeresési támogatások jelentősége számottevően visszaszorult a nem foglalkoztatottak jövedelmében.

■ *A nem bejelentett foglalkoztatottak magas aránya*

Az alacsony foglalkoztatási és munkanélküliségi rátákban a munkaképes korú lakosságnak a régebbi uniós tagországokéhoz képest nagyobb arányú nem regisztrált munkavállalása is szerepet játszhat. Elképzelhető ugyanis, hogy a fekete-/szürkegazdaságban végzett aktivitásukról a munkaerő-felmérésekben az érintetteknek csak egy része ad számot – és minősül ennél fogva gazdaságilag aktívnak –, s az is valószínű, hogy csak egy részük vallja magát munkanélkülinek.

■ *Az inaktív népesség területi koncentrációja*

Magyarországon – hasonlóan a többi középkelet-európai országhoz – jelentős területi különbségek vannak a foglalkoztatottak és a munkanélküliek arányában. Magyar sajátosság azonban az inaktív népesség rendkívül erős koncentrációja az alacsony foglalkoztatási aránnyal rendelkező, hátrányos helyzetű térségekben.

A magyarországi munkaerőpiac polarizációja, a területi különbségek szélsőséges mértéke és tartóssága részben a munkaerő és részben a tőke alacsony területi mobilitásának következménye. A munkapiaci okokkal magyarázható migráció alacsony intenzitása részben a vándorlással elérhető bérnyereség alacsony mértékével, részben a migrációt korlátozó gazdasági tényezőkkel, részben kulturális okokkal magyarázható. A tőke és így a munkahelyek áttelepülését a magas munkanélküliségű régiókba mindenek előtt az erős agglomerációs hatások hátráltatják (Fazekas, 2005a, 2005b). Az utóbbi években jelentősen csökkentek a munkaerőköltségek termelékenységbeli eltérésekkel korrigált területi különbségei Magyarországon. Így a magas és alacsony munkanélküliségű területek között mért bérkülönbségek nem képesek kompenzálni a fejlett, urbanizált térségek által az odatelepülő vállalatok számára fontos, pozitív externális hatásokat.

■ *A roma népesség foglalkoztatási helyzete*

A magyarországi roma lakosság foglalkoztatása – a rendszerváltozást követő években drasztikusan leépült – az 1993. és 2003. évi országos reprezentatív romafelvétel eredményeinek tanúsága szerint a vizsgált időszakban nemhogy javult volna, de csak a harmadik világbeli állapotokhoz hasonlítható szinten állandósult. Ennek az új, immár rögzültnek tekinthető állapotnak alapvető sajátossága, hogy a rendkívül alacsony – 30–35 százalékos – foglalkoztatási arány szélsőségesen magas cserélődési (foglalkoztatásból való kilépési, illetve foglalkoztatásba való belépési) rátákkal párosul. A romák drámai mértékű társadalmi kiszorítottóságára következtethetünk abból, hogy foglalkoztatásuk e sajátosságai nem jellemzőek a teljes népesség hasonlóan alacsony – nyolc osztálynál nem magasabb – iskolázottságú csoportjának foglalkoztatására. Ez utóbbi csoport foglalkoztatási aránya csaknem kétszerese a romákénak és foglalkoztatási instabilitása is messze (több mint 50 százalékkal) alatta marad a roma népességben mért instabilitásnak.

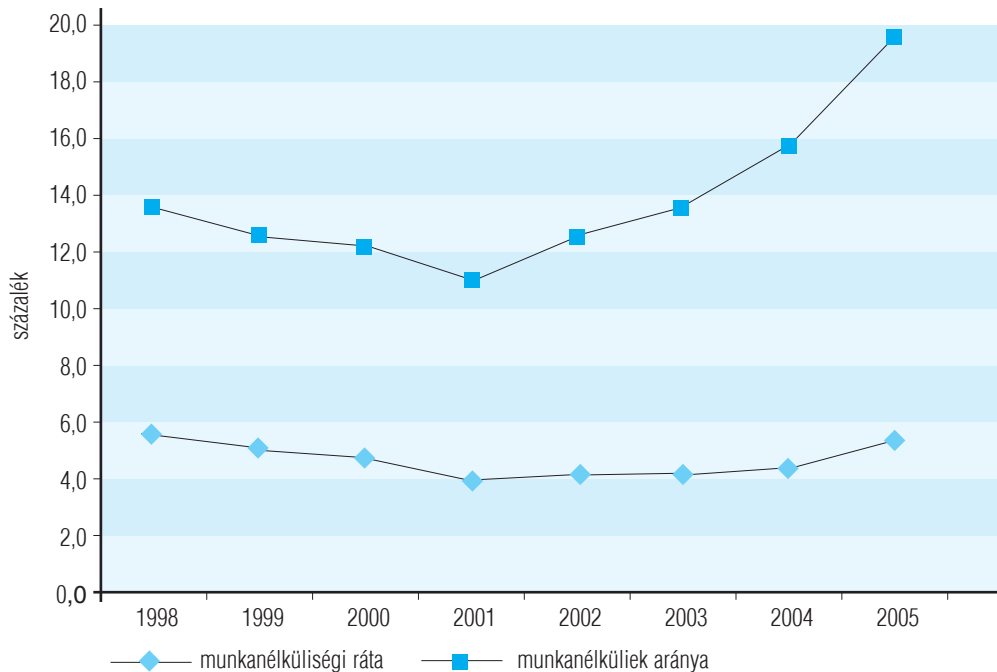
A romák munkapiaci kirekesztődésének hátterében elsősorban a velük szemben érvényesülő diszkrimináció, a roma lakosság alacsony iskolai végzettsége és kedvezőtlen területi eloszlása áll. Emellett a roma lakosságot elsősorban érintő aktív munkaerő-piaci programok – közcélú, közhasznú munka, közmunka stb. – is sokkal inkább tartósítják foglalkoztatásuk átmeneti, instabil mintáit, és nem járulnak hozzá a tartós foglalkoztatásba kerülés esélyének növeléséhez (Kertesi, 2005).

③ **MIÉRT NŐ A FIATALOK MUNKANÉLKÜLISÉGI RÁTÁJA MAGYARORSZÁGON?**

2001 és 2005 között a 15–24 éves korosztályba tartozók munkanélküliségi rátája 10,8 százalékról 19,4 százalékra növekedett. Mielőtt a kétségtelenül romló helyzet okaira rátérnénk, meg kell állapítanunk, hogy ebben a korosztályban a korosztályos munkanélküliségi ráta nem hasonlítható össze más korosztályok munkanélküliségi rátájával. Ennek oka, hogy ebben a korosztályban értelemszerűen nagyon magas a tanulók aránya, következésképp alacsony az aktív népesség száma. Ha a fiatalok körében nő a tanulók aránya, ez akkor is a munkanélküliségi ráta növekedéséhez vezet, ha nem nő vagy éppen csökken a munkanélküliek száma. A 4. ábrán látható, hogy a 15–24 éves népesség munkanélküliségi rátája 2001 és 2005 között közel 10 százalékponttal növekedett, miközben a munkanélküliek aránya mindössze 1,4 százalékponttal nőtt.

Látnunk kell továbbá, hogy a fiatalok csoportjában éppen az alacsony iskolai végzettségűek munkanélkülisége növekedett az utóbbi években. A felsőfokú végzettséggel rendelkezők foglalkoztatási aránya a 15–24 éves népességben több mint 70 százalék, míg az alacsony végzettségűek körében mindössze 7,2 százalék. Közkeletű, de minden alapot nélkülöző vélekedés, hogy a fiatalok foglalkoztatási kilátásai drámai módon romlanak a diplomás túltermelés miatt. *Kertesi és Köllő* számításai egyértel-

**A MUNKANÉLKÜLIEK ARÁNYA ÉS A MUNKANÉLKÜLSÉGI RÁTA ALAKULÁSA
A 15–24 ÉVES NÉPESSÉGBEN**



Forrás: KSH, Munkaerő-felvétel

műen mutatják, hogy bár az utóbbi években már érezhető a felsőfokú végzettség nemzetközi összehasonlításban ma is igen magas bérhozamai csökkenése, a felsőfokú végzettségűek foglalkoztatási esélye ma is messze meghaladja a szakképzetlenek, illetve a középfokú végzettségűek foglalkoztatási esélyeit.

4 MI A TEENDŐ, HA A FOGLALKOZTATÁSI RÁTÁT NÖVELNI, AZ INAKTIVITÁSI RÁTÁT PEDIG CSÖKKENTENI KÍVÁNJUK, TOVÁBBÁ HA SZÁNDÉKUNK AZ INAKTIVITÁS TÁRSADALMI ÉS TERÜLETI EGYENLŐTLENSÉGEINEK MÉRSÉKLÉSE?

A hazai sajátosságok, az okok és következmények feltérképezése természetesen előfeltétele a foglalkoztatási koncepció készítésének. A célok és prioritások meghatározása során azonban ennél többre van szükség. A megfelelő válasz megtalálásához további kérdések vezetnek el. Jól célzott kérdésekkel elkerülhető, hogy

evidenciákra kérdezzünk rá, bizonyítottként kezeljük az amúgy jól hangzó hiedelmeket és elkerüljük a figyelmünket a valóban fontos, de kevésbé nyilvánvaló összefüggések. Menjünk hát vissza a kályhához és tegyünk fel három, már rég megválaszoltnak hitt és ezért figyelmen kívül hagyott alapkérdést.

■ Valóban növelni kell-e a foglalkoztatottság szintjét Magyarországon, és ha igen, milyen áron?

Az alacsony foglalkoztatási ráta magyarázatként az előzőekben bemutatott összefüggések arra utalnak, hogy a fő feladat Magyarországon nem fogalmazható meg úgy, hogy: „Növeljük a foglalkoztatás szintjét x vagy y százalékkal a következő években!” Hiszen a fő baj sajnálatos módon nem pusztán a nagyon alacsony foglalkoztatottsági szint, hanem az inaktivitási rátának térbeli és az egyes társadalmi csoportok között megfigyelhető szélsőségesen nagy mértékű és tartósan fennálló kü-

lönbsége. Ez a nehéz helyzet a munkapiacra messze túlmutató társadalmi problémákhoz vezet, mint például az aktív kereső nélküli, súlyos szegénységben élő, gyermekes háztartások rendkívül egyenlőtlen térbeli és demográfiai csoportok közötti eloszlása.

A foglalkoztatottság szintjét tehát valóban növelni kell, de oly módon, hogy a térségi és társadalmi rétegek között meglévő különbségek csökkenjenek. Ellenkező esetben a foglalkoztatás bővülése következtében nemhogy automatikusan csökkenne, de még növekedhet is az e különbségekből – így a kereső/eltartott arány eltéréseiből – fakadó társadalmi egyenlőtlenségek mérséklését célzó intézkedések közforrásigénye.

Itt fel kell hívnunk a figyelmet néhány további ismert, de gyakran figyelmen kívül hagyott összefüggésre.

◆ Ha a foglalkoztatásbővítés csupán az egykeresős családmodelltől a többkeresős családmodell felé való elmozdulást jelenti, akkor számolnunk kell a változás nemkívánatos ösztönzési következményeivel. A többkeresős családmodell terjedése a gazdaságilag kívánatos bérkülönbségeket azáltal növeli, hogy gyengíti a kapcsolatot az egyes keresők bére és háztartásuk egy főre jutó jövedelme között. Így a többkeresős családmodell elterjedésével ugyanakkora viszonylagos bérkülönbségek kisebb ösztönző erőt tudnak kifejteni. A többkeresős családmodell térnyerése csökkenti a társadalmilag lehetséges bérkülönbségeket, mivel magasabb kereső/eltartott aránynál az átlagos bérszínvonalhoz képest természetesen magasabb a háztartások egy-egy tagjára jutó átlagos jövedelem, és ez a minimális bérek egyik meghatározója.

◆ Számolnunk kell továbbá a gazdaságilag fejlettebb uniós tagországokhoz való bérfelzárkózás és a foglalkoztatásbővülés közötti ellentmondással. A foglalkoztatásbővülés és a termelékenység-növekedés között mind rövid, mind hosszú távon átváltási összefüggés áll

fenn, még ha az uniós iránymutatások ennek ellenkezőjét sugallják is. Márpedig hosszabb távon a reálbérszínvonal alakulását elsősorban a termelékenység alakulása határozza meg. Következésképpen a gazdasági növekedésnek minél kisebb része származik a foglalkoztatás bővüléséből és minél nagyobb része a termelékenység javulásából, annál gyorsabb lehet a bérfelzárkózás. És fordítva: minél lassabban érjük utol az uniós átlagbéreket, annál könnyebb felzárkóznunk a foglalkoztatásban.

◆ Látnunk kell továbbá, hogy a foglalkoztatottság bővülésével járó gazdasági növekedés részben látszólagos. A foglalkoztatottság bővülése ugyanis rendszerint azzal jár, hogy korábban a háztartási szektorban végzett, nem regisztrált tevékenységek regisztrált, piaci vagy közösségi szektorbeli tevékenységeké válnak.

A foglalkoztatásbővítő intézkedések természetesen még számos hosszabb-rövidebb távú mikro- és makrogazdasági kihatással járhatnak. Ezek felsorolására itt nincs mód. Az előzőekben felsorolt példákkal csupán jeleztük, hogy a foglalkoztatás kívánatos alakulásáról gondolkodva, mérlegelnünk kell az intézkedések előnyeit és hátrányait.

■ *A béreket terhelő közterhek magas aránya mennyiben akadály a foglalkoztatás bővítésének?*

A közhiedelemmel ellentétben nem mutatható ki összefüggés az adóterhelés mértéke és a termékegységre jutó munkaköltség között. A magasabb adók terheit ugyanis a munkáltatók alacsonyabb nettó bérek formájában idővel át tudják hárítani a munkavállalókra. Számolni kell tehát azzal az eshetőséggel, hogy a munkát terhelő adók és járulékok esetleges mérséklésének munkaköltség-csökkentő – és ezen keresztül az alkalmazni kívánt dolgozók számát növelő – hatását közömbösítheti az ennek nyomán megemelkedő nettó bérek munkaköltség-növelő hatása. Figyelembe kell továbbá venni azt is, hogy a magyar vállalatok munkaerő-keresletének munkaerőköltség-rugalmissága –0,3 körüli tehető. Ez azt jelenti, hogy például egy igen

jelentős, 10 százalékos körüli adó- és járulékmérsékléssel – amely nagyjából három százalékkal csökkentené a bruttó munkaköltséget – is csak szűk egy százalékkal lehetne növelni a foglalkoztatni kívánt dolgozók számát, azaz egy általános adómérsékléstől valójában igen szerény eredmények várhatók.

Szükséges továbbá megemlíteni, hogy a közhiedelemmel ellentétben a munkát terhelő adók és járulékok tekintetében Magyarország helyzete nem kiugróan rossz a nemzetközi mezőnyben. A nettó bérek teljes adóterhelése (járulékok, szja, áfa) alapján valóban az OECD-országok legnagyobb adóterhelésű egyharmadában helyezkedünk el. A munkaerő-alkalmazás költségére gyakorolt hatás szempontjából azonban nem a nettó bérek adóterhének van igazából jelentősége, hanem a munkavállalók nem pénzügyi munkahelyi járandóságait is tartalmazó bruttó munkajövedelmek (munkaköltségek) adóterhének. Márpedig a bruttó munkaerőköltség nem pénzügyi járandóságokat figyelembe vevő, az áfát nem tartalmazó adóterhelési rátája Magyarországon 2003-ban 30,3 százalék volt egykeresős, kétgyerekes család esetében csak három és fél százalékponttal magasabb az OECD-átlagnál, és alacsonyabb egy sor uniós tagország hasonló módon számított adóterhelési rátájánál.

■ *A foglalkoztatás bővítésének mennyiben akadály a munkapiac rugalmatlansága?*

A közhiedelemmel ellentétben a magyar munkapiac kifejezetten rugalmasnak tekinthető, ha a munkaerő felvételét és elbocsátását, valamint munkarendjét szabályozó jogi-intézményi feltételeket vesszük az értékelés alapjául. A változó munkaerő-kereslethez való rugalmas alkalmazkodást leginkább a földrajzi mobilitást gátló tényezők hátráltatják. A földrajzi mobilitás két fő formája érdemel különös figyelmet. Egyik a napi ingázás, amelynek lehetséges hatósugarát és hozzáférhetőségét leginkább a távolsági tömegközlekedés fejlettsége (hálózatsűrűség, menetidő stb.) és igénybevételének költsége

határozza meg. Másik a lakóhely-változtatás, amelynek intenzitása annál nagyobb lehet, minél elterjedtebb lakáshasználati jogcím a lakásbérlés, szemben a saját tulajdonú ingatlanban lakással. A földrajzi mobilitás tehát éppen azokban a csoportokban a legnehezebb, amelyek kedvezőtlen elérhetőségű településeken élnek, iskolai végzettségük pedig alacsony.

A foglalkozási mobilitás lehetséges mértékének elsődleges meghatározója a lakosság iskolázottságának alakulása: minél iskolázottabbak a dolgozók, annál könnyebb lehet foglalkozást váltaniuk. A munkahelyi mobilitás lehetséges intenzitása pedig főként azon az – egymást kölcsönösen feltételező – két körülményen múlik, hogy az egyes foglalkozásokban mennyire egyenes a gyakorlásukhoz szükséges szaktudásigény és hogy mennyire igazodik ehhez a szakképző intézmények által nyújtott szaktudás.

A mobilitás szempontjából leglényegesebbnek vélt körülmények felsorolásából az is érzékelhető, hogy a dolgozók mobilitásának elősegítése, bár döntő jelentőségű, semmiképpen nem látványos eredménnyel kecsegtető csodaszer. Különösen a foglalkoztatási és munkanélküliségi ráták térségek közötti tartós eltéréseinél és a diszkriminációs eredetű munkaerő-piaci esélykülönbségeknél nyilvánvaló, hogy a kiegyenlítődesnek hosszabb távon sem lehet kizárólagos mechanizmusa a munkaerő mobilitása.

CÉLOK ÉS PRIORITÁSOK

A magyar kormány által 2004-ben elfogadott Nemzeti Foglalkoztatási Akcióprogram 32 oldalon sorolja fel a kormány által a Foglalkoztatási Akciótervben számszerűsített foglalkoztatási célkitűzéseket és az Európai Unió által 2005-re és 2010-re kitűzött célokat. A 2005 októberében elfogadott Lisszaboni Növekedési és Foglalkoztatási Akcióterv az Európai Unió által kiadott irányelveknek megfelelően 12 pontban sorolja fel a foglalkoztatási célok érdeké-

ben a következő években érvényes prioritásokat. Ma már nyilvánvaló, hogy sem az uniós, sem a magyarországi célok nem teljesíthetők. Reális, a munkapiac magyarországi jellegzetességeit figyelembe vevő és teljesíthető célok kitűzésére van szükség.

Tudnunk kell, hogy hol és milyen áron van egyáltalán lehetőség a foglalkoztatás növelésére, melyek a leginkább súlyos problémák és a kormányzat a lehetséges területek és intézkedések között milyen prioritásokat határoz meg. Nagyon sok területen kell előre lépni és nagyon sokféle eszközt kell alkalmazni a foglalkoztatáspolitikai célok elérése érdekében. Ugyanakkor az erőforrásokat koncentrálni kell a prioritások által meghatározott területekre.

Nem kétséges, hogy a kormányzatnak a magyar foglalkoztatáspolitikai prioritások kialakítása során figyelembe kell vennie az Európai Unió által elfogadott irányelveket, prioritásokat. Ezek a prioritások a tengerentúli OECD-országokkal összehasonlítva alacsony foglalkoztatási szint emelése és az alacsony foglalkoztatás elsődleges okaként megjelölt munkapiaci rugalmatlanság leküzdése köré rendeződnek, és hangsúlyozzák az emberi tőke folyamatos felhalmozásának szükségességét.

A magyarországi prioritások meghatározása során azonban mindenek előtt a magyarországi (a közép-kelet-európai csatlakozó országokkal is csak részben közös) sajátosságokból kell kiindulnunk. A prioritások meghatározása szempontjából ezek közül a következők tűnnek a legfontosabbnak:

- az alacsony iskolázottságú népesség kiszorulása a munkapiacról,
- a cigányság szinte teljes kiszorulása a munkaerőpiacról,
- a regionális különbségek mértéke és tartósága.

Az alacsony iskolázottságú népesség újratermelődése és magas inaktivitása, a cigányság kiszorulása a munkapiacról és a hátrányos helyzetű települések, térségek folyamatos leszaka-

dása szorosan összekapcsolódó és a különféle munkapiaci hátrányok kumulálódását eredményező jelenségek. Az iskolázottsági, etnikai, területi hátrányok kumulálódása olyan súlyos problémája a magyar társadalomnak, amelyre nincs példa az OECD-országok vagy a csatlakozás előtti Európai Unió közelmúltbeli történelmében. Véleményünk szerint e probléma kezelése jelenti azt a prioritást, amelyre Magyarországnak a következő évtizedben koncentrálnia kell még azon az áron is, hogy az Európai Foglalkoztatáspolitikai prioritásai között előkelő helyen szereplő területekről (például a nemek közötti egyenlőség biztosítása, az élethosszig tartó tanulás feltételeinek megteremtése) kell erőforrásokat átcsoportosítani erre a területre.

A PRIORITÁSOK ALAPJÁN CSELEKEDNI KELL!

Megítélésünk szerint a következő három kérdésre adott válaszok előre jelzik a kormányzat foglalkoztatáspolitikai sikereit vagy kudarcait a következő években.

- Képes-e az erőforrások koncentrálására a prioritások által kijelölt területekre?
- Képes-e a kulcsszerepet játszó kormányzati szervek közötti hatékony koordinációra?
- Képes-e a foglalkoztatáspolitikai intézkedések hatásainak szisztematikus értékelésére és a hatásvizsgálatok eredményei alapján szükséges módosítások elvégzésére?

1 AZ ERŐFORRÁSOKAT AZ ISKOLÁZOTTSÁGI, ETNIKAI ÉS TERÜLETI HÁTRÁNYOK CSÖKKENTÉSÉT SZOLGÁLÓ INTÉZKEDÉSEKRE KELL KONCENTRÁLNI!

■ *Az iskolázottsági hátrányok csökkentését szolgáló intézkedések*

Az alacsony iskolai végzettségű népesség arányának csökkentésére jelenleg rendelkezésre álló eszközök láthatóan nem elegendők e cél eléréséhez. Az alacsony iskolázottságú népes-

ség olyan csoportokból áll, amelyekbe tartozók nem fejezték be az általános iskolát vagy ott nem szerezték meg az alapvető készségeket és képességeket, illetve lemorzsolódtak a középfokú oktatásból, és akik ennek következtében azzal a lehetőséggel is kevésbé élhetnek, hogy első szakképzettségüket a felnőttképzés keretében szerezzék meg. E csoportok számára az érintett többi tárca – köztük természetesen az Oktatási Minisztérium (OM) – bevonásával olyan programokat kellene kidolgozni, amelyek a tankötelezettség végéig figyelemmel kísérik az oktatásból lemorzsolódottak további pályafutását és megpróbálnák visszavezetni őket az iskolarendszerbe. Emellett érdemes lenne megfontolni a dolgozók általános iskolájának visszaállítását és kibővítését olyan programokkal, amelyek a középfokú oktatásból lemorzsolódottak kompetenciafejlesztését tűznék ki célul, hogy lehetővé váljék későbbi bekapcsolódásuk a szakképzésbe.

A szükséges intézkedések természetesen messze túlmutatnak a foglalkoztatáspolitikai, illetve a Foglalkoztatáspolitikai és Munkügyi Minisztérium kompetenciáján. A következőkben – inkább csak a teendők sokrétűségét és komplexitását jelezve – felsorolunk néhány intézkedést, amelyet a Közgazdaságtudományi Intézetben 2005-ben befejezett, az oktatási rendszer és a munkapiac összefüggéseit feltáró kutatási program⁵ eredményeként fogalmaztunk meg.

◆ Elsősorban azoknak az általános iskoláknak a fejlesztésére kell koncentrálni (kistelepülési iskolák, egyiskolás települések iskolái, városszéli iskolák stb.), amelyek környékén a hátrányos helyzetű tanulók élnek, és amelyekben ezek a tanulók tanulnak. Pontosabban azt kell elérni, hogy az általános iskolai szolgáltatások szintjén se régiók, se településtípusok, se településen belüli lakóhelyi körzetek szerint ne legyenek jelentős minőségi különbségek.

◆ Ez lényegében azt jelenti, hogy az iskoláztatási esélyeket illetően jelenleg a hátrányos

helyzetű tanulók érdekében főképpen egy általános iskolai rehabilitációs programra van szükség, amely kifejezetten az érintett tanulócsoporthoz által látogatott intézmények mindenoldalú (tárgyi feltételek, személyi feltételek, oktatási programok, szociális támogatás stb.) fejlesztésére koncentrál.

◆ Egy ilyen program elengedhetetlenül fontos részét képezné egy olyan központi ösztöndíjprogram, amely OM-forrásokra támaszkodva küldene nagy számban fiatal tanárokat több évre külföldi főiskolákra, egyetemekre (Skandináviába, Hollandiába, Egyesült Királyságba – olyan országokba, ahol nagy hagyományai vannak a hátrányos helyzetű gyerekekkel való kompetens pedagógiai munkának). Egy ilyen programot az elmaradott iskolák rehabilitációs programjával egy időben kell előkészíteni, mivel a rehabilitáció egyik legnagyobb akadálya épp a megfelelő tanári gárda hiánya. Egy megfelelő modern szemléletű tanári gárda kialakítása a tanárképzés jelenlegi megsontosodott és eltorzult szerkezetében aligha várható. Egy jól megtervezett és tömeges külföldi ösztöndíjprogram ezt az akadályt próbálná megkerülni. Az ösztöndíjprogramban részt vevő fiatal pedagógusjelöltekkel minimum 5 éves szerződést kellene kötni, amelyben a jelentkezők vállalnák, hogy kiképzésük után minimum 5 évet valamely hátrányos helyzetű iskolában dolgoznának le.

◆ Ingázási támogatásban kellene részesíteni azokat a szegény családokat, akiknek a gyermekei más településre járnak (járnának) általános iskolába. Sok szegény családban nevelkedő gyermek már csak a közlekedési költségek miatt sem jelentkezik valamilyen körzetén kívüli jobb iskolába. Továbbá határozottan javítani kellene az elmaradott kistelepülések közlekedési kapcsolatait. Számos esetben ugyanis a Volán buszhálózat kiépítetlensége vagy az iskolakezdési időhöz nem megfelelő menetrend szorítja be a szegény családok gyermekeit a helyi gettóiskolákba. A középosztályi szülők

kocsival viszik el ezekről a helyekről a gyermekeiket a jobb környékbeli iskolákba. Ha mind ezeken a tényezőkön nem segítünk, akkor a szabad iskolaválasztás előnyeiből már a jelentkezést megelőzően tömegesen kizártuk a szegény családok gyermekeit.

■ *A roma népesség munkapiaci helyzetét javító intézkedések*

A munkaerőpiacról hosszú idő óta kiszorult, a városi munkapiacoktól távol lévő településeken élő, a munkába járás költségeit finanszírozni képtelen, alacsony iskolai végzettségű roma népesség foglalkoztatását ma leginkább a jóléti foglalkoztatás különböző formái hivatottak biztosítani. Ez az eszköz azonban nem alkalmas a tartós foglalkoztatásba való visszakerülésre. Olyan a társadalmi integrációt biztosító projektek széles körű alkalmazására lenne szükség, amelyek – ha megfelelő szakértelemmel működtetik őket – valóban esélyt adnak a munkavállaláshoz szükséges készségek és ismeretek megszerzésére. Ilyen megoldást nyújthatnak egyrészt a romák gazdasági önszerveződését elősegítő, felkészült nonprofit szervezetek által gondozott programok, másrészt a gazdaságra, a közlekedési viszonyokra, az oktatásra, az egészségügyre és a szociális intézményekre egyszerre kiterjedő rehabilitációs programok az ország romák által sűrűn lakott falusi válságövezeteiben. Nem tökéletes, de a jelenleginél feltétlenül jobb megoldás lenne, ha a helyi munkaügyi központok hálózatára támaszkodva kiépülne egy egységes elvek alapján működő és egységes gyakorlatot követő segélyezési és támogatási intézményrendszer. Rendkívül fontos továbbá, hogy a roma lakosság helyzetének nyomon követésére rendszeresen kerüljön sor megfelelően nagy minta alapján készült reprezentatív statisztikai felmérésekre. Tarthatatlan, hogy még csak tervek sincsenek arra, miként, milyen rendszerességgel, milyen pénzügyi forrásokból, mely szervezeteknek kell a hazai cigányság helyzetéről adatokat gyűjteni.

■ *A területi hátrányok csökkentését szolgáló intézkedések*

Az elmaradott térségek gazdasági felzárkóztatásához jelentős előrelépést jelentene a foglalkoztatási és az egyéb szakpolitikák – lakáspolitikai, közlekedéspolitika, oktatáspolitikai stb. – összehangolása a foglalkoztatáspolitikáért felelős és a területfejlesztésben érintett más tárcaikkal együttműködésének szorosabbá tétele. Miközben a területfejlesztésre fordítható támogatások mértékükönél fogva nyilvánvalóan továbbra sem ellensúlyozhatják az agglomerációs folyamatok infrastrukturális, logisztikai és képzettségi egyenlőtlenségeket bővítetten újratermelő hatását, érdemi hatással lehetnek a területi mobilitásra és ezen keresztül az emberi tőke területi eloszlására. Az e tekintetben fennálló térségi hátrányok felszámolásában fontos kitörési pont lehetne a hátrányos helyzetű régiókban működő iskolák kiemelt támogatása. A Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium (FMM) illetékességi körébe tartozó legsürgetőbb feladat a foglalkoztatottság területi kiegyenlítésére szolgáló eszközök átfogó értékelése a lakosság foglalkoztatási esélyeire gyakorolt hatásuk szempontjából. E nélkül nem érvényesíthető az az elv, hogy olyan eszközöket kell finanszírozni, amelyek adott térségi jellemzők mellett leghatékonyabban szolgálják a kitűzött célt.

A közlekedési infrastruktúra fejlesztésével kapcsolatos kormányzati döntések előkészítésében, amely jelenleg a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM) hatáskörébe tartozik, mielőbbi egyeztetésekre lenne szükség a GKM és az FMM között. Szakítani kellene az azal a jelenlegi megközelítéssel és gyakorlattal, amely a Helsinki folyosók hazai szakaszainak és az erősen centralizált közúthálózati szerkezetet feloldó egyéb gyorsforgalmi útszakaszoknak teljes megépítésétől majdan (2015 táján) várható kedvező foglalkoztatási hatásokat hangsúlyozva, egyrészt nem fordít kellő figyelmet a helyi úthálózat-fejlesztésekre, másrészt az egyes gyorsforgalmi útszakaszok

megépítésének ütemezését egyoldalúan közlekedéspolitikai, forgalomszervezési szempontoktól teszi függővé. Megítélésünk szerint az autópályák esetében azon pályaszakaszok megépítésének kellene elsőbbséget kapnia, amelyek a tervezett nyomvonalak közül a leginkább elmaradott térségeket érintik. Az alsóbb rendű utak, a mellékúthálózatok bővítésében és korszerűsítésében pedig kitüntetett figyelmet kellene fordítani a falvak és a lokális munkaerő-piaci központok közötti ingázás megkönnyítésére, egyidejűleg gondoskodva a gazdaságtalan, ám az érintett falvak számára e tekintetben létfontosságú tömegközlekedési járatok finanszírozásáról.

2 JAVÍTANI KELL A FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI CÉLOK ÉS PRIORITÁSOK MEGHATÁROZÁSÁBAN ÉS AZ INTÉZKEDÉSEK VÉGREHAJTÁSÁBAN KULCSSZEREPELT JÁTSZÓ INTÉZMÉNYEK KÖZÖTTI KOORDINÁCIÓT!

Az uniós foglalkoztatási irányelvek útmutatása szerint „a tagországok kormányainak a foglalkoztatás egész feltételrendszerére kiterjedő olyan akciótervek kidolgozására és megvalósítására kell törekedniük, amelyek célja, hogy polgáraiknak módjuk legyen kereső foglalkozás eredményeként gondoskodniuk önmagukról és családjukról, egészségük védelméről és idős korukról, hozzájárulva egyúttal a magas szintű tudáson alapuló, versenyképes gazdaság működéséhez”. Az elmúlt év során az MTA Közgazdaságtudományi Intézetében dolgozó kollégáimmal több alkalommal kellett részt vennünk mind a készülő Nemzeti Fejlesztési Tervhez kapcsolódó dokumentumok, mind a 2004. évi Nemzeti Foglalkoztatási Akcióprogram, mind a 2005. évi Lisszaboni Növekedési és Foglalkoztatási Program értékelésében. Tapasztalataink szerint Magyarországon a kormányzati munka intézményi feltételei nem kedveznek a foglalkoztatáspolitikai célokat tudatosan és következetesen szem előtt tartó, átfogó foglalkoztatáspolitikai stratégia kidolgozásának és megvalósításának.

A foglalkoztatáspolitikai területén elméletileg minden minisztérium és főhatóság az FMM által koordináltan közreműködik az akciótervek elkészítésében és felelős annak végrehajtásában. A valóságban azonban az egyes kormányzati szervek hozzájárulása sokkal inkább adatközlést és véleményezést jelent, semmint a feltételek és hatások együttes mérlegelésén alapuló, koherens program megalkotásában való kezdeményező közreműködést. Ennek a helyzetnek több oka van. Egyrészt az egymást váltó kormányzó pártok között még a foglalkoztatáspolitikai alapvető kérdéseiben sem jött létre megegyezés és nem alakult ki a hosszú távú, stratégiák készítéséhez és a szükséges intézkedések végrehajtásához szükséges szervezeti és személyi stabilitás és folytonosság. Másrészt hiányoznak a közös munkához szükséges, megfelelő kompetenciával, jogosultságokkal rendelkező intézmények.

Az Európai Unió irányelvei előírják, hogy a készülő akciótervekről a kormányzatnak a társadalmi partnerekkel érdemi vitát kell folytatnia. Nem kétséges, hogy az elmúlt években az FMM mint a foglalkoztatáspolitikai koncepciók készítéséért felelős tárca a nem kormányzati partnerek széles körével, így az Országos Érdekegyeztető Tanácsban részt vevő munkáltatói és munkavállalói szervezetek képviselőivel is igyekezett a programokat megvitatni. Jellemző módon azonban a hozzászólók egyike sem állt elő az akciótervben szereplőtől lényegesen eltérő, szakmailag megalapozott megoldási javaslattal, speciális munkáltatói vagy munkavállalói igényekkel. A szakszervezeti javaslatok leginkább a munkavállalók európai színvonalú (a magyar gazdaság termelékenységére közepette irreális) bérezésének sürgetésében, s a Munka Törvénykönyve reformálásra érett előírásainak betartására irányuló követelésekben merülnek ki. A nem foglalkoztatott népesség foglalkoztatási esélyét növelő javaslatok kidolgozása ma még kívül esik mind a munkáltatói, mind a munkavállalói szervezetek figyelem- és érdekkörén.

3 AZ INTÉZKEDÉSEK HATÁSÁT FOLYAMATOSAN ÉRTÉKELNI KELL ÉS AZ ÉRTÉKELÉSEK ALAPJÁN FOLYAMATOSAN MÓDOSÍTANI, FEJLESZTENI KELL A KIALAKÍTOTT INTÉZMÉNYEKET ÉS ELJÁRÁSOKAT!

A foglalkoztatáspolitikai intézkedéseknek számos olyan területe van – például segélyszigorítások, minimálbéremelés – ahol az elmúlt években szakszerű hatásvizsgálatok készültek, és számos további területen folytak egy-egy szűkebb területre koncentrált tényfeltáró vizsgálatok (az oktatás és munkaerőpiac, a munkavállalási korú inaktivitás, a munkanélküli-segélyezés, a nemek közötti egyenlőség, a romák helyzete, a fogyatékosok foglalkoztatásának problémái vagy a rejtett gazdaság témájában), amelyekre az intézkedések értékelése során támaszkodni lehet. Vannak azonban olyan területek, ahol az intézkedések hatásának felméréséhez nem állnak rendelkezésre elemzési eredmények, esetenként még nyers adatok sem. Ilyen terület például a roma népesség helyzetére vonatkozó reprezentatív adatfelvételek elvégzése vagy a különféle jövedelemtranszferek a munkaerő-kínálatra és a munkaerő-keresletre gyakorolt hatásának nyomon követésére alkalmas adatbázisok megteremtése.

Nem elegendő azonban, hogy előirányozzuk a szükséges adatfelvételeket, elemzéseket, ha-

tásvizsgálatokat. Meg kell teremteni a meglévő statisztikai és adminisztratív, államigazgatási adatbázisok információinak egyéni szintű összekapcsolásához s az elemzések elvégzéséhez szükséges személyi és a szükséges jogi és intézményi feltételeket. E nélkül valójában nincs mód a foglalkoztatáspolitikai intézkedések hatásainak szisztematikus figyelemmel kísérésére. Nem véletlenül hangsúlyoztuk, hogy szisztematikus munkára van szükség. Az elmúlt években több olyan kutatási program volt, amely egy-egy időszakra vonatkozóan valóban feltárt alapvető fontosságú információkat. Ilyen elemzés volt például az összetételhatásoktól megtisztított ágazati és regionális jövedelemkülönbségek elemzése, a minimálbéremelés hatás-elemzése vagy a közcélú foglalkoztatás bevezetésének hatásvizsgálata. A témával foglalkozó kutatók ilyen elemzéseket egyszerűen, egy-egy kutatási projekt keretében elvégznek. A foglalkoztatáspolitikai döntésekhez azonban folyamatosan szükség van ezekre az információkra. Ezek beszerzését nem lehet rövid távú projektek köré szervezett programra bízni. Meg kellene teremteni a szükséges feltételeket ahhoz, hogy a kormányzati intézményekben rutinszerűen elkészüljenek a szükséges információkat előállító adatbázisok és számítások.

JEGYZETEK

¹ e-mail: fazekas@econ.core.hu

² A tanulmány a Gazdasági és Szociális Tanács felkérésére készült, nagymértékben támaszkodik az MTA Közgazdaságtudományi Intézetében folyó munkapiaci kutatások, különösképpen a Tudás alapú társadalom és munkaerőpiac a XXI. században című NKFP kutatási program, a KTI által a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium számára készített A magyar foglalkoztatáspolitikai átfogó értékelése az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában az elmúlt öt év tapasztalatai alapján című kutatás, valamint a Magyarország 2015 című, MTA-MEH stratégiai kutatási program megállapításaira.

³ A 2000 márciusában megtartott lisszaboni csúcserkeztelen a tagállamok állam- és kormányfői kötelezettséget vállaltak arra, hogy 2010-ben a 15–64 éves népesség foglalkoztatási rátája az EU átlagában eléri a 70 százalékot, ezen belül a nőké a 60 százalékot.

⁴ Álláskeresési aktivitásnak a munkanélkülieknek a nem foglalkoztatott népességben belüli arányát nevezzük.

⁵ Tudás alapú Társadalom és Munkaerőpiac a XXI. században című, 5/180/2001. számú kutatás. A kutatás eredményeit a Munkaerőpiaci Tükör, 2004, Oktatás és munkaerőpiac című tematikus fejezetében, valamint a KTI-könyvsorozat Oktatás és munkaerőpiac című kötetében publikáltuk.

IRODALOM

- FAZEKAS, K. (2005a): Low participation and regional inequalities – interrelated features of the Hungarian labour market – Case study, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Journal for Labour Market Research, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, 4. 37, 375–393. oldal*
- FAZEKAS, K. (2005b): Effects of FDI Inflows on Regional Labour Market Differences in Hungary, *Economie Internationale. Centre d'Etudes Prospectives et D'Informations Internationales No. 102. Issues. 2. 85–105. oldal*
- KERTESI G.–KÖLLŐ J. (2006): Felsőoktatási expanzió, diplomás munkanélküliség, és a diplomák piaci értéke, *Közgazdasági Szemle, március, 201–225. oldal*
- KERTESI G. (2005): Roma foglalkoztatás az ezredfordulón, A rendszerváltás maradandó sokkja, *BWP, 4. szám*
- KÖLLŐ, J. (2004): Flexibility and Security in the Labour Market, Hungary's Experience. *International Labour Office, Subregional Office for Central and Eastern Europe, Budapest, Flexicurity Paper, 2. szám*
- KÖLLŐ J. (2005): A foglalkoztatás növelésének esélyei. Magyarország 2015, *Az MTA-MEH stratégiai kutatások keretében készített tanulmány (kézirat)*

Bara Zoltán

Verseny és a magyar versenypolitika

A magyar gazdaság versenyhelyzetének változási tendenciái a versenyszabályozás nézőpontjából

Tanulmányom megírását az a belső késztetés váltotta ki, ami jórészt a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsában eltöltött közel fél évtized során gyakran és egyre erősebben jelentkezett bennem: választ kellene találni arra a kérdésre, hogy miben is mutatkozik meg a versenyszabályozás eredménye, volt-e s van-e konkrét hatása a versenyhelyzet alakulására, hozzájárult-e, hozzájárul-e a gazdaság versenyszférájának kialakulásához, fejlődéséhez. Arra kérem ezért az olvasót, hogy fogadja az alábbiakat úgy, mint e gondolkodás egy állomását. A szerző megpróbálja most összefoglalni, meddig is jutott az eredeti kérdés megválaszolásában. Közben persze már arra is rájött, hogy talán már nem is az eredeti kérdéseim gondolkozik, hanem valami más, fontosabb probléma vetődött fel benne a gondolkodás során.¹

NÉHÁNY ELVI ALAPVETÉS

Nem vállalkozhattam arra, hogy a gazdaság valamennyi, a verseny szempontjából fontos gazdasági területére kitérjek. Kizárólag azokkal a szektorokkal foglalkozom ezért ebben a tanulmányban, amelyekkel a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) versenyszabályozási tevékenysége során eddig a legtöbbször találkozott. Ez nem jelenti azt, hogy más piacokon, más területeken

ne lenne gond versenyhelyzetünkkel, s még csak azt sem, hogy minden olyan területre ki fogok térni, ahol jelentősebb versenyproblémák vannak.

Mit is jelent azonban a kifejezés: versenyprobléma, általában a gazdasági szektorokra, az egyes piacokra vonatkozóan? A versenyt két dolog fenyegeti leginkább: az állam és maguk a versenytársak. Vannak olyan ágazatok, ahol a verseny (versenytársak) természetes módon nem tud kialakulni; ezeket nevezi a szakirodalom természetes monopóliumoknak. Az ilyen piacok (különböző okokból) zártak a versenytársak előtt, s így egyetlen vállalkozás élvezi a monopolhelyzet minden előnyét. Ilyen területeknek gondoltuk sokáig a vezetékes telefon-szolgáltatást, a vasúti szállítást, a gáz-, villamosenergia-szolgáltatást, az alapvető közszolgáltatásokat (víz-, szennyvíz-, szemétszállítás, közvilágítás stb.), a postai szolgáltatásokat, a kábeltelevíziós műsorjelelosztó szolgáltatásokat, hogy csak a legfontosabbak említsem. Ezekben az ágazatokban a versenyprobléma a piac zártságából ered, tehát abból a tényből, hogy hacsak az állam nem tesz valamit (szabályoz), akkor a fogyasztókhöz a monopolhelyzet által védett inkumbens² vállalaton kívül más nem fog hozzáférni. Ennek egyszerű technikai oka is van: az inkumbens rendelkezik olyan nélkülözhetetlen eszközökkel (mindenekelőtt

hálózattal), amelyhez való hozzáférés nélkül a verseny ki sem alakulhat. E hozzáférés nélkül nincs verseny, tehát versenyprobléma sem lehet.

A verseny ott kezdődik, amikor ezek a piacok megnyílnak azáltal, hogy a megfelelő jogi szabályozás és államigazgatási szerv megteremti a feltételeket a nélkülözhetetlen eszközök-höz való hozzáféréshez. Ez többnyire bonyolult szabályozási feladat, amelyben a verseny általános szempontjainak az ágazat sajátosságaira épülve kell érvényesülniük. Melyek ezek a szempontok, s hogy valósíthatók meg az adott ágazatban, mit, hogyan, mikor kell (vagy nem kell) szabályozni? Ezek a kérdések alkotják a piacnyitással kapcsolatos versenyproblémák csoportját. A piacnyitás előkészítése, kialakítása, majd végrehajtása során a GVH elsősorban az állammal (illetve a jogalkotókkal) kerülhet szembe, ha azok nem vagy nem megfelelően veszik figyelembe a verseny általános szempontjait és ennek következtében a piacnyitás hatására nem alakul ki hatékony³ verseny az adott ágazatban.

A versenyproblémák másik csoportját nevezhetnénk hagyományos, klasszikus versenyterületi ügyeknek is. Olyan szektorokról van szó, ahol nincs természetes monopólium, nincsenek nélkülözhetetlen eszközök, ebből következően nincs természetesen keletkező hozzáférési probléma sem, amelyet az államnak, illetve valamely ágazati szabályozó hatóságnak kellene megoldania. Úgy is fogalmazhatnánk: ilyenkor a verseny természetes feltételei megvannak vagy akár meg is lehetnének. Ezeken a viszonyokon persze a piacon már ténylegesen részt vevő vállalkozások szeretnének módosítani a saját előnyükre, illetve más, tényleges vagy potenciális versenytársaik kárára. A piaci szereplők bármely piacon képesek akadályozni, torzítani, esetleg megszüntetni a versenyt, mivel a verseny nem tudja megvédeni önmagát. A versenyt azonban mint intézményt kell védeni, nem pedig egyes versenytársakat.

A versenyproblémák hagyományos csoportjai:

- a tisztességtelen versenyzeszközök egymás elleni alkalmazása,
- a fogyasztók megtévesztése, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés és végül a leg súlyosabb,
- a piaci szereplők összejártsága, a kartell.

Ebben a cikkben arra szeretnénk választ kapni, hogy vajon a GVH tevékenységének volt-e, van-e hatása a versenyhelyzet változására, és ha igen, az miben jelentkezik? Ennek során a következő fő kérdésekre szeretnénk választ adni.

❶ Melyek voltak azok a főbb gazdasági szektorok, illetve piacok, amelyekben a rendszerváltást követően versenyproblémák jelentkeztek? Milyen gyakorisággal és milyen jellegű beavatkozásokra került sor?

❷ Megfigyelhető-e olyan tendencia a beavatkozások jellegének és gyakoriságának elemzése alapján, amelyről az adott gazdasági szektor/piac versenyhelyzetének alakulására következtetni lehetne?

❸ Melyek voltak a versenyproblémák kezelése szempontjából kiemelt figyelmet kapott gazdasági szektorok?

A rendszerváltás óta eltelt nagyjából 15 év során két alapvető fontosságú átalakulás ment végbe a versenyszabályozás jogi normarendszerében. Az első versenytörvényt – A tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény (vtv.) – 1997. január 1-jei hatállyal felváltotta a lényegesen korszerűbb és az EK jogi normáihoz közelebb lévő A tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (tpvt.) Jelentőségében talán még nagyobb változást hozott 2004. május 1., amely után a versenyszabályozás hazai szervei (GVH, bíróságok) közvetlenül is alkalmazhatják, illetve bizonyos esetekben kötelezően alkalmazniuk is kell az EK versenyjogi szabályait.

Az említett két dátum nem esik ugyan egybe a piacgazdasági rendszerátalakulás ismert szakaszolásának többek által elfogadott időpontja-

ival, de nem is állnak azoktól messze. E tekintetben leginkább *Csaba László* szakaszolását tekintem magaménak, aki szerint a rendszerváltozás (az átalakulás, a tranzíció) első szakaszának feladatait a magyar gazdaság 1996–97-re lényegében véve megoldotta.⁴ A második szakaszt a legtöbben legalábbis a közép-kelet-európai térségben az unióhoz való csatlakozásra való felkészüléssel hozták összefüggésbe. Az említett két időpont ezért lényegében egybeesik a gazdasági rendszer átalakulásának korai (első) és késői (második) szakaszával. E cikkben emiatt arra is választ keresek, hogy a versenyproblémák jelentkezése, illetve azok kezelése tekintetében milyen lényeges különbségek mutathatók ki a rendszerátmenet két szakaszának összevetésekor. Ezen belül röviden arra is válaszolni próbálok, hogy az eddigi tapasztalatok alapján mi várható a versenyproblémák jelentkezése és kezelése terén az EK-hoz való csatlakozást követően, illetve ennek alapján a versenyhelyzet jelenlegi és várható alakulására vonatkozóan.⁵

Néhány szó arról, hogy a versenyszabályozás miképpen függ össze a gazdasági verseny állapotával, nevezzük ezt versenyhelyzetnek vagy versenyklímának. Az első és talán legfontosabb megállapítás az, hogy a versenyszabályozás nem tud versenyt teremteni ott, ahol annak nincsenek meg a feltételei. Ha egy adott piacon a vállalkozás természetes monopóliumban van, akkor – az adott technikai, gazdasági és szabályozási feltételekre visszavezethetően – ez az egyetlen vállalkozás alacsonyabb átlagköltségen tud előállítani valamely közeli helyettesítővel nem rendelkező terméket, mint két vagy több vállalat bármely kombinációja.⁶ Ez a jól ismert közgazdaságtani alaptétel ma is érvényes, csak számos, korábban természetes monopóliumnak gondolt szektorban úgy változtak meg a technikai feltételek, hogy lehetőség nyílt a piac versenyfeltételeinek mesterséges megváltoztatására (ágazati szabályozás). Az első tétel tehát

az, hogy a versenyszabályozás nem hozza létre, nem teremti meg a piaci versenyt.

A második tétel: a versenyszabályozásnak az sem feladata, hogy meghatározza, milyenek legyenek egy adott ágazatban a verseny körülményei, mekkorák legyenek az egymással versenyző vállalkozások, miben és hogyan versenyezzenek (az árral, a minőséggel stb.), mekkora a kívánatos (verseny)ár stb. Ez a tétel már korántsem olyan magától értetődő, olykor még a közgazdászok számára sem. Nincs olyan közgazdaságtani tétel sem, amelyből az következne, hogy a verseny intenzitása és hatásossága annál erősebb, minél több vállalkozás van jelen a piacon. Egy szektor, illetve piac versenyfeltételein leginkább a gazdaságpolitika tud módosítani. Ha e változtatások jogszabályi keretek között valósulnak meg, akkor a GVH-nak joga van arra, hogy a jogszabálytervezetekhez észrevételeket tegyen, de vétőjoga még abban az esetben sincs, ha az elfogadni kívánt jogszabály nyilvánvalóan versenyellenes.⁷

Mi akkor a versenyszabályozás feladata a versenyhelyzettel összefüggésben? A GVH piacgazdaság működésében betöltött, s a verseny szabadságával kapcsolatos elsődleges szerepe az, hogy a köz érdekében a társadalmi jólétet és versenyképességet növelő módon érvényt szerezzen a versenytörvény rendelkezéseinek, elősegítse a versenyt, valamint hozzájáruljon ahhoz, hogy ahol verseny nem lehetséges, ott a verseny feltételeit megteremtő ágazati szabályozás⁸ működjön.

A GVH működése és így az általa követett versenypolitikai elvek érvényesülése két pilléren – a versenyfelügyeleti eljárásokon és a versenypártoló tevékenységen – nyugszik. A versenyfelügyeleti eljárások a versenytörvény anyagi-jogi rendelkezéseinek meghatározott eljárási keretek közötti érvényesítését jelentik. A versenypártolást pedig a GVH azon tevékenysége jelenti, amely révén az állami döntéseket a verseny védelme érdekében igyekszik befolyásolni.

A VERSENYHELYZET ALAKULÁSA AZ 1991–1996 KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN

A versenyjog még az ágazati szabályozási törvények megalkotása előtt, a '80-as évek végén fejlődött ki. A törvényalkotás során a német versenytörvény szolgált szabályozási modellként, a Római Szerződés versenyjogi cikkelyei – vagyis az EK-modell – figyelembevételével. Ezt a döntést részben a történelmi gyökerek, részben a hagyományok indokolták. A törvénytervezet 1989-ben az Ellenzéki Kerekasztal pártjaival, szakemberekkel és a téma neves tudosaival egyeztetették. A törvényben foglaltakkal kapcsolatosan konszenzus ugyan nem alakult ki⁹, de a törvényt már az 1990-ben újonnan megalakult Országgyűlés fogadta el. Az ágazati szabályozásra vonatkozó törvények megalkotása azonban csak jóval később kezdődött el.

Az első versenytörvény alkalmazása mind gazdasági, mind pedig politikai szempontból kiélezett, feszült körülmények között kezdődött meg. Az állami beavatkozás 40 éves túlsúlyát követően, a törvény a GVH mozgásterét igen szűk mezsgyre korlátozta. Kettős feladat állt a GVH előtt, egyrészt a versenyt mint intézményt kellett védenie a még működő közvetlen állami beavatkozásoktól, másrészt pedig védenie kellett a kialakulóban lévő versenyt a piaci szereplők versenykorlátozásaitól is. Ezeket a feladatokat olyan – több évtized alatt kialakult – merev piaci struktúrában kellett végrehajtani, amelyet döntően a monopolszervezetek uralma határozott meg. Az 1990-es vtv. célkitűzései közé tartozott még az állami monopóliumok megtörése és néhány, korábban az állam által ellenőrzött ágazat megnyitása a verseny-, illetve a magánszektor előtt.

Az átalakulás első éveiben sürgetően aktuálissá vált a szabályozott szektorokra vonatkozó törvények piacgazdasági alapokra történő átigazítása. A Gazdasági Versenyhivatal versenypártoló tevékenységét e tekintetben különösen a hatósági és vállalkozási funkciók szétválasztá-

sa, a hatékonyságot kikényszeríteni képes szabályozás számveteli, átláthatósági és intézményrendszeri feltételeinek megteremtésére koncentrált.

A versenyszabályozás első hat évének tapasztalatai

Az első magyar versenytörvényt értékelve ki kell emelni, hogy a versenyjog olyan új jogterület és új jogintézmény, amely leginkább egy már viszonylag kifejtett piacgazdasági magatartási normarend körülményei között képes hatását teljes körűen kifejteni.¹⁰ A vtv. ilyen értelemben koraszülöttnek nevezhető. Élet- és működőképességét a gazdaság átalakulásával párhuzamosan kellett bizonyítania, fejlődnie, miközben a gazdasági átalakulás folyamatára – s különösen a privatizációra – érdemben nem tudott (nem is tudhatott) hatást gyakorolni. Erre a viszonylagos „éretlenségre” vezethető vissza, hogy a GVH működésében időnként keveredtek a törvény által védeni kívánt alapérdekek, azaz a köz-, a versenytársak- és a fogyasztók érdekeinek védelme.

A versenytörvény lényegénél fogva szektor- és ágazatsemleges normarendszer, amely gazdaságpolitikai prioritásokra való tekintet nélkül a piac valamennyi szereplőjére vonatkozik. A szektorsemlegesség elve különösen akkor okozhat szerepvárat a GVH számára, ha valamely – egyébként a közérdekből levezethető – ágazati szabályozás még nem jött létre, avagy hiányos. Ilyen körülmények között a gazdaság egyes szereplői részéről gyakori elvárás (mind a mai napig is), hogy a szabályozási úrt a GVH töltsen be. Ez azonban nem jogos elvárás, hiszen ha egy ágazatban specifikus szabályokra van szükség, akkor azok értelemszerűen nem vonatkozhatnak más ágazatokra; a versenyszabályozás tehát ezt a szerepet ezért nem játszhatja el. Az átmenet első hat éve alatt a szektorális szabályok kiépítése éppen hogy csak megindult.

A vtv. két joganyagot ölelt fel: a tisztességtelen verseny elleni joganyagot, amely a verseny tisztességének védelmét szolgálja és a versenykorlátozások elleni joganyagot, amely a verseny szabadságát védi. A tisztességtelen verseny elleni joganyaghoz tartoznak az úgynevezett klasszikus versenycelemek, a hírnévrontás, az üzleti titok megsértése, a bojkottfelhívás, a szolgálai utánzás és a versenyeztetés tisztasága megsértésének a tényállásai, valamint a fogyasztók megtévesztésének tilalma. Ez utóbbival kapcsolatban utólag megállapítható, hogy a versenytörvénynek jogszabálypótló szerepet is be kellett töltenie: a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény hatályba lépésére ugyanis még közel 8 évet kellett várni.

A tömegesen piacra lépő új vállalkozások, a piaci viselkedés normáinak hiánya vagy nem ismerete ebben az időszakban valóságos dömpinget hozott a fogyasztók megtévesztésének tilalma ügycsoportját érintően. Elég itt megemlíteni a piramis típusú játékokat, a nyereményjátékokat vagy a csomagküldő szolgáltatásokat. A magyar fogyasztóknak az e területeken meglévő tapasztalanságával visszaélve, jelentős társadalmi károkat okoztak azok a vállalkozók, akiknek haszonszerzési céljai szinte kizárólag a fogyasztók megtévesztésére épültek. Az ügycsoportot érintően a GVH elsődleges feladata a verseny tisztaságához fűződő közérdek védelme, vagyis a fogyasztók többségét érintő verseny-, piactorzulás orvoslása volt. Az egyéni fogyasztói sérelmek azonban nem tartoznak a hivatal hatáskörébe, mivel az ezek elleni fellépés a kifejezetten fogyasztóvédelemmel foglalkozó szervezetek feladata; igaz, ezek viszont abban az időszakban még hiányoztak. Ez a körülmény is hozzájárult ahhoz, hogy a viszonylag nagyszámú eljárás sem tudott minden fogyasztói sérelmet orvosolni.

Az úgynevezett fogyasztóvédelmi ügyek száma az első tíz évben folyamatosan emelkedő tendenciát mutatott. Az ügyek számával együtt a beavatkozással (tehát jogsértés megállapításá-

val) végződő ügyek száma is nőtt. A jogsértéses ügyek között a fogyasztóvédelmi határozatok aránya (jelenleg is) az erőfölényes ügyek mintegy háromszorosát teszi ki, a kartellügyekhez képest pedig nagyságrenddel nagyobb.

A fogyasztóvédelmi ügyek az első években a versenytárs kérelmére indultak. Az ügyek többsége a megtévesztő reklámhoz vagy az áru kedvezőtlen tulajdonságainak elhallgatásához kapcsolódott. Az elmarasztaló határozatok jellemzően a csomagküldő szolgáltatáshoz, a nyereményakciókhoz, a legjobb, legolcsóbb, leggyorsabb minősítő jelzők jogtalan használatához kötődtek. 1994-ben jelentek meg először a multik reklámjai, majd a piramis- (pilóta)játékok. Egy ilyen ügyben született a MIKROKER Kft. elleni 400 millió forintos büntetéssel az időszak kiugróan legmagasabb bírsága, 1995-ben pedig az időbeosztásos üdülőhasználati (time sharing) ügyek vették kezdetüket.

A versenytörvény másik meghatározó joganyaga: a versenykorlátozások elleni joganyag, s ezeket a szabályokat nevezzük együttesen antitröszt-szabályoknak¹¹. Ebbe a körbe tartoznak a kartellekre, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésre, a vállalkozók szervezeti egyesülésére vonatkozó szabályok, amelyek védelme már nem bízható egyszerűen a sértett felekre. Az ügyek megítélése, a döntések meghozatala összetett közgazdasági és jogi természetű vizsgálatokat igényel, s e feladatok intézményes védelmét a Gazdasági Versenyhivatalnak kell ellátnia.

A versenykorlátozó úgynevezett horizontális megállapodásokat a kartelltilalom szabályozta a vtv. III. fejezetében. A törvény külön is nevesítette az ár-, a piacfelosztó kartelleket, a vertikális megállapodások közül pedig a továbbeladási ár meghatározását. A tilalom alól mentesültek az úgynevezett bagatell-, avagy – más elnevezéssel – a csekély jelentőségű megállapodások: tudniillik amennyiben a megállapodásban résztvevőknek tíz százalék alatti a piaci részesedésük. Mentésültek továbbá a gazdasági erőfölény megakadá-

lyozására irányuló kartellek is. Az első hat év jelentősebb jogsértést megállapító – és mára részben jogerőssé is vált – ár- és piacfelosztó kartellügyeket a húskartell (Vj–49/1991), a cukorkartell (Vj–224/1992) és a kávékartell (Vj–185/1994) jelentették.

Az úgynevezett húskartellügyben a Budapesti Húsnagykereskedelmi Közös Vállalatot (BHKV) azzal a céllal alapította 20 állami húsipari vállalat, hogy a főváros hús- és húskészítmény-ellátását – az akkor érvényesült gazdaságirányítási gyakorlatot szem előtt tartva – biztosítsa. A BHKV igazgatótanácsa úgy határozott, hogy 1991-ben a sertés- és marhahús forgalmazását Budapesten kizárólagosan a BHKV végezheti. Ezzel párhuzamosan az iparvállalatok fővárosi értékesítését közvetlen formában megszüntette, miközben a piacon általános túlkínálati helyzet volt. A cukorkartellben részt vevő vállalkozások azonos termelői árat hirdettek meg, amelyet 1991-ben négy alkalommal s egyformán emeltek, 1992 nyarán pedig a jelentős, felhalmozott eladatlan készletek ellenére minimális eltérésekkel, többségben azonos időpontban továbbemelték áraikat. A kávékartell tárgya a kávépiac meghatározó részét birtokló öt forgalmazó által a pörkölt kávé fogyasztói árát a belföldi piacon 1994. június 15. és október 1. között érintő, három lépcsőben, egyidejűleg végrehajtott termelői áremelés volt.

A gazdasági erőfölényes helyzetnél a versenytörvény IV. fejezete nem önmagában a kialakulását, illetve a létét kifogásolja, hanem csak az ezzel történő visszaélést bünteti. A törvényi szabályozás célja a kizsákmányoló és a versenykorlátozó jellegű, piactorzító hatású vállalkozások tevékenységének kontroll alatt tartása. Az első hat évben 52 erőfölényes ügyben született marasztaló versenytanácsai határozat, s az esetek többsége a verseny piac kialakulásának rögzös útját tükrözte. A monopolhelyzetben lévő szolgáltatók és a helyi közszolgáltatást ellátó vállalkozások például visszatérő szereplőivé váltak ennek az ügycso-

portnak. A természetes monopóliumok tevékenységének szabályozása különösen fontos lett volna az átmeneti időszak korai szakaszában. Nem utolsó sorban éppen a hivatalnak is köszönhetően kerültek az érdeklődés középpontjába a gáz-, a villanyszolgáltatók, a távközlés, továbbá az olyan iparágak szabályozási kérdései, amelyekben egyes vállalatok az ágazathoz nélkülözhetetlen eszközöket, szolgáltatásokat kizárólagos joggal birtokoltak.¹² Nézzünk azonban más példákat is.

Az 1991-ben indult ügyek döntő többsége a mezőgazdasági felvásárlás területére vonatkozott (gabona, cukorrépa, tej), amelynek az értékesítési nehézségek miatt kialakult erőviszonyok torzulása volt az oka. 1992-ben a „piac, nem piac” együttélése volt az egyik fő dilemma. 1994-ben ezért például 6 határozat is született – igaz, kisebb bírságokkal – az ottani szerződés kötés indokolatlan megtagadása miatt.

1995 egyik jelentősebb ügye az ELMŰ ellen indult (Vj–38/1995). A díjhátralék miatt szüneteltetett áramszolgáltatás visszakapcsolásáért ugyanis aránytalanul magas díjat számlázott, s ezt még a kikapcsolás előtt sem közölte a fogyasztóval. A HÍRKER Rt.-ügyben pedig a versenytárs piacra lépésének akadályozása volt a jogsértés a (Vj–135/1995).

1996-ban ismét egy OTP-s ügy borzolta a kedélyeket: a lakáscélú hiteleknel a kezelési költség egyoldalú, sőt visszamenőleges hatályú emelése, (Vj–12/1996). Az OTP jogsértést követett el azzal, hogy az 1995. szeptember elsején hatályba léptetett kezelési költségeinek emeléséről csak később, 1995 novemberében értesítette az ügyfeleit. Ezen kívül még további három ügy folyt az OTP ellen, mind a lakáscélú támogatásokhoz kapcsolódóan. S 1996-tól folyamatosan növekvő számban jelentek meg azok az úgynevezett kábeltelevíziós ügyek, amelyek többnyire a díjak nagymértékű emelése vagy a programcsomagok önkényes, egyoldalú változtatása miatt indultak.

SZERVEZETI EGYESÜLÉSEK ELLENŐRZÉSE

| Ügytípus | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Fogyasztók megtévesztése | 6 | 24 | 29 | 50 | 53 | 56 | 74 | 72 | 65 | 86 | 59 |
| Versenykorlátozó megállapodás | 21 | 5 | 3 | 1 | 5 | 9 | 5 | 15 | 15 | 18 | 10 |
| Erőfölénnyel visszaélés | 28 | 32 | 26 | 28 | 46 | 52 | 45 | 44 | 35 | 56 | 33 |
| Összefonódások ellenőrzése | 5 | 8 | 3 | 4 | 24 | 25 | 30 | 49 | 46 | 70 | 81 |
| Egyéb | 17 | 31 | 39 | 36 | 29 | 22 | 16 | - | - | - | - |
| Összesen | 77 | 100 | 100 | 119 | 157 | 164 | 170 | 180 | 161 | 230 | 183 |

A vállalkozók szervezeti egyesülésének ellenőrzését (fúziókontrollt) a versenytörvény V. fejezete szabályozta. A '90-es évek első felében – mint ahogyan az az 1. táblázatból is nyomon követhető – kevés összefonódásra került sor (69). Ennek oka – a korábban már jelzett szervezeti decentralizációs folyamaton túl – a területi hatály szűkre szabása volt. Az elbírált összefonódások közül így mindössze egyetlen esetben került sor az engedélykérelem elutasítására, amikor a francia érdekeltségű Gastrolanc Kft. a Junior Vendéglátó Rt.-t akarta felvásárolni (Vj-172/1994). A két vállalkozásnak a budapesti diákétkezési piacon meglévő magas (együttesen 70 százalékos) piaci részesedése miatt a GVH nem látta bizonyítottnak, hogy a koncentráció hivatkozott előnyei (például a minőség javítása, a költségek csökkentése stb.) a gyakorlatban is érvényre jutnának.

A GVH versenypártolás keretében kifejtett tevékenysége az átmenet első hat évében

A versenyhatóság már a működésének első lépései során ágazati piactanulmányok formájában elemezte ki azokat a szektorokat, amelyeket az akkori helyzetben versenyszempontból különösen érzékenynek ítélt. Az ágazati vizsgálat intézménye a vtv.-ből azonban még hiányzott. A piaci szereplők számára is komolyan vehető megállapításokra ezért csak – az ismer-

tett tanulmányok alapján – jóval később, a tpvt. 2000. évi módosítása után megindult versenyfelügyeleti eljárás keretében került sor. A GVH ebben az időszakban 12 ilyen jellegű vizsgálatot indított. Ez a vizsgálatsorozat, noha akkor ez nem volt prioritás, végső soron eljárás-előkészítésként is értelmezhető. Így vizsgálták például a cementipart, az építőipart vagy az autójavítást, s elsősorban minden olyan területet, ahol a korábbi monopóliumok vagy az állami tulajdonú trösztök tagvállalatai működtek, és így a verseny kialakulásának nem voltak meg a gazdasági rendszerből eredő intézményes korlátai. A vizsgálatok szerepe részben éppen az volt, hogy ösztönözzék a vállalatokat a megszokottról a versenyszerű magatartásra való átállásra.

Az átmenet során végrehajtott reformok egyik további alapelemét képezte az állami tulajdon lebontása. A privatizációs folyamat megkövetelte a cégek társasági formába való átalakulását és életképes, független egységekre bontását, esetenként még a privatizációt megelőzően. Mindennek eredményeképpen csak nagyon kevés nagy céget kellett versenypolitikai alapon tovább-, illetve feldarabolni. Az állami eszközök privatizációja gyakorlatilag teljesen megtörtént az iparban, a szolgáltatásokban és a mezőgazdaságban. Az állami tulajdonban lévő eszközök aránya 1996-ra 30 százalék alá csökkent, és akkor már a GDP-nek a körülbelül 85 százalékát is a magánszektor állította elő.

1991-től 1997-ig a versenyhatóság – mint a

privatizációs döntéshozó testület üléseinek állandó meghívottja – tanácsadói szereppel rendelkezett a privatizáció keretében megvalósult felvásárlások többségét illetően.¹³ A GVH akkori vezetésének tudatos döntése volt, hogy e tanácsadói szerepet választották¹⁴ ahelyett, hogy vétőjogot vagy akár csak szavazati jogot kértek volna a privatizációs ügyekben. E döntés helyességét utólag többen is megkérdőjelezték, az akkor azt a célt szolgálta, hogy megszilárduljon a versenypolitikát támogató politikai konszenzus. Az olyan ellentmondásos eseteket ezért el akarták kerülni, amelyekben a versenypolitika nagy valószínűséggel számos csatát vesztett volna. A privatizáció eredményeként a GVH elé végül 11 fúziós ügy került, amelyek közül csak egynél tagadta meg az engedély kiadását.

■ A privatizáció azonban nem mindig hozta a verseny szempontjából várt eredményt. A cukoriparban és az útépitésben például a privatizáció utáni piac túlzottan koncentrált lett. Ezzel szemben a kiskereskedelmi privatizáció – amelynek során a területi alapon kialakított hálózatokat egyedi boltokra bontották szét (feltételezve, hogy ezek később sokkal hatékonyabb és versenyképesebb csoportokba szerveződnek újjá) – túlságosan is elaprózott szerkezetet eredményezett. A multinacionális cégek a beruházásaik révén rögtön hatékony nagyméretű kiskereskedelmi cégekkel jelentek meg, miközben a magyar cégek többnyire a piac kis szereplőiként működhetek tovább. Néhány élelmiszer-ipari ágazatban – például a tejiparban – pedig a privatizáció nem küszöbölte ki a többletkapacitást, amely a – tej kormányzati ár-támogatása miatti – túltermelést eredményezte és stabilizálta. A privatizáció néhány szektorban még helyre is állította a túlzott mértékű piaci hatalmi viszonyokat, mint például a növényolajiparban vagy a kábelgyártás terén. Az élelmiszeriparban egyes vevők bezárták a helyi üzemeket csak abból a célból, hogy Magyarországot is más termelői forrásból lássák

el. Ezzel szemben a piaci hatalom koncentráldásának problémáját sikerült elkerülni a dohányiparban és a hűtőiparban, mivel a korábbi csoportok tagjait már a privatizálást megelőzően szétválasztották. Az állami tulajdonban maradt cégek azonban – az egyébként privatizált ágazatokban is – maradhattak olyan helyzetben, amely esetleg versenyproblémákat vetett fel. Ilyen helyzet alakult ki a baromfiiparban, a tankönyvkiadásban (ahol az egyetlen állami tulajdonú cég, a csak 2004-ben privatizált Nemzeti Tankönyvkiadó, 50 százalékos piaci részesedéssel rendelkezett) és a gyógyszer-nagykereskedelemben (ahol pedig az egyetlen nagy és állami tulajdonú cég, a csak 2002-ben magánosított Hungaropharma, egy tucatnyi privatizált, ám kisebb céggel állt szemben).

■ Az energia-, a távközlési és a közlekedési szektorban ebben az időszakban még egyáltalán nem indult meg a nyitott, a versenyző piaci struktúra felé való közeledés. Az olyan tevékenységek között – amelyeket törvény alapján az államnak vagy a helyi hatóságoknak, illetve a közhasznú társaságok vagy a koncessziós tenderek útján kell ellátni – megtalálhatók voltak a gyógyszerellátás, a postai szolgáltatások, a távközlési szolgáltatás, a műsorszórás frekvenciák kezelése, a vasutak, a bányászat, a gázszolgáltatás és a villamosenergia-szolgáltatás. A koncesszió ideje 5-től 35 évig terjedhetett, s még egyedi árképzési előírások is vonatkozhattak rá. Ekkor még a privatizációs szempontok sokkal erőteljesebben érvényesülhettek, mint a verseny szempontok. Az egyik legjobb példa erre a MATÁV-nak a beruházások csábítása érdekében 1993-ban biztosított 8 éves koncessziós távközlési monopóliuma.

■ Az agrárszektorban az irányárak meghatározásának magyarországi rendszere a gyártókból, feldolgozókból és forgalmazókból álló országos terméktanácsok tevékenységén alapult. Az árak, illetve egyéb feltételek megváltoztatásához az ott érdekelt felek konszenzusára volt szükség. Az agrárpiaci rendtartás¹⁵ szerint a

terméktanácsokban megállapított árak és mennyiségi korlátozások mentesíthetők voltak a versenytörvénynek a versenykorlátozó megállapodásokat tiltó előírásai alól. A mentesülés attól függ(ött), hogy a földművelésügyi miniszter véleménye szerint az irányárak és a mennyiségi korlátozások alkalmazásából fakadó gazdasági előnyök meghaladták-e a versenykorlátozásából származó hátrányokat. A miniszternek a versenytörvény előírásait ugyan figyelembe kellett vennie, ám a földművelésügyi miniszter által alkalmazott zsinórmérték jóval általánosabb lett, mint a versenytörvényben foglalt s a mentesítést lehetővé tévő, lényegi kritériumok. A lazább elbírálás folytán az eredmény eltérhetett attól, ahogyan a GVH az adott esetben döntött volna.

■ A bankszektorban 1994-ig az ágazati felügyeleti hatóság volt felelős a versenypolitika érvényesítéséért. (Ma már ez szerencsére GVH-hatáskörben van.) Említésre méltó versenyprobléma a szektort illetően ugyanis már 1994-ben felmerült. Ezek egy része az OTP-t érintette, amelynek gazdasági erőfölénye ebben az időszakban még megállapítható volt. A bankszektorban aggályos volt már ekkor is, hogy a banki szolgáltatások ára magasabb volt annál, mint ami egy valódi versenypiacon elvárható lett volna. A Vj-188/1994 számú ügyben például erőfölénnyel való visszaélésnek minősült az, hogy az OTP a Start-hitel folyósításához közjegyzői okiratot is megkövetelt.

■ A biztosítási szektor az 1990-as évek elején még lényegében a Hungária és az Állami Biztosító által alkotott duopóliumként működött. A két piaci szereplő ugyanis kizárólagos jogokat élvezett bizonyos biztosítási ágazatokban. Amikor ezeket a cégeket privatizálták, a piac más vállalkozások előtt is megnyílt, és lehetővé vált új biztosítási ágazatok megjelenése és ezzel az új típusú biztosítások bevezetése is. Számos külföldi biztosítási cég lépett piacra, és így a korábbi duopólium tagjai vesztek piaci részesedésükből.

■ A gyógyszertárak privatizációja alapvetően megtörtént, az iparág azonban mégsem lett versenyjellegű. 1990 után a gyógyszertárak száma 50 százalékkal emelkedett, a nagykereskedőké pedig az addigi egyetlenről 74-re nőtt. A kiskereskedelmi árak azonban rögzítettek és egységesek maradtak, bár nem estek az ártörvény hatálya alá. A gyógyszerek nagykereskedelmi ára technikailag szabadon meghatározható volt, de az Egészségügyi Minisztérium döntött az egyes gyógyszerészeti termékek támogatásának megengedett mértékéről. A minisztérium és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) évente tárgyalt az ágazat képviselőivel a nagykereskedelmi árakról azért, hogy így alakítsák ki a költségvetési ráfordítás és a támogatás arányát. Az összesített nagykereskedelmi és kiskereskedelmi árres maximálva volt. A gyakorlatban tehát a vevők egységes és rögzített árakkal találkozhatnak. A GVH egy ízben javasolta a termékkör-korlátozás enyhítését azért, hogy a gyógyszertárak más termékek forgalmazásából nyereséghez juthassanak, és így a többi – a látszólag a nyereség és a szükséges szolgáltatások ellátásának biztosítása érdekében alkalmazott – korlátozás is mérsékelhető legyen. Ezt a javaslatot nem fogadták el.

■ A Magyarországon belüli távolsági buszközlekedés piacán a belépés és a szolgáltatások ára is szabályozott, de a nemzetközi közlekedésben érvényesült a verseny. A korábbi monopóliumot (Volán) 1989-ben regionális cégekre darabolták fel, és a piactalépés 1989-től 1991-ig szabad volt. Amikor az állami tulajdonban lévő cégek csődbe mentek, néhány munka nélkül maradt buszvezető önállósította magát. Az így kialakult versenyt egyesek nyilvánvalóan túlzottnak találták, így 1991-ben visszaállították azt a szabályozást, amely szerint ezt a szolgáltatást vagy koncesszió keretében lehet nyújtani, vagy közvetlenül csak az önkormányzatok nyújthatják. A kormány határozta meg ettől kezdve az ármaximumot. A GVH a koncessziós rendszer helyett inkább egy engedélyezési

rendszer javasolt, de a minisztérium ezzel nem értett egyet. A GVH a nemzetközi személyszállítás kapcsán is hasonlóan érvelt, s abban az esetben sikerrel járt. Így ott azóta is magáncégek nyújtanak nemzetközi menetrendszerű közlekedési szolgáltatásokat.

A távolsági teherszállítást az időszak során lényegében liberalizálták, és jelenleg sok kis cég működik. A korábbi nemzeti árufuvarozó vállalatot, a Hungarocamiont privatizálták. Az ágazatban országos szinten azonban ennek ellenére még mindig az állami tulajdonban lévő és támogatott fuvarozók domináltak.

■ 1994 augusztusa óta a villamosenergia-szektor a Magyar Energia Hivatal (MEH) irányította, amely a Gazdasági Minisztérium (GM) felügyelete alatt állt. A GVH amellet érvelt, hogy ezt a szektort inkább egy független szerv szabályozza, mint egy minisztérium, és ezzel az Országgyűlés is egyetértett. A MEH-nek például voltak kötelezettségei és jogai versenyszempontból jelentős területeken is – ideértve a belépést, a magatartást és kilépést –, valamint a fogyasztóvédelem területén is. A GM azonban megtartotta döntéshozatali jogát az árak és a belépés tekintetében. A törvény lehetővé tette a közvetlen kiskereskedelmet az egyes nagyfogyasztókkal szemben. Azok az ipari erőművek pedig, amelyek maguk termelték a működésükhöz szükséges energiát, a feleslegüket leadhatták a hálózatba, mint ahogyan ezt a közszolgáltató hőerőművek is megtehették. E célok érdekében a törvény lehetővé – de nem kötelezővé – tette, hogy a tulajdonos más cégeknek is megengedje az eszközeihez való hozzáférést. Az árakat ugyan a versenypolitikai megfontolásokra is figyelemmel kellett kialakítani, a miniszteré volt azonban minden hatáskör, és így ezen a területen a versenytörvényt nem lehetett alkalmazni. Az akkori ágazati törvény – az 1994. évi XLVIII. törvény a villamos energia termeléséről, szállításáról és szolgáltatásáról – az átvitelt és az ellátást olyan, állami szabályozást igénylő természetes monopóliumként határozta meg, amely kizáró-

lagos jogokkal és egyben ellátási kötelezettséggel párosul.

E szektorális szabályozás ellenére a versenytörvényt alkalmazni lehetett a villamosenergia-szektorban abban a mértékben, amennyiben azt más szabályozás közvetve (implicite) nem helyettesítette. A GVH ez alapján például kivizsgált és jóváhagyott négy olyan fúziót, amelyek erőműveket és egy bányát érintettek. Villamosenergiával, távfűtéssel vagy gázzal kapcsolatos fúziónál két engedélyre volt szükség, azaz mind a GVH, mind a MEH megakadályozhatta azt. Az időszakban nem volt olyan eset, hogy a GVH és a szektor felügyeleti hatósága ne értett volna egyet. Az egyik fúziónál azonban a GVH talán túlságosan is engedékeny volt. Engedélyezett ugyanis egy olyan részvénytranzakciót (Vj-241/1995), amely a regionális elosztók körében a különböző irányítási jogok összekapcsolódásához vezetett, és amelyet a MEH már előzőleg engedélyezett. Az egyik befektető, az Electricité de France két szolgáltató vállalkozást, az ÉDÁSZ-t és a DÉMÁSZ-t is irányította. A másik befektető, a Bayernwerk AG pedig irányított egy harmadikat, a DÉDÁSZ-t. Megállapodtak ezért abban, hogy felosztják a tulajdont az ÉDÁSZ-ban úgy, hogy mindketten egyenlő részesedéssel rendelkezzenek és az ÉDÁSZ-t majd közösen irányítják. A GVH úgy találta, hogy a koncessziók miatt a területek földrajzilag elkülönülnek, a szolgáltató vállalkozások még nem versenyeznek egymással. Az új befektetések által támasztott verseny tehát valószínűleg túl korlátozott lett ahhoz, hogy befolyásolta volna a döntéseket. Továbbá, mindkét szolgáltató vállalkozás függött a nemzeti szállító monopóliumától. A Versenytanács ugyanakkor nem számolt azzal, hogy éppen ezek a cégek lehetnének a legvalószínűbb potenciális piacra lépők egymás területén akkor, amikor a verseny majd lehetővé válik. A közös irányítás azonban éppen azt garantálta, hogy ez a fenyegetés ne váljon valóssá. A Versenytanács szerint a szektorban a kiskereskedelmi verseny kilátásai ekkor még

nem voltak tisztán láthatók. Elgondolkodtató viszont, hogy e logika alapján a GVH egy hasonló tulajdonszerzést a távközlés területén megakadályozott, mivel ott a liberalizációs program részletesebb volt és az új vetélytársak belépése valóban a küszöbön állt.

VERSENYHELYZET A PIACGAZDASÁG FELÉ TÖRTÉNŐ ÁTMENET ELSŐ SZAKASZÁNAK BEFEJEZŐDÉSE UTÁN (1997–2005)

A második generációs versenytörvény – a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (tpvt.) – 1997. január 1-jétől már kiterjesztette a törvény hatályát a külföldi vállalkozások magyarországi vásárlásaira is. A vállalati összefonódások száma jelentősen növekedett 1995 és 1998 között, a GVH közel 100 engedélykérelmet bíralt el. Az engedélyezett összefonódások közel egyharmada kapcsolódott a privatizációhoz. Ezeknek a privatizációs ügyeknek a gyorsítását segítette elő az 1997 októberében az ÁPV Rt. és a GVH vezetői által aláírt – technikai jellegű – együttműködési megállapodás. Ennek keretében gyorsított eljárás keretében hozta meg a GVH a privatizációt érintő fúziós kérelmekben a döntését, ezáltal biztosítva az ügylet gyors lezárását.

A versenytörvény fúziós szabályai szerint a GVH akkor engedélyezhette a tranzakciót, ha annak előnyei meghaladják a verseny korlátozásából fakadó hátrányokat. A törvény tartalmazott továbbá előírást a csőd szélére került vállalkozás védelmére (failing firm defense). Ez azt jelenti, hogy a GVH engedélyezhetett egy egyébként versenyellenes hatású a fúziót is akkor, ha a felek bemutatták, hogy annak hiányában a fúzióban részt vevő vállalkozás tevékenységének folytatása veszélybe kerülne.

A privatizációs feladatok 1998-ra jelentősen lecsökkentek, annak ellenére, hogy néhány területen elhalasztották a magánosítást. E körbe

tartoznak a kulturális vagyónállomány megmaradt vállalatai, a műsorszórás magánosítása, a postai szolgáltatás, a közúti személyszállítás cégeinek privatizációja. Az ÁPV Rt. tevékenységébe növekvő szerepet kapott a vagyonkezelés és ennek részeként a reorganizáció. A reorganizációs tevékenység egyrészt a privatizálható vállalatok azon körét érintette, amelyeket a reorganizációval privatizálható állapotban kellett tartani, illetve a tartós állami tulajdonban maradó társaságokat, ahol a cégek feljavítását nemzetgazdasági megfontolások és ágazatpolitikai pozíciók javításának szándéka indokolta. Az ÁPV Rt.-nek – mint tulajdonosnak – fontos feladata a csökkenő vállalkozói vagyon magánkézbe adása mellett az átmenetileg vagy tartósan állami tulajdonban lévő vagyon megőrzése, hasznosítása, működőképességének megtartása és növelése. Az ÁPV Rt. tevékenységében 1998-ban erősödött az ellenőrző-, a controlling- és a vagyonkezelő tevékenység. Új jelenség, hogy – a rendszerváltás óta először – gyarapodott az állami vagyon. Így például ismét állami tulajdonba került a Postabank, visszaállamosították a BÁV-ot és a Malévet, szóba került a Mol Rt. gázüzletágának újraállamosítása is.

Fúziók

Miközben a privatizációs lehetőségek és feladatok 1998-ra jelentősen csökkentek, ezzel ellentétes irányú tendencia figyelhető meg a fúziók területén. 1998-ban 49, 1999-ben 46 és 2000. július 31-éig 42 fúziós ügyet bíralt el a Versenytanács. Mint a világban, nálunk is folytatódott az a folyamat, amelyben a cégek összefonódásokkal igyekeztek erősíteni piaci pozíciójukat. A 2000. évben a fúziók által leginkább érintett szektor a távközlés volt: 13 kérelem érintette ezt a piacot. A Versenytanács általában engedélyezte az összeolvadásokat, kivéve a tatabányai kábeltelevíziós hálózat Matáv általi felvásárlását, mivel itt még további három tőkeerős cég is pá-

lyázott a kábeltelevíziós hálózatra és a három cég versenytől várható volt, hogy jótékony hatással lesz a fogyasztói ár szempontjából kedvező ajánlatok kialakítására.

A Versenytanács feltételek és kötelezettségek teljesítéséhez kötötte a mobiltávközlési piacon létrehozott összefonódásokat. Kiemelhető ebből a körből a Matáv és a Westel összefonódása. A fúzió megtiltására nem látott indokot a Versenytanács, viszont a hatékony verseny biztosítása érdekében garanciákat fektetett le, amelyek a többi mobilrádiótelefon-szolgáltatók diszkriminációmentes kezelését hivatott biztosítani.

A 2000. év fúziói közül az ipar területét 17 érintette, ezen belül is hat kérelem érkezett az energiaszektorból. A távközlés mellett az élelmiszeriparban négy, a gyógyszerkereskedelemben és a pénzügyi szolgáltatások terén 3–3 és a lapkiadásban egy kérelmet engedélyezett a Versenytanács.

Fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása

A fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolásának terén folytatódtak a korábbi években tapasztalt tendenciák. A versenyfelügyeleti eljárások során a fogyasztói döntések szabadságának sérelme – arányát és súlyát illetően – továbbra is kiemelt jelentőségű ügýtípusnak számított. A gyógyászati termékek piacán történő megtévesztő tájékoztatás, a kereskedelmi hálózatok időszakos akciói során tapasztalható hiányosságok, a felsőfokú jelző megalapozatlan használata is visszatérő jelenségek.

■ Külön veszélyeztetett piacként jelentkezett a pénzügyi szolgáltatások piaca. A pénzügyi termékek növekvő bonyolultsága, az új típusú termékek (például bankbiztosítási termékcsoporthoz) megjelenése még inkább szükségessé tette volna a fogyasztói döntések szabadságának megvalósulásához az áru lényeges tu-

lajdonosságait megfelelő módon közlő reklámot, a korrekt ügyféltájékoztatást. Ugyanakkor a pénzügyi termékeket érintő hirdetések gyakran nem az összehasonlítást megkönnyítő, a vásárlás után is legfontosabbnak számító termékjellemzők közlését vagy kiemelését eredményezik. A fogyasztók megfelelő tájékoztatásában a hirdetésekön kívül rendelkezésre álló egyéb tájékoztatói eszközöknél is változatlanul jelentős hiányosságok érzékelhetők. Bár e problémák döntő többségükben a GVH eljárásaiban is megjelennek, azok csak részben voltak kezelhetők a versenytörvény szabályai keretében, más részüket a pénzügyi szabályozó hatóságnak kellett orvosolnia.

Az OTP Rt. ellen indult eljárásban (Vj–181/1999) a Versenytanács leszögezte, hogy a banki szolgáltatások piacán szerződéskötéskor nem hagyhatók számításra kívül azok az esetleges jövőbeli változások, amelyek önmagából a határozatlan időre szóló szerződéses viszonyból következően keletkeznek. Visszatérő problémaként jelennek meg a bankok gyakorlatában a hitelfelvétellel kapcsolatos információanyagban közzétett kamatkikötések. Az egyes bankok fix vagy változó kamatozást kötnek ki, amelyet speciális lehetőségként hirdetnek meg, s így az esetleges, fogyasztók számára kínált előnyök között sorolnak fel. A Citibank Rt. (Vj–68/2000) változó kamatozású személyi kölcsönre vonatkozó tájékoztató tevékenységében a termékre vonatkozó lényeges információ nem szerepelt. A bank ugyanis egyrészt szerződésben vállalt kötelezettsége teljesítését kezdettől fogva olyan elhallgatott kritériumhoz kötötte, mint a konstrukció jövedelmezősége, másrészt a változó kamatból eredő kockázatot kizárólag a fogyasztóra hárította.

■ Ebben az időben hazánkban is megjelennek az úgynevezett vásárlói csoportokat szervező vállalkozások. A fogyasztói csoport olyan önkéntes, ideiglenes vásárlási társulási forma, amely közös érdekeltségű személyek egyesülésén alapszik. A közös érdek az, hogy bizonyos

javakat alacsony részletfizetési összeg és viszonylag hosszú futamidő mellett szerezzenek meg. Ez úgy realizálódik, hogy a kívánt cél elérése érdekében az egyes csoportok tagjai előtakarékoságot vállalnak, vagyis a vásárláshoz szükséges összeg, illetve a kívánt árucikk átvétele előtt már hosszabb-rövidebb ideig fizetik a megállapított részletek összegét. Sorsolással választják ki azt a csoporttagot, aki az adott és meghatározott időpontban az árucikket megkapja. A Credit Center 2000 Kft. (Vj-61/2001) vásárlói csoportot szervező vállalkozás úgy hirdette szolgáltatását, mintha banki tevékenységet végezne, a szolgáltatás lényegét teljes mértékben elhallgatva. A hirdetés azt emelte ki, hogy „banki kamat nélküli részletfizetési lehetőség” áll a fogyasztó rendelkezésére, nem utalt azonban arra, hogy a vállalkozás csak vásárlói csoportok szervezésével és adminisztrálásával foglalkozik. A fogyasztó csak akkor tájékozódhatott erről, ha szerződéskötés céljából felvette a kapcsolatot a vállalkozással. Sajnálatos, hogy a fogyasztói csoportok szervezését szabályozó kormányrendelet elkészítése először késedelmet szenvedett, majd lekerült a törvényhozás napirendjéről, pedig a fogyasztói tájékoztató kötelező tartalmára, valamint a fogyasztói elállási jogra vonatkozó rendelkezések késedelem nélküli alkalmazása nagy segítséget jelenthetett volna a fogyasztói jogok érvényesítésében.

■ Az infokommunikációs piac szintén veszélyeztetett terület lett. A hazai piacon a mobiltelefon-szolgáltatók piacra lépése óta éles verseny alakult ki a piaci térnyerés érdekében, amelynek egyik fontos eszköze a fogyasztók megnyerése érdekében kifejtett reklámtevékenység. Ezen a területen is megjelentek a saját terméket a versenytárséhoz mérő összehasonlító reklámok, illetve azok a reklámok is, amelyekben az áru vagy szolgáltatás egy vagy több lényeges tulajdonságát elhallgatják. A hírközlési piacnyitással párhuzamosan a verseny azonban egyre inkább szerepet játszik a vezetőes távközlésben is, sőt sajátos jellemző, hogy a ve-

zetékes és a mobiltávközlési ágazat adott körülmények között korlátozott versenyben lehet egymással. A Vj-67/2001 számú ügyben a Versenytanács megállapította a MATÁV Rt. jogsértését, mivel az előfizetőknek küldött ismertetőkből, reklámokban, üzletszabályzatban a Ritmus díjcsomag igénybevételének lényeges korlátait, feltételeit elhallgatta. Elmaradt ugyanis annak a közlése, hogy aki ezt a díjcsomagot választja, az egy éven belül hátrányos díj-következmények nélkül nem térhet át más díjcsomagra. Az előfizető általában legkorábban csak a díjcsomag megrendelésekor ismerhette meg teljes körűen az igénybevétel feltételeit. A hírközlési szektor versenyzésre szorított vállalatai új, gyakran bonyolult igénybevételi feltételekkel jellemezhető szolgáltatásokkal jelennek meg a piacon. Ebben a szituációban különösen fontos követelmény, hogy a fogyasztó kielégítő információ birtokában dönthesse a versenytárs-vállalkozások szolgáltatásai közötti választás során.

■ Az eljárások egy nagyobb csoportjának tárgya a kereskedelmi hálózatok által elkövetett jogsértés volt. E jogsértések magas számát az magyarázza, hogy az utóbbi 10 évben hazánkban a kereskedelem jelentősen átalakult. Nagyméretű kiskereskedelmi láncok jelentek meg, amelyek egyre erősödnek, népszerűségük és forgalmuk pedig növekszik. A piac telítődése kielezi a versenytársak közötti versenyt, ezzel pedig együtt jár a versenytársak magatartásának elemzése, beépítése a vállalkozások piacszerzési törekvéseibe. Ezek a magatartások viszont csak akkor minősülhetnek jogellenesnek a versenytörvény szerint, ha azok tisztességtelenek és/vagy a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolására alkalmasak. Viszonylag nagyszámú eljárás indult a kereskedelmi hálózatok időszakos akcióihoz kapcsolódóan. Az Auchan és Tesco között dúló árháborúhoz kapcsolódó tisztességtelen piaci magatartások miatt mindkét társasággal szemben marasztaló határozat született. A két versenytárs egymás termékei

árának megalapozatlan és pontatlan összehasonlításával és felsőfokú jelző használatával különösen előnyös vásárlás látszatát keltette.

A Tesco Global Áruházak Rt.-vel szemben lefolytatott egyik eljárás (Vj-88/2002) során megállapítást nyert, hogy az akciószervezés tisztessége sérült azáltal, hogy az áruházlánc által akcióban meghirdetett mikrohullámú sütit a valósnál nagyobb árkedvezménytel tüntették fel, továbbá az akciós értékesítést a lánchoz tartozó egyik áruházban kirívóan alacsony árukészlettel kezdte meg, mivel a készletet az akciót megelőző napon értékesítette. Az akció – mint keresletnövelő eszköz – nemcsak az akcióban szereplő áru keresletét növelheti meg, de kedvezően hat az áruházakban forgalmazott többi áru értékesítésére is, építve az árkedvezmény átmenetiségéből és az árkedvezményes áru korlátozott mennyiségéből adódó sürgető fogyasztói döntés meghozatalának szükségességére, az árendeményes áru a más áruk iránti kelendőséget is fokozza. Az akciószervezés tisztessége megköveteli, hogy a meghirdetett áru megfelelő mennyiségben álljon rendelkezésre, ne keltsen eleve kielégíthetetlen fogyasztói várakozásokat.

■ A Versenytanács a pénzügyi szolgáltatások vonatkozásában mind az Auchan Magyarország Kft. áruházaiiban a Magyar Cetelem Bank Rt.-vel megköthető áruvásárlási kölcsönökkel kapcsolatban hozott (Vj-149/2002), mind a Fundamenta Lakáskassza Lakástakarékpénztár Rt. által nyújtott áthidaló kölcsön kamatának változására vonatkozó határozatában (Vj-131/2003) leszögezte, hogy különösen fontos a fogyasztók pontos, megfelelő tájékoztatása azoknál a pénzügyi szolgáltatásra irányuló szerződéseknél, ahol a felek közötti kölcsönös bizalomnak kiemelkedő szerepe van a termék sajátosságai következtében, illetve azért, mert a fogyasztó nem vagy csak korlátozottan tudja megítélni, hogy a vállalkozás által teljesített szolgáltatás egyes elemei megfelelnek-e a jogviszony létrejöttét megelőzően elhangzott ígéreteknek. A fogyasztók ismereteinek a pénzügyi szolgáltatások területén meglévő

hiányosságai és a pénzügyi szervezetek szakmai hozzáértése iránti – kényszerű – bizalom, ebből következően a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos tájékoztatások fogyasztói döntéseket befolyásoló képessége igen hangsúlyossá teszi e területen a fogyasztókat tájékoztató vállalkozások versenyjogi felelősségét.

■ A bankszektorban a lakossági szolgáltatások területén erősödött a verseny, ahol újabb erőteljes piacra lépésekre, illetve piaci terjeszkedési akciókra került sor. Továbbra is az OTP van a legerősebb pozícióban, korábbi domináns pozíciója azonban fokozatosan oldódik, ahogy az erős versenytársak (Posta Bank, Budapest Bank és újabban az ABN AMRO Bank) piacot, teret nyernek. Ugyancsak a bankszektorral kapcsolatos tendencia, hogy a bankok fokozatosan valamennyi pénzügyi szolgáltatási piacon (banki szolgáltatások, biztosítás, nyugdíjpénztárak) meghatározó szereplőként megjelennek. Ez a jelenség azt eredményezi, hogy előbb-utóbb szinte valamennyi pénzügyi szolgáltatási területen azonos szereplőkkel találkozunk majd a fogyasztó. Egyértelmű az univerzalitás felé való, részben a jogi szabályozást megelőző haladás.

■ A kábeltelevíziós szolgáltatás területén – annak ellenére, hogy itt is sok esetben természetes monopóliumról beszélhetünk – hiányzik a megfelelő gazdasági szabályozás, és ez a GVH versenyfelügyeleti eljárásaiban is tükröződik. Sok olyan versenyprobléma keletkezik így – szinte folyamatosan –, amelyet szabályozással ki lehetne küszöbölni. Jelenleg azonban ezek orvoslására a szabályozási úrben a GVH-hoz való fordulás a fogyasztók egyetlen lehetősége, miközben a versenyjog nem kínál e problémák természetéhez igazodó megoldást.

Versenyt korlátozó megállapodások

A versenyt korlátozó megállapodásokkal kapcsolatos eljárások száma a korábbi évekéhez képest jelentősen nőtt (1997-ről 1998-ra meghá-

romszorozódott). A növekedésben egyebek mellett szerepet játszhatott az, hogy a tpvt. a vtv.-nél nagyobb körben tiltja a versenyt korlátozó megállapodásokat (és ezért a vertikális korlátozásoknál is szükség lehet mentesítési eljárásokra, míg korábban ez nem így volt, mivel korábban ezekre nem terjedt ki az általános tilalom). Az ügyek viszonylag alacsony száma miatt nemigen lehet tendenciákról beszélni, mégis említésre érdemes, hogy több ügyben valójában nem vagy nem csupán a vállalkozások korlátozták a versenyt, hanem valamilyen formában az állam szervezett versenyt korlátozó megállapodást vagy hozott létre azzal azonos hatású viszonyokat [Adónyomtatvány (Vj-48/1998), Dialízis (Vj-100/1998)]. Ezekben az esetekben a problémák megoldásának érdekében a GVH megkereste az érintett állami szerveket.

■ A Vj-61/1998 számú ügy a cukorrépa felvásárlási árának egyik tényezője, az alapár meghatározásával volt kapcsolatos. Az ügy egyik érdekessége az, hogy az agráriumban az ár meghatározás olyan környezetben történik, ahol az árak egyeztetése nem szokatlan, és ehhez a szektor szabályozásán keresztül az állam is segítséget nyújt. A cukorrépa felvásárlási ára például irányár határozható meg, amelyre a Cukor Termék Tanács tesz javaslatot a miniszternek. A termék tanácsban belül tehát ár egyeztetés zajlik, amelynek egyik, a hagyományos árkar-tellektől eltérő jellemzője, hogy mind az eladók (cukorrépa-termelők), mind a vevők (cukorgyárak) részt vesznek benne. Egyre gyakoribbá váltak az olyan ügyek, amelyek során különböző agrárszektorok termék tanácsai vagy egyes bizottságai miniszteri felhatalmazás nélkül állapítottak meg és tettek közzé irány- vagy minimumárakat, amelyek ezáltal jogsértőknek minősültek.

■ A METRO és a SPAR által a húsipari vállalatokkal (Délhús és társai) a húsvéti sonkavásárra kötött közös megegyezésnek (Vj-64/2000) azt a kikötését találta a Versenytanács verseny-törvénybe ütközőnek, amely szerint a húsipari

vállalatok vállalták, hogy a METRO és a SPAR felé alkalmazott – a megállapodásban meghatározott – eladási árakhoz képest legalább 5 százalékkal magasabb áron értékesítenek csak más eladóknak. Ez a megállapodás alapvetően tehát – nagy piaci részesedésű kereskedelmi vállalatok és nagyszámú, nagy piaci részesedésű termelő vállalkozás – vertikális jellegű megállapodása volt. Fő hatása a kereskedelmi vállalatok közötti verseny korlátozása, hiszen a kifogásolt árklauzula a megállapodásban részt nem vevő más kereskedelmi vállalatokat hozta versenyhátrányba. Ugyanakkor horizontális elemei is voltak, hiszen a megállapodás része volt az ajánlott beszállítói árakban való megegyezés is, amely centrumárként működve a húsipari vállalatok közötti árversenyt is korlátozta.

■ A versenyt korlátozó megállapodásokkal kapcsolatban 2002-ben a Versenytanács összesen 18 ügydöntő határozatot hozott, ebből tíz esetben került sor GVH-beavatkozásra. A kérelemre indult eljárások során a Versenytanács három ügyben határozott időre szóló mentesítést adott, amelyek közül egynél feltételt is szabott a mentesítéshez. A 13, hivatalból indított eljárás közül a Versenytanács hétnél állapított meg törvénysértést, háromnál bírságot is kiszabott, egynél feltételhez kötötte a mentesítést, egynél visszavonta korábbi mentesítő határozatát, két esetben pedig eltiltotta a feleket a szóban forgó magatartástól.

■ A legnagyobb érdeklődésre számot tartó ügy a cementkartell volt, ahol a megállapodásban részt vevő feleket azért marasztalta el a Versenytanács, mert olyan információs rendszert működtettek, amelynek segítségével egyeztették piaci magatartásukat. Említést érdemel még a BKV és több lapterjesztő vállalat törvénysértő megállapodása, ahol jelentős összegű bírságot is kiszabtak. Nagyobb horderejű megállapodások – amelyeket a Versenytanács időlegesen mentesített – közé sorolható továbbá az OTP, a MOL és a MATÁV Multipontkártyás együttműködése, illetve a CBA kiskereskedelmi hálózat tagjainak árubeszerzési szerződése.

■ 2003-ban 20 ügydöntő határozat született versenykorlátozó megállapodásokkal kapcsolatban folytatott versenyfelügyeleti eljárásokban. Egyes piacokon a kereslethiány, a kapacitástöbblet jelenléte különösen felértékelte a megállapodásban rejlő potenciális előnyöket a versenytársak számára (a marasztalások mintegy 75–80 százaléka ilyen piaci helyzetű vállalkozásokat érintett), más esetekben azonban a könnyen elérhető monopolprofit nagysága a fő vonzerő. A 2003. év legnagyobb érdeklődést kiváltó eljárása a mobilkartell néven ismerté vált üggy volt, amelyben megállapítást nyert: a mobiltelefon-társaságok azzal, hogy a vezetékes telefonról mobiltelefonra irányuló hívások végződési díjait mesterségesen magasán tartották, piactorzító magatartást folytattak (Vj–22/2002).

■ A legnagyobb jelentőségű ügycsoport 2004-ben a közbeszerzéseket érintő, az építési, kivitelezési piacon működő ajánlattevők közötti összejárások voltak. Hét olyan versenyfelügyeleti eljárás zárult le, amely a potenciális versenyzők közötti, az ajánlattételt megelőző különféle jogellenes együttműködések tárta fel. Ezek közül kiemelhető az elmúlt évek egyik legnagyobb beruházási budapesti projektje, a Bartók Béla út és a hozzá kapcsolódó más csomópontok felújítása. Az egyes kiírásokra nyolc versengő társaság adott be ajánlatokat, de valójában nem folyt valódi ár- és teljesítési verseny köztük. Egyeztetéseik eredményeként a pályázók kiküszöbölték a versenyből fakadó lehetséges kockázatokat, magasabb árakat tudtak kialakítani, amelynek eredményeként osztozkodhattak a megbízásokon és a többletprofiton. Az autópálya-építések érdekében 2002 tavaszán, nyarán és őszén zajlottak le közbeszerzési eljárások. A versenyfelügyeleti eljárás feltárta, hogy a tenderen elindult vállalatok között olyan megállapodás alakult ki, amely eredményeként előzetesen felosztották maguk között a mintegy 110 000 millió forint összértékű autópálya-építési munkákat.

■ Versenyszempontból az egyik leginkább problematikus szektor a bankszektor. Ehhez jó kiindulást ad *Várhegyi Éva* tanulmánya, amelyet a GVH felkérésére készített. A tanulmány arra kereste a választ, hogy a bankszektorban milyen sajátos szempontok alapján értelmezhető a verseny, hogyan értékelhető a magyar bankpiacon kialakult helyzet, mások-e a verseny jóléti hatásai ebben a szektorban, mint más piacon. E kérdés megválaszolásához megvizsgálta a verseny- és a pénzügyi stabilitás viszonyát, a különböző, általánosan ismert modellek alkalmazhatóságát, a nemzetközi példákat.

A magyar bankpiaci verseny felmérését a piaci struktúra, a szokásos koncentrációs mérőszámok vizsgálatával kezdte, s arra a megállapításra jutott, hogy a kilencvenes években a magyar bankpiacon érzékelhetően mérséklődött a koncentráció foka. A bankpiaci struktúra kiegyenlítődése és a verseny erősödése szempontjából a döntő lökést a külföldi bankok nagyszámú és korai belépése adta meg. A koncentráció mérséklődése a lakossági piacon sokkal intenzívebb volt, mint a teljes piacon.

A bankpiaci struktúra átalakulása megteremtette az előfeltételét a verseny, a megtámadhatóság kialakulásának. A vizsgálatok alapján megállapítható, hogy a vállalati bankpiacon kimutatható kamatrugalmasság a verseny kielégítő voltára utal, azaz a bankok kénytelenek kamataikat marginális költségeikhez és hozamaikhoz igazítani, míg a lakossági piacon jóval gyengébb a kamatok kapcsolata a pénzpiaci környezet változásával, vagyis a piacszerkezet még lehetőséget ad monopoljárdék érvényesítésére.

A bankok árazási magatartására a lefelé rugalmas magatartás a jellemző. A vállalati hitelpiac kiegyensúlyozottabb, mint a lakossági, itt a verseny feltételei adottak, a vállalati hitelezésben aktív bankok többségének kamatai rugalmasan reagálnak mind a határköltség, mind a versenytársi kamat változására.

A bankok árazási magatartása nagymértékben befolyásolja jövedelmezőségüket. Magyaror-

szágon a kamatrés és a működési költség duplája az EU-átlagnak. A magyar bankrendszer gyenge eszközhatékonyság mellett viszonylag magas jövedelmezőséget ér el, mert a korlátozott versenyben extra mértékű kamat- és jutalékjövdelemre tud szert tenni. Nemzetközi összehasonlításban a magyar bankrendszer hatékonysága még mindig gyenge, miközben jövedelmezősége viszonylag magas az egyes részpiacok monopolisztikus jellege miatt.

A GVH a lakáscélú jelzáloghitelezési piacon 2004. július 9-étől kezdődően ágazati vizsgálatot végzett. A vizsgálat indításának előzményei: a piacot jellemző banki kamatok és a nagymértékben növekvő nyereség, az EU-átlagnál lényegesen magasabb kamatmarzsok, amelyek arra utaltak, hogy a versenyben a különböző versenyerületek közül az árversenyben nem mutatkoznak kellően a hatásos versenyszituáció jellemzői. Emellett több bejelentés, valamint az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának átirata is a banki szolgáltatásokon belül a lakáshitelezési piac GVH általi vizsgálatát igényelte.

Az ágazati vizsgálat a 2002. január és 2004. július közötti időtartamra terjedt ki, a vizsgálat során 41 hitelintézetet keresett meg a GVH. A 25 hitelintézettől kapott érdemi válasz alapján a GVH 250 termék kondícióit vizsgálta meg, típusonként csoportosítva. A vizsgálat eredményeként a GVH versenyfelügyeleti eljárás kezdeményezését nem tartotta indokoltnak egyik piaci szereplővel szemben sem, azonban a továbbiakban is figyelemmel kíséri és elemzi a lakáshitelpiac piaci folyamatait, tekintettel a jellemzően nagy összegű lakáshitelek azon tulajdonságára, hogy hosszú távra – akár 20 éven felül is – a kölcsönt nyújtó bankhoz kötik a fogyasztókat, valamint arra, hogy megfelelő időtáv hiányában nem áll rendelkezésre tapasztalat a piaci szereplők viselkedésére vonatkozóan, így nem zárható ki, hogy a piaci szereplők későbbi, szerződésben álló fogyasztókkal szembeni magatartása szükségessé tesz újabb versenyhatósági vizsgálatokat.

A vizsgálat ugyanakkor feltárt a versenytörvénnyel nem kezelhető problémákat is. A lakáshitelezésben az ágazati vizsgálattal érintett időszakban a banki árazást (s így a termékjövdelemhez) nem a piaci viszonyok, hanem – az állami kamattámogatású hitelek abszolút dominanciája következtében – az állami szabályok és a támogatási politika változásai határozták meg alapvetően. Ezt jól tükrözi, hogy a 2003 nyarától érvényes szabályozásváltozás után 3,4–5,4 százalékos szintre csökkent a korábban túlzott banki jövedelmezőséget biztosító, bankrendszeri szinten a folyósítást és a refinanszírozást követő első öt évben elérhető 7–9 százalékos marzs. Mindezek mellett a különböző támogatási formák és mértékek nemcsak a termékeket, hanem a piaci szereplőket (kereskedelmi bankok és szövetkezeti hitelintézetek, jelzálogbankok, lakástakarék-pénztárak) is eltérő versenyhelyzetbe hozták.

A lakáskölcsönöket a kamaton és kezelési költségen felül egyéb költségek is terhelik, amelyek skálája, elnevezése rendkívül sokféle. Az egyéb költségek közös fő jellemzője, hogy a kezelési költséggel szemben nem terhelik a kölcsönt a teljes futamidő alatt, azonban van köztük, amelyik – szükség szerint – többször is felmerülhet. Másik alapvonásuk, hogy hol százalékos, hol abszolút számmértékben vagy a kettő kombinációjaként vannak meghatározva, emiatt az összehasonlíthatóságuk megkérdőjelezhető. Emellett felvetődik, hogy a fogyasztó többszörösen fizet a hitellel kapcsolatos tényleges banki munkáért. Ez a helyzet áttekinthetlensége miatt egyrészt a hatásos versenyt akadályozza, másrészt jóléti veszteséget okozhat a fogyasztóknak.¹⁶

A piacnyitások megkezdődése

A GVH több ízben is leszögezte, hogy a piacnyitással összefüggő szabályozást végrehajtó jogalkalmazó szervezetnek nagyfokú mérlegelési

lehetőséget szükséges biztosítani annak érdekében, hogy a szükségszerűen általános megfogalmazású jogszabályokat a konkrét helyzeteknek megfelelően képesek legyenek alkalmazni. A felügyeleti hatóságok a jogalkalmazás során kizárólag a szakmai szempontok figyelembevételével, a napi politikai és gazdaságpolitikai szempontok mellőzésével, a szabályozott vállalkozások befolyásától mentes döntéseket hozhatnak – ehhez nagyfokú autonómiával kell rendelkezniük.

Magyarország korán elkezdte vasúti rendszerének liberalizálását, de a folyamat megakadt. Jogszabály már előírta a pályavasút és a fuvarozó vasút számviteli szétválasztását, majd egy közös miniszteri rendelet elválasztotta a pályavasut a fuvarozó vasúttól és a nem lényegi tevékenységeket különálló, privatizálандó vállalatokba szervezte. Elvileg a pályához való hozzáférést minden hazai fuvarozó vasút számára biztosítani kell. Nemzetközi egyezmény vagy viszonyosság alapján hasonló kötelezettség vonatkozik a nem hazai fuvarozó vasutak hozzáféréseire is. A fuvarozó szolgáltatásra koncessziós tendereket írhatnak ki. A menetrendszerű helyi és távolsági személyszállítást közszolgáltatásként határozták meg. A viteldíjak maximált árak formájában szabályozottak. Az áru fuvarozás díjainak liberalizálása 1998-ban megkezdődött.

Az ígéretes keretszabályok ellenére ebben az időszakban az ágazatban alig történt valami a verseny bevezetése érdekében. Az egyetlen infrastrukturális befektetés a Bécs–Budapest vasútvonalon volt. A veszteségesen működte-tett szárnyvonalakat nem számolták fel. A pályakapacitás elosztásáért felelős felügyeleti hatóságot (VPSZ) 2002-ben állították fel. A GVH aktívan részt vesz a minisztériumi szabályozás kialakításában.

A GVH részt vett az energiaszektor liberalizálására vonatkozó tervek kialakításában is. Eleget téve az Országgyűlés Gazdasági Bizottsága kérésének, 1997-ben jelentést készített a

természetes monopóliumokról és kizárólagos jogokról. A jelentés a szektorális politika mélyreható felülvizsgálatát, valamint a versenyre (és ahol szükséges, az erősebb szabályozásra) való nagyobb támaszkodást ajánlotta. A GVH részt vett a minisztérium energiaszakértői csoportjában, amely tervezetet készített azzal kapcsolatban, hogy Magyarország hogyan igazodjon az EU szektorra vonatkozó irányelveihez. A GVH amellet érvelt, hogy le kell választani a rendszerirányítót és a magas feszültségű hálózatot, meg kell szüntetni nagykereskedelmi szinten a monopóliumot, meg kell szüntetni az importmonopóliumot, és (ha szükséges, akkor fokozatosan) helyi szinten lehetővé kell tenni harmadik felek hozzáférését. A GVH-nak az volt a véleménye, hogy hosszú távon az elosztást és az ellátást el kell választani egymástól, de még nem szükséges a villamosenergia-termelést elkülöníteni az elosztástól és az ellátástól.

A földgázipar még mindig monopólium, és a verseny kilátásai nem biztatók. A MOL az egyetlen termelő, importőr és nagykereskedő, valamint az ő tulajdonában áll és ő működteti az egyetlen nagynyomású vezetékét és a tárolókapacitásokat. A nagyfogyasztóknak kiskereskedelmi szinten is árusít. A hat helyi szolgáltató társaságot 1996-ban privatizálták. Mivel az engedélyek a fogyasztókat vállalkozásokhoz (a MOL-t is ideértve) kötötték, nincs verseny a szállító vállalkozások között a (piacra lépéskor) átvett fogyasztók átcsábításáért. Van egy kis mértékű, korlátozott verseny az új fogyasztókért és az olyan önkormányzatokért, amelyek előzőleg nem részesültek ellátásban. A verseny azonban fizikai összeköttetést igényel, mert a MOL vagy a szállító vállalkozás nem köteles harmadik fél részére hozzáférést biztosítani a vezetékhez. (A MOL köteles harmadik félnek hozzáférést biztosítani abból a célból, hogy Magyarországon termelt földgázt szállítson, de Magyarországon azon kívül, amit a MOL jelenleg kitermel, még senki sem talált földgázt.) A díjakat közvetlenül a kormány ha-

tározza meg. A versenytörvény alkalmazási területe szűk.

A villamosenergia-törvény (vet.) elfogadásával 2003-tól elhárulnak a legalapvetőbb adminisztratív akadályok a villamosenergia-termelés és -kereskedelem versenypiacának kialakulása elől. Ez a régi és az új piaci szereplőket arra ösztönzi, hogy működési színvonaluk, hatékonyságuk javítása érdekében nagy tőkeigényű beruházásokat hajtsanak végre. A valódi verseny majdani megindulásához azonban még több probléma orvoslása szükséges. A termelők alternatív tüzelőanyag-felhasználása 2001-ben árfeszültségekhez vezetett, mivel a megemelkedett költségeket több erőműnél nem fedezték a hatósági árak.

2003. január 1-jével a villamosenergia-törvény módosítása révén lehetővé vált, hogy az évi 6,5 GWh-nál többet fogyasztó vállalatok saját maguk által választott forrásból is fedezhessék villamosenergia-igényüket, nem kötelesek a közüzemi piacon az MVM Rt.-től, a gazdasági miniszter által meghatározott árakon vásárolni. E részleges piacnyitás hatására az év egészében a teljes fogyasztás 20 százaléka lépett át a szabadpiacra. A piacnyitás folyamata azonban ezt követően megtorpan, sőt visszarendeződés is megfigyelhető volt. A jelek szerint sem elegendő kínálat, sem elegendő kereslet nem kerül a szabadpiacra, ami arra indította a GVH-t, hogy 2004-ben ágazati vizsgálatot indítson a villamosenergia-piac jobb megértése, a piacnyitás lassúsága, illetve megtorpanásának okai és a verseny előtt álló akadályok feltérképezése céljából.

Az akkori távközlésről szóló törvény¹⁷ értelmében a koncessziós szerződések alapján nyújtott szolgáltatások árai (lényegében véve minden kis- és nagykereskedelmi díj) hatósági áraknak minősültek. Koncessziók szabályozták a belépést a közcélú kapcsolt távbeszélő-szolgáltatásba, a közcélú mobilszolgáltatásba, az országos közcélú személyihívó-szolgáltatásba és a műsorszórásba. A közcélú távbeszélő-há-

lózat legnagyobb részét a MATÁV üzemelteti, amely az 54 primer körzetből 36-ban birtokolja a koncessziót a helyi szolgáltatásban, a belöldi és a nemzetközi távhívásokra pedig kizárólagos joggal rendelkezik. Ezek a kizárólagos jogok 2002-ig voltak hatályban. Az iparági felügyeleti hatóság, a Hírközlési Főfelügyelet (HIF) elkülönült szervezettel és költségvetéssel rendelkezik, de a minisztérium felügyelete alatt működik. A HIF engedélyezte azokat a szolgáltatásokat – mint például a műholdas közvetítés – amelyek nem tartoztak a koncessziós törvény hatálya alá.

A GVH a MATÁV-Jásztel fúziót 1999-ben megtiltotta. A koncessziós megállapodások és a távközlési szektorra vonatkozó jogszabályok alapján a miniszter engedélyezheti a tranzakciót pénzügyi és ágazatspecifikus szempontok alapján. A miniszter azonban nem tett lépéseket az irányítás megszerzése ellen. A GVH végül is elsősorban azért tiltotta meg a fúziót, hogy biztosítsa a verseny lehetőségét arra az időre, amikor a piac már liberalizált lesz.

A távközlési piac megnyitását¹⁸ követően a GVH aktívan részt vett az egységes hírközlési törvény előkészítésében. A GVH szabályozási célnak tekintette, hogy a piacnyitást követő időszakban a szolgáltatások közötti verseny könnyebbé váljon (ezért a szabályozás kulcsfontosságú eleme a hálózathoz való hozzáférés biztosítása, valamint a helyi hurok megnyitása), de ez olyan feltételek között valósuljon meg, hogy ne lehetetlenítse el a későbbiekben az infrastruktúra-fejlesztést, tehát a hálózatok közötti verseny kialakulását sem. A távközlési piac liberalizálásának paradoxona, hogy a valódi verseny kialakulásáig tartó átmeneti periódusban a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókkal szemben bonyolultabb működési szabályokat szükséges előírni, mint a kizárólagos jogok érvényesülésének idejében. A részletekbe menő, átmeneti jellegű aszimmetrikus szabályozásra egyrészt azért van szükség, hogy megakadályozza a piacon levő szolgáltatók

visszaélő magatartását az újonnan piacra lépő versenytársakkal szemben, másrészt az új piaci szereplőket előnyben részesítő szabályokkal meggyorsítsa a kívánatos piaci struktúra kialakulását. Ebben az átmeneti periódusban különösen fontos, hogy a hírközlési hatóság minél szélesebb körű önállósággal, döntéseiben diszkrecionális jogosultsággal, valamint hathatós végrehajtási jogosultsággal rendelkezzen, természetesen a szükséges jogorvoslati rendszer biztosítása mellett. A szektor dinamikus fejlődése és az EU szabályainak változása felvette a kialakított új rendszer piacnyitási és versenypolitikai célok tükrében történő, még 2002-ben megvalósuló felülvizsgálatának szükségességét, amit kormányhatározat is megerősített. E felülvizsgálat alkalmat teremtene arra, hogy a GVH korábban elvetett javaslatait is figyelembe vegyék.

A hírközlésről szóló törvény¹⁹ az infokommunikációs szektor fejlődésében jelentős szerepet játszó liberalizáció alapjogszabálya. A hírközlési szektor piacnyitási folyamata ugyan nem a hírközlési törvény elfogadásával kezdődött – és nem is fejeződik be ezzel –, ám jelentős mérföldkőnek számít a versenyt előtérbe helyező környezet kialakulása szempontjából. Olyan jogintézményeket tartalmaz a törvény, amelyeket kifejezetten a versenyt elősegítő szándékkal fogalmaztak meg. E rendelkezések csoportosítása során külön kell megemlíteni azokat, amelyek – a korábbi monopolizált piaci struktúra átalakulását felgyorsítandó – a kihívó versenytársak piaci megkapaszkodását hivatottak elősegíteni, illetve amelyek a fogyasztó választási lehetőségét könnyítik meg. Az előző csoportba tartoznak a hálózati szerződésekkel kapcsolatos rendelkezések, míg az utóbbihoz sorolható a szolgáltatóválasztás és a számhorodhatóság intézményének előírása.

A rádiózásról és televíziózásról szóló törvény²⁰ szektorspecifikus szabályokat állapított meg a műsorszolgáltatók, valamint a műsorszolgáltatók és más médiaforrások között meg-

valósuló fúziókra és hasonló összekapcsolódásokra. Az országos műsorszolgáltatók között tilos az egymás közötti befolyásoló részesedés, a regionális és helyi műsorszolgáltatók birtoklása pedig korlátozott. Egy műsorszolgáltató például nem ellenőrizhet tizenkét helyi műsorszolgáltatónál többet. A törvény tiltja az országos műsorszolgáltató és az országos terjesztésű napilapok közötti befolyásoló részesedést és korlátozza a műsorszolgáltatók és más napi- vagy hetilapok közötti részesedést. Tiltja továbbá a nonprofit és a profitorientált műsorszolgáltatók közötti átjárást. Az elvi cél a sajtószabadság elősegítése és védelme. A törvény tulajdonképpen nem megdönthető vélelmet állít fel a piacmeghatározással és az erőfölénnyel kapcsolatban. A törvényt az Országos Rádió és Televízió Testület érvényesíti. Az ügyleteket a versenytörvény alapján továbbra is be kell jelenteni, ha meghaladják a törvényben meghatározott küszöbököt. A GVH azonban nem engedélyezheti az ügyletet, ha az sértené a műsorszórás törvény strukturális szabályait.

FŐBB TENDENCIÁK, VÁLTOZÁSOK A VERSENYHELYZET ALAKULÁSÁBAN

A rendszerváltás korai szakaszában az örökölt vállalati struktúra a tulajdonosi viszonyok viszonylag gyors átalakulása ellenére csak lassan mozdult el a hatásos piaci verseny irányába. A versenyszabályozási beavatkozások nem érintették a gazdaság jelentősebb szektorait, amelyekben többnyire gazdasági erőfölényes helyzetek domináltak. A fúziókontroll eszközeit a privatizációs folyamatokkal összefüggésben vagy nem alkalmazták, vagy nem segítették megfelelően elő hatékonyabb piaci struktúrák kialakulását.

Az alapvető piaci viszonyok kialakulása lényegében végbement a második időszakban (1997–2005). A gazdasági struktúra átalakulásával együtt járó tranzíciós visszaesés hatására

egyes jelentősebb szektorokban csökkent a piaci szereplők száma. Részben ennek köszönhetően, részben pedig a multinacionális vállalatok fokozódó jelenléte miatt számos gazdasági szektorban erősödött a piaci verseny nyomása. Részben az erősödő piaci verseny miatt ezekben a szektorokban egyre gyakoribbá váltak a versenykorlátozó jellegű vállalati magatartások, amelyek a versenyfelügyeleti beavatkozások szaporodását váltották ki.

Mindkét szakaszban az úgynevezett fogyasztóvédelmi ügyek dominálnak, csak más alapvető okokból. Az első szakaszban a fogyasztók tapasztalatlanságára építő, gyors haszonszerzésre törekvő durva megtévesztések voltak a jellemzők (piramisjáték, csomagküldő szolgáltatások stb.). A második szakaszban a fogyasztómegtévesztéses ügyek már sokkal inkább a piaci verseny intenzifikálódásának, a fogyasztók versenytárstól való elcsábításának eszközeként funkcionáltak, vagyis bizonyos értelemben a verseny erősödésének jeleként is felfoghatók.

A gazdasági erőfölényes ügyekben a visszaélések az első szakaszban gyakrabban úgynevezett kizsákmányoló típusú, míg a másodikban többnyire versenykorlátozó jellegűek voltak. Ez annak is a következménye, hogy az első szakaszban – nagyrészt azért, mert a piacnyitások még meg sem indultak – az erőfölényben lévő vállalkozások még nem voltak kitéve a potenciális belépésből eredő versenynyomásnak, ezért helyzetüket kihasználva igyekeztek fogyasztóik rovására tisztességtelen jövedelemátcsoportosítást elérni. A második szakaszban egyre több piac válik megtámadhatóvá, amely ellen az inkumbens vállalatnak már védekeznie kell.

A kartellügyek fokozódó száma és jelentősége is a versenynyomás erősödésére utaló jel. Az első időszakban a legtöbb, gazdaságilag jelentős ágazatban a korábbi piaci hatalmi helyzet lényegében véve fennmaradt, csak az állami monopólium magánmonopóliumokká alakult át. Ilyen körülmények között a vállalkozások nem

kényszerülnek összejárásra az extraprofit elérése érdekében. Később a magyar piacon megjelenő – gyakran a nemzetközi szintén komoly szerepet betöltő – új szereplők már számottevő versenynyomást képesek generálni, amely kiválthatja a piaci szereplők együttműködési kényszerét.

Az agrárszektorokban, illetve az élelmiszeriparban a versenyproblémák fokozódása valószínűleg a támogatási rendszer megváltozásával lehet összefüggésben, amely érintette a termék-tanácsok korábbi ármeghatározási jogosítványainak visszavonását, illetve kibocsátásának megtagadását. A túltermelés, illetve a túlkínálat ilyen körülmények között egyre gyakrabban vezetett oda, hogy a termék-tanácsok saját hatáskörben próbálták kezelni a helyzetet (minimálárakat vagy irányárakat meghatározni és közzétenni), ez által viszont már átlépték a jogszerű és a jogszerűtlen magatartások határát.

A piacnyitások egyértelműen a versenyhelyzet javulását jelzik, még akkor is, ha ez nem minden fentebb elemzett ágazatban haladt előre a kívánatos gyorsasággal. Ugyanakkor a verseny lehetőségének megjelenése a szabályozott piacokon kiváltja az inkumbens vállalatok védekezési kényszerét, amelynek során gyakran jogsértő eszközökkel igyekeznek megakadályozni a piacralépéseket, illetve nehezíteni az új vállalkozások piacon maradását.

A bankszektorról korábban írtak már utalnak arra, hogy a csatlakozás önmagában a legtöbb ágazatban nem hozott közvetlen változást a versenyhelyzetre. A magyar gazdaságban már azt megelőzően is meglévő versenyproblémák gyors megoldása ettől nem várható és ennek egyelőre nincs is érzékelhető jele. A verseny-szabályozás azonban az EU-csatlakozást követően új dimenziót nyert a tagállami versenyhatóságok és az Európai Bizottság által létrehozott hálózat (ECN) által. Az ECN segítségével várhatóan növekszik a tagállamok közötti kereskedelmet is érintő, versenykorlátozó jellegű magatartások elleni fellépés hatékonysága.

JEGYZETEK

- ¹ A dolgozat megírásában, de különösen a háttéranyagok összegyűjtésében nagy segítségemre volt *Tóth Ágnes*, a GVH vizsgálója, aki sokkal régebben dolgozik a hivatalban, mint én.
- ² Inkumbens vállalat: ezen a szakirodalom azt a piacon már bent lévő, korábban rendszerint monopolhelyzetet élvező vállalkozást érti, amelynek most az újonnan belépni szándékozó versenytársakkal is szembe kell néznie.
- ³ Az angol nyelvű szakirodalomban használatos *effective kifejezés fordításaként olykor előfordul a hatásos jelző is.*
- ⁴ Egyesek az úgynevezett SLIP-feladatok (a stabilizáció, a liberalizáció, az intézményi átalakítás és a privatizáció), míg mások az EK 1993-as Koppenhágai Megállapodás hármas követelményrendszerének teljesüléséhez kötik a tranzíció első szakaszának végét.
- ⁵ A tanulmány készítése során felhasználtam a GVH elnökének országgyűlési beszámolóit, a GVH munkatársai, illetve külső szakértők által készített piactanulmányokat és a GVH ágazati vizsgálatainak tapasztalatait.
- ⁶ Ez az úgynevezett szubadditivási feltétel.
- ⁷ Erre példa a legutóbbi időből a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény, amelynek számos rendelkezését a GVH a jogszabály véleményezése során versenyellenesnek minősítette. Ennek ellenére az Országgyűlés elfogadta és 2006. június 1-jétől hatályos lesz.
- ⁸ Ágazati szabályozáson itt és most csak azt értem, hogy a verseny feltételeit a korábbi természetes monopólium körülményeit felváltóan az állami szabályozás teremti meg egy adott ágazatban, arra a versenyszabályozás ugyanis a maga normatív eszközeivel nem képes.
- ⁹ Elsősorban abban a tekintetben, hogy a német vagy az amerikai típusú antitrösztellenes szabályozás jöjjön létre.
- ¹⁰ Ennek a megállapításnak nem mond ellent az, hogy az angolszász országokban az első versenytörvényeket már viszonylag korán elfogadták. A legtöbb európai országban a versenytörvények életbe léptetésére csak a második világháború után, tehát már a piacgazdaság fejlett szakaszában került sor.
- ¹¹ A két joganyagot hagyományosan együtt nevezik antitrösztnek.
- ¹² *Essential facilities*: versenyelméleti szakkifejezés, ami magyar fordításban a nélkülözhetetlen eszközök, nélkülözhetetlen szolgáltatások fogalmát takarja. Ezekben az ágazatokban/iparágakban az adott vállalkozás kizárólagosan rendelkezik egy olyan termelési tényezővel, amelynek igénybevétele nélkül a versenytársak nem képesek a fogyasztói igényeket kielégíteni.
- ¹³ 1997-től kezdődően azonban a versenytörvény fúziókra vonatkozó szabályai vonatkoztak az összes privatizációs ügyletre is.
- ¹⁴ Ezt a törvény vállalkozás fogalmának a szűk értelmezése tette lehetővé, mivel így az nem terjedt ki a Magyarországon korábban még tulajdont nem szerzett külföldi vállalkozásokra.
- ¹⁵ Az agrárpiacon rendtartásról szóló 1993. évi VI. törvény
- ¹⁶ Az ágazati jelentés a GVH weboldalán (www.gvh.hu) olvasható.
- ¹⁷ Az 1992. évi LXXII. törvény
- ¹⁸ A 2001. évi XL. törvény (hkt.)
- ¹⁹ A hkt.-t felváltó 2003. évi C. törvény (eht.)
- ²⁰ Az 1996. évi I. törvény

IRODALOM

- BAUMOL, W. J.–PANZAR, J. C.–WILLIG, R. D. (1982): *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, *New York, Harcourt Brace Jovanovich*
- CSABA L. (2002): Az átalakulás fejlődéselmélete, *Közgazdasági Szemle, április, 273–291. oldal*
- FINGLETON, J.–FOX, E.–NEVEN, D.–SEABRIGHT, P. (1996): *Competition Policy and the Transformation of Central Europe*, *Centre for Economic Policy Research, London*
- SHARKEY, W. W. (1982): *The Theory of National Monopoly*, *New York and Cambridge, Cambridge University Press*

- TARDOS M. (1998): Sikeres-e a privatizáció? Magyarországi tapasztalatok (1990–1997), *Közgazdasági Szemle, április*, 317–333. oldal
- VISSI F. (1994): A külföldi működőtőke-beruházások és a verseny, *Közgazdasági Szemle*, 4. szám, 349–359. oldal
- VISSI F. (1996): Piaci intézményrendszer, versenypolitika, uniós csatlakozás, *Közgazdasági Szemle*, 9. szám, 770–782. oldal
- VÁRHEGYI É. (2002): Verseny és jövedelmezőség a magyar bankszektorban, *Pénzügykutató Rt.*
- VOSZKA É. (2004): Darázfészkek (A Gazdasági Versenyhivatal szerepe a verseny strukturális alapjainak alakításában), *Közgazdasági Szemle, január*, 1–23. oldal
- WTO (1998), *Trade Policy Review, Hungary*
- A GVH éves beszámolója az Országgyűlés részére, 1991–2004
- GVH (1999a), Report to OECD, May
- GVH (1999b), Report to OECD, June
- GVH (1999c), Report to OECD, August
- OECD (1997), Annual Report on Competition Policy Developments in Hungary, January 1996–June 1997, *Committee on Competition Law and Policy, Paris*

Vigvári András

Közpénzügyeink



KJK-KERSZÖV JOGI ÉS ÜZLETI KIADÓ KFT., BUDAPEST, 2005

A modern társadalmakban a legkomolyabb dolog a pénz. A demokratikus társadalmakban ennél egy még komolyabb dolog is van: a közpénz. A közpénzek felhasználásáról hozott döntés – legyen szó országos vagy helyi szintről – mindig a demokrácia gyakorlásának próbája is. Eme igazságokból értelemszerűen következik, hogy a közpénzekkel kapcsolatos ismeretekről, nézetekről szinte naponta nagyon sokféle publikáció jelenik meg akár írásban, akár élszóban. Hasonlóképpen sokszor találkozunk a közpénzügyek kifejezéssel is.

De mik is azok a közpénzügyek? Ha gyorsan kell válaszolnunk, akkor előfordul, hogy zavarba jövünk. Addig nincs problémánk, amíg citálnunk kell a közpénzügyek hosszú történelmi időszak alatt kialakult gyakorlatát. A tapasztalatok igazolják, hogy demokratikus társadalom csak olyan vegyes gazdaságban tud kibontakozni, amelyben a közszeletor mint a piac szükségyszerű kiegészítője működik, ezért a köz-

pénzügyeknek jelen kell lenniük az ilyen gazdaságokban. A nehézség a közpénzügyek szabatos, tudományos definíciójánál mutatkozik meg, de vitathatatlan definícióval ma nem rendelkezünk. Ma is sokan sokféleképpen gondolkodunk a közpénzügyekről. Valószínű, hogy ebben az esetben is igaz a *John Stuart Mill*nek tulajdonított állítás, hogy egy tudomány definíciója általában nem megelőzi, hanem követi magának a tudománynak a létrejöttét. Ha valaki ma a közpénzügyekről akar írni, akkor nem támaszkodhat a közpénzügyek egzakt definíciójára, hanem általában valamilyen gyakorlatban igazolható rendező elv mentén foglalkozik egy, a gyakorlatban már működő közpénzügyi rendszerrel.

Ugyanakkor abban eléggé közel állnak egymáshoz a különböző nézetek, hogy mégiscsak fontos olykor pusztán gyakorlatias felfogásban is foglalkozni a közpénzügyekkel. Számunkra a közpénzügyek fontosságát uniós tagságunk

is csak tovább erősítette. Az EU-működés keretei között ugyanis az a sajátos helyzet állt elő, hogy a monetáris politika uniós szintre emelése mellett a fiskális politika megmaradt nemzeti keretek között, megmaradt a kormányok számára a legfontosabb manőverezési területként a gazdaságpolitikai döntések során.

Vigvári András nagy vállalást tett, amikor közpénzügyeinket meghatározott saját logika szerint könyv formájában összefoglalta. A könyv a közösségi pénzügyi rendszer működési kérdéseivel foglalkozik, a működési rendszert kísérli meg leírni. A megközelítés nagyon gyakorlati indíttatású. A rendszer működési oldalának hangsúlyozása segít abban, hogy világos legyen az elhatárolódás más határterületektől, mint a közszektor gazdaságtanától, a közpolitikától.

A még oly jól körülhatárolt fogalmi körben sem egyszerű vállalkozás azonban jó könyvet írni a közpénzügyekről. A kérdéskörnek meglehetősen kiterjedt irodalma van, amelyben találkozni lehet az axiómákból kiindulva építkező, túlzottan elméleti irányultságú művekkel, és a skála másik végén megjelennek a túl gyakorlatias könyvek. Az első megközelítéssel szemben elhangzó ellenvélemény a gyakorlattal való kapcsolat hiányát mondja, míg a másodikonál a probléma az szokott lenni, hogy a gyakorlat eléggé „romlékony”, ezért nehéz tartós használatra könyvet írni.

Vigvári András nagyon jó gondolati keretet választott közpénzügyeink összefoglalására. A kérdések rendszerszemléletű tárgyalása ugyanis lehetővé teszi, hogy kissé felülemelkedve nézzünk rá a közpénzügyek rendszerére, amelybe belefér a makro- és mikrooldalak tárgyalása, a feladatok és a finanszírozási szükségletek, módszerek bemutatása. Emellett a szerző szerencsésnek mondhatja magát, hogy a témakörben korábban írt két könyvének¹ tapasztalataira tudott támaszkodni, ezért a Közpénzügyeink már egy letisztult, didaktikusan rendszerezett összefoglaló lehet egy

szerteágazó és sok területet átfogó rendszeréről. A rendszerszemléletű tárgyalásmód mellett kiemelendő az a törekvés, hogy a szerző a könyvet színessé tette néhány életrajzi elem beiktatásával és még megalapozottabbá tette mondanivalóját a szakkönyveinkből manapság sokszor hiányzó történetiség érvényesítésével. Jó megoldásnak bizonyult az összefüggések megértését szolgáló ábrák, illetve a fejezet végén a *Mi mennyi* című alfejezetek szerepeltetése. Ez utóbbi azért is fontos, mivel a gazdálkodásról és a pénzügyekről írni mérés és elemzés nélkül nehezen elképzelhető.

■ A könyv – gondolati egységét tekintve – *első részének* tekinthetjük az 1–3. fejezeteket. Ebben a részben a rendszerszemlélet által nyújtott lehetőségekkel élve a szerző bemutatja az állami szerepvállalás típusait, a kormányzati szektort, mintegy eligazítva az olvasót abban, hogy mire is vonatkozik a közpénzek felhasználása. Az első fejezet egy képzeletbeli város önkormányzati testületének költségvetési vitájával indítja a könyvet. E gyakorlatias kiindulás alkalmas arra, hogy a témában járatlan olvasó érzékelhesse a könyv által későbbiekben tárgyalt fogalmak, összefüggések jelentőségét. Az állam pénzügyi szerepvállalásának közgazdaság-elméleti tárgyalását a második fejezetben a kormányzati munka szabályozó, allokáló, újraelosztó és stabilizációs funkciójának elemzésével kezdi. Bemutatja az egyes funkciók gyakorlásának feltételét jelentő intézményrendszer szerkezetét és működését. Az állam gazdasági szerepvállalására vonatkozó elméleti-történeti háttér bemutatásával alapozza meg a modern, vegyes gazdaság közpénzügyi szektorának működtetésére vonatkozó – későbbi fejezetekben tárgyalt – részletes ismereteket. (A hazai közgazdaságtan és az oktatás sajnos sokszor kevés figyelmet fordít a tudomány történetének bemutatására, ezért ez a kezdeményezés külön is üdvözlendő.) A közszektor mikroökonómiájával foglalkozó harmadik fejezet az állam közpénzügyi

szerepvállalásának „mikrogazdasági” megalapozását nyújtja, s ezzel az állami funkciókat újszerű piacgazdasági szemléletben tárgyalja. Az 1–3. fejezetek további érdekessége, hogy a közszektor szerepének változását a gazdaság tercializálódásával, vagyis a szolgáltató szektor dinamikus térnyerésével összefüggésben is elemzik.

■ A tematikailag *második résznek* tekinthető 4. fejezet talán az egész könyv legeredetibb része. Itt tárgyalja a szerző a közpénzügyi rendszer funkcióit és tényezőit. A közszektor forrásteremtő, -elosztó, ösztönző, irányító és ellenőrző funkciói mellett a közpénzügyi rendszer elemeit veszi sorra, majd az elemeket átfogó struktúra árnyalt bemutatása következik. Kiemelést érdemel az elemek között a szereplők és szerepek árnyalt tárgyalása, a különböző finanszírozási instrumentumok rendszerezett bemutatása. A közszektor alapszerkezeteinek bemutatása különböző gyakorlati problémák megoldásához is sikeresen használható. A fejezet jól alapozza meg a könyv későbbi részeit. Példaként említhető a közszektorban jelentkező kockázatok tipizálása, rendszerezése.

■ A *harmadik részbe* tartozik az 5. és a 6. fejezet. Az ötödik fejezet a közpénzügyi rendszernek a gazdaság többi alrendszerére, szereplőire való hatásait fejt ki; hogyan hat az adórendszer a bevételi oldalon, a költségvetés a kiadási oldalon a gazdasági folyamatokra. Majd a bevétel és kiadás eltéréséből keletkező hiány problémáját, számbavételi lehetőségeit, mutatóit, a kialakult államadósság finanszírozását és annak gazdasági következményeit tekinti át.

A költségvetési gazdálkodás elemei az elemi gazdálkodó egységeknél éppúgy jelen vannak, mint a nagyobb rendszerekben. A hatodik fejezetben ennek elveivel ismerkedhetünk meg, a költségvetésre, a vagyongazdálkodásra, a pénzgazdálkodásra, a tőkepiaci műveletekre, valamint az információgazdálkodásra koncentrálnak.

A könyv pénzügyi irányultsága miatt a munkaerő-gazdálkodás csak említés szintjén jelenik meg, az ellenőrzés és beszámolás részletezésére pedig a későbbi fejezetekben kerül sor. E fejezet egyik fontos szemléletformáló tanulsága lehet a szerző megjegyzése, amely arra utal, hogy az elvek többsége ugyan a közpénzek felhasználásával kapcsolatos, de a gazdálkodás az egyszerű közpénz felhasználásnál lényegesen szélesebb fogalom!

■ A könyv *negyedik részét* a 7., 8. és 9. fejezetek alkotják. A hetedik fejezet a magyar államháztartás szintjeit és alrendszereit jellemzi nem túl részletesen, inkább csak a fontosabb területek szerepét, működését áttekintve. Egyes, korábban már érintett témakörök is visszatérnek az államháztartás és a hazai viszonyok összefüggésében vizsgálva. Adórendszer, kincstári rendszer, kormányzat, társadalombiztosítási alapok, elkülönített pénzalapok, önkormányzatok, államháztartási gazdálkodás alapegységei, államháztartási vagyon a fejezet érintett fő témakörei. A fejezet végén az olvasó megfelelő forrásokra lel a tárgykörbeli ismereteinek bővítéséhez. A nyolcadik fejezet az Európai Unió költségvetését tárgyalja. Áttekinti a fejlődést, amelynek révén a mai rendszer kialakult. Bemutatja a direktívákat, elveket, amelyek kereteiben a tervezés működik, a költségvetési tervezés eljárásrendjét, valamint abban az egyes intézmények szerepét. Mindeközben koncentrálnak azokra az eltérésekre, sajátosságokra, amelyek a nemzeti és szubnacionális költségvetésektől eltérőek. A fejezet az EU közösségi költségvetésének lehetséges jövőjével kapcsolatos kitekintéssel zárul.

A terület- és településfejlesztés eszközrendszeréről szóló 9. fejezet egyfelől folytatja az Európai Unió témakörének tárgyalását a területfejlesztési rendszer ismertetésével. Ez annál is indokoltabb, mivel országunk EU-tagságával a terület- és településfejlesztés cél- és eszközrendszere belesimul az unió strukturális és kohéziós politikájának kereteibe. Ennél a fejezet-

nél is igaz, hogy nem törekszik az összes részletszabály bemutatására, nem az egyes fákat, hanem az „erdőt” mutatja be. A szakirodalomban kevésbé tárgyalt fogalom, a támogatásintenzitás bemutatásával komplex kép alakul ki erről a szakterületről is.

■ Végül az *utolsó két fejezet* önálló gondolati egységként – a szokásos megközelítésekkel szakítva – növekvő fontosságú, de kevésbé tárgyalt területekre kalauzolja el az olvasót. A 10. fejezet a közszektormenedzsment egyik kulcsterületével foglalkozik. Bepillantást nyerhetünk e fontos vezetési eszköz alkalmazásába, képet kaphatunk a számvitelről. Megismerkedhetünk a pénzforgalmi és az eredményszemlélet különbségeivel, valamint nemzetközi példákon keresztül az eredményszemléletre való áttérés motivációival és nehézségeivel. A fejezet a közszektorban történő költség- és teljesítménymérés problémáját is körüljárja, hangsúlyozva a piaci szereplőktől való eltéréseket. Röviden bemutatva a költség-haszon elemzésének alapvető ismervei is megjelennek a fejezet végén.

A 11. fejezet a közpénzek ellenőrzésével kapcsolatos ismeretek tömör, lényegre törő összefoglalását nyújtja, és megjelennek azok az alapfogalmak, összefüggések, amelyek ismerete nélkül a korszerű pénzügyi ellenőrzés filozófiája nem érthető meg.

■ Mint említettem, a szerzőnek a témában már megjelent egy könyve, így lehetősége lett volna a korábbi kiadás javított, bővített változatát elkészítenie. A szerző a kiadóval jó együttműködésben mégis az átdolgozás mellett döntött. Az eredmény igazolja a döntés helyességét. Új könyv született, amely a korábbi sok tekintetben felülírja. Jó dolog, hogy a szemléletmód alapján nem változott, a rendszerszemléletű tárgyalásmód megmaradt. Látszik ugyanakkor, hogy a szerző felhasználta oktatói tapasztalatait, s ebből építkezve a könyv a korábbi kiadásnál didaktikusabb, rendszerezőbb, szemléletesebb lett.

Valószínűleg az oktatásban felhalmozott tapasztalatok adták az ötletet a szakkönyveinkben szokatlan, ám nagyon hasznos megoldásokhoz. Ilyen például a fejezetek végén található azonos kérdésfeltevés, az internetes tudásbázis bekapcsolása a könyvből megszerezhető ismeretek bővítéséhez.

Külön kiemelés érdemel a könyv szemléletének nagyfokú nyitottsága. A szerző a tárgyalt témákat nem valami lezárt tudományként tekint át, hanem mindig utal a lehetséges egyéb interpretációkra is. Ez a megközelítés azért tiszteletreméltó, mert bizonyítékát adja annak, hogy a közpénzügyek megnevezés alatt tárgyalt kérdéseket nem lehet egy homogén masszába összegyúrni, mivel ezek a témakörök olyanok, amelyeknél éppen a szakadatlan szakmai viták jelentik a status quot. Más megközelítésből ez azt jelenti, hogy aki a közszektor bármely kérdéséről megcáfolhatatlan, minden körülmények között helytálló következtetéseket vár, az rossz helyen jár.

Kiknek ajánlható a könyv? Manapság már megszűnőben van az egyértelműen célzott közönségnek szóló könyvek ideje. Nehéz megkülönböztetni, hogy egy adott könyv egyetemi jegyzetként, szakkönyvként vagy ismeretterjesztő könyvként szolgál-e. Nem szégyen, ha egy tudományos könyv ismeretterjesztő is egyúttal. Ez persze megnehezíti a szerző dolgát, de Vigvári András jól igazodott ehhez az új követelményrendszerhez. Tehát a közpénzügyeinket tárgyaló könyve jól szolgálhatja az egyetemi oktatást, a közpénzügyi területen dolgozó gyakorlati szakemberek igényeit, de lapozhatják a témakör iránt érdeklődést mutató nem specialisták is. Az élethosszig tartó tanulás korában használhatják a felnőttoktatásban résztvevők is. Ha arra gondolunk, hogy ma már a legfelső kormányzati szinten is napi rendszerességgel foglalkoznak a közszektor reformjával, akkor kifejezetten időszerűnek tűnik e könyv megjelentetése, hiszen az alkalmazott rendszerszemléletű

megközelítés alkalmas e bonyolult folyamat kezelésére.

A recenzió zárásaként megemlítendő a kiadó és a szerző jó együttműködése. A kiadó igényes szerkesztői munkával és kivitelezéssel segítette, hogy a szerző gondolatai megfelelő formában

jussanak el az olvasókhoz. Az olvasó kegyeiért folyó versenyben az ilyen együttműködésnek nagy jelentősége van, különösen, ha ennek gyümölcse egy tartalmában és megjelenésében is szép könyv lesz.

Sivák József

JEGYZET

¹ Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek (KJK-KERSZÖV, 2002) és Pénzügy(rendszer)tan (KJK-KERSZÖV, 2004)

Jenei György

Közigazgatás- menedzsment

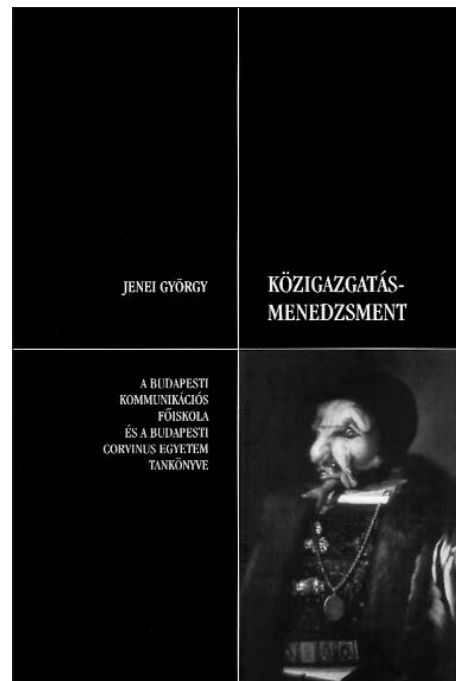
SZÁZADVÉG KIADÓ, BUDAPEST, 2005

A közigazgatási reformtörekvések egyáltalán nem olyan új keletűek, mint azt elsőre gondolnánk. *Jenei György* új (tan)könyvét olvasva a korábban szkeptikus – a mostanában sokat említett reformokat friss divatként aposztrofáló – olvasó is rádöbbenhet arra, hogy a közigazgatás ésszerű(bb) szervezetrendszerének vagy éppen a közszolgáltatások minőségi biztosításának koncepciója egyáltalán nem az utóbbi hónapok terméke.

■ **KÖZIGAZGATÁS-MENEDZSMENT** A témában kicsit is tájékozott olvasó bizonyára felkapja a fejét, hiszen már a cím maga is vitára adhat okot. A hazai és a nemzetközi szakirodalomban ugyanis többféle kifejezés kezd elterjedni; ám eléggé zavarba ejtő az a tény, hogy közel sem ugyanazt jelenti mindegyik szakszó. Itt van mindjárt a közszolgálati menedzsment, amelyből a közszolgálati jelzöt eltérően használják jogi és közgazdasági berkekben. Anélkül, hogy a terminológiai vitába bekapcsolódnék, szeret-

ném megjegyezni: a szerzőnek sikerült talán a két legsemlegesebb, írásának jellegéhez legjobban igazodó (a könyv címénél egyébként tágabb) elnevezést – a közigazgatás- és közintézményi menedzsmentet – megtalálnia.

Jenei György nem kis feladatot vállalt magára, mikor a könyv megírásába fogott, és akkor is igaz ez a kijelentés, ha figyelembe vesszük, hogy a szerző mögött meggyőző szakmai múlt áll. A feladat nehézsége önmagában persze még nem lenne elég indok arra, hogy az olvasó érdeklődését a könyv felé fordítsa. Miért is érdemes tehát kézbe venni a kötetet? Az első előny szinte azonnal felismerhető: a figyelemre méltó logikai váz, amely nagy segítség lehet a témával éppen csak ismerkedők számára. A bevezetőt nem számítva a könyv négy részre és összesen 14 fejezetre tagozódik. A közigazgatási menedzsmentreformok szimptomáinak, megközelítéseinek és fejlődési pályájának áttekintése után az elméleti háttér bemutatása következik,



majd a téma kapcsán szokásos történelmi tipológiát, végül a reformok bevezetési stratégiáinak összetevőit tanulmányozhatja az olvasó. Ezzel mintegy újabb és újabb adalékokat adva a közigazgatás-menedzsment lényegéhez, megértéséhez.

A könyv egyik pozitívumának a bevezető részt (Paradigmaváltás a közszektorban) tartom. Egyrészt kellőképp megadja a kötet alaphangját, másrészt körvonalazza azt a gazdaságtársadalmi kontextust, amelyben a szerző a továbbiakban gondolkodik. Különösen érdekes a paradigmaváltást előidéző tényezők közül a jóléti állam „válságtünetekkel terhes szakasza”, illetve a kettős feszítő erő, amellyel a közintézményeknek szembe kellett nézniük. Mindkettő továbbgondolásra serkenti az olvasót: a jóléti állam témája eleve polémiáktól áthatott, a kettős feszítő erő pedig – nevezetesen a gazdasági erőforrások stagnálása (vagy éppen apadása) és a közszolgáltatások minőségével, színvonalával szemben támasztott, egyre növekvő társadalmi igény – napjainkban is jellemző.

■ **AZ ELSŐ RÉSZ** hasznos disztinkcióval indul: a közintézményi menedzsmentreformok a közigazgatás szervezetrendszerét és a közszolgáltatásokat nem egyformán érintették, s ez utóbbinál erőteljesebben érvényesültek. Természetesen ezt a két területet nem lehet hermetikusan elzárni egymástól, már csak azért sem, mert a közigazgatás szervezetrendszerébe tartozó intézmények (is) nyújtanak közszolgáltatásokat. A szerző éppen ezért azt jegyzi meg, hogy egyértelmű elmozdulás tapasztalható mindkét területen a piaci típusú mechanizmusok alkalmazásának irányába.

E rész egyik érdekessége még a menedzsmentreformok tüneteinek csokorba gyűjtése. Ilyen tünet például a közszolgáltató rendszerek és szervezetek olyan átalakítása, amely többek között növelni képes a hatékonyságot, eredményességet, az adaptációs képességet és speciális versenykörülményeket teremt. Vagy említhetném éppen a fogyasztóorientáltságot is – mint

izgalmas szimptomát –, amely szerint a közigazgatás-menedzsment az állampolgárokra úgy tekint, mint igényes közszolgáltatási fogyasztókra. Az alfejezet erejét mégsem a tünetek „mechanikus” összeszerkesztése, hanem az adja, hogy Jenei a menedzsmentreformok ellenzőiről és híveiről egyaránt szól. Mint írja, a hívek támogatják a vállalkozás jellegű közszolgáltató szervezetek létrehozását akár a „politikai rendszer jogi legitimációjának újfajta értelmezése árán is”, az ellenzők szerint viszont a vállalkozásszerű szemlélet eluralkodása a közszférában a modern jóléti állam alapjait rendíti meg. A tünetek taglalását a szerző a menedzsmentreformok lényegének különféle aspektusból történő elemzésével folytatja. A rész zárásaként pedig hasonló koncepciót követve mutatja be a közintézményi menedzsmentreformok fejlődési pályáit, és ezek kapcsán (véltetően) helyesen megjegyzi, hogy ezek a valóságban nem vegytiszta formában, hanem különféle kombinációkban fordulnak elő, inkább ideáltípusnak tekinthetők.

■ **A MÁSODIK RÉSZ** a közigazgatás-menedzsment elméleti hátterét jellemzi. Meg kell jegyezni, hogy szerényen szólva nem kis feladat egy olyan téma kapcsán összegyűjteni a témára ható elméleti irányzatokat, amely sokszorosan is határterületnek minősül, s tipikusan multi- és interdiszciplináris megközelítést igényel. Mint hogy azonban a kötet célkitűzéseire tartozik a többszörös hatás érzékeltetése, nyilvánvalóan nem lehetett eltekinteni tőle. A közintézményi reformok kapcsán találkoznak a jogi, a közpolitikai, a menedzsment- és közgazdasági szempontok – tehát jogos a *komplex* jelző. Jenei okosan emeli ki több helyen, hogy egy ilyen, az elméletek heterogén halmazával megalapozott téma kapcsán elkerülhetetlenek az éles viták, a kölcsönös feszültségek. Még akkor is így van ez, ha a különböző területek szakértői igyekeznek egymás szempontjaira tekintettel lenni. Elég csak arra gondolni, hogy a közigazgatás-menedzsment alapvető terminusait illetően sincs

még meg a konszenzus – ahogy a szerző írja, „sikamlós és változó” a szavak jelentése.

Ez a rész rokonszenvet ébreszthet a megrögzötten kételkedő olvasókban is: az egyes elméletcsoportok lényegének bemutatása mellett ott vannak a kritikai megközelítések és az egyes elméletek magyarázó erejének jellemzése is. A közösségi választások kapcsán például a szerző megjegyzi, hogy a közszektor működésének egy részét kétségkívül bemutatja, de önmagában nem tekinthető kizárólagos magyarázó elvnek. A neoinstitucionalizmus taglalásánál rávilágít arra, hogy további komplementer elméletet kell figyelembe venni, amely képes feltárni a szociális, kulturális, erkölcsi és jogi összefüggéseket is. A közszolgálati orientációs modell bemutatásakor pedig igazolja, hogy értékkülönbségek tapasztalhatók a magánszektor és közszektor között, s bár bizonyos magánvállalkozási elgondolások használhatók a közszektorban, a teljes modell átültethetősége kizárt.

A második rész záró fejezete a szervezéstudomány és a közintézményi szervezetrendszerének kapcsolódási pontjait elsősorban a teljesítményösztönzésen, illetve a köztisztviselői motiváción keresztül ragadja meg. A tudományos vezetéstől kezdve *Weber* elméletén át a participatív (a hatalmi-döntési igényekkel bíró beosztottat a különböző menedzsmentfolyamatokba bevonó) vezetési rendszerekig. Mint Jenei írja, a gazdálkodás korai homo oeconomicus emberképe jelentősen elmozdult a szociális, kommunikatív, jelentős hatalmi-döntési igényekkel bíró emberkép felé. A szerző megjegyzi, hogy a teljesítményösztönzési rendszerek kombinációja lehet szerencsés Közép- és Kelet-Európában (így hazánkban is), hiszen ezeken a területeken gyakorlatilag nincs lehetőség az organikus egymásra épülés „kiváráására”, hasonló pálya bejárására, mint amilyent a teljesítményösztönzés a fejlettnék minősülő államokban bejárt.

■ **A HARMADIK RÉSZ** a közintézményi reformok hagyományos történelmi tipológiáját mutatja be. Először a brit reformfolyamat sa-

játosságait, majd a német modernizációt, ezt követően Új-Zélandot és Franciaországot jellemzi. Mind a négy tipológia indokolt: a brit, a német és a francia példa egyébként is klaszszikus abból a szempontból, hogy három markáns közigazgatási modellről van szó, amelyet gyakran idéznek, mint tipikus megoldást. Új-Zéland bevonása a vizsgálódásba pedig az ottani reformok extremitása miatt izgalmas, tekintve, hogy ott az új közintézményi menedzsment meglehetősen erősen és szélsőségesen érvényesült. A négy tipológia eltérő vonásokkal bír, ugyanakkor Jenei is megjegyzi, hogy „eltérő utakon is lehet hasonló irányba haladni”. A szerző nem törekszik az országspecifikus reformok átfogó bemutatására, a harmadik rész célja inkább az, hogy a történelmi háttér ismeretével elősegítse a hazai reformfolyamatok kibontakozását.

■ **A NEGYEDIK RÉSZ** különös jelentőségű, hiszen egyfajta szintetizáló szerepet tölt be, ezen kívül terjedelmét tekintve is hangsúlyos a kötetben belül. Ebben a részben a menedzsmentreformok bevezetési stratégiájának menedzseri, közpolitikai és jogi összetevőiről értekezik a szerző.

A kötet olvasását még csak fontolgtatók számára érdemes lehet a rész elején olvasható következtetéseket felidézni. A szerző szerint általános tanulság, hogy a reformok bevezetése a politikusok és a köztisztviselők kooperációját igényli; nélkülözhetetlen a szakmai és a politikai szempontok ütköztetése, ötvözése. Ugyanilyen fontos következtetés, hogy megfelelő stratégiai szemlélet szükséges a reformok kivitelezésekor – ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy részletes tervekre van szükség. Nincs bárhol alkalmazható recept, a kivitelezés során folyamatos adaptációra van szükség. Meg kell még említeni a következtetések közül azt, hogy a változtatások túlmutatnak a közigazgatáson – jelentkeznek a politikai szférában és a társadalmi élet mindennapjaiban is. Vagyis, ahogy Jenei megfogalmazza: közügyekké váltak.

■ **ÖSSZEGZÉSKÉNT:** Jenei György – közgazdasági analógiával szólva makroszemléletű – írása jó alapot adhat a témával csak most ismerkedőknek és a már gyakorlottabb érdeklődőknek egyaránt, ugyanakkor egyáltalán nem könnyű, egydelutános olvasmány. Bár kemény munka végighaladni a Közigazgatás-menedzsment fejezetein, mindenképp megéri a befektetett energiát és időt. Egyrészt a miatt az integráló erő miatt, amely – egymástól eddig távol esőnek tartott – elméleteket, eszméket képes egybefonni, még akkor is, ha e képzeletbeli fonat minden szálját számos kritika érte egykor és éri ma is. Másrészt amiatt, hogy számos magyar vonatkozást

találhat az olvasó a kötetben: a szerző a nemzetközi tapasztalatok ismertetésekor visszavisszatér a kérdéshez: milyen tanulság vonható le ebből az új EU-tagországok, köztük Magyarország számára?

Ami pedig közel hozza az olvasóhoz és rokonszenvéssé teszi a könyvet, vagyis a szerző gondolatait, az a komplexitást jól érzékeltető, kérdező, agymunkára serkentő szellemiség. Azok számára tehát, akik a közigazgatás egészséges működését eddig is közügynek – sőt némi pátosszal élve szívügynek – tekintették, tulajdonképpen kötelező olvasmány.

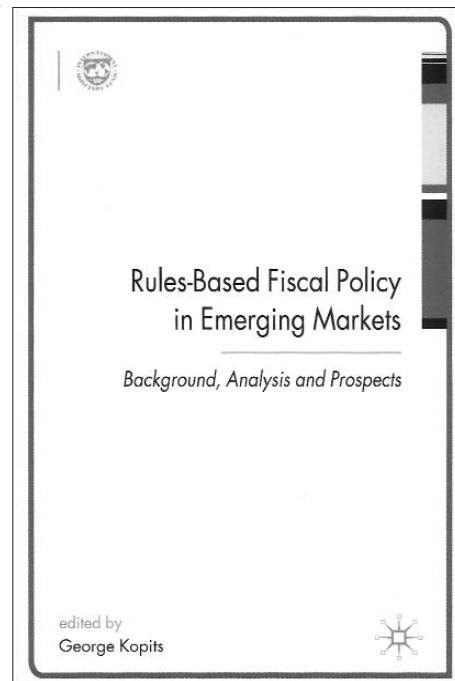
Szilágyi Enikő

George Kopits (ed.)

Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets

Background, Analysis and Prospects

PALGRAVE MACMILLAN, 2004



A rövid távú gazdasági stabilizáció és a hosszabb távú várakozásokat is befolyásoló szerkezeti reform szükségessége az elmúlt hónapokban egyértelműen meghatározta a közbeszéd alakulását hazánkban. Miközben élénk diskurzus folyik a kiigazítás nagyságrendjéről és a reform kívánatos irányáról, a szakmai vitákból sajnos még mindig hiányzik az a vonal, amely a költségvetési politika formálását szabályokhoz kötné és ezáltal igyekezne elérni a politika hitelességének megteremtését. A *Kopits György* (Magyar Nemzeti Bank) szerkesztésében megjelent kötet talán hozzájárulhat ahhoz, hogy végre itthon is teret nyerjen ez a fajta megközelítés, már csak azért is, mert az Európai Unió tagjaként Magyarország számára a fiskális szabályok tiszteletben tartása (és legfőképpen az abból származó előnyök kihasználása) nemcsak lehetőség, de kötelesség is (volna).

■ A recenzió tárgyát képező kötet a mexikói kormány és az IMF, illetve a Világbank kö-

zös szervezésében tartott konferenciák anyagainak szerkesztett és kiegészített gyűjteménye. A fiskális politikai szabályok alkalmazásának módszeres kutatása természetesen nem új keletű. A kötet szerkesztője, Kopits György például maga is több írásban népszerűsítette már a fiskális politika depolitizálásának eme eszközét (lásd különösen Kopits és Symansky, 1998, illetve Kopits, 2001). A témában megjelent korábbi írások azonban szinte kivétel nélkül gazdaságilag fejlett és szilárd demokratikus viszonyok között működő országokra, különösen az eurózóna működésére koncentráltak. A most megjelent kötet éppen azzal válhat meghatározóvá a politikai gazdaságtan irodalmában, hogy kifejezetten a feltörekvő gazdaságok kontextusában értelmezi a fiskális politikai szabályok használatát. Természetesen globalizált világunkban a fejlett és feltörekvő országok közötti különbségtétel sok tekintetben értelmet veszíti, ám mások szerint éppen most válik egy-

értelművé a különbözőség. A szerkesztő maga is, de a kötet előszavát jegyző *Agustín Carstens* (IMF) is többször utal arra, hogy a tőke mozgások szabaddá válása okán a fejlődő országok immár folyamatosan ki vannak téve a nemzetközi piacok értékítéletének. A nem megfelelően gyakorolt gazdaságpolitika jelentősen felerősíti ezen országok sebezhetőségét. A túlköltekező állami politika nem ritkán válsághoz vezet, amely azután a társadalom széles rétegeiben érezteti pusztító hatásait. További komoly problémát okoz a fejlődők körében tapasztalható nagy fokú makrogazdasági volatilitás (a kibocsátásban vagy a foglalkoztatottak számában mérve például), egy jelenség, amely az úgynevezett fejlett országokat alig, de legalábbis sokkal kisebb mértékben sújtja. Mindezek együttesen igénylik (és egyben indokolják is) a költségvetési politika nyolcvanas-kilencvenes évekig megszokott gyakorlatának radikális irányváltását: a kiegyensúlyozott költségvetés megteremtését, amelynek – a könyv üzenete szerint – egyik határozó, bár nem mindenható eszköze a fiskális politikai szabály.

Miközben a téma specifikus, érdemes elmondani már előljáróban is, hogy a kötet kifejezetten olvasmányos és – talán nem túlzás állítani – izgalmas darabja az új politikai gazdaságtan irodalmának. A könyv három nagy részre tagolódik.

■ Az *első részben* a fiskális politikai szabályok használatának elméleti magyarázatait és általános tapasztalatait gyűjtötték össze a szerzők. A fiskális politikai szabályok területén kevésbé járatos olvasó is könnyen eligazodhat a témában, ugyanis az első rész egyfajta általános áttekintést, bevezetőt kínál. Konkrétan: az egyszerű kedvcsináló és összefoglaló szerepét is betöltő 1. fejezet után a 2. fejezet a túlzott költekezésre való hajlam politikai gazdaságtani értelmezéseit mutatja be, rámutatva a szabályalapú költségvetési politika alkalmazásának lehetőségeire és korlátaira. A 3–6. fejezetekben azután a feltörekvő országokat általánosságban sújtó, tehát nem országspecifikus jegyek elem-

zései kaptak helyet úgy, mint adósságszerkezet és hitelminősítés (3. fejezet), makrogazdasági volatilitás (4. fejezet), tőke mozgások erősödése és hatása (5. fejezet), valamint a politikai akarat és hitelesség kérdése (6. fejezet).

Az alapos áttekintést kínáló első rész jól orientálja az olvasót a második és a harmadik rész tanulmányozása során is, ahol több, főként feltörekvő piacgazdaságú ország fiskális politikájának gyakorlata esettanulmány-jelleggel feldolgozott. A kötet második egysége a nemzeti szintű szabályozásra koncentrál, olyan országokat tárgyalva, mint Brazília (8. fejezet), Mexikó (9. fejezet) vagy Közép-Kelet-Európa (10. fejezet), illetve Venezuela és Norvégia (11. fejezet). A harmadik rész a fiskális politikai szabályok használatának egy eddig kevésbé kutatott, ám a feltörekvő országokban annál inkább relevánsnak mondható elemzési szinttel, regionális vagy tartományi szinttel gazdagítja az irodalmat. Az országon belüli érdekösszehangolás nehézségeit a 12. fejezetben egy, egyszerűbb játékelméleti modell foglalja össze, majd hosszabban olvashatunk Indiáról (13. fejezet), Argentínáról, Kolumbiáról és Mexikóról (15. fejezet). Két fejezet erejéig (a 7. és a 14. fejezet) helyet kapott az EU fiskális szabályainak elemzése is, azzal az egyértelmű céllal, hogy tanulságul szolgáljanak a feltörekvő piacú országok számára.

A kötet indító fejezetében Kopits megemlíti ugyan, hogy a fiskális politikai szabályok fejlődő országokban való használatának átfogó értékelése túl korai volna még, hiszen a fejlődő (átalakuló) országok csak mostanság, a kilencvenes évek végétől tértek/térnek át a szabályalapú költségvetési politikára, felváltva a korábbi diszkrecionális politika gyakorlatát (1. oldal), azért már így is számos hasznos, Magyarországon is megfontolásra ajánlható tanulságot szűrhet le az olvasó. A kötet talán egyik legfontosabb üzenete, hogy a fiskális szabályok léte önmagukban még nem jelent garanciát a feltörekvő országok sebezhetőségének mérséklésé-

re, még ha a szabályok használata Latin-Amerikában éppen a múlt keserű tapasztalatai, az állandósulni látszott válságok miatt is terjedt el széles körben. „Majdnem egyhangú egyetértés alakult ki a tekintetben, hogy a fiskális politikai szabály nem valamiféle csodaszer, amely védelmet ad a makrogazdasági volatilitás ellen vagy elúzi a pénzügyi válságok veszélyét és megteremti a fenntartható gazdasági növekedést. Ahhoz, hogy a szabályalapú megközelítés valóban sikeres legyen, az olyan tényezők együttesére kell koncentrálnunk, mint az időzítés, a design, a körülmények és az intézményi háttér” – írja Kopits. (8. oldal)¹ Természetesen az sem mellékes a siker szempontjából, hogy a szabályok használatát a társadalom széles rétegei támogatják-e, illetve, hogy azok a köz megértését szolgáló vitákban formálódnak-e, és mint ilyenek széles felhatalmazással és kényszerítő erővel bírnak-e. A tapasztalat amúgy is az, hogy többnyire nem azok az országok érnek el igazán jelentős sikereket a makrogazdasági stabilizációban, amelyek alkotmányos szinten rögzítik fiskális szabályaikat, hanem azok, amelyek csak egyfajta útmutatóként, ajánlasként használják azokat, mint például Chile vagy Észtország. (9. oldal)

Figyelemre méltó megállapítás az is, hogy a szabályok önmagukban, a költségvetési politika intézményeinek/eljárásainak megfelelő alakítása nélkül ritkán vezetnek eredményre. A sikeres szabályalkalmazásban ugyanis kiemelkedő értékkel bírnak azok a procedurális előírások, amelyek a költségvetési politika tervezésének, a döntésnek és a megvalósításnak az átláthatóságára koncentrálnak, valamint erősítik az audit szerepét – legyen szó az államháztartás bármely szintjéről. A feltörekvő országokban így kap különös jelentőséget az intézményépítés és vele az állami kapacitás és szaktudás. (9. oldal)

Allen Drazen (Tel-Avivi Egyetem) áttekintésében azt tartja egyebek mellett érdemesnek hangsúlyozni, hogy a fiskális politikai szabály nem más, mint egy hasznos elköteleződési

technika, és mint ilyen, lényege szerint a kormányzati politika hitelességét hivatott megteremteni – különösen olyan országokban, ahol az idő-inkonzisztencia problémája meghatározó. Másik fontos következtetése: a szabályokat – ahelyett, hogy tényleges hasznot remélnénk tőlük – helyesebb úgy értelmezni: azok terhet róhatnak a politikacsinálókra, abban az értelemben, hogy nyilvánosságot kap a deviancia. (Ez egyben gyakran a legerősebb és leghitelesebb büntetés is, ellentétben azokkal a szankciókkal, amelyek épp azért válnak hiteltelenné, hogy túlságosan súlyosak az állammal vagy alkalmazottaival szemben. Nehezen képzelhető el például, hogy az EU-ban bármely állam valóban akkora összeget fizessen a közös kasszába, ami GDP-jének akár fél százalékát is elérheti.)

Másik fontos következtetése: a szabályokat helyesebb úgy értelmezni, mint amelyek jelentős költséget róhatnak a politikacsinálókra, abban az értelemben, hogy nyilvánosságot kap a deviáns magatartás, ahelyett, hogy tényleges hasznot remélnénk tőlük. (Ez egyben gyakran a legerősebb és leghitelesebb büntetés is, ellentétben azokkal a szankciókkal, amelyek épp azért válnak hiteltelenné, hogy elvileg súlyosan kívánnák büntetni az államot vagy alkalmazottait. Nehezen képzelhető el például, hogy az EU-ban valóban bármely állam is akkora összeget fizessen, ami GDP-jének akár fél százalékát is elérheti.) Elgondolkodtató a szerző azon megállapítása is, hogy a fiskális politikai szabályokat alkalmazó országokban elharapódzó kreatív könyvelés gyakorlata paradox módon a szabályok hatásosságát bizonyítja, hiszen éppen azért nyúlnak a politikusok a kreatív könyvelési technikákhoz, mert félnek a szabály be nem tartásának következményeitől (költségeitől).

Ricardo Hausmann (Harvard) arra hívja fel a figyelmet izgalmas tanulmányában, hogy a feltörekvő országok rossz hitelbesorolása nem egyszerűen a magas államadóságnak és ekképpen az elhibázott, felelőtlenül költekező gazda-

ságpolitikának tudható be, hanem sokkal inkább a viszonylag rossz adósságszerkezetnek. A feltörekvő piacú országok adósságpapírjaik nagy részét nem saját nemzeti valutában, illetve nem hosszú lejáratra és fix hozamra bocsátják ki. Következésképpen az árfolyamkockázat, illetve a kamatmozgások nagy volatilitása az, amely miatt viszonylag kis államadósság-állomány mellett is alacsony lesz az országok hitelbesorolása. Mint írja, „a gazdaságpolitika szempontjából mindez azért kell, hogy figyelmet kapjon, mert megfelelő adósságmenedzseléssel csökkenthető a kockázati prémium, amely a kamatfizetési kötelezettség mérséklődése folytán megkönnyítheti a kiigazítást is. A kormányoknak tehát nem csak az adósság szintjével, sokkal inkább annak kockázati minősítésével kell törődniük.” (34. oldal) A szerző ezért olyan fiskális szabály alkalmazását javasolja, amely a kockázattal súlyozott adósságállományra állapítana meg korlátot. (50. oldal)

A feltörekvő gazdaságokban a fiskális szabályok használatának legfőbb célja a hosszú távon is fenntartható közpénzügyek vitele, amely azonban gyakran érzéketlenné teszi a szabályalkalmazókat a gazdasági ciklusokra – állítja *Guillermo Perry* (Világbank). Márpedig a prociklikus politika ára indokolatlanul nagy lehet, különösen egy fejlődő országban. Ha az országok nem termelnek többletet fellendülés idején, akkor recesszió idején a pénzpiacok arra fogják szorítani a kormányokat, hogy a hiányt a kiadások mérséklésével szorítsák le, lassítva a gazdasági növekedést. (53. és 55–56. oldal) Ráadásul a prociklikus politika növekedést visszafogó hatása leginkább a szegények körében érezteti hatását egyebek mellett azért, hogy a kormány rákényszerülhet a szociális kiadások csökkentésére – teszi ezt éppen akkor, amikor a szegények amúgy is jövedelmek híján maradnak (62. oldal) Latin-amerikai országpéldák azt mutatják, hogy Chile kivételével egyetlen országnak sem sikerült a régióban fellendüléskor többlettel zárnia. A kolumbiai és az argentin válságok pedig rész-

ben éppen a recessziós idők túlköltekezéseivel magyarázhatók, amelyet a hitelezők fenntarthatatlannak ítélték. (57. oldal)

A feltörekvő gazdaságokban tapasztalt válságok kapcsán Kopits az eddigieket azzal egészíti ki, hogy az argentin, mexikói, indonéz, koreai, orosz és thai válságok kialakulásához jelentősen hozzájárult a közszektor implicit vállalásainak tartós eltitkolása is. Mint írja: „egy nyitott gazdaságban a gyenge és homályos fiskális politika aláássa a hitelességet, és ezáltal hozzájárul a spekulatív válságok kialakulásához... [Következésképpen] az eredmény szemléletű könyvelés, a kiadások közgazdasági és funkcionális osztályozása, az állami tevékenységek minél szélesebb körének beemelése az elszámolásokba, és egy explicit középtávú makrogazdasági keretprogram együttesen megteremthetik a közpénzügyek tisztaságát.” (75. oldal) Kopits egyben vitába is száll Perryvel, amennyiben azt állítja, hogy a kormányzat hitelességét helyreállító szabályokkal az országok többet nyerhetnek, mint amibe a költségvetési politika rugalmasságának elvesztése kerül (ilyen költség lehet például a prociklikus politika vitele – 76. oldal). A világbankos Perry mindazonáltal maga sem ódzkodik a szabályoktól, sőt: a norvég és venezuelai országtanulmányokat jegyző szerzőpárhoz, *Olav Bjerkholtz*hoz és *Irene Niculescu*hoz hasonlóan (lásd később) a válságok elkerülése érdekében ő is stabilizációs és megtakarítási alapokat ajánl a strukturális hiányt rögzítő szabály mellé. (59. oldal)

Allen Schick (Brookings Intézet) arról – a kötetben amúgy több helyütt is felbukkanó véleményről – ír hosszabban, hogy a szabályok csak politikai elkötelezettséggel párosulva biztosíthatják, hogy a feltörekvő országok sebezhetősége érdemben mérséklődjék. Elemzésében arra a nyilvánvaló ellentmondásra mutat rá, hogy a szabályok sikerében elengedhetetlen szerepet játszó támogató intézmények – mint például átfogó és átlátható költségvetési tervezés – „többnyire éppen azokban az országok-

ban vannak jelen, ahol a fiskális szabályokra a legkevésbé volna szükség, és ott nem számolhatunk velük, ahol pedig azokra igen nagy szükség volna.” (92. oldal) Drazen a 2. fejezetben hasonlóképpen érvelt, amikor a szabályt mint jelzést értelmezte (elköteleződést kifejezve), és mint ilyet a reputáció megteremtése eszközének, nem pedig alternatívájának tartotta azt. Drazen felvetését azért fontos külön is hangsúlyozni, mert az irodalomban a kérdés többnyire úgy merül fel, hogy vagy a szabály vagy a reputáció az az eszköz, amely a fiskális politika mindennapos gyakorlatában a hitelességet biztosítja. (25. oldal)

■ A kötet *második részében* a brazil költségvetési politika bemutatását *Ilan Goldfajn* (Brazília Központi Bank) és *Eduardo Refinetti* (*Guardia* (Sao Paulo állam) azzal tette a magyar olvasók számára is különösen érdekessé, hogy a fiskális szabályok használatának kérdését összekötötte a brazil államadósság-állomány fenntarthatóságának problémájával. A brazil kormányok előtt álló feladat a kilencvenes évek végén összetett volt: az adósságállomány stabilizálása, a tagállami és az önkormányzati költségek hatékony kontrollja, az állam minden szintjén jelentkező kimentési politika felszámolása, a költségvetési folyamat ésszerűsítése, középtávú makrotervezési keret bevezetése és a transzparencia megteremtése. (121. oldal) A kilencvenes évek közpénzügyi reformjait áttekintve a szerzők arra jutottak, hogy a numerikus szabályok önmagukban kevésnek bizonyultak volna a Kopits által is kárhóztatott kimentési politika és az ebből fakadó további eladósodás felszámolásában. A fiskális szabályokat azonban sikeresen ötvözte Brazília olyan különféle, a költségvetési folyamatot körülbástyázó eljárási előírásokkal, illetve a transzparencia erősítését szolgáló szabályokkal, amelyek már együttesen képesek voltak arra, hogy megszüntessék a szerkezeti egyensúlytalanságokat és jelentősen javítsák a makrogazdaság irányításának minőségét. (127–128. oldal) Emlékezzünk, korábban

Hausmann (a kötet 3. fejezetében) általános-ságban maga is amellet érvelt, hogy a feltörekvő országok problémája valójában az, hogy azonos adósságállomány mellett is csak jóval magasabb kockázati felár mellett képesek csak a piacról finanszírozni állami költségeiket. Ezért számukra a hiteles adósságmérséklő politika élet-halál kérdése. A megoldást nála is a közpénzügyek vitelének minőségi javítása jelentette.

A közép-kelet-európai régióknak sajnos nem sok hely jutott a kötetben. Az egyik üdítő kivétel *Fabrizio Coricelli* és *Valerio Ercolani* (Siena-i Egyetem) írása, amelyben a szerzők Magyarországot, Lengyelországot, Szlovéniát és Romániát vizsgálva megállapítják, hogy az újonnan csatlakozók költségvetési hiánya alapvetően strukturális eredetű, fiskális politikájukra a prociklikusság jellemző, valamint közberuházásaik aránya messze felülmúlja az EU régi tagjait. E három tényezőt a rendszerváltó országok specifikumaiként írják le. Következésképpen a szerzők a Stabilitási és Növekedési Paktum általuk szigorúnak és merevnek vélt fiskális szabályainak változtatásáért szállnak síkra. Javaslatuk szerint az Európai Bizottságnak, illetve a miniszteri tanácsnak a továbbiakban az országok strukturális egyenlegeire kellene fókuszálnia, illetve megoldást jelenthetne a brit fiskális szabályok átvétele, nevezetesen az aranszabály alkalmazása (folyó kiadásokat deficitből tilos finanszírozni) és a fenntartható adósságállomány megcélzása. Érdekes egyébként, hogy áttekintve az európai szabályozást, az Európai Bizottság két kiváló elemzője, *Marco Buti* és *Gabriele Giudice* – akik egyébként mindketten a Stabilitási és Növekedési Paktum megtartásának élharcosai az unióban – a kötet 7. fejezetében maguk is egyértelműen amellet foglalnak állást, hogy a paktumban lefektetett adósság- és hiányszabályok nem volnának megfelelők Latin-Amerikában, ehelyett a hiány szinten tartására a strukturális elsődleges egyenleg többletét írják elő a feltörekvőknek. (107. oldal) Ebből

persze két, egymástól jelentősen eltérő következtetésre juthat a magyar olvasó:

- Közép-Kelet-Európa országai már régen nem tekinthetők feltörekvő piacú országoknak, sőt az EU tagjaként a legfejlettebbek klubjában találva magukat, régióink államaik már nincs szükségük a szabályok ilyesfajta flexibilis értelmezésre, vagy
- a szerzők fontosabbnak tartják a jelenlegi status quo bármi áron való fenntartását az EU-ban (és ezért nem említik Latin-Amerika mellett Közép-Kelet-Európát is), semmint hogy belemenjenek egy olyan vitába, amely könnyen Pandora szelencéjének bizonyulhat.²

Érdekes dolgot ad közre a nem megújítható erőforrásokban (különösen olajban) gazdag országokban alkalmazott szabályokról Olav Bjerkholt (Oslói Egyetem) és Irene Niculescu (Venezuelai Központi Egyetem). Összehasonlító tanulmányukban kimutatták, hogy ezekben az országokban nem alkalmazhatók az olyan merev szabályok, amelyek pusztán a hiányra adnak előírást, mivel a nyersanyag ára külső tényezők függvénye, és ezért jelentős volatilitásnak van kitéve a büdzsé bevételi oldala. Ehelyett a fiskális szabályok egy rugalmasabb formáját ajánlják (mint például a ciklikus hatásokat figyelembe vevő strukturális hiánymutatót), amelyet azután célszerű kombinálni olyan pénzalapokkal is, amelyek egyfelől stabilizációs eszközként szolgálnak, másfelől pedig az oktatás, egészségügy, infrastruktúra területein felhasználható megtakarításokat termelnek. (169. és 178. oldal) Ez a kettős rendszer, kiegészítve a transzparenciát erősítő előírásokkal, képes lehet arra, hogy az erőforrások kiaknázásából származó vagyon felhasználását egyszer s mindenkorra depolitizálja (lásd például Ecuador esetét).

Az, hogy az olajgazdagság átok is lehet a gyenge fiskális fegyelem, illetve a szerkezeti reformok halogatása okán, Mexikóban sem új keletű felismerés. *Andrés Conesa* és szerzőtár-

sai (a mexikói pénzügyminisztériumból) az országban a kilencvenes évek második felében bevezetett fiskális szabályok alkalmazásáról elmondják, hogy azok ugyan távolról sem tökéletesek még, de a javuló kiadáskontroll és az adóbevégyűjtés hatékonyságának növekedése együttesen a közszektor hitelezési igényét az 1998-as 6,3 százalékról (GDP-ben) 2002-re 2,7 százalékra szorította le. (135. oldal) Kimerítően dokumentálták a szerzők, hogy a numerikus szabályok támogatására milyen egyéb, főként a költségvetés tervezését, elfogadását és végrehajtását kísérő előírásokat vezettek be az országban azért, hogy megteremtsék a költségvetési politika kiszámíthatóságát és hitelességét. Így például, ha a bevételek elmaradnak a tervezettől, azt egy stabilizációs alapról kell a kormánynak fedeznie, és ha onnan sem lehet (mert nem töltötték fel időben), akkor a közkiadásokat kell mérsékelni. A jó időkben befolyt többletbevételek is csak részben fedezhetik a költségvetés folyó hiányát. A pluszbevételek negyede ugyanis a tartalékalap feltöltését szolgálja, fele pedig kötelezően közberuházásokra fordítódik. (133–134. oldal)

■ A kötet *harmadik részében* a tagállami, illetve tartományi szintű fiskális szabályok alkalmazásának lehetőségeiről olvashatunk. *Miguel Braun* és *Mariano Tommasi* (San Andrés-i Egyetem) játékelméleti modelljükben arra figyelmeztetnek, hogy az egyes szintek közötti koordináció nélkül nem képzelhető el tartós fiskális figyelem. Hiába a központi kormányzat felelősségteljes pénzköltése, ha azt nem egészíti ki az egyes – jellemzően nagy mértékű autonómiával bíró – tartományok, államok önmegtartóztatása. A tételt *Kalpana Kochhar* és *Catriona Purfield* (IMF) India példájával igazolják. (Purfield neve ismerős lehet a magyar olvasóknak is. Az IMF-nél 2003-ban publikált *Fiscal adjustment in transition countries: evidence from the 1990s* című dolgozata kimerítően és kellő objektivitással számol be a kilencvenes évek fiskális politikai kihívásairól és hibáiról.)

A szerzők alapos és átfogó képet nyújtanak az indiai közpénzügyek állapotáról, hangsúlyozva, hogy a robusztus növekedés és az utóbbi időben tapasztalt nyitás ellenére a makrogazdasági menedzsment terén számos tennivalója akad még az országnak. India a kilencvenes évek vége óta 10 százalék vagy a fölötti hiányt termelt évente, amivel adósságállománya 2002-re elérte a 80 százalékot. (200. oldal) Hogy ennek ellenére mégsem kell(ett) válságtól tartania az országnak, annak oka a továbbra is viszonylag zárt hazai pénzügyi rendszer (állami bankok), a magas hazai (kényszerű) megtakarítások, illetve az adósság hazai valutában történő denominálása és viszonylag hosszú lejáratú szerkezete. (201–205. oldal) Mindazonáltal a fiskális lazulás jelentős növekedési költségekkel járt, amelyet – hasonlóan más fejlődőkhöz – főként a szegényebb néprétegek éreztek meg. (198. oldal) A szerzők ugyan üdvözlik a központi kormányzat erőfeszítéseit, amelyet leginkább a 2003 óta érvényben lévő Fiskális Felelősség és Költségvetési Tervezés törvény fémjelez, de egyben kétségeiknek is hangot adnak amiatt, hogy Indiában még mindig az a fajta alulról felfelé építkező megközelítés a jellemző a költségvetési politikában, amely nagyfokú autonómiát biztosít az egyes államoknak, amelyek ezzel rendre élnek (illetve visszaélnék) – jelentős hiányokat halmozva fel évről évre. A megoldást abban látja a két szerző, ha Brazíliához hasonlóan, Indiában is egy erősebb központi, felülről dirigált fiskális tervezés valósulna meg a nem túl távoli jövőben.

Az, hogy egyes tagállamok mégis fogantatásának bizonyos önmegtartóztató előírásokat, Indiában sem ritka ugyan, de ez ott inkább csak kivételnek számít. Ezzel szemben, ahogyan azt az eurózóna kapcsán *Fabrizio Balassone*, *Daniele Franco* és *Stefania Zotteri* (Olasz Nemzeti Bank) tanulmányából megtudhatjuk, számos tagország fogadott el saját, nemzeti törvényeibe ágyazottan egy olyan belső stabilitási paktumot, amelynek nyilvánvaló célja az, hogy kormány-

ikat (sőt a tartományi vezetőket) rászorítsa a fiskális politikai fegyelem megteremtésére. Különösen jól sikerült ez a próbálkozás Spanyolországban, Ausztriában és Belgiumban, illetve kísérletek történtek regionális szintű szabályozásra Olaszországban és Németországban is, bár e két utóbbi ország nem tudott még felmutatni igazán meggyőző eredményeket.

■ A kötet utolsó fejezete, amelyet *Christian Y. Gonzalez* (Georgetown-i Egyetem), *David Rosenblatt* és *Steven B. Webb* (Világbank) jegyezik, a harmadik rész elején található játékelméleti modell gyakorlati megvalósulásaként is értelmezhető. Három latin-amerikai országot vizsgálva mutatják ki a szerzők, hogy a kormányzati szintek közötti nem megfelelő felelősségdelegálás szükségszerűen szül konfliktust. A kormányzat és a tagállamok/tartományok közötti transzferek áramlását vizsgálva Argentínában (hosszabban), illetve Kolumbiában és Mexikóban (rövidebben) azt találták, hogy a központ teljes körű garanciája a tartományi transzferkifizetésekre jelentős mértékben növeli az erkölcsi kockázat kialakulását és beágyazódását az alsóbb szinteken. A garantált kifizetések ugyanis nemcsak ellustítják a tagállamok politikusait, de egyben ösztönzik is őket arra, hogy minél kisebb mértékben koordinálják tevékenységüket a központtal. A három szerző a megoldást értelemszerűen a koordináció, illetve a felelősségmegosztás erősítésében látja, amelynek konkrét formája egy olyan fiskális politikai szabály lenne, ami a kormányzat szintjei közötti kockázatmegosztást szentesíti, illeszkedve az adott ország sajátosságaihoz.

■ Összefoglalva elmondható, hogy a kötet hasznos és élvezetes olvasmány lehet mindazoknak, akik aggódó figyelemmel tekintenek a mind későbbre tolódó magyar euróátvételre, és szeretnének végre kapaszkodót lelteni ahhoz, hogy miként lehetne megteremteni a költségvetési politika depolitizálását, biztosítva ezzel a hosszú távon is fenntartható közpénzügyek vitelét az országban. A kötet számos általános és

gyakorlati, országtanulmányokkal gazdagon illusztrált útmutatót kínál a témában. Különösen szimpatikus a szerzőknek az a hozzáállása, hogy nem állnak ki a fiskális szabályok minden körülményre tekintet nélküli pártolása mellett. Ehelyett azt vállalják fel, hogy rámutassanak: hol, milyen feltételek teljesülése esetén válhat(ott) a fiskális politikai szabály a siker egyik

zálogává. Az mindenesetre világosan kirajzolódik, hogy immár nemcsak a világ fejlett felén, hanem az úgynevezett feltörekvő piacgazdaságú országokban is mind népszerűbb ez a megoldás a hitelesség megteremtésére. A magam részéről várom a folytatást – amelyben talán lesz már egy sikeres magyar fejezet is.

Benczes István

JEGYZETEK

¹ Az idézetek itt és a továbbiakban a recenzio szerzőjének fordításában. – A szerk.

² Lásd erről a dilemmáról bővebben Buti et al. (2003)

IRODALOM

BUTI, M.–EIJFFINGER, S.–FRANCO, D. (2003): Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment? *European Economy, Economic Paper, 180. szám*

KOPITS, GY. (2001): Fiscal Rules: useful policy framework or unnecessary ornament, *International Monetary Fund, Working Paper, 145. szám*

KOPITS, GY.–SYMANSKY, S. (1998): Fiscal policy rules, *International Monetary Fund, Occasional Paper, 162. szám*

PURFIELD, C. (2003): Fiscal adjustment in transition countries: evidence from the 1990s, *International Monetary Fund, Working Paper, 36. szám*

Új hangsúlyok a Világbank és a számvevőszékek kapcsolatában

Egy világbanki szeminárium tanulságai

A Világbank és az állami számvevőszékek, illetve az utóbbiakat tömörítő nemzetközi szervezet, az INTOSAI közeledésének folyamata már évekkal ezelőtt elindult. A közeledés alapjául az a felelősségérzet szolgál, amelyet mindkét intézményrendszer a közpénzek megfelelő és hatékony felhasználása, a jó pénzügyi irányítás, a közigazgatási tevékenységek eredményes elvégzése, az állami irányító hatóságok és a közvélemény objektív jelentéseken keresztül történő tájékoztatása iránt tanúsít.

A Világbank és a donorországok számára az együttműködést közvetlenül is értékessé teszi, hogy a számvevőszékek tevékenysége jelentős mértékben elősegítheti a támogatások céloknak megfelelő felhasználását. Ez is arra ösztönözte a Világbankot, hogy stratégiát dolgozzon ki: miképpen képes a számvevőszékek tevékenységét támogatni és megerősíteni.

E törekvések, valamint a Millenniumi Fejlesztési Célok megvalósításának fontosságát ajánlotta megnyitó beszédében *James Adams*, a Világbank alelnöke az Állami számvevőszékek kapacitásának fejlesztése: lehetőségek és kihívások címet viselő szemináriumon¹ a világbanki résztvevőknek és néhány, előadás tartására meghívott szakértő figyelmébe. Az alelnök kritikusan megemlítette azt is, hogy a Világbank az elmúlt tíz évben több milliárd USA dollárt fordított a közpénzügyek irányítási rendszerének fejlesztésére a fejlődő –

elsősorban afrikai – országokban, de a kívánt eredményt nem érték el.

A Világbank részéről a szeminárium fontosabb céljait *Rafika Chaouali*, a bank vezető pénzügyi irányítási szakértője négy pontban foglalta össze:

- alapvető része, kifejeződése a számvevőszékekkel folytatott együttműködésnek;
- alkalom a Világbank munkatársainak arra, hogy megismerkedjenek a számvevőszékek előremutató reformatapasztalataival;
- tapasztalatcserét folytassanak a közpénzügyi irányítási rendszereket érintő kihívásokról és
- megismerjék, hogy a Világbank hol, kitől, milyen közreműködésre számíthat a hatékony partnerség jegyében.

A RÉGIÓK ÁTTEKINTÉSE

E célok eléréséhez jó kiindulási alapot teremtettek azok a világbanki szakértők által tartott beszámolók, amelyek az egyes világbanki régiókat mutatták be. Mint szinte mindenben, a régiók a számvevőszéki jellemzők tekintetében is nagy változatosságot mutatnak. Közülük e beszámoló keretében pusztán néhány említésére nyílik mód.

Az *afrikai régióban* a számvevőszékek teljesítőképesége nagymértékben különbözik egymástól, a fejlesztési programok kidolgozása

többnyire csak a tervezetknél tart. A megvalósítást szinte mindenütt nehezíti a pénzforrások és a szakemberek hiánya. Gondot okoz az is, hogy mind minőségét, mind intenzitását tekintve nem kielégítő a számvevőszékek és a parlamentek kapcsolata. Ezzel is összefügg az a nem kívánatos jelenség, hogy gyakran hoznak létre új ellenőrző szervezeteket és így gyengítik a már létező számvevőszékek szerepét.

Az európai és közép-ázsiai régió sok országában még kihívást jelent az ellenőrzésekhez szükséges jogi és intézményi keretek kiépítése, a működési függetlenség megeremtése és a törvényhozókkal való kapcsolatok javítása. A régió belül a legjobb számvevőszéki teljesítményt az EU8-országok nyújtják. Közülük – *Patrick Mordacq*, a szeminárium felkért szakértő szervezője, a francia számvevőszék korábbi főszámvevője és az OECD Külső Ellenőrzési Bizottságának elnöke szerint – Magyarország és Lengyelország jár az élen.

A latin-amerikai és a karibi régió országai jelentős fejlődést értek el a számvevőszékek törvényi és függetlenségi helyzetének javításában, de a pénzügyi és működési függetlenség, valamint a ténylegesen rendelkezésre álló pénzügyi források nagysága még nem elég a hatékony külső ellenőrzéshez. Általános probléma az is, hogy a számvevőszéki véleményeket és javaslatokat alacsony arányban hasznosítják.

A közel-keleti és észak-afrikai régió számvevőszéki gyakorlatára az igen nagyfokú változottság jellemző: a bírósági és az angolszász típusú számvevőszékek felügyelete a kormánytól az államfőn át a parlamentig terjed. A kapacitásfejlesztésre nagy az igény, ám néhány ország donorországokkal fenntartott kapcsolata nem kielégítő. A számvevőszékek nem auditálják a világbanki projekteket.

A dél-ázsiai régióban jelentős tradíciókkal rendelkezik az ellenőrzési kultúra. Nehézséget a pénzügyi és adminisztratív függetlenség alacsony színvonala, velejáron a gyakori pénzügyminisztériumi beavatkozások okoznak. Nem kielégítő

az ellenőrzési eredmények megismerési lehetősége, valamint itt is jellemző, hogy az elfogadott és érvényesített számvevőszéki vélemények és javaslatok aránya alacsony. A világbanki projektek nagy részét a számvevőszékek auditálják.

A kelet-ázsiai régió belül Kínában az ellenőrzés a hazai finanszírozású projektek mellett a támogatásból finanszírozottakra is kiterjed. Mongóliában a nemzetközi standardok átvétele, Vietnamban és Kambodzsában a belső ellenőrzés fejlesztése áll előtérben. Indonéziában az ellenőrzési kapacitás bővítésén van a hangsúly.

TENDENCIÁK AZ ELLENŐRZÉSBN

E – példákkal illusztrált – diagnózis és a meghívott, fejlett országok szakértői által ismertetett tapasztalatok alapján néhány összegző megállapítás tehető az állami számvevőszékek tevékenységére jellemző fejlődési irányzatokról.

■ A tapasztalatok azt mutatják, hogy a számvevőszékek működésének jogi környezete és a közpénzügyi rendszerek irányítási jellemzői eltérőek. A szemináriumon abban egyetértés volt: a közpénzügyi reformok hatékonyabb segítésének egyik akadálya, hogy – miközben lassú előrehaladás tapasztalható – nem érvényesül megfelelően a számvevőszékek függetlensége. Ennek öt eleme – a jogi, a működési, a pénzügyi, a vezetési/adminisztratív függetlenség és a szabad tájékoztatás – közül leggyakrabban a pénzügyi függetlenség és a vezetők politikai szempontból történő kiválasztása miatt a vezetési/adminisztratív függetlenség nem tud érvényesülni. Emellett is, mint arra *Sheila Fraser*, Kanada főszámvevője rámutatott, a legkritikusabb – még a fejlett országokban is – a pénzügyi függetlenség elérése.² A kérdés fontosságát (súlyosságát!) jelzi, hogy Kanadában Karta kérésül a függetlenségről.

■ A hatékonyabb számvevőszéki tevékenység másik fő akadálya – mint a régióknál láttuk – az ellenőrzési kapacitások szűkössége. Ez elsősor-

ban a számvevők szakmai felkészültségének alacsony színvonalában jelentkeznek. A hatékonyabb ellenőrzést akadályozza az is, hogy korlátozzák a számvevők információhoz jutását, például fontos költségvetési kiadási tételre a mandátumaikon kívülre tekintenek, továbbá az is, hogy a számvevőszékek számára megnehezítik a hatékony munkakapcsolatok kialakítását a pénzügyminisztériumokkal és más minisztériumokkal, állami szervekkel. Az ellenőrzési kapacitások fejlesztése ezért kiemelt feladat, megoldása elsősorban a fejlődő országokban sürgető. *Henrik Otbo*, Dánia főszámvevője nagyra értékelte a Világbanknak azt a kezdeményezését, hogy a szemináriummal erre a fontos területre irányította a figyelmet. Ezzel összefüggésben *David Walker*, az Egyesült Államok főszámvevője hangsúlyozta: az ellenőrzések minőségi színvonalát emelni szükséges, s ennek eléréséhez – kiemelve a Világbank szerepét – nélkülözhetetlennek tartotta a lehető legszorosabb nemzetközi együttműködést. Mindketten rámutattak: a számvevőszékek megérdemlik a bizalmat. Az USA főszámvevője ezt még a saját személyes tapasztalatával is alátámasztotta, hogy – fejlettebb tevékenységi szinten – az állami számvevőszékek szakmai színvonala egyáltalán nem marad el a magán auditáló/tanácsadó cégek színvonalától.

■ A világban – állapították meg a szakértők egyöntetűen – nem kielégítő a számvevőszéki ellenőrzések eredményeinek ismertsége és felhasználása. Az ellenőrzések tapasztalatait az állampolgárok nem ismerik széles körűen, s ez korlátozza befolyásukat a közpénzügyi rendszer korszerűsítésének folyamatára, valamint abban is szerepet játszik, hogy a számvevőszékek tevékenységükben nem vagy alig alkalmazzák a kockázatelemzés módszerét. Akadályt jelent továbbá: a döntéshozó kormányokban gyakran nincs kellő akarat a számvevőszéki javaslatok megvalósítására és nem megfelelő a munkakapcsolat a parlamentek (azok bizottságai), valamint a számvevőszékek között. Ezt a hiányosságot Patrick Mordacq a számvevő-

székekkel kapcsolatban fennálló elvárási szakadék kifejezéssel jellemezte. A fejlődő és átalakuló országokra vonatkozóan határozottan állította: a számvevők gyakran igencsak szűkre szabják tevékenységük körét és így csak „ellenőrök”, ahelyett, hogy a pénzügyi reformok segítői lennének. Nos, ennek az átalakulásnak az elérését kell elősegíteni a számvevőszékek kapacitásának erősítésével – az alaposabb képzésen, a jobb szervezethez, a korszerűbb módszertanok alkalmazásán, az ellenőrzések formális jellegének kiküszöbölésén stb. keresztül – és az előrettekintő tanácsadási tevékenység esetleges tévedési lehetőségeinek (kockázatainak) bátrabb vállalásával.

Ez utóbbi tevékenység kibontakoztatását szolgáló módszerek közül jelentős figyelem irányult a kanadai és a magyar gyakorlatra. Kanadában egy önálló, semleges fórumként működő szervezet, a Kanadai Átfogó Auditálási Alapítvány (Canadian Comprehensive Auditing Foundation) segíti a számvevőszéki tevékenység hatásosságának növelését a számvevők, a kormányzati menedzserek és a választott képviselők szolgálatával, illetve a velük való partneri együttműködéssel. Ez a szolgálat az elszámoltathatóság erősítésétől kezdve, a kutatáson keresztül, az oktatásig terjedő tevékenységek végzését öleli fel. A kutatási tevékenység keretében – például – a közszféra teljesítményéről készült beszámolók készítéséhez dolgoztak ki alapelveket oly módon, hogy sokoldalú konzultációkat folytattak az említett három partneri célcsoport képviselőivel. Egy másik példa: az alapítvány a parlamenti bizottságok számára kiadványokban foglalja össze a számvevők legfontosabb ajánlásait.

Hasonló tevékenység jellemzi a magyar gyakorlatot is. Az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézete a legjobb nemzetközi gyakorlatoknak, illetve ezek tapasztalatainak bemutatása mellett összefoglaló-elemző tanulmányokban értékeli a közpénzügyekkel kapcsolatos fejlődési tendenciákat és kiemelt figyelmet fordít a közpénzügyi rendszerben szükséges reformok cél-szerű irányainak bemutatására.

A számvevőszékek előrettekintő tanácsadó tevékenységének fejlesztése azonban nem tekinthető parttalan folyamatnak. Az országok adottságainak sokoldalú mérlegelése alapján lehetséges kitapintani, hogy – *David Walker*, az USA főszámvevőjének szavaival – hol van az a határ, amelyet már nem célszerű átlépni.

■ Napjainkban a közpénzügyi irányítási rendszerekben érezhető konvergencia valósul meg. Ez a globalizációval összefüggő változás kihat a pénzügyi ellenőrzési tevékenységre is.

A szeminárium előadásaiból és vitáiból – némi bátorsággal – megkísérelhető a pénzügyi ellenőrzésben végbemenő változások, jelentkező tendenciák rövid áttekintése.

- A pénzügyi/szabályossági ellenőrzés nélkülözhetetlen, de nem elégséges a fenn tartható fiskális pozíció eléréséhez. Szükséges, hogy a teljesítmény-ellenőrzés kerüljön előtérbe, ez legyen az alapérték a számvevőszékek munkájában.
- A teljesítmény-ellenőrzés növekvő szerepével erősödik az ellenőrzés decentralizált jellege, amely más számvevői képességeket és információkat igényel. (A decentralizáció előrehalad a belső ellenőrzésben is.) A program költségvetés terjedő gyakorlata szintén igényli a decentralizáció – jóllehet új szemléletű – erősítését.
- Részben ugyancsak a teljesítmény-ellenőrzések növekvő szerepével összefüggésben mind nagyobb jelentőségre tesz szert az ex post ellenőrzés az ex ante ellenőrzéssel szemben.
- A jó kormányzás számára az átláthatóság és az elszámoltathatóság egyre fontosabb általános követelmény. Az elszámoltatha-

tóság feltétele a transzparencia, ezért a két kritérium elválaszthatatlan egymástól.

- A pénzügyi ellenőrzési tevékenységben a belső kontrollmechanizmusok és a független belső ellenőrzés funkcióit és feladatait egymással összehangoltan, a számvevőszéki ellenőrzésben jellemzően alkalmazott szemléletek és módszerek felhasználásával célszerű kiépíteni.
- A közszolgáltatások ellátási modelljei oly módon változnak, hogy azokban nő az úgynevezett háttérintézmények, a kiszervezések, valamint a köz- és magánszféra partnerségén alapuló (PPP-) projektek szerepe. A számvevőszékek kapacitásának fejlesztését ezért úgy kell megvalósítani, hogy képessé váljanak e változással járó kihívásoknak is megfelelni.

■ A szemináriumon tapasztaltak is bizonyítják: az állami számvevőszékek nem sziget-szerű, egyedülálló intézmények, hanem fontos részei a közpénzügyek irányítási rendszerének. Ezért a Világbank szakértői állománya a jövőben még szorosabban és hatásosabban kíván együttműködni a számvevőszékekkel. A Világbank és a számvevőszékek közötti stratégiai együttműködés elősegíti az INTOSAI 2005–2010. évi stratégiai, megújulási tervének erőteljes támogatását, a stratégia négy fő célja közül az első kettőnek, a szakmai standardok és az elszámoltathatóság érvényesítésének és az intézményi kapacitásfejlesztésnek a megvalósulását. A leírtak összefoglalásaképpen megállapítható, hogy a szeminárium minden tekintetben elérte a célját.

Báger Gusztáv

JEGYZETEK

¹ A szemináriumot 2006. május 3–4-én rendezték Washingtonban. A Világbank a számvevőszéki teljesítmények elismeréseként hívta meg az előadókat a panelbeszélgetésekre, így Ausztrália, Franciaország, Dánia, Kanada, Lengyelország, Magyarország, Nagy-Britannia és az Egyesült Államok számvevőszékeinek képviselőit.

² Magyarországon 2004 óta különösen érvényesül az ÁSZ pénzügyi függetlensége, tekintve, hogy költségvetési előirányzatának tervezetét közvetlenül nyújtja be az Országgyűlésnek.