Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

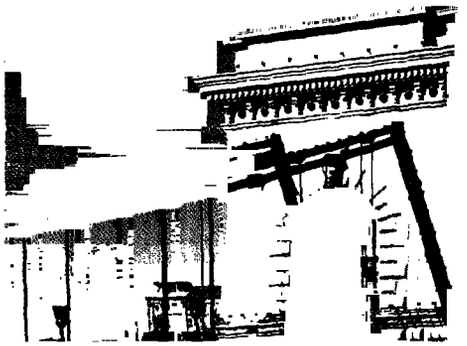
A VILÁGBANK ORSZÁGTANULMÁNYA

19923 vol 1
June 2000

Magyarország

az Európai Unió kapujában

Hungary: On the road to the European Union



A VILÁGBANK ORSZÁGTANULMÁNYA

Magyarország

az Európai Unió kapujában

Világbank
2000. június

Copyright © 1999 és © Hungarian Translation

Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank / Világbank
1818 H Street, N.W. Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Minden jog fenntartva.
Az angol nyelvű kiadás az USA-ban készült.
EIső kiadás: 1999. november
Magyar kiadás: Magyarországon készült 2000 júniusában.

A Világbank országtanulmányai a bank eredetileg belső használatra szánt jelentései. E tanulmányok folyamatos elemzés részei, amelyek a tagországok gazdasági helyzetét, az ezzel összefüggő tényezőket vizsgálják.

A jelentések egy részét igyekszünk rövid időn belül megjelentetni, hogy hozzáférhessenek az adott ország kormányának tagjai, a tudományos és üzleti élet, a pénzügyi szféra képviselői, valamint a nemzetközi fejlesztéssel foglalkozó szervezetek tagjai. Az átfutási idő rövidsége miatt a jelentés szövege nem ment végig a szokásos nyomdai előkészítési, ellenőrzési eljárásokon, és a Világbank nem vállal felelősséget az esetlegesen előforduló hibákért. Az országtanulmányban idézett források egy része közvetlenül nem hozzáférhető, tájékoztató jellegű vagy belső használatra készült dokumentum.

A Világbank nem garantálja, hogy a kiadványban szereplő adatok pontosak, ezért a felhasználásukból eredő következményekért nem vállal felelősséget. Az országtanulmány-kötetekben esetleg található térképeken feltüntetett határok, színek, elnevezések és más információk nem képviselik a Világbank ítéletét e területek jogi státuszára vagy ezen határok elismerésére vagy elfogadására vonatkozóan.

A kötet anyaga szerzői jogvédelem alatt áll. Mindamellett a Világbank örömmel veszi munkáinak terjesztését, és általában rögtön megadja az erre vonatkozó engedélyt.

A Világbank engedélyezi a kötet vagy annak részeinek sokszorosítását belső vagy személyes használatra, meghatározott ügyfelek belső vagy személyes használatára, illetve oktatási célokra, feltéve hogy a kérelmező a megfelelő díjat közvetlenül befizeti a következő címre: Copyright Clearance Center, Inc., Suite 910, 222 Rosewood Drive, Danvers, Massachusetts 01923, U.S.A. , telefon: 978-750- 8400, fax: 978-750-4470. Sokszorosítás előtt, kérjük, keresse meg a fenti címet!

Amennyiben külön részeket vagy fejezeteket kíván újranyomatni, faxolja kérését a szükséges információkkal a következő címre: Republication Department, Copyright Clearance Center, fax: 978-750-4470.

ISBN 0-8213-4618-0
ISSN: 0-0253-2123

A borítólapon a Lánchídról készült fénykép Rafael Csaba (MTI) munkája.

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data has been applied for.

TARTALOMJEGYZÉK

Kivonat ix
Valutanemek és egyenértékük xi
Mozaikszavak és rövidítések jegyzéke xi
Köszönetnyilvánítás xiii

Összefoglaló 1

1. A gazdasági növekedés fenntartása, csatlakozás az Európai Unióhoz 21
Bevezető 21
Stabilizáció és talpraállás a 90-es évek második felében 22
Kifulladó növekedési pálya a 90-es évek első felében 22
Stabilizáció és a szerkezetátalakítási reformok felgyorsítása a 90-es évek második felében 22
Kiemelkedő teljesítmény a 90-es évek második felében 24
A külső egyensúly fenntartásának nehézségei 26
A kereskedelmi és a folyó fizetési mérleg alakulása 1998-ban 26
Küzdelem a tőkepiaci zürzavar következményeivel 28
AZ EU-tagság és a jövedelmszintek kiegyenlítése 30
Az EU-tagsághoz vezető út 30
Az EU-tagság és a jövedelemszintek közelítése 30
A magyar gazdaság kiindulási feltételei az EU-csatlakozás küszöbén 32
A fenntartható növekedés és a gyors jövedelemszint-kiegyenlítődés feltételeinek megteremtése 33
A fenntartható gyors növekedés stratégiájának a főbb elemei 33
A reformforgatókönyv 35
Az országjelentés célja és szerkezete 37

2. A fenntartható növekedés költségvetési feltételei 39
A középtávú költségvetési feltételeinek kereteinek áttekintése 39
Költségvetési kiigazítás a 90-es évek közepén 39
A középtávú költségvetési program és annak hozzájárulása a megtakarításokhoz és a növekedéshez 41
A költségvetési politika fenntarthatósága hosszabb távon 43
A nyugdíjreform 44
A kiindulási helyzet 44
A reform legfontosabb összetevői 45
A reform hosszú távú kihatásai 46
Megoldandó feladatok 47
Garancák a második pillér hozamára 48
Feladatok az egészségügyi ágazatban 50
Az egészségügyi reform szükségessége 50
A magyar egészségügyi reform főbb elemei 53
Az új rendszer költségvetési kihatásai 56
A helyi önkörmányzatok finanszírozása az EU-csatlakozás tükrében 58
Az önkormányzatok finanszírozása a 90-es évek elején 58
Az átláthatóság és a pénzügyi fegyelem bevezetésére tett kísérletek 59
Gazdaságpolitikai lehetőségek az EU-csatlakozás küszöbén 60

3. A külkereskedelem és a piacokon folytatott versengés 62
A külkereskedelem piaci alapokra helyezése 62
Csatlakozás az EU-piachoz – exportteljesítmény 63
Az EU felé irányuló export kétlépcsős bővülése 63
Az exportkosár-eltolódás az iparcikkek felé 64
A versenyképesség változása az EU-piacokon 65
Az EU-export versenyelőnyei (1989–1996) 66

A feldolgozási szint változása 67
Környezetszennyező termékek EU-exportja 68
A működőtőke-behozatal szerepe a szerkezetátalakításban és az exportteljesítményben 69
Összegzés: az ország helyt fog állni az egységes piacon 70
Verseny hazai pályán 71
Külkereskedelmi stratégia: fokozatos és egyenlőtlen liberalizáció 71
Az import-megkülönböztetés eredménye: magasabb termelői és fogyasztói költségek 73
A külkereskedelmi politika és az exportteljesítmény 74
Következtetések és főbb ajánlások 75

4. A pénzügyi szektor fejlődése 77
Bevezető 77
A bankszektor fejlődése az elmúlt évtizedben 78
Háttér 78
A bankrendszer jelenlegi struktúrája és teljesítménye 81
Erőforrásmobilizáció és -allokáció a bankrendszerben 82
Bankfelügyelet 84
A biztosítási szektor 85
A tőkepiac 87
Intézményi befektetők 89
Brókercégek 90
Várható kihívások 90
Kockázatkezelés 91
A hitelforrások eloszlása 92
A lakásépítés finanszírozása 93
Önkormányzat-finanszírozás 95
Megfelelni az EU- és az OECD-szabályoknak 96
Következtetések 97

5. Átalakulóban a vállalati szféra 99
Visszatekintés 99
Politikai háttér 99
Kúszó privatizáció, kacskaringós vagyonértékesítés 100
A privatizációs folyamat 100
Privatizációs eredmények 101
A bevételek felhasználása 101
A működőtőke-behozatal szerepe 102
A működőtőke-beáramlás forrásai és kedvezményezettjei 102
A működőtőke-behozatal előnyei 103
Megtörtént-e a szerkezetátalakítás? 104
Veszteséges közművállalatok 104
Csekély átmeneti pénzszűke a feldolgozóiparban 105
Szerkezetátalakítás és tulajdonviszonyok 106
A szigorú csődtörvény a szerkezetátalakítás szempontjából csekély jelentőségű volt 109
Leltár 111
Rövid áttekintés 112
A vállalatok formája és tulajdonviszonyai 112
Cégfinanszírozás 113
Összegzés és következtetések 114

6. Az infrastruktúra felkészítése az EU-csatlakozásra 116
Áttekintés az áram-, távközlési -, földgázszolgáltatóknál,
és az áruszállításban végrehajtott reformokról 117
Áramszolgáltatás 117
Távközlés 117

Földgázipar ... 118
Szállítás ... 119
Nemzetközi infrastruktúra-politikai fejlemények ... 119
Érdemi szabályozási kérdések ma és a jövőben ... 122
Tarifa-kiegyenlítés ... 122
Áramszolgáltatás ... 123
Távközlés ... 124
Gázszolgáltatás ... 124
Rákapcsolódási szabályok ... 126
Univerzális szolgáltatás finanszírozása versenysemleges mechanizmussal ... 127
A versenyalapú díjak rugalmassága ... 127
A közlekedési ágazat ... 128
Úton az Európai Unió felé: Összegzés és ajánlások ... 129
Áramszolgáltatás ... 130
Távközlés ... 131
Gázszolgáltatás ... 132
Úthálózat ... 132
Vasút ... 133
Közúti szállítás ... 134
Belföldi hajózás ... 135
Légi közlekedés ... 135
Városi közlekedés ... 135

7. A munkaerőpiac ... 137
Jelenlegi trendek ... 137
Foglalkoztatottság, aktivitási arány, munkanélküliség ... 137
Oktatás ... 139
Reálbérek ... 139
Milyen mértékben alkalmazkodott a munkaerőpiac? ... 140
Gazdaságpolitikai intézkedések és munkaerőpiaci erőforrás-kihelyezés ... 142
Bértárgyalási mechanizmusok ... 142
A foglalkoztatás feltételeinek szabályozása ... 143
A munkanélküliek támogatása ... 143
A passzív és aktív programokra fordított közpénzek ... 145
Adók és társadalombiztosítási járulékok ... 147
Az Acquis Communautaire megvalósítása ... 148
Összefoglalás és főbb ajánlások ... 149

8. Közigazgatás ... 151
Foglalkoztatás és bérezés a közszférában – hatékonysági kérdések ... 151
Foglalkoztatás a közszektorban ... 151
A közszféra bérkiadásai ... 153
A köztisztviselők és a közalkalmazottak bérezése: előtérben a hatékonyság ... 154
A köztisztviselői és a közalkalmazotti bérek közti különbségek ... 154
Különbségek a magánszektor és a közszféra bérei között ... 155
Új intézkedések a köztisztviselők rugalmasabb bérezése érdekében ... 155
Közsztisztviselői bérek és foglalkoztatási kérdések az EU-integráció kapcsán ... 156
Az EU-csatlakozás költségei a közigazgatásban ... 156
Emberierőforrás-gazdálkodás a közigazgatásban ... 157
Intézményi keretrendszer ... 157
Alkalmasságon alapuló gyakorlat ... 158
Alkalmassági vizsga ... 159
A teljesítmény értékelése ... 159
Előléptetés ... 159
Továbbképzés, karrierlehetőségek ... 160

Az EU-csatlakozás irányítása 160
Intézményrendszer 161
Emberi erőforrások 161
Ajánlások 162
Foglalkoztatás és bérezés a közszférában 162
Emberierőforrás-gazdálkodás a közigazgatásban 163
Az EU-csatlakozás irányítása 164

9. A mezőgazdasági és élelmiszeripari ágazat 165
A legutóbbi szerkezeti változások áttekintése 165
Mezőgazdasági támogatás: felülvizsgálatra szoruló program 167
Közvetlen költségvetési támogatás 167
Adókedvezmények 169
A termelők adóbevallásai, adócsalás 169
Nemzeti tartalékrendszer 169
Felkészülés az EU-csatlakozásra 169
Összhang a jelenlegi WTO- és CEFTA-egyezményekkel 170
A Közös Agrárpolitika (CAP) javasolt módosításai 170
Magyarország útban a feltételezett új CAP felé: támogatott árak és többletek 171
Magyarország útban a feltételezett új CAP felé: kormányzati eszközök és intézmények 171
Magyarország teljes jogú csatlakozásának további következményei 172
A szerkezeti változások finanszírozása, beruházások 173
Vidék- vagy területfejlesztés – ez a stratégia még véglegesítésre és megerősítésre szorul 173
A hosszútávú hatékonyság és az innováció akadályai 173
Termelési tényezők piaca 174
Termékpiacok: piaci eszközök és résztvevők 176
Az állami intézmények szerepe a hatékonyság javításában és az EU-előírások betartatásában 178
Piacszerzési stratégiák kialakítása 179
Összegzés és ajánlások 180

10. Környezetvédelem 181
Áttekintés, költségbecslések 181
A direktívák megvalósításának kizárólag az állami szektorra eső költségei 183
A direktívák megvalósításának elsősorban a magánszektorra eső költségei 183
A belföldi piac 183
Ipari szennyezés 184
Nagytávolságú légszennyezés 184
A városok levegőjének minősége 185
A direktívák megvalósításának közös költségei 185
Szennyvízgyűjtés és -tisztítás 185
Ivóvíz 188
Hulladékkezelés 188
A beruházási követelmények vonzatai 189
Állami szektor 189
Közműdíjak 190
A megvalósítás stratégiájára vonatkozó ajánlások 192

Referenciák 194
Statisztikai melléklet 198

Táblázatok

1.1. táblázat: Infláció és gazdasági növekedés egyes közép-kelet-európai országokban (1993-1998) 22
1.2. táblázat: Gazdasági mutatók (1993-1998) 23
1.3. táblázat: A profitkivonás és működőtőke-állomány aránya egyes országokban (1993-1997) 28
1.4. táblázat: A jövedelemszint közeledése az EU-átlaghoz Írország, Görögország, Spanyolország és Portugália esetében 31
1.5. táblázat: Az EU-tagországokhoz viszonyított jövedelemkülönbség behozásának időtartama években, különböző feltételek mellett 33
1.6. táblázat: A középtávú makrogazdasági forgatókönyv főbb számai 36

2.1. táblázat: Az állami költségvetés adatai (1993-1998) 39
2.2. táblázat: Az állami költségvetés bevételei (1994-1998) 40
2.3. táblázat: Az állami költségvetés kiadásai (1994-1998) 41
2.4. táblázat: Magyarország középtávú költségvetési programja (1998-2002) 42
2.5. táblázat: Jövedelempótlási arány és belső megtérülési ráta (IRR) konzervatív feltételezések mellett 49
2.6. táblázat: Jövedelempótlási arány és belső megtérülési ráta a garancia igénybevétele esetén 49
2.7. táblázat: Egészségügyi kiadások összesen, illetve az állami szektorban (1989-1998) 51
2.8. táblázat: A helyi önkormányzatok mérlege (1993-1998) 58

3.1. táblázat: Magyarország exportfelfutásának két szakasza 63
3.2. táblázat: Magyar exporttermékek az EU-ban – nemzetközi összehasonlítás (1992-1997) 64
3.3. táblázat: A magyar EU-export nagyságrendje (1989, 1993, 1997) 66
3.4. táblázat: A magyar EU-export összetétele erőforrásigény szerint (1989-1997) 67
3.5. táblázat: A magyar EU-export változásai feldolgozási állapot szerint (1989-1997) 68
3.6. táblázat: Magyarország EU-exportja környezetszennyező termékekből (1989-1997) 69
3.7. táblázat: Összesített működőtőke-behozatal egy főre, illetve a GDP-hez viszonyítva 69

4.1. táblázat: A pénzintézetek eszközállománya és a piaci kapitalizáció (1990-1998) 77
4.2. táblázat: A pénzintézetek eszközállománya, piaci kapitalizáció (1990-1998) 80
4.3. táblázat: Piaci kapitalizáció és forgalmi adatok (1990-1998) 88
4.4. táblázat: Éves tőzsdei forgalom a brókerházak tulajdonosi megoszlása szerint 90

5.1. táblázat: A feldolgozóipari cégek tulajdonviszonyai 100
5.2. táblázat: Működőtőke-behozatal a feldolgozóipari cégeknél (1992, 1996) 103
5.3. táblázat: A vállalati szektor veszteségei Magyarországon 105
5.4. táblázat: A feldolgozóipari cégek cash flow-ja néhány egymást követő évben 106
5.5. táblázat: Előretekintő adatsor, 1992-1997 107
5.6. táblázat: Visszatekintő adatsor, 1992-1997 107
5.7. táblázat: Bejegyzett cégek száma (1992-1997) 112

6.1. táblázat: A dereguláció kedvező hatása az USA gazdaságára 1990-ben 121

7.1. táblázat: Munkanélküliek százalékos megoszlása az állástalanság időtartama szerint 1992 és 1997 között 139
7.2. táblázat: A foglalkoztatottság ágazati megoszlása (1980-1997) 140
7.3. táblázat: Megszűnt és új munkahelyek a feldolgozóiparban (1992-1997) 140
7.4. táblázat: Egy alkalmazottra jutó hozzáadott érték a feldolgozóiparban, a vállalatok tulajdonviszonyai szerint (1992-1997) 141
7.5. táblázat: A juttatásban részesülő munkanélküliek aránya (1992-1997) 144
7.6. táblázat: Aktív és passzív munkaerőpiaci intézkedésekre fordított összeg (1992-1997) 146
7.7. táblázat: Aktív és passzív munkaerőpiaci intézkedésekre fordított összeg Magyarországon és az Európai Unióban (1996) 146
7.8. táblázat: Jövedelemadó-kulcsok az egyes sávokban (1998-1999) 147
7.9. táblázat: Társadalombiztosítási járulékok a bruttó bér százalékában (1995-2002) 148

8.1. táblázat: A közszféra alkalmazottainak száma egyes országokban 152
8.2. táblázat: Konszolidált államháztartás bérkiadásai (1993-1997) 154

10.1. táblázat: Az EU környezetvédelmi direktíváinak megvalósítási költsége 182
10.2. táblázat: A 81 legnagyobb magyarországi csatornavállalat lefedettségi mutatója (1997) 186
10.3. táblázat: A szennyvíz összegyűjtésének és tisztításának beruházási költségei 186
10.4. táblázat: Háztartások közműkiadásai különböző beruházási forgatókönyvek esetén 191

Ábrák

1.1. ábra: Gazdasági mutatók alakulása 25
1.2. ábra: Külső mutatók alakulása (1993-1998) 27
1.3. ábra: Az 1998-as nemzetközi pénzügyi válság hatása a pénzpiacokra 28

2.1. ábra: A felosztó-kirovó rendszer (PAYG) mérlegének alakulása három különböző forgatókönyv esetén 45
2.2. ábra: A felosztó-kirovó rendszer mérlege, és a megtakarítások alakulása 47
2.3. ábra: Összehasonlító betegségteher-adatok 51
2.4. ábra: Az egészségügyi rendszer várható költségei 57

3.1. ábra: Gépipari berendezések és szállítójárművek exportja a többi EU-ba irányuló exporttermékhez képest 65
3.2. ábra: A forint tényleges reál-árfolyama és a külkereskedelem fejlődése (1989-1997) 75

4.1. ábra: Piaci részesedés a bankok mérete szerint 81
4.2. ábra: Piaci koncentráció – Herfindhall-index 81
4.3. ábra: Tőkemegtérülési ráta 82
4.4. ábra: Egy alkalmazottra jutó eszközállomány 82
4.5. ábra: Pénzállomány, hitel, kamat és kamatrés 83
4.6. ábra: A biztosítási szektor nyereség/veszteség görbéje 86
4.7. Ábra: A életbiztositási piac összetételének változása 1992 és 1997 között, a legnagyobb biztosító vállalatok bruttó díjbevétele alapján 87
4.8. Ábra: Értékpapírok kereskedelme 1997-ben 88
4.9. ábra: Vállalati kötelezettségek- adósság/törzstőke arány 91
4.10. ábra: Lakásépítés finanszírozása 94

5.1. ábra: Csődeljárások száma Magyarországon 110
5.2. ábra: Felszámolások száma Magyarországon 111

7.1. ábra: A foglalkoztatottság alakulása Közép- és Kelet-Európa országaiban 138
7.2. ábra: A munkanélküliség alakulása Közép- és Kelet-Európa országaiban 138
7.3. ábra: A felsőfokú és az általános iskolai végzettségűek bérszínvonalának aránya (1986-1996) 141

9.1. ábra: A mezőgazdaság részesedése a GDP-ből és a foglalkoztatottságból 166
9.2. ábra: A mezőgazdasági munkaerő termelékenysége egyes EU-tagországokban és Magyarországon (1996) 166
9.3. ábra: Termelési és fogyasztói támogatások alakulása néhány országban 168

Keretek

4.1. keret: A bankszektor szerkezetátalakítása – kihívások és válaszok 79
5.1. keret: A magyar adórendszer és hatásai 113
6.1. keret: Piaci liberalizáció és szabályozási reform az Európai Unióban 122
7.1. keret: A magyarországi munkaerőpiac és az Acquis Communautaire 149
8.1. keret: A korábbi reformok öröksége 153
8.2. keret: A csatlakozási stratégia 161
9.1. keret: Útmutató a nemzeti EU-jogharmonizációs program megvalósításához 179

Kivonat

A jelen országtanulmány a magyar gazdaság átalakulását próbálja meg értékelni annak fényében, hogy az ország a következő évtizedben csatlakozni kíván az Európai Unióhoz (EU). Ennek megfelelően, a tanulmány elemzi az utóbbi évek gazdasági fejleményeit, elsősorban az 1997 óta történteket, foglalkozik ezeknek az éveknek intézményi fejlesztéseivel és szerkezetátalakítási reformjaival. A dokumentum az 1998-ban és 1999-ben Magyarországon járt világbanki küldöttségek jelentéseire támaszkodik.

A jelentés végső következtetése: Magyarország az élre került a gazdaságaikat átalakító közép-európai országok között, és jó esélyekkel pályázhat az Európa Uniós tagságra. Az ország a piacgazdaság megteremtésében kiemelkedő teljesítményt nyújtott. A vállalati és pénzügyi szféra mára nagyobbrészt magántulajdonúvá vált, hatékonysága egyre javul. Jelentős a külföldi tőke részaránya. A munkaerőpiac rugalmasságának köszönhetően a gazdaság szerkezete gyökeresen átalakult, miközben a munkanélküliséget sikerült – európai mérce szerint – alacsony szinten tartani.

Jelentős előrehaladást ért el az ország a kulcsfontosságú infrastrukturális nagyvállalatok privatizációjában és a működésüket szabályozó jogi keretek kialakításában is. A magyar áruk a nemzetközi piacokon, beleértve az EU-országok piacait is, versenyképesnek bizonyulnak, ami márcsak azért is örvendetes, mivel a magyar export háromnegyede ma már az EU-ba irányul. Az export teljesítménye, főleg 1996 óta, látványosan javul, s ami külön elismerésre méltó, erőteljesen felfutott a csúcstechnológiát, illetve a szellemi tőkét igénylő termékek értékesítése. Bár más átalakuló gazdaságokkal összehasonlítva a magyar gazdaság induló feltételei viszonylag kedvezőek voltak, a kiemelkedő teljesítmény, elsősorban a 90-es évek közepén sikeresen megvalósított stabilizációs programnak, valamint az évtized elején indított, és később felgyorsított szerkezetátalakítási reformoknak köszönhető.

A Magyarország előtt álló legfontosabb feladat jelenleg a stabilizáció eredményeinek megszilárdítása és a szerkezetátalakítás befejezése. Ezzel lehet elsősorban biztosítani a gazdaság versenyképességének megőrzését, illetve a jövedelmek gyors, tartós, és az EU-átlaghoz közelítő növekedését. A jelentés egyben felhívja a figyelmet, hogy a beruházások bővülésének jelenlegi ütemét, illetve a növekedésen alapuló gazdasági stratégiát külső egyensúlyhiány nélkül csak úgy lehet fenntartani, ha középtávon a költségvetés deficitje tovább csökken. A gazdaságszerkezet és intézményi szféra további korszerűsítése a következő lépéseket indokolja:

- Az egészségbiztosítást, a helyi önkormányzatok gazdálkodását és az infrastrukturális ágazatot érintő reformok végrehajtása. Noha a tervezett reformok közül néhány nem kötődik közvetlenül az EU-csatlakozás miatt átveendő új szabályozáshoz, a gazdasági stabilitás megőrzéséhez és a növekedés fenntartásához elengedhetetlenül fontosak.

- A nyugdíjreform, továbbá a pénzügyi szféra, a munkaerőpiac és a külkereskedelem jelenleg is sikerrel folyó szerkezetátalakítási reformjainak befejezése.

- A közigazgatási, környezetvédelmi és mezőgazdasági intézményrendszer finomítása, illetve további erősítése, az EU-irányelvekkel összhangban, végsősoron a csatlakozási folyamat zökkenőmentes és sikeres végrehajtása.

A 10 fejezetből és az összegzésből álló jelentés a várható EU-tagság szemszögéből nézve elemzi és méri fel a makrogazdaság, a költségvetés, illetve az egyes ágazatok és értékesítési piacaik alakulását.

Az 1. fejezet áttekinti a közelmúlt gazdasági fejleményeit, továbbá elemzi a növekedés és az EU jövedelemszintjéhez való közeledés lehetőségeit. Tárgyalja a középtávú makrogazdasági feltételrendszert, amelynek lényege, hogy a költségvetési deficit további lefaragásával lehetővé válik az EU jövedelemszintjéhez való közeledés felgyorsítása, miközben a külső egyensúly sem kerül veszélybe.

A 2. fejezet a költségvetés középtávú helyzetét részletezi, ennek megfelelően elemzi a nyugdíjrendszer, az egészségügy, valamint az önkormányzati rendszer finanszírozása terén szükséges reformokat.

A 3. fejezet a külkereskedelem-politikát veszi górcső alá, és rámutat azokra a teendőkre, melyek révén még az EU-hoz való csatlakozás előtt javítható a magyarországi vállalatok versenyképessége.

A 4. fejezet Magyarország pénzügyi szféráját méri fel, és az ágazat átalakításának végső, az EU-irányelvek betartását szem előtt tartó szakaszát, az átalakítás lehetséges módjait tárgyalja.

Az 5. fejezet a magyar vállalatok gazdasági átalakulásának folyamatát, illetve a végrehajtott szerkezetátalakítást elemzi, és a működőtőke-beáramlás jelenlegi szintjének fenntartását elősegítő javaslatokat tartalmazza.

A 6. fejezet az infrastrukturális ágazatot tekinti át, együtt a versenyt elősegítő további szerkezetátalakítási lehetőségekkel, valamint az ágazat működését szabályozó reformmal. Mindez része az EU piacain várható éles versenyre való felkészülésnek.

A 7. fejezet rámutat, hogy a munkaerőpiac hogyan járult hozzá az átmenethez, és több lépést is javasol a munkaerőpiac rugalmasságának növelésére, a foglalkoztatottsági szint emelésére és a munkaerő termelékenységének javítására.

A 8. fejezet azokat az intézményi reformokat vizsgálja, amelyek létfontosságúak ahoz, hogy az EU-csatlakozási tárgyalások lefolytatására, illetve a csatlakozás irányítására alkalmas, hatékony és professzionális köztisztviselői és közalkalmazotti réteg alakuljon ki.

A 9. fejezet olyan intézményi és gazdaságpolitikai lépéseket javasol, melyeknek révén a mezőgazdaság termelékenysége javulhat, termelése növekedhet, és az ágazat alkalmassá válhat az EU mezőgazdasági irányelveinek megvalósítására.

Végül, *a 10. fejezet* azt tárgyalja, hogyan lehet az EU környezetvédelmi szabványait minimális költséggel megvalósítani.

VALUTANEMEK ÉS EGYENÉRTÉKÜK

1 ECU = 259 HUF
US$1 = HUF 242

SÚLY- ÉS HOSSZMÉRTÉKEK

Metrikus (SI) rendszer

KÖLTSÉGVETÉSI ÉV:

Január 1-től december 31-éig

MOZAIKSZAVAK ÉS RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

AB	Állami Biztosító
ALOS	Átlagos benntartózkodási idő
APEH	Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal
APTF	Állami Bank- és Pénztárfelügyelet
AVRt	Állami Vagyonkezelő Részvénytársaság
AVU	Állami Vagyonügynökség
BB	Budapest Bank
BCE	Budapesti Értéktőzsde
BDC	Bank and Debtor Conciliation
BIS	Bank for International Settlements
BKV	Budapesti Közlekedési Részvénytársaság
BSE	Budapesti Részvénytőzsde
BUX	Budapesti részvénytőzsde-index
CAD	Capital Adequacy Directive (EU)
CAP	Common Agricultural Policy
CAR	Capital Adequacy Ratio
CBI	Central Budgetary Institution
CDC	County Development Council
CEE	Central and Eastern Europe
CEEC	Central and Eastern European Countries
CEFTA	Central European Free Trade Association
CIB	Central European Investment Bank
CMEA	Council for Mutual Economic Assistance
CSE	Consumer Subsidy Equivalents
CPI	Consumer Price Index
CSD	Civil Service Department (within the Ministry of Interior)
CSO	Central Statistical Office
EA	European Agreements
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	European Commission
EEC	European Economic Community
EFTA	European Free Trade Association
EAGGF	European Agricultural Guarantee and Guidance Fund
ERDF	European Regional Development Fund
ESF	European Social Fund
ESOP	Employee Stock Ownership Plan
EU	European Union
EUROSTAT	European Statistical Office
FDI	Foreign Direct Investment
FHB	Land and Mortgage Credit Bank
FSU	Former Soviet Union
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GDC	Gas Distribution Company
GDP	Gross Domestic Product
GDR	Global Depository Receipt
HIF	Health Insurance Fund
HIPA	Hungarian Institute of Public Administration
HR	Human Resources
HUF	Hungarian Forint
IAS	International Accounting Standards

IFI	International Financial Institution
IFS	International Financial Statistics (IMF publication)
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control (EU directive)
IRC	Interest Reconciliation Council
ISPA	Infrastructure EU pre-accession fund
K&H	Commercial and Credit Bank
KEF	Civil Servants' Interest-Conciliation Forum
KÉKI	Central Food Research Institute
KELER	Central Clearing House and Depository
MAHART	Inland Navigation Company
MATÁV	Hungarian Telecommunications Company
MAV	Hungarian State Railways
MCO	Managed Care Organization
MFN	Most Favored Nation
MHB	Hungarian Credit Bank
MKB	Hungarian Foreign Trade Bank
MoARD	Ministry of Agriculture and Regional Development
MoE	Ministry of Energy
MoF	Ministry of Finance
MoH	Ministry of Health
MoI	Ministry of Interior
MOL	Hungarian Oil Company
MSW	Municipal Solid Waste
MTCWM	Ministry of Transport, Communications and Water Management
MVM	Hungarian Power Company
MVMT	Magyar Villamos Művek Trust (electric utility)
N.A.	Not Applicable
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NBH	National Bank of Hungary (central bank)
NDIF	National Deposit Insurance Fund
NHP	National Health Plan
NIRC	National Interest Reconciliation Council
NPH	National Program of Harmonization
NTB	Non-tariff Barrier
O&M	Operation and Maintenance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OTC	Over the Counter
OTP	National Savings Bank
PAYG	Pay As You Go
P.E.	Person Equivalent
PIT	Personal Income Tax
PPI	Producer Price Index
PPP	Purchasing Power Parity
PSE	Producer Subsidy Equivalents
PSO	Public Service Obligations
RCA	Revealed Comparative Advantage (trade index)
REC	Regional Electricity Company
SAPARD	Agriculture (EU pre-accession fund
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries a joint of the OECD Center for Cooperation with the Economies in Transition and the EU PHARE program
SME	Small and Medium Enterprises
SOE	State-owned Enterprise
SPPA	State Privatization and Property Administration Company
SSI	State Secretariat for Integration
TEN	Trans-European Networks
TPA	Third Party Access
UA	Unemployment Assistance
UI	Unemployment Insurance
UWWT	Urban Wastewater Treatment (EU directive)
VAT	Value Added Tax
VOLAN	Inter-city Bus Company
WTO	World Trade Organization

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Ezt a jelentést a Világbank munkacsoportja készítette Michelle Riboud vezetésével (aki emellett a munkaügyi fejezethez is hozzájárult). A csoport többi tagja ábécé sorrendben: Pedro Alba (a csoport vezetője a jelentés elkészítésének utolsó szakaszaiban), Julia Bucknall (környezetvédelem), Rita Cestti (környezetvédelem), Bruce Courtney (makrogazdaság), Csáki Csaba (mezőgazdaság), Michael Debatisse (mezőgazdaság), Armin Fidler (egészségügy), Holló Imre (egészségügy), Bart Kaminski (kereskedelem és működőtőke-behozatal), Ioannis Kessides (infrastruktúra), Kopányi Mihály (pénzügy), Philippe Lefevre (bankszektor), Millard Long (pénzügy), Barbara Nunberg (közigazgatás), Jana Orac (közigazgatás), Agata Pawlowska (magánvállalkozások), S. Ramachandran (megánvállalkozások), Roberto Rocha (makrogazdaság, nyugdíjreform), valamint Deborah Wetzel (decentralizáció). Spat Judit és Papp Anita a jelentés számos fejezetéhez hozzájárult. Spat Judit emellett rendkívül értékes munkával segítette a csoportot a jelentés kormánykörökkel való egyeztetése során. Rossana Polastri kutatómunkával, Deborah Davis és John Karaagac szerkesztési munkálatokkal segített a jelentés elkészítésében. A szövegszerkesztésben és a titkárnői menedzselésben végzett munkájáért Marinette Guevarát illeti köszönet.

A jelentéshez számos banknál dolgozó kollégánk járult hozzá véleményével, többek között Hafez Ghanem, Robert Grawe, Laurens Hoppenbrauer, Roumeen Islam, Franz Kaps, Pradeep Mitra, Robert Palacios, Kyle Peters, Carlos Silva-Jauregui és Anthony Venables. A jelentés szempontjából nagyon hasznosak voltak a Nemzetközi Valutaalapnál, az Európai Bizottságnál és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetnél (OECD) dolgozó kollégáinkkal folytatott megbeszélések is.

A magyarországi látogatásokon résztvevő "missziók", munkacsoportok tagjai a rájuk szentelt időért, az őszinte és barátságos légkörben folytatott beszélgetésekért ezúton szeretnék köszönetüket kifejezni magyar kollégáiknak. Ez a jelentés kizárólag az ő közreműködésükkel készülhetett el. A csoport tagjai számára rendkívül hasznos volt a kormányhivatalok, többek között a Pénzügyminisztérium, a Külügyminisztérium, a Magyar Nemzeti Bank, a Miniszterelnöki Hivatal, a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, az Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztérium, a Közlekedési, Távközlési és Vízügyi Minisztérium, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, a Környezetvédelmi Minisztérium, a Távközlési Felügyelet, a Nemzeti Energiahivatal, a Gazdasági Versenybizottság és a Központi Statisztikai Hivatal tisztviselőivel folytatott együttműködés és megbeszélések. A kormánytisztviselők közül a csoport szeretné külön kiemelni Ademec Péter, Báger Gusztáv, Gottfried Péter, Hegedűs Ágnes, Tarján Éva és Vargha Ágnes segítségét. A kulcsfontosságú kérdéseket a csoport megvitatta a Világgazdasági Intézet, a Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtani Intézete, a Munkaügyi Kutatóintézet, a TÁRKI, a Kopint-Datorg és a Mezőgazdasági Kutató- és Információs Intézet oktatóival és kutatóival is.

Alelnök:	Johannes Linn
Országigazgató:	Roger Grawe
Ágazati igazgató:	Pradeep Mitra
Ágazati vezető:	Hafez Ghanem
Csoportvezetők:	Pedro Alba és Michelle Riboud

A Magyar kiadás a Világbank Budapesti Regionális Irodájának megbízásából készült. Angolból fordította: Miklós Árpád. Nyelvi lektor: Kosticné, Mesterházi Mária. Az egyes fejezetek szakmai lektorálását végezték, a fejezetek sorrendjében: Papp Anita Erika (I); Hertelendy Zsófia, Holló Imre és Spat Judit (II); Holló Imre(III); Kopányi Mihály (IV); Hertelendy Zsófia (V); Lázi György (VI); Papp Anita Erika (VII); Papp Anita Erika (VIII); Csáki Csaba (IX); és Kiss Krisztina (X). A magyar kiadást szerkesztette: Hirschler Richárd. A nyomdai és grafikai munkát a Popart Stúdió irányította.

ÖSSZEFOGLALÓ

BEVEZETŐ

Magyarország gazdasági szemszögből az egyik legjobb teljesítményt nyújtja, s emellett az egyik legkomolyabb jelölt az Európai Unióba (EU) való felvételre az átalakuló közép-európai országok között. 1997 óta az egy főre eső bruttó nemzeti össztermék (GDP) reálértékben átlagosan évi 5%-kal növekszik, és 1999-re az infláció 10–11%-ra esett vissza. A külkereskedelem exportvolumene 1997-ben egészen rendkívüli módon, mintegy 30%-kal, 1998-ban pedig 20%-kal növekedett. Magyarország exportjának háromnegyede az EU tagországokba irányul, és az exportált áruk kétharmada magas hozzáadott értékű, fejlett technológiát alkalmazó, valamint az emberi erőforrásokat jelentős mértékben kiaknázó termék. A pénzügyi ágazat Közép-Európában az egyik legszilárdabb és leghatékonyabb, a tőkepiacok nagysága pedig sebesen növekszik. A vállalati szektor hatékonyan működik, mára legnagyobbrészt magánkézbe került, a munka termelékenysége jelentős mértékben megnövekedett, és kibővültek a kereskedelmi kapcsolatok az EU-val, illetve más nemzetközi piacokkal. A munkaerőpiac rugalmasnak bizonyult, ami elősegítette a gazdaság szerkezetének a munkanélküliség viszonylag alacsony szinten tartása mellett történő átalakítását. Bár Magyarország a többi átalakuló országhoz képest jó feltételekkel indult, a mai kiváló teljesítmény jobbára a 90-es évek közepén megvalósított sikeres stabilizációs program, valamint az évtized elején megkezdett, majd a későbbi években felgyorsult mélyreható reformok eredménye.

Magyarország előtt ma az a feladat áll, hogy a stabilizációból származó eredményeket fenntartsa, és befejezze a szerkezetátalakítást célzó reformokat, biztosítva ezzel a gazdaság versenyképességének megőrzését és azt, hogy a jövedelemszintek fenntartható növekedési pályán és gyors ütemben közelítsenek az EU-átlaghoz. A makrogazdaságban középtávon további költségvetési kiigazításokra van szükség, hogy a beruházásoknak a gazdaság talpraállását és a jövőbeni növekedést megalapozó bővülését semmiképpen ne törhesse meg a – korábbról már jól ismert – külső egyensúlyhiány kialakulása. Ami a gazdaság szerkezetét illeti, a döntéshozók következő feladata az egészségügyi rendszer, bizonyos infrastrukturális ágazatok és a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének átalakítását célzó reformprogramok kidolgozása és megvalósítása. Sikeresen be kellene fejezniük továbbá az eddig olajozottan haladó nyugdíj- és pénzügyi ágazati, munkaerőpiaci és kereskedelmi liberalizációs reformokat. Végül pedig az EU-direktívákkal való nagyobb összhang, illetve a az EU egységes piacára való zökkenőmentes és sikeres belépés érdekében át kellene dolgozniuk a közigazgatási, környezetvédelmi és mezőgazdasági intézményrendszer szabályozási kereteit.

Szintén megoldásra vár Magyarországon a tartós szegénység kérdése, különösen a cigány népesség körében. 2000 elejére készül el egy ún. szegénységfeltáró jelentés, melynek előzetes megállapításai szerint a népesség mintegy 7,5%-a él olyan háztartásban, amely 1992 és 1997 között legalább négy évben a szegénységi küszöb alatt élt. Az adatok tehát arra engednek következtetni, hogy van Magyarországon egy olyan, tartósan szegény népességcsoport, amely még komoly gazdasági növekedés mellett is minden bizonnyal szegény marad. Ennek a fejleménynek komoly vonzatai vannak Magyarország szegénységcsökkentési stratégiáját illetően, hiszen a tartósan szegények általában intenzívebb és költségesebb politikai beavatkozásokat igényelnek, mint a szegénység állapotába csak rövid ideig bekerülők. Az adatok arra is rámutatnak, hogy a szegénység és a társadalmi kirekesztettség általában a kevés iskolát végzettek, az elmaradottabb vidékeken élők és a munkaerőpiachoz lazán kapcsolódó egyének körében a legmagasabb. Gyakoribb a szegénység a három- vagy többgyermekes háztartásokban, illetve azokban a családokban, ahol a családfő 40 évnél fiatalabb vagy egyedül neveli gyermekeit. Az idősebb egyedülálló nőknek szintén a súlyos, hosszan tartó szegénység veszélyével kell szembenézniük. Végül pedig jelentős tényező még az etni-

kai hovatartozás is. A cigány háztartásokat a magyar társadalom minden más rétegnél jobban veszélyezteti a szegénység: az adatok azt mutatják, hogy a tartósan szegények döntő többsége cigány származású. A tartós szegénység összpontosulása a cigányok körében még jobban megnehezíti a hatékony szegénységcsökkentő célú beavatkozások kialakítását.

Előrelépés az átmenet időszakában

Magyarország sikeres útja a központi tervgazdálkodástól a piacgazdaságig számos tényezőnek köszönhető, melyek együttesen különböztetik meg Magyarországot a többi közép-kelet-európai országtól. Először is tény, hogy Magyarország a terület kedvező földrajzi elhelyezkedése, a magasan képzett munkaerő, a Nyugat-Európával kiépített szerteágazó kereskedelmi kapcsolatok, valamint a már a szocialista rendszer idején széles körben elterjedt (sőt, eltűrt) magánvállalkozások és külföldi beruházások révén kedvező körülmények között vághatott neki az átalakulási folyamatnak. Másodszor, Magyarország átfogó, a pénzügyi szektorra és a munkaerőpiacra is kiterjedő szerkezetátalakítási reformprogramot valósított meg már az átmeneti időszak elején. Az döntéshozók helyes törvényi kereteket és szabályozókat állítottak fel többek között a tulajdonjog, a csődeljárási jog, valamint a felügyelet és az érdekképviselet területén. Végül pedig, a kormány rugalmasan és érdemi módon reagált a gazdasági körülmények változásaira, különösen az 1993-94-ben kialakult, súlyos külső egyensúlyhiányra, melyet messzeható, a költségvetési kiigazítást a szerkezetátalakítási reformok felgyorsításával összekapcsoló stabilizációs programmal oldott meg.

Több más közép-kelet-európai országtól eltérően, a magyar gazdaság jelentős hányada már a korábbi központi tervgazdálkodásos rendszer idején is magánkézben volt, és a nemzetközi kereskedelemben a nem szocialista országok felé is nyitott volt. Annak ellenére, hogy a legtöbb nagy iparvállalat állami tulajdonban volt, kisebb magáncégek már a 60-as évektől kezdve működhettek. A vállakozói kultúra megőrzése sokat segített a gazdaság átalakítása során, miután összeomlott a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa (KGST), az Európai Unió kommunista ellenpontja. A KGST felbomlását követően Magyarországon a GDP visszaesése alacsonyabb volt, mint a többi átalakuló országban, a magánszektor fejlődése pedig figyelemreméltó méreteket öltött: 1998 végére a GDP mintegy 80%-át a magánszektor állította elő, míg 1990-ben még csak mindössze 20%-át. Az időben megkezdett privatizáció mellett jó stratgégiának bizonyult a külső partnereknek (akik gyakran többségi tulajdont vásároló külföldi befektetők voltak) történő készpénzes eladások, mert így a privatizáció jelentős mértékben járult hozzá a magánszektor gazdasági súlyának növekedéséhez. Bár a korábbi rendszerben az exportőrök vásárlási döntéseit nagyrészt az állam határozta meg, a 80-as évek végére jelentősen meggyengült a külkereskedelem állami monopóliuma. Az állami nagyvállalatok komoly önállóságot élveztek, és az exportőrök megtarthatták a keményvalutában megszerzett bevételek egy részét. Az átmenet első időszakaiban az exportbevételek legnagyobb hányada a kialakult nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező cégek tevékenységéből, illetve a volt KGST-piacokra irányuló export átirányításából származott.

Magyarországon a működőtőke behozatal (FDI) nagyságrendje és általános politikai elfogadása az átmenet kezdetétől fogva egyedülálló volt a térségben. A külföldi befektetők megnyerésében az átmenet országai közül Magyarország volt a legsikeresebb. 1990 és 1997 között Magyarországra folyt be a Közép-Európában befektetett külföldi tőke mintegy fele. Ez a tőkebeáramlás nem a legutóbbi években erősödött fel (mint például Lengyelország esetében), hanem már 1990 és 1994 között is a GDP jelentős részét (éves szinten 4 százalékát) tette ki, így a beruházásoknak tetemes idejük volt arra, hogy hatást fejtsenek ki a gazdaságra. Az ún. „második generációs", főleg külföldi tulajdonú cégek így már 1995 előtt is számottevő pozíciókra tettek szert Magyarországon, és a privatizációs lendületnek az 1995-ös év második felében bekövetkezett újjáéledése tovább gyorsította ezt a folyamatot.[1]

[1] „Második generációs" cégek az újonnan létesített vagy sikeresen átszervezett vállalatok, többnyire külföldi részvétellel.

A külföldi működőtőke valóban kulcsszerepet játszott a magyar gazdaságnak a nemzetközi piac vérkeringésébe való újbóli bekapcsolásában, illetve a gazdaság teljesítményének növelésében. A külföldi működőtőke jelentős része nagy, világméretű termelő- és marketinghálózattal rendelkező nemzetközi vállalatoktól származik, így a Magyarországon folyó belföldi üzleti tevékenység is bekapcsolódott a nemzetközi vérkeringésbe. Sőt, a Magyarországra érkező külföldi működőtőke nagy része nem a kereskedelmi korlátozások kikerülését, hanem elsősorban a kedvező gazdasági környezet (melybe beletartozik a földrajzi elhelyezkedés, valamint a termelési és tranzakciós költségek is) adta lehetőségek kihasználását célozta. Az adatok megerősítik, hogy még a viszonylag alacsony külföldi működőtőkével rendelkező magyarországi cégek is a többieknél gyorsabban, hatékonyabban tudták végrehajtani a szerkezetátalakítást, és jobb eredményeket értek el. A külföldi tulajdonban lévő cégek például általában nagyobb mértékben exportorientáltak, mint a magyarok – 1998-ra a külföldi tőkével rendelkező cégekhez fűződött az összes kereskedelmi forgalom háromnegyede. Ez az eredmény a külföldi tulajdon előnyeiből adódik: a külföldi működőtőke beáramlása jelentős számú magyar cég számára könnyítette meg a modernebb technológiához és jobb menedzsment-, marketing- és egyéb üzleti tapasztalatokhoz való hozzájutást.

A magyar cégek működési és pénzügyi teljesítményének javulása, valamint az export gyors növekedése és összetételének változása megerősítik, hogy jelentős előrelépést sikerült elérni az ipar szerkezetének átalakításában. 1992 óta szinte minden cég (különösen az iparban) javított pénzügyi teljesítményén, és mindössze néhány, szabott árakkal dolgozó állami vállalat veszteséges (közülük a két legjelentősebb a vasút, illetve a posta). 1992 és 1996 között az iparvállalatok 80-90%-a könyvelhetett el üzleti eredményt, a veszteségek pedig általában kis nagyságrendűek és időlegesek voltak. Az EU importigényének ismételt fellendülésétől támogatva 1994-ben az exportmutatók jelentős növekedést mutattak, és növekedésük azóta is kétszámjegyű. Az export összetétele diverzifikálódott, és érezhetően előtérbe kerültek a magasabb hozzáadott értékű termékek. A több képzetlen munkaerőt, illetve számottevő természetes erőforrást igénylő termékek 1997-re már csak az export egyharmadát tették ki (miközben 1990-ben még a kétharmadát), a technológiát és emberi erőforrást igénylő termékek részesedése viszont éppen ellenkezőleg, egyharmadról kétharmadra növekedett ugyanebben az időszakban. Magyarország 1990 és 1996 között a kereskedelem 60%-át EU-tagországokkal bonyolította le, amivel több EU-tagországot is megelőz az uniós kereskedelmi integráció terén. A kereskedelmi integráció emellett fokozta az importversenyt EU-szállítóktól származó importtermékek révén. 1995 óta a vámok jelentős mértékben csökkentek, és 2000 végére az EU-ból származó iparcikkek szinte mindegyikének vámtarifája nulla lesz. Az ipar szerkezetének átalakításában elért eredményeket és a jelenleg is intenzív versenyhelyzetet tekintve úgy tűnik, hogy Magyarország jól felkészült az egységes európai piacon való versengésre.

Magyarország emellett átfogó pénzpiaci szerkezetátalakítási programot hajtott végre, amely jelentősen javította az alapvető intézményrendszert és a jogi, illetve szabályozási infrastruktúrát. Ami az utóbbit illeti, a bankrendszer jogi kereteiben komoly javulás történt, és az ország számottevő előrehaladást ért el a pénzügyi törvények és szabályozók EU-szabályozókkal való összehangolása terén. A magyar könyvviteli és könyvvizsgálati szabályozók nemzetközi szabványok alapján kerültek átdolgozásra. Az intézményrendszert tekintve, átalakították, újratőkésítették és privatizálták a bankokat és a biztosítótársaságokat, s a legtöbb esetben olyan külföldi stratégiai befektetőknek adták el őket, akik jelentős tapasztalattal rendelkeznek a pénzintézetek irányításában. Az intézményi befektetők – befektetési alapok és a nyugdíjpénztárak – az utóbbi öt évben stabilan növekedtek, a tőkepiacok pedig mind méretüket, mind a fizetőképességet tekintve gyors növekedést mutattak. A nemrégiben hatályba lépett nyugdíjreform a várakozások szerint a nyugdíjpénztárak vagyonának gyors növekedését hozza majd, ami tovább lendíti a belföldi tőkepiacot. Összességében tehát a pénzügyi ágazat szintén jól felkészült az EU-tagságra.

A bérszabályozás és a munkajogi törvények változásaitól támogatott munkaerőpiac az átmenet időszakában igen rugalmasnak bizonyult, ami elősegítette a gazdaság szerkezetének átalakítását. A munkaerőpiac rugalmasságának legszembetűnőbb bizonyítékai a következők: a jelentős ágazatközi munkaerő-átcsoportosulás (a mezőgazdaságból és az iparból a szolgáltatások felé), a termelékenység gyors növekedése, a munkaerő képzettségi szintjének jelentős javulása és a munkanélküliség, illetve a munkaerőpiacon részt nem vevők arányának növekedése. Ez utóbbi mutató jelenleg kevéssel az EU-átlag alatt marad (férfiak esetében 71%, a 15-59 év közötti nőknél pedig 53%). Bár a munkanélküliség az átmenet során nehézségként jelentkezett, szintje továbbra is az EU átlaga alatt van. Ezek a pozitív munkaerőpiaci eredmények részben a 90-es években végrehajtott bérszabályozási reformoknak köszönhetők. A jelenlegi szabályozók az állam szerepét csökkentő, decentralizált béralku-rendszeren alapulnak, melynek segítségével a bérek jobban reagálnak a piaci erőviszonyok alakulására. Másrészt, az átmenet idején meredeken estek a reálbérek (és ezt a nemrégiben bekövetkezett növekedés még nem volt képes ellensúlyozni).

Bár ezek a reform-erőfeszítések segítették a magyar gazdaság talpraállását az átmenet okozta 1993-as, 1994-es recesszióból, a kezdeti fellendülést súlyos külső egyensúlyhiány kísérte. A folyó fizetési mérleg hiánya pontosan akkor ugrott meg, amikor a gazdaság már kezdett talpraállni, és mind 1993-ban, mind 1994-ben elérte a GDP csaknem 10%-át. A külső adósságállomány szintén jelentősen nőtt. Ezt a súlyos egyensúlyhiányt elsősorban a nagyjából hasonló nagyságrendű költségvetési hiány okozta. Az ország hitelképessége erősen csökkent, amihez nem csak a fenti egyensúlyhiány, hanem az is hozzájárult, hogy a nemzetközi piacok megítélése szerint Magyarországon a privatizáció és más fontos szerkezet-átalakítási reformok gyakorlatilag leálltak. Tény, hogy 1995 közepéig az állami tulajdon mindössze 35%-át értékesítették, az állami vagyonkezelők közötti folyamatos viták ugyanis erősen lassították a privatizációs folyamatot, a főbb közművállalatok magánkézbe adását pedig a privatizációs törvény nem engedte meg.

Az a lehetőség, hogy a fizetési mérleg hiánya kezelhetetlenné válik arra késztette a kormányt, hogy 1995 márciusában drasztikus stabilizációs programot indítson el, miközben felgyorsította a 90-es évek elején elindított szerkezet-átalakítási reformokat. A stabilizációs program keretében kemény, a GDP csaknem 6%-át kitevő költségvetési kiigazításra került sor. Ennek első lépése a forint árfolyamának jelentős, 9%-os leértékelése volt, melyet az infláció megfékezését célzó, havi rendszerességű leértékelések követtek. A program másik pillére a bérek visszafogása volt, melynek következtében 1995-ben 9%-kal, 1996-ban pedig 3%-kal estek vissza a reálbérek. A szerkezet-átalakítást célzó reformok között szerepelt egy átfogó vállalat- és bank-privatizációs program is, melynek keretében az összes nagyobb közművállalat magánkézbe került, és átalakították, illetve privatizálták az összes nagy bankot is. 1997-ben módosították a privatizációs törvényt; ezt követően 18, korábban stratégiai fontosságúnak tartott cég, többek között az országos takarékpénztár (OTP) és az állami telefontársaság, a MATÁV részvényeinek eladása (az egyetlen aranyrészvényt kivéve) is lehetségessé vált. A privatizáció jellemző módja a külföldi befektetőknek való közvetlen eladás volt, ami nemcsak a külföldi működőtőke fent említett jelentős mértékű növekedését eredményezte, hanem a hatékonyság komoly javulását is. Magyarország emellett a térségben elsőként vezetett be nyugdíjreformot a felosztó-kirovó (PAYG) nyugdíjrendszer módosításával és egy második, tőke-finanszírozású pillér bevezetésével. Ezek és más reformok helyreállították az országról alkotott kedvező képet: Magyarországot, az átmeneti gazdaságok közül, ismét a reformok úttörőjének tartják.

A stabilizációs program és a szerkezetátalakítási reformok meggyőző eredményeket hoztak. A gazdasági növekedés 1997-ben az export és a felhalmozások volumenének jelentős növekedése következtében felgyorsult. A 90-es évek elejétől eltérően, a termelés fellendülését az évtized második felében, a folyó fizetési mérleg hiányának meredek csökkenése kísérte (1994 és 1997 között a GDP 9%-áról 2%-ra esett vissza). Magyarország nettó külföldi adóssága szintén csökkent (1994 és 1998 között a GDP 45%-áról 25%-ra). A privatizáció szintén új (és régóta várt) lendületet kapott, így a magánkézbe került összes esz-

köz értéke 1997 végére 790 milliárd forintra növekedett (valamint, 1996-ban mintegy 65 milliárd forint értékű részvény került átadásra a társadalombiztosítási alapoknak és a helyi önkormányzatoknak). A működőtőke-beáramlás szintje három egymást követő évben (1995-1997) is meghaladta a folyó fizetési mérleg hiányát. A tőkebeáramlás összetevői között szerepeltek zöldmezős beruházások (ezek a GDP 2–3%-át tették ki), valamint hatalmas összegű privatizációs tranzakciók is. A működőtőke kumulált értéke 1998 végére elérte a 16 milliárd USA dollárt (vállalati hitelek nélkül), vagyis a GDP egyharmadát, ami a térségben messze a legmagasabb mutató. A külföldi működőtőke ilyetén mértékű növekedése nemcsak Magyarország külföldi adósságait csökkentette radikálisan, hanem, amint az fentebb is szerepel, kulcsszerepe volt abban, hogy az ország jelentős külföldi piacokat szerzett, és az export növekedett.

A fenntartható növekedés és az EU-csatlakozás feltételeinek biztosítása

Magyarországnak meg kellene szilárdítania a stabilizáció eredményeit, és be kellene fejeznie a szerkezetátalakítási, illetve intézményi reformprogramot, annak érdekében, hogy a jelenlegi stabil növekedés fennmaradjon, és az ország ténylegesen közeledhessen EU-partnereihez. Bár ezek a célkitűzések nem valósíthatók meg könnyedén, a lehetőség elérhető közelségben van a magyar döntéshozók számára. Ehhez nagy vonalakban három területen lenne szükség lépésekre:

- *Makrogazdaság:* a GDP mintegy 1,5%-át kitevő költségvetési kiigazítás végrehajtása az elkövetkező 2-3 év során – nehogy a beruházások és a gazdasági növekedés felfelé ívelő pályáját ismét megszakíthassa a külső egyensúly romlása.

- *Új ágazati reformok:* kulcsfontosságú, de a reformokból eddig kimaradt területeken olyan programok kidolgozása és megvalósítása, melyek növekedési, jóléti és költségvetési szempontból középtávon jelentős hatást fejthetnek ki, különösen az egészségügyben, a közlekedésben és a helyi önkormányzatok finanszírozásában.

- *Előrehaladott ágazati reformok:* számos ágazatban (többek között a nyugdíjágazatban, a pénzügyi szektorban, a közigazgatásban, a kereskedelmi és munkaerőpiaci politikában) a reformprogramok befejezésére, több más területen (például a környezetvédelemben, az infrastruktúra és a mezőgazdaság területén) a szabályozási és intézményi keretek kiigazítására, az átmenet sikeres befejezésére, valamint az EU-direktíváknak való megfelelés, illetve a zökkenőmentes EU-csatlakozás biztosítására van szükség.

Az alábbiakban ezeket a lépéseket tárgyaljuk részletesebben.

A gazdasági stabilitás megőrzése

Magyarországon az egy főre eső jövedelem vásárlóerő paritáson az EU-átlag körülbelül 49%-át éri csak el. Ezt a jövedelem-különbséget csak úgy hidalhatja át sikeresen az ország, ha az EU-országokénál nagyobb gazdasági növekedést ér el, és ezt makrogazdasági egyensúly romlása nélkül, tartósan is fenn tudja tartani. A magasabb növekedés eléréséhez a felhalmozásoknak a GDP-hez viszonyított arányát (amely az előrejelzések szerint 1999-ben 24,5% lesz) tovább kell növelni, valamint a beruházások hatékonyságát tovább kell javítani. Ez utóbbinak igen tágak a lehetőségei, mivel a munka termelékenysége az utóbbi évek kedvező fejleményei ellenére a gazdaság legtöbb területén még mindig jelentősen elmarad az EU-átlag mögött. A kormány nemrégiben jelentette be, hogy középtávú terveiben a GDP 28%-át kitevő beruházási szint elérése szerepel, miközben igyekszik középtávon is fenntartani az évi 5%-os gazdasági növekedést. A felhalmozási arány továbbra is gyorsan növekszik, és könnyen lehet, hogy az infrastruktúra

modernizálása, valamint a közeli EU-tagság az elkövetkező öt évben a kormány célkitűzésétől nem is túl távol eső szintre juttatja el az országot. Ugyanakkor, a fenntarthatóság feltétele, hogy a folyó fizetési mérleg hiánya a GDP 4%-a körül stabilizálódjon (az 1999-re vonatkozó előrejelzés 5,2%) és így folytatódhat a külföldi adósságállomány GDP-hez viszonyított arányának folyamatos csökkenése. Ez a két célkitűzés együttesen az elkövetkező 5-7 évben a GDP mintegy 5%-át kitevő belföldi megtakarítást feltételez, amiből 3%-ot az EU-csatlakozás előtt kellene elérni ahhoz, hogy a belső növekedési célkitűzések, illetve a külső egyensúlyi célok is elérhetők legyenek.

A nemzetközi pénzpiacok közelmúltban tapasztalt ingatagsága, valamint Magyarország fizetési mérlegének szerkezeti módosulásai szintén azt sugallják, hogy célszerű lenne csökkenteni a külföldi megtakarításoktól való függést. A szilárd alapoknak köszönhetően Magyarország sikeresen élt túl 1998-ban két komoly külső válságot is: egyrészt, a Magyarországon működő külföldi cégek profitkivitele felszökött, másrészt sújtotta az országot az oroszországi válság is. Ami az előbbit illeti, a folyó fizetési mérleg hiánya 1998-ban részben a nettó profitkivitel erőteljes növekedése következtében megduplázódott, és elérte a GDP 4,8%-át. Bár a profitkivitel részben néhány nemzetközi cég gazdálkodási körülményeinek változását tükrözi, a hosszabb távú trendeket is egyértelműen jelzi. A kivitt profit aránya (az előző időszaki) működőtőke-állományhoz képest az 1993-1997-es időszakban tapasztalt 2%-ról 1998-ban 6%-ra növekedett. Ez azonban összhangban van az újonnan felemelkedő piacok reprezentatív mintáját jellemző átlagos profitkivitel/összes tőkeállomány aránnyal. Óvatosan kialakított középtávú makrogazdasági feltételek mellett is, 2% helyett, inkább évi 5%-os profitkivitel/összes tőkeállomány aránnyal célszerű számolni, főként azért, mert a magyarországi külföldi beruházások lassan beérnek. Annak ellenére, hogy Magyarország és Oroszország között elég kevés a közvetlen érintkezési csatorna, Magyarországot, ugyan csak rövid időre, erősen sújtotta az orosz válság. 1998 szeptemberében és októberében erős nyomásnak volt kitéve a forint árfolyama, az ország külföldi valutatartaléka 1,5 milliárd dollárral csökkent, a tőzsdén 50%-os visszaesést regisztráltak, és az államkötvények hozama rövid ideig 500 ponttal megugrott. Október végére a válság enyhült, a befektetők bizalma visszatért, ami nem kis részben a kormány intézkedéseinek volt köszönhető. Ilyen volt többek között az 1999-es költségvetési terv visszafogott sarokszámainak bejelentése. A tőkebeáramlás előnye többek között az, hogy jelentősen hozzájárul a belföldi tőkepiac fejlődéséhez, mint ahogyan az Magyarország esetében is történt. Nemzetközi válságok idején viszont még a Magyarországhoz hasonlóan egészséges gazdaságpolitikát folytató országokban is destabilizáló hatása lehet.

A fenti körülményeket és célkitűzéseket tekintve a költségvetési program akkor lenne kellőképpen elővigyázatos, ha az elkövetkező két évben a GDP mintegy 1,5%-át kitevő elsődleges többletet célozna meg. Az államháztartási megtakarításoknak a GDP-hez viszonyított 2,5%-kal kellene hozzájárulniuk az EU-csatlakozás előtti időszakban kívánatos, 3%-os GDP-arányos megtakarítás-növekedéshez. Feltételezve, hogy a kormány a GDP 0,5%-kával marad majd el az 1999-re tervezett költségvetési célkitűzésektől, az államháztartási megtakarítási szint a következő összetevőkből állhat össze: (i) az elsődleges egyenleg többletének 1,5%-os növelése (a GDP 1,5%-át kitevő az 1999-es szintről 2001-ig 3%-ra, melybe az EU-támogatások összege nem értendő bele); (ii) a nemrégiben megvalósított nyugdíjreformból a GDP 0,5%-a; valamint (iii) szintén a GDP 0,5%-a EU-támogatásokból. Ez a kiigazítás lehetővé tenné, hogy a beruházások növekedési üteme a folyó fizetési mérleg hiányának csökkenése mellett folytatódjon. Az itt javasolt költségvetési kiigazítás nemcsak a beruházások és a termelés fenntartható növekedéséhez járulna hozzá, hanem a reálárfolyam leértékelődéséhez vezetne, ami viszont lehetővé tenné a rendszeres forintárfolyam-leértékelés mértékének csökkentését. Az alacsonyabb mértékű leértékelés viszont segítené a kormányt az infláció szintjének az EU-átlaghoz közelebbi szintre való mérséklésében. A versenyképes forintárfolyam fenntartása Magyarország növekedési stratégiájának kulcseleme kell, hogy legyen, mivel a kis, de nyitott gazdaságba történő beruházás vonzereje nem kis részben attól függ, hogy a vállalkozások képesek lesznek-e a jövőben külföldi piacokra exportálni, és ott versenyezni.

A költségvetés kiigazítását elsősorban a kiadási oldalon kellene megvalósítani, tekintve, hogy a legtöbb adó mértéke Magyarországon igen magas. Valójában az adóbeszedés hatékonyságának növelésében és az adóalap szélesítésében elért minden előrelépést lehetőségnek kellene tekinteni az adó mértékének csökkentésére, bár a bevételkiesés elkerülése érdekében tanácsos lenne először kiszélesíteni az adóalapot, majd ezt követően csökkenteni az adókulcsokat. A költségvetési célkitűzések keretein belül a kiadások átcsoportosítására van szükség. Magyarország a NATO új tagállamaként elkötelezte magát a honvédelmi kiadások növelése mellett, másrészt pedig az EU-csatlakozás közeledtével létfontosságú az infrastrukturális beruházások növelése, különösen a környezetvédelem, a közlekedés és a mezőgazdaság területén, hogy az ország EU-pénzösszegekhez juthasson hozzá. Előfordulhat, hogy ezeket a kiadásokat csak más költségvetési kiadások terhére lehet megvalósítani.

A költségvetési reform 90-es években elért sikerei ellenére továbbra is fontos feladatok állnak a kormány előtt, a költségvetési politika fenntarthatóságának biztosítása és a közszolgáltatások hatékonyabbá tétele terén. A szerkezetátalakítási feladatok befejezése szempontjából három kritikus fontosságú terület van:

- *Egészségügy.* Ha nem kerül sor az egészségügyi rendszer ésszerűsítésére, akkor a magyar népesség riasztó egészségi állapotának (lásd alább) javítása, és a népességnek a következő évtized végére bekövetkező öregedése rendkívül nagy költségvonzatokkal jár majd. Úgy tűnik, hogy az egészségügyi kiadások nemrégiben történt csökkenése nem fenntartható, mivel azt jelentős bérvisszafogással, a kórházak karbantartásának elhanyagolásával és az orvosi berendezések felújításának elodázásával volt elérhető.

- *Közigazgatás.* A közigazgatás megerősítése döntő tényező a magyar gazdaságnak az EU egységes piacába integrálása szempontjából. Ugyanakkor, a közigazgatás fejlesztése középtávon költségnövekedést is okozhat, még akkor is, ha az újonnan felvett alkalmazottak számát felülmúlja majd a távozók száma. Csökkenteni kellene a köztisztviselői és a magánszektorbeli jövedelemszint közötti hatalmas különbségeket, hogy a közigazgatás jól képzett munkaerőt tudjon felvenni, és azt meg is tudja tartani. A köztisztviselői réteg összetételének módosítása további átmeneti költségnövekedést okozhat, mivel a végkielégítéseket is finanszírozni kell.

- *Helyi önkormányzatok.* Az EU-csatlakozás feladataira való felkészülés során növelni kellene a helyi önkormányzatok hatékonyságát a közszolgáltatások terén. Ez a kérdés különösen azért fontos, mert a csatlakozást követően a helyi és regionális önkormányzatok feladata lesz a várhatóan igen jelentős összegű EU-támogatás pályázat útján való megszerzése és felhasználása.

A helyi szolgáltatások javítása és az önkormányzatok finanszírozása

Bár a helyi önkormányzati szektor költségvetése az utóbbi években nagyjából egyensúlyban volt, szaporodnak a szolgáltatások hiányosságaira, illetve a helyi finanszírozás feszültségeire utaló jelek. Az 1995-ös reformprogram óta a helyi önkormányzati szektor költségvetése kiegyensúlyozottnak tűnik. 1995 és 1998 között, az államháztartási kiadások egészének csökkenésével párhuzamosan, a helyi önkormányzati kiadások a GDP 17%-áról 13%-ra estek vissza. Bár időközben a bevételeik is csökkentek, az önkormányzatok összesített költségvetési hiányukat a GDP 1%-ának megfelelő összeggel, a GDP 0,5%-ára tudták csökkenteni. A kiadások visszafogása azonban nem biztos, hogy fenntartható, mivel jelentős a kielégítetlen önkormányzati beruházási és felújítási szükséglet. Sőt, a legutóbbi időszak javuló tendenciái ellenére tovább lehetne javítani a közszolgáltatások színvonalát. Hatalmas megtakarítási lehetőségek rejlenek például méretgazdaságos regionális társulások megszervezésében. Végül elmondható, hogy az önkormányza-

ti finanszírozás jelenlegi rendszere strukturális egyensúlytalanságot tartalmaz. A kiadások és bevételek nincsenek összhangban, a támogatási rendszer pedig torz ösztönzőket teremt. A helyi önkormányzatok finanszírozásának helyes pályára állítása döntő fontosságú, különös tekintettel az önkormányzatok jövőbeni szerepére, az EU strukturális alapjából származó forrásokat illetően.

A helyi önkormányzatok hatékonyságának növeléséhez mind központi, mind helyi szinten intézkedésekre van szükség. A kormánynak tisztáznia kellene a helyi önkormányzatok és az olyan köztes szint mint a regionális társulások költségvetési kiadásokkal kapcsolatos hatáskörét. Amennyiben a kormány úgy dönt, hogy lehetőséget ad több megyét átfogó, illetve más típusú, funkcionális regionális társulásoknak, hogy a feladatellátásban részt vegyenek, akkor azt is lehetővé kellene tennie, hogy ezek a társulások önálló jogi személyként saját bevételekre tegyenek szert. Vitathatatlan, hogy a helyi önkormányzatoknak arra van szükségük, hogy saját bevételi forrásokat alakíthassanak ki, és csökkenjen az államháztartás más alrendszereitől való függésük. Az értékalapú ingatlanadó és a fokozatosan növelendő gépjárműadó jelentős mértékben növelheti a helyi önkormányzatok saját bevételeit. A kormánynak azt is meg kellene gondolnia, hogyan ésszerűsítheti és egyszerűsítheti a támogatási rendszert. Ennek keretében szisztematikusabban dönthetne a folyó támogatásokról (például ezek összegét makrogazdasági mutatókhoz köthetné), miközben egyszerűsíthetné és egységesebbé tehetné a támogatások elosztási mechanizmusát. A beruházási támogatások jelenlegi rendszere szintén felülvizsgálatra szorul, hogy támogassa a nemzeti prioritásokat, serkentse a helyi kezdeményezést, és csökkentse a területi és önkormányzati egyenlőtlenségeket.

Az egészségügy hatékonyságának és minőségének javítása

Az egészségügyi ágazat előtt számos feladat megoldása áll: (i) folyamatosan romló egészségi állapot (ii) gyenge intézményrendsze és (iii) ingatag finanszírozás. A magyar népesség egészségi állapota az OECD tagországok között a legrosszabb, az átmenet országai között pedig az egyik legrosszabb. Ennek nagyrészt a korai elhalálozások arányának növekedése az oka, amely a munkaképes korú férfiakat aránytalanul magasabb mértékben érinti egészségtelen életmódjuk miatt, valamint a munkahelyi és környezeti ártalmak következtében. Az egészségügyi ágazat gyenge intézményi keretek között működik, pénzügyi helyzete pedig ingatag. Bár az egészségügyi kiadásoknak a GDP-hez viszonyított szintje nemrégiben csökkent, az előrejelzések szerint ez a folyamat nem fenntartható. Az egészségügyi kiadásokra egyre nagyobb nyomás nehezedik a népesség öregedésével, az elavult és nem megfelelő szinten karbantartott berendezések és műszerek szükségszerű lecserélésével, az ágazat reálbéreinek növekedésével, valamint a magasabb színvonalú egészségügyi ellátás iránti igény erősödésével párhuzamosan. Ebből adódóan, amennyiben nem kerül sor reformlépésekre, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) hiánya 2010-re éves szinten elérheti a GDP csaknem 2%-át, ezt követően pedig a várható demográfiai sokk következtében meredeken emelkedni fog.

1999 elején a kormány több mélyreható egészségügyi reformjavaslatot nyújtott be, melyek célja az ágazat hatékonyságának növelése, a szolgáltatások minőségének javítása, és a hozzáférés lehetőségeinek bővítése. Ezek a reformelképzelések a következő elemekből álló egészségügyi rendszert vázolják fel: (i) alapvető egészségügyi ellátási csomag, amely a lakosság egésze számára elérhető; (ii) kiegészítő egészségbiztosítási piac, amely a csomagban nem tartalmazott szolgáltatásokat és magasabb minőségi szintet nyújt; (iii) központi járulékbeszedés az APEH által; a beszedett járulékok átutalása regionális alapokhoz fejkvóta alapon kockázat kiigazítás után; a regionális alapok idővel ellátásszervezőkké alakulhatnak; (iv) a területi egészségügyi alapok szervezett vásárlókként lépnek fel és az egészségügyi ellátási csomagot a népesség egy adott részére vásárolják meg az APEH-től kapott keretösszeg és szabályozott vizit-díj (copayment) felhasználásával (ezek az ellátásszervezők a későbbiekben közvetlenül is felvállalhatják az egészségügyi ellátás biztosításának kockázatát); (v) a regionális alapok mind állami, mind magánszolgál-

tatóktól vásárolnak szolgáltatásokat belső piacot teremtve; minden akkreditált és minimum a követelményeket teljesítő szolgáltató versenyezhet, valamint (vi) független felügyeleti kapacitás annak biztosítására, hogy a nyújtott szolgáltatások megfeleljenek a minőségi és a pénzügyi követelményeknek.

A fenti egészségügyi reformprogram megvalósításának fő feladatai a következők: a többszintű egészségbiztosítási rendszer kialakítása, az Egészségügyi Minisztérium (EM) szabályozási és stratégiai szerepének, illetve kapacitásának megerősítése, a hatékonyságot és a minőséget ösztönző piaci elemek fokozatos bevezetése, a pénzügyi mechanizmusok javítása, valamint a reform költségvetési kihatásának csökkentése. Ezek közül a feladatok közül elsőként az egészségügyi rendszer alapelemeinek kidolgozása és bevezetése oldandó meg, főként az alapvető egészségügyi ellátási csomag, a kiegészítő egészségbiztosítási rendszer, a vizit-díj (copayment), valamint viszontbiztosítási rendszer kialakítása a magas kockázat kezelésére. Előfordulhat, hogy a kormány két lépcsőben kívánja majd végrehajtani a reformot. Az első lépcsőben az OEP-et az egészségügyi szolgáltatásokat megvásárló regionális biztosítókra lehetne szétbontani, miközben kiegészítő biztosítási csomagok bevezetésére ösztönöznék a magánbiztosítókat. A második lépcsőben a regionális biztosítók lehetőséget kapnának arra, hogy egymással versengjenek a tagokért. Ezekkel az alapvető reformokkal párhuzamosan, a kormánynak az Egészségügyi Minisztérium szerepét is át kell alakítania. A minisztérium tevékenysége az ágazat stratégiai kérdéseire kellene, hogy koncentráljon, azaz a egészségpolitika kialakítására, a prioritások felállítására, a szabályozás, valamint a szolgáltatások általános felügyeletére, mely azt hivatott biztosítani, hogy az egészségügyi rendszer jobban tudjon reagálni a lakosság egészségügyi problémáira. A kormánynak emellett folyamat egésze során igyekeznie kell az egészségügyi szolgáltatók közötti verseny erősítésével javítani a rendszer hatékonyságát és minőségét. Különösen a regionális biztosítók fognak majd arra törekedni, hogy intenzívebbé tegyék a versenyt az egyre növekvő számú, állami és profitorientált szolgáltató között. Végül pedig ahhoz, hogy az ország egészségi állapotát tükröző mutatókat javítani lehessen, miközben az erőforrások korlátozottan állnak rendelkezésre, az egészségügyi rendszer költségvetésének bevételi és kiadási oldalán is módosításokra van szükség.

A verseny erősítése az infrastruktúra ágazatban

A közlekedés kivételével az infrastrukturális ágazatokban lezajlott a privatizáció, szerkezet-átalakítás történt, a szabályozás pedig jelentősen javult. Ezek a reformok vezető helyre emelik Magyarországot az átmeneti gazdaságok között – sőt, ezen a téren Magyarország több nyugat-európai országot is megelőz. Mindazonáltal számos lehetőség van még a versenyszemléletű szerkezetátalakítás folytatására, illetve a szabályozás reformjára, ami jelentős további gazdasági teljesítmény-növekedéshez vezetne és megkönnyítené Magyarország csatlakozását az EU-hoz.

A közlekedési ágazat előtt két fontos feladat áll, amelyet az EU-csatlakozásra való felkészülés során meg kellene oldani. Az első ezek közül a közlekedési hálózat és a hozzá tartozó berendezések állapotával kapcsolatos. Igen komoly beruházásra van szükség új infrastruktúra kiépítéséhez és a jelenlegi utak, vasúti pályák és a járműpark felújításához. Az országnak, a hagyományos költség-haszon elemzés segítségével, fontossági sorrendet kellene kialakítania a közlekedési beruházási igényeket, többek között az Európát átszelő közlekedési hálózat (TEN) közúti és vasúti útvonalait illetően, és beruházási, illetve pénzügyi tervet kellene készítenie. Lényeges, hogy a városi közlekedési igények se merüljenek felejtésbe, az ugyanis egyre fontosabb szerepet játszik a Magyarországon fellendülőben lévő szolgáltatási ágazatában. Emellett nagyobb erőforrások felhasználása nélkül is jó eredményeket lehet elérni a határátkelők zsúfoltságának csökkentésével, az elhalasztott karbantartási és rehabilitációs munkálatok okozta hiányosságok csökkentésével, valamint a meglévő utak és hidak sebességének, átbocsátási képességének, teherbírásának és biztonságának növelésével. A tervekben a fenti fejlesztések integráltan kell, hogy szerepeljen, mivel a nyereség jóval nagyobb, ha a fejlesztések nem aprózódnak szét.

Bár Magyarország az elmúlt évtizedben jelentős előrehaladást ért el a közlekedés reformja és piacibb jellegűvé alakítása terén, sok helyütt további reformokra van szükség. Folytatni kell a főbb állami közlekedési vállalatok szerkezetátalakításán folyó munkát, hogy piacközpontúbbá váljanak, növekedjen hatékonyságuk, működésük függetlenebbé váljon, végül pedig amint lehet, privatizálni kellene őket. A kormánynak szisztematikusan át kellene alakítania az állami vasúttársaságot, a MÁV-ot: le kellene választania a vasúti pálya üzemeltetését, és külön teherszállító, illetve utasszállító céget kellene létrehoznia. A belföldi buszjáratokat üzemeltető VOLÁN vállalat privatizációjának felgyorsítása érdekében, a teherszállítási és utasszállítási tevékenységét szét kellene választani, és a kormánynak a finanszírozási feltételek megteremtéséhez bérleti, illetve pénzügyi lízingkonstrukciókat kellene kínálnia. A MAHART, a belföldi hajózási vállalat szintén átszervezésre szorul, a kikötők tevékenységét pedig privatizálni kellene. A Budapesti Közlekedési Részvénytársaságnak (BKV) és a fővárosi önkormányzatnak a költségek jobb megtérülése érdekében emelnie kellene a viteldíjakat. A MALÉV-nek a verseny erősödését feltételező üzleti tervet kellene készítenie, hogy felmérhesse, milyen cselekvési lehetőségei vannak az EU lassú dereguláció jellemezte légiközlekedési piacán. Végül pedig a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztériumnak az EU követelményeivel összhangban lévő törvényeket és rendeleteket kellene alkotnia a tömegközlekedésről, és deregulálnia kellene a belföldi autóbusz- és tehergépjármű-közlekedést – a kormány szerepének kizárólag a biztonság garantálására és a környezetvédelmi előírások betartatására kellene korlátozódnia. Általánosságban, a kormánynak tartózkodnia kellene a közlekedési díjak közvetlen megállapításától, és inkább a jogszabályi kereteket kellene megerősítenie.

Az elektromosenergia-ágazat jelenleg még az átmenet időszakát éli, és igazodnia kellene az elektromos energiára vonatkozó EU-direktívához (valamint a biztonságra, a környezetszennyező kibocsátására stb. vonatkozó EU-szabványokhoz). Korábban az árak a költséghatékony termelés szintje alatt maradtak, a belföldi fogyasztók közötti kereszt-finanszírozáson alapuló árstruktúra pedig aránytalanságokat tartalmazott. Ezek a hatékonyságot nélkülöző megoldások az elosztással kapcsolatos aggályokban gyökereztek, és bizonyos nagyságrend alatt elfogadhatóak. Az elmúlt évben mindenesetre jelentős előrehaladást sikerült elérni a fenti kérdések közül nem is egyben. A fogyasztási díjak szerkezetét például jelentős mértékben módosították, és a jelenlegi árstratégia nagyjából biztosítja a bevételek megfelelő szintjét. Amennyiben a jövőben az EU elektromos energiára vonatkozó direktívájának liberálisabb értelmezése következtében kiéleződik a verseny, több jogszabályi kérdést is meg kellene majd oldani. A legsürgetőbb ezek közül az, hogy a verseny következtében növekedni fog a nyomás a díjaknak a tényleges költségekhez való igazítására. Ha a nagyobb kereskedelmi és ipari ügyfelek versenypiacon szerezhetik be a szolgáltatást, és a szolgáltató az ő igényeiket olcsóbban tudja kielégíteni mint a lakosságét, akkor a díjarányok további módosítására lehet szükség. Ez várhatóan nem vet majd fel jogi nehézségeket, feltéve, hogy az ügyfeleknek nyújtott szolgáltatás költségtényezőit egyértelműen meghatározzák (a különböző napszakok energiatermelésének, az átvitel és az elosztás költségeit). Mindazonáltal szükségessé válhat a megmaradó lakossági ártámogatások explicitté tétele, hogy a nagy és a kis fogyasztók kiszolgálásának költségei közötti különbség terhét viselő elosztócégek pénzügyi életképessége biztosítható legyen.

Az erőművek földrajzi elhelyezkedésével, illetve az energiaátviteli és -termelési rendszerbe történő beruházások összehangolásával kapcsolatos kérdések komolyabbra fordulhatnak, miután sor kerül az energiatermelés liberalizációjára és az MVM energiaátviteli funkcióját piac elvek szerint működővé alakítják át. Mivel jelenleg az MVM feladata az új erőművek helyének megtervezése, ez az összehangolás úgy biztosítható, ha a különböző erősségű energiaátvitel biztosításának összköltségeit szisztematikusan összehasonlítják. A decentralizált piaci megoldás alkalmazása esetén gondoskodni kellene arról, hogy megfelelő irányelevek szerint helyezzék el az új erőműveket. Ez a fajta megoldás szabályozási és felügyeleti kérdéseket is felvet az országos hálózattal kapcsolatban, és új ösztönzők megteremtésére is szükség lehet ahhoz, hogy az új energiatermelők számára megfelelő színvonalú átviteli szolgáltatás álljon rendelkezésre.

Ezt a legegyszerűbben a brit NGC számára kialakított modell követésével lehet elérni, azaz kötelezni kellene az energiaátvitelért felelős szervezetet arra, hogy elegendően nagy, a lefektetett minőségi szabványoknak megfelelő átviteli kapacitást alakítson ki, ezzel egyidőben ösztönözni kellene arra is, hogy minimalizálja az átviteli és az egyéb járulékos költségeket. Ezek az ösztönzők lényegében a haszon megosztásán alapulnak: amikor ugyanis az NGC csökkenteni tudja az átviteli szolgáltatások költségeit, akkor a megtakarított összeg egy részét megtarthatja. Hasonló módon, amennyiben nem sikerül csökkenteni a költségeket, akkor a többletkiadások egy részét (egy bizonyos határig) ő viseli.

A magyar gázszolgáltatási szektor három fontos kihívással áll szemben. Az első az, hogy Magyarország földgázellátása egyetlen szállítótól függ. Magyarország önmagában nem rendelkezik elegendő kapacitással ennek a kérdésnek a megoldásához. Ennek ellenére vannak megoldási lehetőségek, melyek közül a legígéretesebb az EU fölgáz-direktívájának gyors és hatékony megvalósítása lenne. A direktíva célja a versenyközpontú földgázpiac kialakítása az EU teljes területén, amit úgy kíván elérni, hogy a bárkinek lehetősége lenne a földgázvezetékek használatára (és ily módon más ellátóktól való vásárlásra). Ha ezt a direktívát az EU-ban teljes mértékben megvalósítják, akkor Magyarország ténylegesen több, egymással versengő szállítótól rendelhet majd, ami jelentős előnyökkel jár majd a hazai földgázpiac teljesítménye szempontjából. A második nehézséget az jelenti, hogy a jelenlegi szabályozási rendszer rendkívül csekély teret ad a versenynek, ami pedig a piaci résztvevők egészséges ösztönzését biztosítaná. Érthető, hogy a jogszabályi keretet így alakították ki, hiszen a magyar piacon csak egy szállítótól lehet vásárolni. A kormánynak mindazonáltal készen kellene állnia arra, hogy azonnal versenypárti reformokat valósítson meg, mihelyt az országnak lehetősége nyílik más szállítók igénybevételére is. A harmadik probléma pedig az, hogy a jelenlegi árszerkezet nem költséghatékony. A lakossági árak túlságosan alacsonyak, és nincs különbség a csúcsidőben, illetve a csúcsidőn kívül fogyasztott gáz ára között. A kormánynak sürgősen változtatnia kellene ezen a helyzeten, méghozzá úgy, hogy további lakossági áremelést hagy jóvá, és különbséget teremt a csúcsidőben, illetve a csúcsidőn kívüli fogyasztás árai között.

Magyarország jelentős előrehaladást ért el a távközlési ágazat modernizációjában és reformjában, a jövő reformjainak pedig az EU-csatlakozás előkészítéseként a versenyképesség növelését kellene célozniuk. Tekintettel arra hogy, a hangátviteli szolgáltatások terén nemsokára hatékony versenyt teremtő, életképes franchise-megoldások jelennek meg, a kormánynak aktív szerepet kellene vállalnia annak biztosításában, hogy e szolgáltatása terén kialakuljon, és a jövőben is fennmaradjon a hatékony verseny. Ennek keretében alapos vizsgálat alá kellene vetni minden vállalat-egyesülést, különös figyelmet fordítva a versenyhelyzet megszüntetését célzó akciók megakadályozására. A távközlési vezetésnek emellett piacközpontú sávszélesség-politikát kellene követnie, amely előnyt biztosít a jelenlegi mobilszolgáltatások számára, és el kellene érnie, hogy a vezeték nélküli távközlés versenyképes alternatívája legyen a hagyományos, vezetékes hangátvitelnek. A szabályozó testületeknek felül kellene vizsgálniuk saját szerepüket: ki kellene küszöbölniük minden olyan jogi akadályt, amely nehezíti a versenyt, a hálózatok összekapcsolására vonatkozóan pedig egyértelmű, hatékony szabályozókat kellene alkotniuk, hogy a jelentős beruházásokat fontolgató versenyképes cégeket ne kedvetlenítse el az esetleges bizonytalanság.

A közigazgatás reformja az EU-csatlakozás fényében

Az EU-csatlakozás előkészítéséhez, a vele kapcsolatos tárgyalások lefolytatásához és az acquis megvalósításához felkészült kormányzati alkalmazottakra van szükség. Az utóbbi néhány évben Magyarországon komoly előrelépés volt tapasztalható a modern, hatékony közigazgatás kiépítése, valamint a kizárólag szakmai alapon működő közigazgatás irányába. A kormánynak mindenesetre több problémát is meg kellene oldania a köztisztviselők alkalmazásának gyakorlatában, a rájuk vonatkozó bérezési rendszerben, a közalkalmazotti szféra emberi erőforrásainak menedzselésében, valamint az egyre összetettebb EU-csatlakozási folyamat irányítása terén.

A közigazgatásban gondot okoz az alkalmazottak jelentős fluktuációja, illetve az új alkalmazottak felvételével és megtartásával kapcsolatos nehézségek. Ennek hátterében a magánszektor és az állami szféra, illetve a köztisztviselők és a közalkalmazottak bérei közötti jelentős különbség, valamint a megfelelő ösztönzési struktúrák hiánya áll. Ennek a problémának a megoldásához három területen van szükség stratégiai beavatkozásra:

- Először is, következetes bérezési rendszert kellene kialakítani, mely folyamatosan nyomon követi a bérek alakulását. Ez azt jelenti, hogy néhány alapvető közigazgatási munkakörre nézve folyamatosan figyelni kellene a magánszektor és az állami szféra jövedelmei közötti különbséget, gyűjteni és publikálni kellene az alkalmazotti létszám fluktuációjára és a megüresedett álláshelyekre vonatkozó statisztikákat, valamint megfelelő munkakör-értékelési módszereket alkalmazva át kellene dolgozni a bérezési és besorolási rendszert.

- Másodszor, teljesítményfüggő béremelésekkel, illetve elvonásokkal, egyéni bérezés alkalmazásával és az euroatlanti integrációhoz kapcsolódó kiegészítésekkel kellene megerősíteni és rendszerszemléletűvé tenni az új, rugalmas bérezési rendszert. Olyan bérpolitikát kellene kialakítani, amely a bérmozgásra vonatkozóan világos, konkrét, s amely az egyéni teljesítményen és képességeken alapul.

- Harmadszor, meg kellene oldani az EU-csatlakozás eredményeként előálló új képzettségi igényekhez kötődő költségvetési és személyzeti kérdéseket. El kellene készíteni a várható munkaerő-felvételre, elbocsátásra, illetve áthelyezésre vonatkozó előrejelzéseket, fel kellene mérni ezeknek a személyzeti változásoknak a pénzügyi vonzatait, az elbocsátásokkal kapcsolatos intézkedésekre pedig külön programot kellene kidolgozni. Mindemellett szükség lesz egy olyan programra is, amely olyan embereket vonz a közszférába, akik új, az EU-val kapcsolatos munkához szükséges képzettségekkel rendelkeznek, valamint képzés, illetve átképzés útján hasznosítja a jelenlegi humán erőforrásokat.

A közigazgatásban létfontosságú a humán erőforrások hatékony kezelése, valamint a hatékony döntéshozási gyakorlat kialakítása. 1990 óta Magyarország valóban előrelépett a független közigazgatás, valamint ezen belül, az érdemeken alapuló munkaerőfelvétel, előléptetés és teljesítmény-értékelés megteremtésében. Mindazonáltal, az emberi erőforrások kezelését számos kulcsfontosságú területen meg kellene erősíteni. Az emberi erőforrásokkal kapcsolatos stratégia és szabályozás jobb összehangolása érdekében először is tisztázni és egyszerűsíteni kellene az erőforrás-menedzsmentben érintett intézmények szerepét, feladatkörét és alá-fölérendeltségi viszonyait. Szintén fontos lenne megerősíteni a miniszterelnökség és a szakminisztériumok személyzeti osztályának kapacitását, és működési szabályzatot, illetve szabványos szervezeti struktúrát kellene kialakítani az emberi erőforrások kezelésével foglalkozó osztályok számára. Másodszor, további lépésekre van szükség az igazságos, átlátható, érdemeken alapuló közgazgatási gyakorlat biztosítása érdekében. A legfontosabb lépések többek között a következők: közigazgatási felügyeleti szerv létrehozása a közigazgatás emberierőforrás-stratégiájának és szabványainak vizsgálatára, valamint érdemeken alapuló munkaerőfelvételi és előléptetési eljárások alkalmazása, illetve éves rendszerességű teljestmény-értékelés kialakítása. Végül pedig, nemzeti képzési stratégiát kellene kialakítani, és többek között tisztázni kellene a képzésben résztvevő kormányzati intézmények szerepét.

Az elkövetkező években egyre fontosabbá válik majd az Európai Unióhoz való csatlakozás folyamatának irányítása. Az ehhez szükséges intézményi infrastruktúrát eddig sikeresen fejlesztette az ország, és a kormány jól menedzselte a Csatlakozási Program megvalósításának folyamatát. Az integrációs folyamat azonban egyre összetettebbé válik, a feladatok szaporodnak, így az intézményi keretek további meg-

erősítést fognak igényelni. A fejlesztésnek főként a szakmai segítségnyújtásra, a minisztériumok integrációs osztályaira, valamint az integrációs tevékenység és a közigazgatás egyéb feladatainak összehangolására kellene majd összpontosítania. A szakmai segítségnyújtással kapcsolatban tisztázni kellene az ezt irányító testületek szerepét, és ki kellene alakítani a szakmai segítségnyújtási projektek követésének, megfigyelésének, illetve a teljesítésének rendszerét. Az integrációs osztályokkal kapcsolatban hasznos lenne áttekinteni a jelenlegi legjobb gyakorlatot, és irányelveket adni a minisztériumok EU-integrációs osztályának személyzeti stratégiájához és működéséhez. Végül pedig, az EU-integrációs stratégiát ki lehetne bővíteni a kormányzati munkára tett hatás elemzésével, beleértve a különböző programok EU-környezetben való irányításának hosszú távú követelményeit.

A mezőgazdaság versenyképesebbé tétele és felkészítése az egységes piacra

Teljes körű árliberalizáció, sikeres privatizáció, az ágazatban alkalmazott munkaerő arányának erőteljes csökkenése, az EU-átlaghoz mérhető termelékenység – ezek a kiemelkedő eredmények fémjelezték a mezőgazdasági és élelmiszeripari ágazat tevékenységét. Mindazonáltal a csatlakozási folyamat előrehaladtával Magyarországnak az *acquis communautaire* előírásainak végrehajtására való felkészülése részeként folyamatosan módosítania kell agrárstratégiáját, és új lehetőségeket kell keresnie a termelékenységének növelésére.

A támogatási programok az elkövetkező években részletes felülvizsgálatra szorulnak, részben a jelenleg érvényben lévő nemzetközi kereskedelmi egyezmények (WTO) betartása, részben a Közös Mezőgazdasági Politikával (CAP) való kompatibilitás biztosítása érdekében. Az exporttámogatásokat jelentősen csökkenteni kell 2001-re, a mezőgazdaságban széles körben elterjedt hiteltámogatásokat pedig a csatlakozás időpontjáig meg kell szüntetni. – A csatlakozást előkészítő stratégia keretében a kormánynak a garantált árak megállapításának jelenlegi (költségszint feletti térítést biztosító) gyakorlatán is változtatnia kell, mivel ez nem ösztönöz a piaci kereslethez való igazodásra, és a nemzetközi árak csökkenő tendenciája esetén elviselhetetlen költségvetési kiadásokhoz vezethet. A kormány, hasonló okból, már ma is ellenáll a garantált áraknak az EU jelenlegi - de a közeljövőben csökkentésre kerülő - intervenciós árszintjére való emelésre vonatkozó követeléseknek. Még abban az esetben is, ha az EU intervenciós árszintje jelentősen csökken, a gabonafélék magyarországi termelői ára emelkedni fog. Ez magasabb termelői költségekhez fog vezetni a sertés- és baromfitenyésztésben, valamint az exportálható gabonatöbblet növekedését fogja eredményezi. A versenyképesség folyamatos erősítése, és a logisztika szűk keresztmetszeteinek felszámolása döntő fontosságú lesz Magyarország exportkapacitásának fenntartása szempontjából.

Ki kell dolgozni egy olyan cselekvési tervet, amely biztosítani fogja az új jogszabályok alkalmazását és a rendelkezések betartását. Ennek a tervnek részét kell, hogy képezze többek között egy tömegtájékoztatási kampány, egy képzési program a közigazgatási alkalmazottak számára, egy, a fogyasztóvédelemmel, illetve az állat- és növényvédelemmel, mezőgazdasági témájú kutatásokkal és fejlesztésekkel, az agrárgazdasági termékek határátlépéskori ellenőrzésével, termelők bejegyzésével, valamint piaci információkkal és beavatkozással foglalkozó állami intézmények szerkezet-átalakítására vonatkozó terv, és egy beruházási program. Bár az EU-tól a csatlakozás előtti időszakban kapott támogatások nagy mértékben hozzájárulhatnak mindezek megvalósításához, a cselekvési tervet a kormánynak kell kidolgoznia, s finanszírozásához is hozzá kell járulnia.

A tárgyalásokra való felkészülésnek azonban nem szabad elhomályosítania a valódi hosszú távú célokat, a hatékonyság javítását és a növekedést. Ezeknek a hosszútávú céloknak az eléréséhez a kormánynak meg kell szüntetnie a földpiacra vonatkozó jogi korlátokat. Privatizálnia kell a vetőmagtermelő cégeket annak érdekében, hogy hozzáférhessenek a külföldi génállományhoz, és jövedelmezőbbé válhas-

sanak. Folytatnia kell továbbá a mezőgazdasági termékek piacra jutását és exportálását segítő különböző intézmények (Budapesti Árutőzsde, közraktárjegy-rendszer, terméktanácsok) fejlesztését. Végül pedig új technológiák és eladható termékek kialakítása érdekében a kormányzatnak együtt kell működnie mind a magánszektorral, mind a kutatóintézetekkel.

Az EU környezetvédelmi irányelveinek és direktíváinak alkalmazása költségvetési szigor mellett

Az EU-csatlakozáshoz Magyarországnak jogrendszerébe át kell ültetnie és be kell vezetnie az EU jogszabályait és szabványait a környezetvédelem területén. Bár a környezetvédelem az EU-ban kiemelt fontosságú terület, általános ott az a szemlélet, hogy a környezetvédelmi acquis megvalósításához szükséges beruházások nagyságrendje a többi szektorhoz képest a legnagyobb, és biztos, hogy Magyarország ezt a célkitűzést csatlakozása előtt nem tudja megvalósítani.

A főbb környezetvédelmi direktívák átvételének beruházási költségei várhatóan a legmagasabbak, bár az ezzel kapcsolatos előrejelzések - a nagyságrend, és a környezetvédelem minden ágazatot érintő volta miatt - bizonytalanok. Számos tanulmány kísérelte meg ezeknek a költségeknek a felmérését. Az elkészült becslések azonban, a hosszú távon jelentkező hasznok és károk különböző súlyú értékelése miatt, jelentősen eltérnek egymástól. Annak a teljes költsége, hogy Magyarország megvalósítsa az EU légszennyezésre, szennyvízkezelésre és hulladékfeldolgozásra vonatkozó környezetvédelmi direktíváit, 20 éven keresztül évi 4,1 és 9,3 milliárd ECU közötti összeg, ami a GDP 1,7, illetve 4,5 %-ának felel meg. Ezek a költségek hozzáadódnának az állami és magánszektor által jelenleg erre a célra fordított, a GDP 1,6%-át kitevő összeghez, és nem tartalmazzák az adminisztráció, a működtetés, a megfigyelés, az ellenőrzés és a betarttatás költségeit sem, amelyet nagyrészt az állami szektornak kellene viselnie.

A csatlakozás időpontjára Magyarországnak át kell vennie az 1995-ös Fehér Könyv összes környezetvédelmi előírásait, melyek közül a szennyvíztisztításra, a szilárd és veszélyes hulladékra vonatkozó rendelkezések betartása lesz a legköltségesebb és a legnehezebben megvalósítható. Ez annak a ténynek az ellenére is így lesz, hogy Magyarország a külföld megítélése alapján a többi csatlakozni kívánó országnál előbbre tart a települési szilárd hulladék kezelésében. A hulladékgazdálkodás rendszerétől, a szemétégető művek méretétől, megfelelő levegőtisztasági kritériumok jellemzőitől függően a szilárd hulladék kezelésének összköltségét húsz éven át évi 1,8 és 4,4 milliárd ECU közötti öszegre becsülik. A rendelkezések betartásának nehézségei egy, az összes hulladéktípusra vonatkozó, átfogó szilárdhulladék-kezelési törvény hiányából, valamint a hulladéktermelődéssel és feldolgozás módszereivel kapcsolatos átfogó információs rendszer hiányából erednek. Emellett, a hulladékfeldolgozó művek elavultak, az illegális hulladéklerakók száma meghaladja a legálisakét, a megfelelő természetes hulladéktároló helyek száma csekély, és a szilárd hulladék gyűjtéséért és feldolgozásáért fizetett, az önkormányzatok által megállapított díjak alacsonyak. Mindezek ellenére, ezt a területet vonzóvá lehetne tenni a magánszektor számára, ahogyan az nyereséges a fejlett országokban.

A szennyvízkezelés területén szintén komoly beruházásokra van szükség. Magyarország a 90-es években jelentős eredményeket ért el vízminőség javításában, és nagy összegeket fektetett a települési szennyvíz gyűjtésébe és tisztításába. Mindazonáltal, az ország megfelelő szennyvíz- és tisztítóhálózattal való lefedettsége messze az alatt a szint alatt marad, amivel az EU-szabványoknak meg lehetne felelni. A szabványoknak való teljes megfelelés költségei a becslések szerint húsz éven át évi mintegy 2,1-4,3 milliárd ECU-t tesznek ki, melynek legnagyobb részét (2,1-2,7 milliárd ECU) a Városi Szennyvíztisztítás elnevezésű direktíva megvalósítása emészti majd fel.

Úgy tűnik, hogy a vegyi anyagokra, légszennyezésre és radioaktív szennyezésre vonatkozó EU-rendelkezések átvétele az intézmények megújításával kapcsolatos költségeket kivéve, nem kerül majd jelentősebb összegbe. A városok légszennyezésével kapcsolatban vannak aggályok, különösen Budapesten, ahol a növekvő közúti forgalom miatt romlik a levegő minősége. Ugyanakkor, az EU nagy földrajzi távolságokra vonatkozó légszennyezési rendelkezéseinek betartása – hacsak később meg nem szigorítják őket – nem okoz komoly nehézséget. A szükséges beruházások teljes összege a becslések szerint az alkalmazott technológiai megoldásoktól függően húsz éven át évi 218-618 millió ECU.

Az ilyen nagyságrendű beruházási igények komoly következményekkel járnak az állami és a magánszektor, valamint a fogyasztók számára. Az állami beruházások nagy részére olyan ágazatokban van szükség, amelyek a helyi önkormányzatok feladatkörébe tartoznak (ilyen például a ivóvízellátás, a szennyvízkezelés és a hulladékfeldolgozás). Jelen pillanatban az önkormányzati beruházások finanszírozását több alap-, valamint jelentős kormányzati beruházási támogatás segítségével oldják meg. A jövőben azonban a beruházások egyre nagyobb részének kell majd a közművállalatok saját működési bevételeiből származnia, ami azt jelenti, hogy ezeknek a költségeket jobban tükröző árakat kell kivetniük a fogyasztókra. A közműszolgáltatások díjainak korlátozott emelési lehetősége komoly akadálya a szennyvízkezelési, hulladék-feldolgozási és energia-termelési kapacitás kívánt szintre történő fejlesztésének. Ez a lehetőség, különösen az energia-szolgáltatás területén, nem jelentene kapacitás-növelést, hanem hatékonyság- és minőségjavítást, a kereslet szempontú igazgatás bevezetését, illetve tudatformálást a környezetvédelem érdekében.

Ahhoz, hogy Magyarország a lehető leghatékonyabban és legalacsonyabb költségű megoldással elégíthesse ki az EU követelményeit, ötfajta intézkedésre van szükség. Először is, a még hiányzó törvények meghozatala, a törvények hatékonyabb betarttatása és a rendelkezéseknek való megfelelés javítására irányuló ösztönzők megteremtése érdekében, meg kellene erősíteni az intézményi kapacitást. Ez létfontosságú feltétele annak, hogy adott költségvetési összegből, illetve munkabefektetés árán, a környezetvédelmi szempontból legnagyobb hasznot hozó stratégia kerüljön kialakításra, amely a környezetvédelmi hosszú távú előnyök és hasznok maximalizálása, és a gazdaság más területein tapasztalható ártorzulások csökkentése érdekében, a lehető legjobban használja fel az állami és a külső erőforrásokat. Másodszor, az országnak ügyesen kell fellépnie a csatlakozási tárgyalásokon, hogy sikerüljön elérnie akár a rendelkezések enyhítését, akár azt, hogy nagyobb átmeneti időszak álljon rendelkezésre a viszonylag alacsony haszon/költség aránnyal jellemezhető területeken. Harmadszor, az állami és az EU-támogatásokat arra kellene felhasználni, hogy a beruházások a stratégiai célkitűzéseket jelentő területekre összpontosuljanak, különösen a szennyvíz és a települési szilárd hulladék összegyűjtésére és tisztítására. Ugyanakkor, a támogatás-jellegű finanszírozás korlátozása – ami azt jelenti, hogy az önkormányzatoknak saját forrásaikból jelentős mértékben hozzá kell járulniuk a fejlesztéshez – hatékonyabb beruházásokra ösztönzi majd az önkormányzatokat, természetesen belevonva az érintett társadalmi szervezeteket is. Negyedszer, mivel a legnagyobb települések környezetszennyező hatása a legnagyobb, a környezetszennyezés csökkentését ezekre, illetve az érzékeny területekre célszerű összpontosítani. Biztosítani kellene, hogy a beruházási tervek kiaknázzák mindazokat a rendkívüli, a méretgazdaságosságból fakadó, megtakarítási lehetőségeket, amelyek az önkormányzatok együttműködésével érhetők el. Annak ellenére is meg kellene próbálkozni ezzel, hogy az ilyen típusú beruházások intézményi nehézségei jóval nagyobbak. Fel kellene használni az EU és mások szakmai segítségnyújtási forrásait, annak érdekében, hogy a kevésbé hatékony közművállalatok javíthassanak teljesítményükön.

A nyugdíjreform befejezése

Az átmeneti gazdaságok országai közül Magyarország elsőként valósított meg átfogó nyugdíjreformot. A reform fő elemei a kötelező tőkefedezeti második pillér bevezetése, az 1994-ben bevezetett önkéntes harmadik pillér megerősítése, valamint a felosztó-kirovó rendszerű első pillér alapvető paramétereinek

megváltoztatása voltak. A felosztó-kirovó rendszer reformja keretében felemelték a nyugdíjkorhatárt és a nyugdíjjogosultságot biztosító szolgálati évek minimális számát, valamint megváltoztatták a nyugdíjak indexálási képletét (az új képlet a béreket és az árakat egyenlő súllyal veszi figyelembe). Az első pillér járulékait és a jövedelempótlási arány megállapításához használt skálamértékét mintegy 25%-kal csökkentették, hogy teret biztosítsanak a második pillérbe tartozó járulékkulcs fokozatos emelésére (ami 1998-ban, 1999-ben és 2000-ben 6, 7, illetve 8%). Az új rendszerbe való belépés a pályakezdők számára kötelező, a már aktív munkavállalók számára azonban választható. Tervezésekor a hozammal kapcsolatos mértéktartó számítások alapján az volt a célkitűzés, hogy a rendszer a 37-40 év alatti munkaerő számára legyen vonzó. A fiatal munkaerőpiaci szereplők mintegy 60%-a már csatlakozott az új rendszerhez.

A magyarországi nyugdíjreformnak három, egymással összefüggő célkitűzése volt: (i) a nyugdíjba vonuláskor elérhető jövedelem ésszerű és fenntartható szintjének biztosítása; (ii) Magyarország jövőbeni gazdasági növekedési lehetőségeinek javítása a belföldi megtakarítások ösztönzésével, a tőkepiacok fejlesztésével és a munkaerőpiac torzulásainak mérséklésével; illetve (iii) a nemzedékek közötti újraelosztás igazságosság javítása. A felosztó-kirovó (PAYG) rendszer egy részének a második pillérrel való felváltása azonnali bevételkiesést, valamint átmeneti deficitet okozott a PAYG rendszerben, mivel a rendszernek még évekig a teljes (a régi szabályok szerint számított) nyugdíjakat kell fizetnie. Az átmenet okozta hiány nem a hagyományos értelemben vett költségvetési hiány, mivel az állami szférában jelentkező veszteséggel szemben azonos nagyságrendű megtakarítás keletkezik a magánszektorban, így a megtakarítások összege nemzeti szinten változatlan maradt. Sőt, az átmenet okozta hiány az elkövetkező években a PAYG rendszer paramétereinek megváltoztatása következtében folyamatosan csökkenni fog. A reform egészének a belföldi megtakarításokra tett hatását a magánszektorban lecsapódott megtakarítások (a második pillérbe befizetett járulékok és hozamuk) és a PAYG mérlegének összesítésével lehet vizsgálni. A magánszektor megtakarításainak stabil növekedése és a PAYG rendszer hiányának fokozatos csökkenése eredményeként 2000-től kezdve a várakozások szerint emelkedni fog a belföldi megtakarítások összege. A két hatás együttesen a megtakarítások összegének a GDP 2%-át kitevő növekedését jelenti az elkövetkező évtizedben, azaz évi 0,2%-ot. Ha az állami költségvetés teljes mértékben átvállalná az átmenet okozta hiányt, mint ahogyan az a kormány eredeti elképzeléseiből kitűnik, miszerint a költégvetés elsődleges többletét konstansan a GDP 2%-a körül kívánja tartani, akkor a reform hatása a belföldi megtakarításokra már a kezdeti években is igen jelentős lenne. A nettó megtakarítást a nyugdíjpénztárakon keresztül a magánszektor hosszú távú finanszírozására lehetne fordítani, ami egyrészt hozzájárulna a tőkeképződéshez ebben a szektorban, másrészt tovább javítaná Magyarország növekedési lehetőségeit.

A nyugdíjágazatban még megoldásra váró kérdések a következők: a második pillér járulékszintjének az eredeti tervek szerinti emelése; a rendszer második pillérre vonatkozó pénzügyi garanciáinak felülvizsgálata; valamint a jogszabályi és felügyeleti rendszer megerősítése. Az előre nem látható kiadásokra való hivatkozással az 1999-es költségvetés nem emelte fel 7%-ra a második pillér járulékkulcsát, hanem 6%-os szinten tartotta. Ez a döntés nem vezet valós fiskális kiigazításhoz, és nem javítja Magyarország makrogazdasági teljesítményét, miután a PAYG rendszerbe befolyó nagyobb bevételt teljes mértékben ellensúlyozza a második pillér bevételnövekedésének elmaradása, s így a belföldi megtakarítások összege változatlan marad. A kormánynak a tervek szerint 2000-ben 8%-ra kellene emelnie a második pillér járulékkulcsát. Az emelés további elhalasztása nem növelné az ország megtakarításait, ugyanakkor bizonytalanságot teremtene az új rendszerbe átlépettek és a nyugdíjpénztárak körében, akiknek stabil gazdaságpolitikai keretekre van szükségük ahhoz, hogy megalapozott döntéseket hozzanak. A nyugdíjreform keretében garanciát vezettek be arra, hogy a második pillérből származó minimumjuttatások el fogják érni az első pillér juttatásainak 25%-át. A döntéshozóknak fontolóra kellene venniük e rendszer pénzügyi hátterének megerősítését és az állami költségvetés által viselt kockázat minimálisra csökkentését. Részletes számításokat kellene végezni annak eldöntéséhez, hogy szükség van-e vagy sem a Nyugdípénztárak Garanciaalap-

jába fizetett díjak emelésére. Javítani lehetne továbbá a minimálisan elvárt hozam meghatározásának módját is. A második pillér biztonságát szolgálná az is, ha megerősítenék az intézményi és szabályozási kereteket. Ennek részeként, a nagyobb átláthatóság és biztonság érdekében, sor kerülhetne a nyilvántartási, nyilvánosságra hozatali, és beszámolási rendszerek fejlesztésére, a szabályozó rendszer finomhangolására, valamint a felügyeleti tevékenység megerősítésére. A felügyeleti szervnek szorosan együtt kellene működnie a biztosítás- és tőkepiaci felügyelettel, hiszen a nyugdíjpénztárak általában számos tevékenységet olyan szolgáltatóknak adnak külső vállalkozásba, amelyek más felügyelet alá tartoznak.

Az átmenet befejezése a pénzügyi szektorban

A pénzügyi szektor reformjának végrehajtása terén Magyarország vezető helyen áll az átmeneti gazdaságok között. A bankrendszer működésének jogi kereteit jelentősen megjavították, így ezek csaknem teljes összhangban vannak az EU-rendelkezésekkel. A bankokat rendbe tették, értékesítették, és a legtöbb esetben stabil külföldi stratégiai befektetők vették át őket. A biztosítási ágazat ma már egészséges, a tőkepiacok pedig gyors fejlődésnek indultak mind méretüket, mind fizetőképességüket tekintve. A nyugdíjreform a várakozások szerint a nyugdíjpénztári vagyon jelentős növekedését eredményezi majd, ami további lendületet ad a tőkepiacok fejlődésének.

A magyarországi pénzügyi rendszer figyelemreméltó átalakulásának befejezéséhez lépéseket kell tenni a finanszírozási kínálat kiszélesítésére, tovább kell szilárdítani a felügyeletet, az EU rendelkezéseivel teljes összhangba kell hozni a szabályozókat és törvényeket, és ösztönözni kell a pénzügyi szolgáltatásokat nyújtó cégek további egyesülését. Bár a bankrendszer a szolgáltatások kínálata és a banki eszközök minősége szempontjából jelentős javulást mutatott fel, a kis- és középvállalkozások, a mezőgazdaság, a háztartások és a helyi önkormányzatok továbbra is igen nehezen jutnak finanszírozási lehetőségekhez. A magyar cégek többsége meglepően kevés adósságot halmozott fel. A finanszírozási lehetőségek hiánya különösen súlyos nehézségeket okoz a kis- és középvállalkozásoknak. Ezek nem juthatnak hozzá külföldi hitelekhez (miközben erre a külföldi működőtőkével rendelkező cégeknek az anyavállalaton keresztül van lehetőségük), másrészt a beszállítókon keresztül sem tudják finanszírozni magukat. Ez a probléma részben a fejlődés velejárója, amely idővel és a növekvő tapasztalatokkal megoldódik. Az infláció féken tartása, valamint a termőföld és a lakóingatlanok tulajdonának tisztázása ugyanakkor egyértelműen elősegíti majd a fejlődést ezen a téren is. A vagyonnyilvántartást javítani kell, az ingatlaneladásokkal kapcsolatos korlátozásokat meg kellene szüntetni, a hitelezői jogok érvényesítési lehetőségeit pedig meg kellene erősíteni.

A pénzpiacok felügyeletét szilárdabbá kell tenni, és még jobban függetleníteni kell a politikai befolyástól. Magyarországnak egyértelműen abba az irányba kell haladnia, hogy a törvények, szabályozók és intézmények megerősítése révén a felügyeleti szervek politikai befolyástól mentesen végezhessék munkájukat. 1998-ban két bank és hat brókerház ment csődbe, ami felügyeleti hiányosságokra is utal. A bankcsődök főbb okait a felügyelet jól ismerte. Az időben történő beavatkozás elmulasztása a GDP több mint 1%-át jelentő veszteséget okozott. A felügyelet jogi hatáskörét ki kellene terjeszteni. Lehetővé kellene tenni, hogy szabályozói jogköre is legyen, és vizsgálati eredménye alapján azonnal beavatkozhasson egyes bankok tevékenységébe. Bár korábban az univerzális banki tevékenységre nem volt törvényi lehetőség, számos pénzintézet de facto így működött. A magyar hitelintézeti törvény úgy határozza meg a holding fogalmát, hogy a bankok képesek kibújni a konszolidált ellenőrzés alól, ha bizonyos tevékenységeket nem-bank leányvállalatukba helyeznek át. 1999 elején Magyarország, az EU direktíváknak megfelelően, engedélyezte az univerzális banki tevékenységet. Bár a banki és tőkepiaci felügyeleti szervek Magyarországon egyazon igazgató irányítása alá tartoznak, a két terület integrációja jelenleg nem tökéletes. Emellett a biztosítók, a nyugdíjpénztárak és a vagyonkezelők három különböző szervezet alá tartoznak, annak ellenére, hogy tulajdonviszonyaikban és irányításukban számos átfedés figyelhető meg. Az összehangolás javításának egyik lehet-

séges módja az lenne, ha létrehoznának egy tőkepiaci tanácsot, amely a tőkepiacokat felügyelő szervezetek vezetőiből állna, és ami biztosítaná hogy a tanácsban részt vevő különböző felügyeleti szervek törvényi felhatalmazást kapjanak az információk egymással való megosztására. Egy másik lehetőség a biztosításfelügyelet és a nyugdíjpénztárak felügyeletének összevonása lenne, mely lényegében egy ideiglenes, közbenső megoldást jelentene az integráltabb felügyeleti rendszer felé vezető úton.

A bankszektorban, a biztosítási és a brókerágazatban túl sok kicsi és gyenge cég működik. A biztosítási ágazatban számos olyan cég van (leginkább a kölcsönös biztosítási alapok), amelyek túl kicsik ahhoz, hogy hatékony kockázatkezelést biztosíthassanak. A bankszektorban a kis és közepes bankok nem biztos, hogy bírni fogják a betétekért és hitelekért folytatott, egyre erősödő versenyt, és nem zárható ki a további összevonásának lehetősége sem. A brókercégek közül a kisebbek nem rendelkeznek megfelelő informatikai háttérrel és kockázatkezelő rendszerrel, sőt az ügyfeleik vagyonának biztonsága is megkérdőjelezhető. Ha magasabb tőkekövetelmények jellemeznék az ágazatot, akkor ezek a kisebb egységek várhatóan egyesülnének, ami viszont elősegítené a piac intézményi kockázatának csökkenését.

Magyarországnak emellett a pénzpiaci törvények és szabályozók néhány elemét is meg kell változtatnia, hogy megfeleljenek az EU-jogszabályoknak. Ilyen például a külföldi fiókok kérdése, a betét-biztosítás plafonértékei, a pénzpiaci szolgáltatások nemzetközi kereskedelme, a tőkemegfelelési mutatók, valamint a tőkemozgások szabályozása. A hátralévő feladatok ellenére Magyarország jó hírnevet szerzett a pénzügyi ágazat reformjával. Ami a törvényeket, szabályozókat és az intézmények szilárdságát illeti, ezek rövidesen készen állnak az EU-csatlakozásra.

A munkaerőpiaci alkalmazkodás további támogatása

A magyar munkaerőpiac sikeresen alkalmazkodott az új gazdasági környezethez, és a termelékenység szempontjából jelentős javulást ért el. A mezőgazdasági munkaerő részarányának gyors csökkenése és a szolgáltatási ágazatban dolgozó munkaerő ezzel párhuzamos növekedése, a feldolgozóipari munkaerő jelentős átcsoportosulása az újonnan alapított magáncégekhez, valamint a magasabb képzettség jelentette anyagi előnyök gyors növekedése mind-mind aláhúzza a fenti megállapítást. Az adatok rámutatnak, hogy a munkaerő termelékenysége a feldolgozóiparban drámai módon megnövekedett. Az 1992 és 1997 között eltelt öt év során a termelékenység reálértékben több mint kétszeresére emelkedett. Ez az eredmény lényegében a külföldi tulajdonú vállalatok teljesítményének, valamint az itt dolgozó munkaerő növekvő részarányának köszönhető. Magyarország ezzel kedvező körülmények között kezdi meg a csatlakozást előkészítő szakaszt, és jó eséllyel pályázik arra, hogy az egységes európai piacon versenyképes legyen. Jogi szempontból a szabályozók és az acquis communautaire összehangolása szintén jelentősen előrehaladott állapotban van.

Az eddig elért eredmények ellenére az EU-hoz való sikeres csatlakozáshoz a termlékenység további növelésére és újabb munkahelyek teremtésére lesz szükség. 1996-ban a feldolgozóipari munkaerő termelékenysége az olaszországi és a spanyolországi szintnek még mindig csak a 30%-át érte el. A termelékenység-növekedés jelenlegi ütemének fennmaradása középtávon eléggé valószínűtlen. A munkahelyeknek az átmenethez kötődő megszüntetése nagyrészt véget ért, a külföldi befektetőknek megvásárlásra felkínált vagyon nagy része már elkelt, és szintén a végéhez közeledik a munkaerő ágazatközi átcsoportosulása. Mostantól fogva kisebb léptékű változások várhatók, és a termelékenység további növekedését minden bizonnyal nehezebb lesz elérni, ezért a foglalkoztatottság szintjének jelentősebb javítása is nehézségekbe fog ütközni. A lakosság foglalkoztatottsági szintje jelenleg valamivel az EU-átlag alatt marad, amit nagyrészt az 55 év feletti dolgozók rendkívül alacsony részaránya okoz. Ez a mutató németországi és franciaországi értékének felénél alig magasabb. A munkahelyek megszűnésében érintett dolgozók, illetve azok,

akiknek korkedvezményes nyugdíjba vonulást kínáltak fel, várhatóan nem térnek vissza az aktív dolgozók közé, viszont a fiatalok minden bizonnyal később kívánnak nyugdíjba vonulni, és nagyon költségesnek fog bizonyulni, ha ők kívül rekednek az aktív dolgozók körén. A folyamatos munkahelyteremtés döntő fontosságú a munkanélküliség alacsony szinten tartása érdekében.

Be- és kivándorlás várhatóan nem fogja mérsékelni a munkaerőpiaci feszültségeket. Több tényező is arra enged következtetni, hogy az EU-tagországokba vándorló magyar munkaerő mennyisége valószínűleg igen alacsony lesz. Először is, az EU és Magyarország között az elérhető jövedelem különbsége kisebb annál, mint ami jelentősebb munkaerő-vándorlást okozna. Másodszor, az EU-tagországokban nincsenek olyan jelentősebb magyar közösségek, amelyek mintegy kapcsolati hálóként lennének képesek működni, csökkentve ezzel a Magyarországról érkező munkaerő beilleszkedésének költségeit. Harmadszor, az EU-tagországok maguk is küzdenek a munkanélküliség problémájával. Végül pedig, a legutóbbi EU-csatlakozási hullám idején a határforgalom ellenőrzésének megszüntetése ellenére sem ment végbe az a Görögországból, Portugáliából és Spanyolországból az EU-tagországokba történő munkaerő-kivándorlás, melyre sokan számítottak.

Magyarország számára tehát létfontosságú a munkahelyek teremtését és az innovációhoz való folyamatos igazodást elősegítő stratégia követése. Bár a folyamatos alkalmazkodásban a jelenlegi munkaerő, amely a korábbinál fiatalabb és képzettebb, nagy segítséget jelent, a munkaerőpiaci intézkedések még mindig nagy hatással bírnak. Az első és legfontosabb teendő a munkavállalással kapcsolatos adók csökkentése lenne. Erre egyrészt a munkaerővel szemben a tőkét preferáló munkaadói magatartás módosítása, másrészt a szürkegazdaság visszaszorítása érdekében van szükség. A társadalombiztosítási járulék csökkentésére és az adóalap szélesítésére tett erőfeszítések a helyes irányba mutatnak. Mindazonáltal, az eddig megtett lépések nem elegendők. Újra kellene gondolni a hosszú távú munkanélküliek központi forrásból történő támogatásának lehetőségét, s ami még ennél is fontosabb, át kellene alakítani az egészségügyi rendszer finanszírozását.

További javítanivalók vannak a munkanélküliek támogatását célzó programokon. A munkanélkülieket támogató ellátórendszert felül kellene vizsgálni, hogy elkerülhetők legyenek a jövedelemküszöb okozta nem kívánt hatások és az ún. „szegénységi csapdák". Az állami erőforrások pazarlásának elkerülése érdekében próbamunka formájában tesztelni kellene a munkaerőpiaci programokat. Folytatni kellene a jelenlegi aktív munkaerőpiaci eszközök értékelésére, hatékonyságuk javítására irányuló erőfeszítéseket, különös tekintettel a hosszú távú munkanélküliekre. A munkanélküliségi ráta regionális különbségeinek – és a hosszú távú munkanélküliség – csökkentése érdekében meg kellene gondolni más, a munkaerő mobilitásának növelését célzó eszközök bevezetését is, különös tekintettel a tömegközlekedés és a jelzálog-alapú finanszírozás fejlődését elősegítő megoldásokra.

Úgy tűnik, hogy a bértárgyalások magyarországi rendszere megfelelő munkaerőpiaci rugalmasságot biztosított. A képzettség megtérülési szintje emelkedik, és a jelek szerint a minimálbér nem korlátozza a foglalkoztatottságot. Figyelmet kellene azonban fordítani a munkahelyek védelmére vonatkozó törvényekre. A cégek módot tudnak találni arra, hogy kikerüljék az elbocsátásokra vonatkozó jogszabályok egyes konzekvenciáit, szociális szempontból viszont ezért komoly árat kell fizetni. Ezeknek a jelenségeknek a népesség egyes csoportjai (a nők és az idősebbek) foglalkoztatására gyakorolt hatást is elemezni kellene. Amennyiben Magyarország tovább javítja munkaerőpiaci politikáját, és fenntartja a munkaerőpiacnak a gazdasági környezethez való gyors alkalmazkodását elősegítő ösztönzőket, akkor továbbra is élvezni fogja a termelékenység jelentős növekedésének előnyeit. Ez a növekedés emellett alapvető fontosságú az Európai Unióhoz való csatlakozás zökkenőmentességének biztosítása, valamint az EU jelenlegi tagországai és Magyarország egy főre jutó jövedelemszintje közötti különbségének áthidalása érdekében.

A külkereskedelem liberalizációjának folytatása

A kereskedelem liberalizációjának terén elért igen komoly előrelépések és az utóbbi évtized kiugróan sikeres exportteljesítménye ellenére két veszély továbbra is fennáll. Először is, rossz makrogazdasági döntések nyomán a törékeny egyensúly felborulhat, ami negatívan érintheti az exportteljesítményt. Ennek bekövetkezése azonban – mint az fentebb is szerepel – nem valószínű. Másodszor pedig fennáll annak a veszélye, hogy a vámszabad övezetek vonzerejének csökkenése következtében, a működőtőke-beáramlás szintén lassulni fog, ami az exportteljesítmény romlását vonhatja maga után. Tény, hogy az ipari vámszabad övezetek jelentősen növelik Magyarország vonzerejét a működőtőkét befektetők körében. A pán-európai kereskedelmi régióban alkalmazott „származási hely" elvének általános, Európa-szerte történő bevezetésével, a vámszabad övezetekből származó termékek elveszíthetik kedvező pozíciójukat az európai piacokon, ha a termelési inputok után fizetett vám visszatéríthető lesz azonban a vámszabad övezetekből származó termékek. A kereskedelem további liberalizációja ellensúlyozhatná ezt a veszélyt, mivel a hazai, belföldi és külföldi tulajdonú cégeket egyaránt versenyképességük további javítására sarkalná. Bár Magyarországon liberális beruházási feltételek vannak érvényben, a piacra lépés feltételei a legnagyobb kedvezmény elvében részesülő országokból (MFN) származó szállítók esetében indokolatlanul kedvezőtlenek. Egyes iparcikkek esetében Magyarország még mindig fenntartja az importra vonatkozó mennyiségi korlátozásokat (az úgynevezett globális fogyasztásicikk-kvótákat), a vámtarfiák pedig jóval magasabbak az EU által alkalmazottaknál. Magyarországnak, lévén kis ország, hatalmas előnyei származhatnának az egyoldalú liberalizációból.

A kormánynak liberalizálnia kellene a legnagyobb kedvezmény elve alá tartozó országokból származó ipari termékek kereskedelmének szabályozását. Ennek részeként jelentős mértékben csökkenteni kellene a nem vámjellegű korlátozások körét, és át kellene venni az EU által az ipari termékekre alkalmazott legnagyobb kedvezményes vámtarifákat. A közép-európai átalakuló gazdaságok mércéjével nézve is túl magas (csaknem 20%) a nem vámjellegű korlátozásokkal sújtott importtermékek köre. A fogyasztási cikkekre vonatkozó globálkvótákat el kellene törölni, mert ezek magas importárakhoz vezetnek, és piacvédő lobbizásra is ösztönöznek. A kormánynak felül kellene továbbá vizsgálnia az automatikus engedélyezés hatáskörén kívül eső export- és importtermékek körét. Azokat a termékeket, melyek nem a környezetvédelem, nemzetvédelem vagy kulturális értékek védelme miatt szerepelnek a listán, ki kellene venni e szabályozás hatálya alól. Az iparcikkek vámtarifái Magyarországon jóval magasabbak az EU-átlagnál. Az EU-tagsághoz való alkalmazkodás megkönnyítése, és a csatlakozás előtti időszak gazdasági növekedési mutatóinak javítása érdekében meg kellene fontolni az EU által (lehetőleg az Uruguayi Forduló után) megállapított legnagyobb kedvezményes vámtarifák átvételét. Ebben az esetben, az iparcikkek átlagos legnagyobb kedvezményes vámtarifája 8%-ról 4%-ra esne. Ez a lépés számos előnnyel járna: a legnagyobb kedvezmény elve alá eső szállítók számára az EU belső piacához hasonló környezetet teremtene; megvalósítása egyszerű; és kevés ellenállásra lehetne számítani az importtal versenyző belföldi ágazatok részéről, hiszen már úgyis alkalmazkodniuk kellett az EU-tagországokból érkező szállítók miatt kialakult éles versenyhelyzethez. Végül pedig, Magyarország könnyedén, a korábban vállalt és kötelező tételek megváltoztatása nélkül csökkenthetné az általa alkalmazott vámtarifákat, és nem lenne szükség arra sem, hogy erről hivatalosan értesítse a Világkereskedelmi Szervezetet (WTO-t).

1. A GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS FENNTARTÁSA, CSATLAKOZÁS AZ EURÓPAI UNIÓHOZ

BEVEZETŐ

Magyarország gazdasági teljesítménye a 90-es évek közepén a határozott stabilizációs intézkedéseknek és a mélyreható szerkezetátalakítási reformoknak köszönhetően rendkívüli mértékben javult. Ebben az időszakban Magyarország képes volt a gazdaság stagnálását jelentős növekedéssé változtatni, miközben külső egyensúlyi mutatói szintén rendkívüli javulást jeleztek. Ma az országot az elsők közé sorolják a gazdasági felzárkózást végrehajtó közép-európai országok között, ennek következtében igen kedvező feltételek mellett juthat hozzá külföldi tőkéhez. Magyarország az egyik legesélyesebb tagjelöltje az Európai Uniónak.

Akár hosszú távon is megőrizhető lesz a gazdasági fellendülés, ha az országban sikerül megszilárdítani a stabilizáció eredményeit és befejezni a strukturális reformokat. A szükséges eszközrendszer a magyar döntéshozók rendelkezésére áll. A makrogazdaság területén a döntéshozóknak arra kell törekedniük, hogy a beruházások lendületét – ami lehetővé tette a gazdaság talpraállását és megalapozza a jövőbeni növekedést – semmiképpen se törhesse meg a külső egyensúly megbomlása, akár a kedvezőtlenebb külső körülmények, akár az állami és magánszférában bekövetkező túlfogyasztás miatt. Ezért e jelentés középtávon további költségvetési kiigazításokat szorgalmaz, hogy a beruházások jelenlegi ütemét a folyó fizetési mérleg komolyabb hiánya nélkül lehessen fenntartani.

Ami a gazdasági struktúrát illeti, a döntéshozóknak nemcsak a folyamatban lévő reformprogramokat – például a nyugdíjreformot – kell sikeresen befejezniük, hanem más kulcsfontosságú területeken is hozzá kell kezdeniük a reformokhoz, többek között az egészségügy és a helyi önkormányzatok finanszírozása terén. Az Uniós előírások maradéktalan betartása, illetve az Unió egységes piacán való zökkenőmentes és sikeres bevezetés megköveteli a szabályozórendszer és az intézményrendszer további finomítását más strukturális területen is.

E jelentés első fejezete áttekintést nyújt Magyarország gazdaságáról, valamint az Uniós csatlakozás felé vezető út további fontos feladatairól. Felépítése a következő: a bevezetőt követő második rész Magyarország makrogazdasági teljesítményét tárgyalja a 90-es években, kiemelve a stabilizáció és az évtized második felében elért gazdasági talpraállás folyamatát. A harmadik rész a folyó fizetési mérleg közelmúltban tapasztalt romlásának okait, valamint a kormánynak a nemzetközi tőkepiacok felfordulására adott válaszát elemzi. A negyedik rész szemügyre veszi az EU-tagsághoz, valamint az EU jövedelemszintjének eléréséhez vezető út buktatóit. Végül az ötödik rész javaslatot tesz a fenntartható gazdasági növekedés makrogazdasági feltételrendszerének megteremtésére, illetve megadja a jelentés további fejezeteinek alaphangját.

STABILIZÁCIÓ ÉS TALPRAÁLLÁS A 90-ES ÉVEK MÁSODIK FELÉBEN

Kifulladó növekedési pálya a 90-es évek első felében

Magyarországot a felzárkózás első éveiben mélyreható gazdasági recesszió sújtotta, a GDP 1990 és 1993 között 20%-kal visszaesett. Kelet-Európa más felzárkózó gazdaságai is hasonló korai recesszióba süllyedtek, elsősorban a KGST-piacokra irányuló export összeomlása miatt, amiben jelentős szerepe volt az árak felszabadításának, a külkereskedelem liberalizálásának, és a támogatások csökkentésének. Más országok gazdaságaihoz hasonlóan, a magyar gazdaság is kezdett kijutni ebből a korai recesszióból 1993–1994 között. (1.1. táblázat). Míg azonban a többi országban a következő években folytatódott a gazdaságok felépülése, Magyarországon erőteljesen visszaesett a gazdasági tevékenység. Az évtized közepén (1995-ben és 1996-ban) Magyarország a makrogazdaság teljesítményét tekintve a közép- és kelet-európai országok között az utolsó helyen állt; az infláció itt volt a legmagasabb, a GDP növekedése pedig a legalacsonyabb (1.1. táblázat).

1.1. táblázat: Infláció és gazdasági növekedés egyes közép-kelet-európai országokban (1993-1998)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999[1]
Infláció (átlagos fogyasztói árindex, évente százalékban)							
Magyarország	**22,5**	**18,8**	**28,2**	**23,6**	**18,3**	**14,3**	**9,0**
Cseh Köztársaság	20,8	10,1	9,1	8,8	8,5	10,7	2,2
Lengyelország	35,3	32,2	27,8	19,9	14,8	11,8	6,8
Szlovák Köztársaság	23,2	13,4	9,9	5,8	6,2	6,7	11,5
Szlovénia	32,9	21,0	13,5	9,9	8,4	7,9	8,0
A GDP növekedése reálértékben (évente százalékban)							
Magyarország	**-0,6**	**2,9**	**1,5**	**1,3**	**4,6**	**5,1**	**4,0**
Cseh Köztársaság	0,6	2,7	6,4	3,9	1,0	-2,7	-1,0
Lengyelország	3,8	5,2	7,0	6,1	6,9	4,8	4,0
Szlovákia	-3,7	4,9	6,9	6,6	6,5	4,4	1,5
Szlovénia	2,8	5,3	4,1	3,1	3,8	3,9	3,8

[1] Munkatársi előrejelzés

Forrás: a táblázatban szereplő országok központi statisztikai hivatalai.

A magyar gazdaság teljesítményének javulását súlyos külső egyensúlyhiány megjelenése szakította félbe; a folyó fizetési mérleg hiánya 1993-ban és 1994-ben elérte a GDP 10%-át, a külföldi adósság pedig jelentősen megugrott. (1.2. táblázat, és 1.1. ábra). Ezt a súlyos külső egyensúlyhiányt elsősorban a hasonló nagyságrendű költségvetési hiány okozta (1.2. táblázat, 1.1. ábra), bár szerepet játszott benne többek között a forint reálértékének felértékelődése is.[1] Az ország hitelképessége megrendült, amiben a tetemes hiányok mellett az a vélekedés is szerepet játszott, hogy a privatizáció és más fontos szerkezetátalakítási reformok kifulladtak. Ezért 1995 elején Magyarország már igen magas, (a LIBOR-nál 500 egynéhány ponttal magasabb) kamatfelárat fizetett a külföldi kölcsönök után.

Stabilizáció és a szerkezetátalakítási reformok felgyorsítása a 90-es évek második felében

A fenyegető fizetésimérleg-válság 1995 márciusában drasztikus stabilizációs program beindítására késztette a kormányt, másrészt arra ösztönözte, hogy felgyorsítsa a 90-es évek elején kezdett szerkezetátalakítási reformokat. A program keretében jelentős költségvetési kiigazítást hajtottak végre, a forintot egyszeri intézkedéssel, 9%-kal leértékelték, majd ezt követően, előre bejelentett mérték szerint, rendszeres időközökben tovább devalválták csúszó leértékelés formájában. Emellett rendkívül szigorú bérpolitikát vezet-

[1] Lásd Világbank (1995), Országtanulmány: Magyarország: Szerkezetátalakítás a fenntartható gazdasági növekedés érdekében.

tek be. A program költségvetési oldalról kellően alá volt támasztva, amit jól mutat a költségvetési hiány drasztikus csökkenése: 1994-ben a hiány a GDP 8,4%-ával volt egyenlő, 1995-ben már csak 3%-ával (a privatizációs bevételeket nem is számítva). Ezt a látványos javulást a költségvetés kiadások drasztikus, 10%-kos lefaragásával sikerült elérni (1.2. táblázat).[2]

1.2. táblázat: Gazdasági mutatók (1993-1998)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Versenyszféra						
(változás százalékban)						
GDP reálértéke	-0,6	2,9	1,5	1,3	4,6	5,1
Áruk és szolgáltatások exportja *	-10,1	13,7	13,4	7,4	26,4	16,3
Áruk és szolgáltatások importja *	20,2	8,8	-0,7	5,7	25,5	22,5
Nettó beruházás*	2,0	12,5	-4,3	6,7	9,2	11,4
Magánfogyasztás*	1,9	-0,2	-7,1	-2,7	1,7	3,8
Átlagos fogyasztói árindex	22,5	18,8	28,2	23,6	18,3	14,3
Bruttó bérnövekedés*	-0,5	5,1	-8,9	-2,6	3,4	4,4
Reál effektív árfolyam (egység bérköltség alapon)	4,3	7,3	19,4	8,6	2,7	8,5
Munkanélküliségi ráta (az év végén)	12,6	10,9	10,9	10,7	10,4	9,1
(a GDP százalékában)						
Áruk és szolgáltatások exportja	26,4	28,9	37,3	38,9	45,5	49,8
Áruk és szolgáltatások importja	34,6	35,4	38,5	39,9	46,0	52,3
Nettó beruházás	18,9	20,1	20,0	21,4	22,1	23,2
Államháztartás						
Államháztartási egyenleg (privatizációs bevételek nélkül)	-6,6	-8,4	-6,4	-3,0	-4,8	-4,7
Államháztartási egyenleg (privatizációs bevételekkel)	-6,0	-7,5	-3,2	0,8	-1,8	-4,4
Elsődleges egyenleg (privatizáció nélkül)	-2,7	-2,2	2,2	3,7	2,7	1,6
Kiadások	60,8	60,4	54,3	49,0	49,2	47,1
Államadósság	90,4	88,2	86,4	72,8	63,9	60,2
Külső mutatók						
Kereskedelmi mérleg	-8,4	-8,8	-5,5	-5,9	-3,8	-4,4
Folyó fizetési mérleg	-9,0	-9,5	-5,3	-3,7	-2,1	-4,8
Működőtőke-behozatal	6,0	2,8	10,0	4,4	3,6	3,0
Bruttó külföldi adósság	63,7	68,4	70,9	61,0	51,9	56,3
Nettó külföldi adósság	38,7	45,4	36,6	31,4	24,4	26,0

* változatlan áron számítva

Forrás: Pénzügyminisztérium, Magyar Nemzeti Bank, Központi Statisztikai Hivatal, illetve munkatársi becslés.

A költségvetési politikát az elmúlt években is óvatosság jellemezte. Bár 1997-ben és 1998-ban némileg fellazult a költségvetési politika, erre vall az elsődleges (kamatkiadásokat figyelmen kívül hagyó) költségvetési többlet visszaesése és az összesített költségvetési hiány növekedése. Ám a "fellazulás" a valóságban kisebb mértékű volt, ugyanis a költségvetési mutatók rosszabbodásához részben hozzájárult a Magyar Nemzeti Bank (MNB) kvázi-költségvetési hiányának beszámítása (ez a hiány már korábban is létezett, de nem szerepelt a statisztikákban)[3], továbbá a nyugdíjreform okozta bevételkiesés, amely viszont az öszmegtakarítások szintjén nem okoz változást (2. fejezet). A költségvetésre vonatkozó adatokat némileg torzítja az is, hogy az 1996-ban esedékes kamat egy részét 1997-ben fizették ki – emiatt ugyanis mesterségesen csökkent az 1996-os, vele párhuzamosan pedig növekedett az 1997-es költségvetési hiány (2. fejezet).

[2] Az itt szereplő adatokat a Pénzügyminisztérium szolgáltatta, és előfordulhat, hogy az állami fizetési mérlegek konszolidációja során egyes adatokat kétszer vettek figyelembe. Mivel a kétszeri számbavétel minden valószínűség szerint évente egyre kisebb mértékű volt, az itt szereplő adatok esetleg eltúlozhatják az összesített kiadások és bevételek csökkenését.

[3] Lásd 1995. Országtanulmány, ugyanott.

A forint 9%-os leértékelése lendített a gazdaság versenyképességén, bár ezzel együtt átmenetileg felgyorsította az inflációt. Az egyszeri devalválás óta azonban a forintot havonta, előre bejelentve, lassuló ütemben értékelik le egy valutakosárral szemben, s ennek nyomán az áremelkedés üteme is fokozatosan lassul. A bruttó reálbérek 1995-ben és 1996-ban bekövetkezett erőteljes visszaesése (9%-kal, illetve 3%-kal) jelezte, hogy a bérpolitika a stabilizáció fontos eszközévé vált, s a nominálbérek alakulása (kicsiny növekedése) – a csúszó leértékelés mellett – az infláció fékezését jelző másik fontos mutatóvá lépett elő. Ez egyben a vállalkozások jövedelmezőségét és versenyképességét is javította, lehetőséget teremtve a beruházások és az export növelésére.

Az 1995 márciusában bevezetett stabilizációs csomagot a struktúrális reformok látványos felgyorsulása követte. 1995 és 1998 között Magyarország végrehajtotta a vállalati és a bankszektor átfogó reformját, amelynek keretében minden nagy közművállalat magánkézbe került, megtörtént a nagyobb bankok szerkezetváltása, és privatizálása (4. és 5. fejezet). Magyarország a térség országai közül elsőként valósította meg a nyugdíjrendszer átfogó reformját, beleértve az állami felosztó-kirovó (PAYG) rendszer átalakítását, és a tőkefedezeti magán-nyugdíjpénztárak felállítását. (2. fejezet). Ezek és más reformintézkedések révén az ország külföldi megítélése kedvező fordulatot vett; a felzárkózó országok mezőnyében ismét a struktúrális reformok élharcosává avanzsált. Mindez nagymértékben fellendítette a külföldi működőtőke (FDI) beáramlását, és jó feltételeket teremtett a hatékonyság javulásához.

Kiemelkedő teljesítmény a 90-es évek második felében

Az 1995-ben elindított stabilizációs program és szerkezetátalakítási reformok látványos eredményeket hoztak. Amint az 1.2. táblázatban és az 1.1. ábrán is látható, az előre bejelentett, fokozatosan csökkenő mértékű csúszó leértékelés, a szigorú bérpolitika és a költségvetési szigor eredményeként folyamatosan csökkent az inflációs ráta. (1999-ben már csak 10–11%-volt.) Bár a forintleértékelés mértékének fokozatos csökkentése révén a reálárfolyam valamelyest felértékelődött, ez azonban viszonylag mérsékelt volt, figyelembe véve a fogyasztói (CPI) és termelői (PPI) árindex alakulását. Sőt, a 90-es évek második felében tovább csökkent a forint árfolyama egységnyi munkaerőben mérve, mivel a termelékenység jóval gyorsabban nőtt, mint a reálbér.

A költségvetés kiigazítása és a szigorú bérpolitika 1995–96-ban átmenetileg lassította a GDP növekedését. Amint azt fentebb említettük, ebben az időszakban Magyarországon sokkal lassúbb volt a gazdasági növekedés, mint a szomszédos országokban. Ám 1997-ben a növekedés felgyorsult, az export és a működőtőke-behozatal erőteljes fellendülése révén (1.2. táblázat). Szemben a 90-es évek elején tapasztaltakkal, a gazdaság talpraállását ekkor már a külső egyensúly javulása kísérte, amit jól mutat a folyó fizetési mérleg hiányának összezsugorodása (1995 és 1997 között a GDP 9%-áról 2%-ára esett), valamint az ország nettó külföldi adósságállományának csökkenése (1994 és 1998 között a GDP 45%-áról a GDP 25%-ára ment vissza).

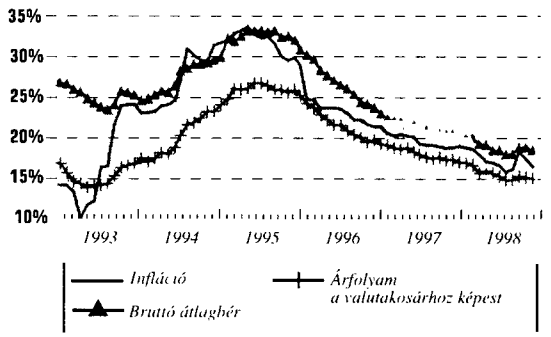
Magyarország eladósodottsági mutatóinak kedvezőbbre fordulása nemcsak a folyó fizetési mérleghiány csökkenésének köszönhető, hanem a 90-es évek második felében beáramlott jelentős külföldi működőtőkének is. A működőtőke-behozatal három egymást követő évben is (1995–1997) meghaladta a folyó fizetési mérleg hiányát, és az évente a GDP 2–3%-át kitevő zöldmezős beruházások mellett nagyösszegű privatizációs ügyleteket is felölelt (1.2 ábra). Az összes működőtőke-behozatal 1998 végére elérte a 16 milliárd USD-t[4], azaz a GDP egyharmadát (ez az arány a térségben a legjelentősebb). Az FDI bővülése nemcsak Magyarország külföldi adósságállományának nagyarányú csökkenéséhez járult hozzá, hanem elősegítette a magyarországi termékek külföldi piacra jutását, az export növekedését is.

[4] Ebben az összegben nem szerepelnek a cégközi hitelek.

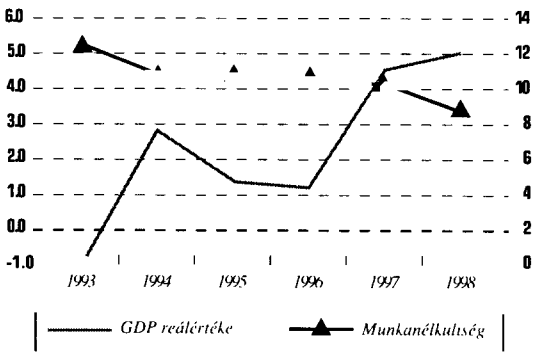
Az 1998-as évnek az ország már jóval egészségesebb gazdasággal vágott neki, adva voltak a fenntartható növekedés feltételei. A fellendülést az export és a beruházások hajtották, és jelentős szerkezetátalakítási reformok támasztották alá. A magasabb reálbérek és a nagyobb nyugdíjak a két évig tartó megszorítások után élénkítették a fogyasztást, de mivel a reálbérek növekedése elmaradt a termelékenység növekedésétől, a fogyasztás lassabban nőtt, mint a GDP.

1.1. ábra: Gazdasági mutatók alakulása

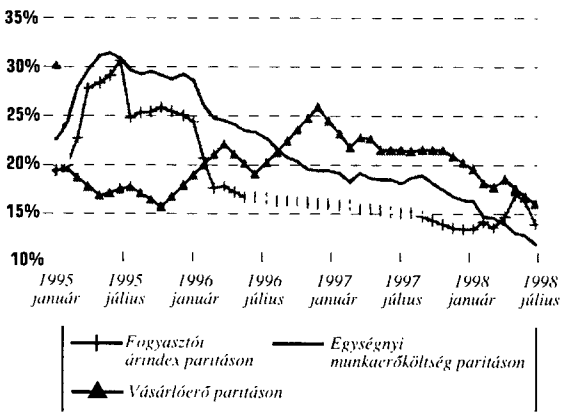
1. Nominál bérek, infláció és árfolyam



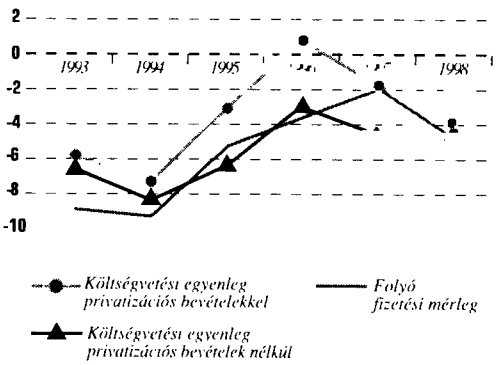
2. GDP (%, évi) és munkanélküliség



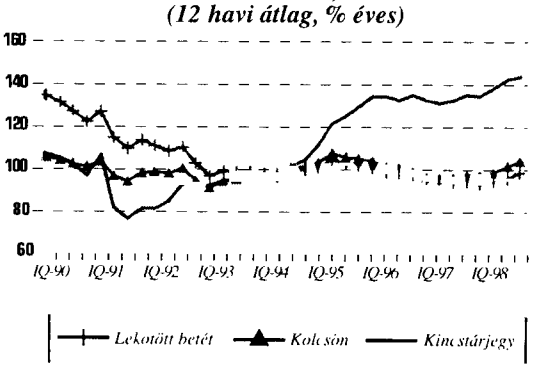
3. Tényleges reálárfolyam



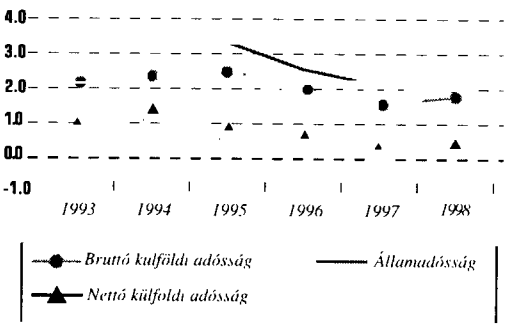
4. Nominális kamatlábak, 1993-98 (12 havi átlagok, éves %-ban)



5. Nominál kamatok, 1993-1998 (12 havi átlag, % éves)



6. Államadósság és külföldi összadósság (időszak végén, GDP %-ában)



A költségvetés helyzete még 1998-ban is óvatosságra intett. Az állami túlköltekezés magánberuházásokat kiszorító hatásának azonban kevés jele volt. Ellenkezőleg, a költségvetési hiány láthatóan nem gyakorolt különösebben kedvezőtlen hatást sem a forint reálárfolyamára, sem az exportteljesítményre, amit az egységnyi munkaerő költség csökkenése is jelez. Az államadósság az egyensúlyi mutatók javulásának és a jelentős privatizációs bevételeknek köszönhetően drasztikusan csökkent (a GDP 90%-áról 60%-ára). Folyamatosan nőtt a magánszektor részesedése a belföldi hitelek piacán, mérséklődtek a hitelkamatok (1.1. ábra és 4. fejezet). Mindent egybevetve, kialakultak a termelés további növekedésének kedvező feltételei, méghozzá anélkül, hogy a folyó fizetési mérlegre emiatt túlzott nyomás nehezedett volna.

A KÜLSŐ EGYENSÚLY FENNTARTÁSÁNAK NEHÉZSÉGEI

A kereskedelmi és a folyó fizetési mérleg alakulása 1998-ban

Három évnyi kitartó csökkenés után a folyó fizetési mérleg hiánya 1997 és 1998 között több, mint kétszeresére nőtt (a GDP 2,1%-áról 4,8%-ára). A kereskedelmi mérleg hiányának növekedése a GDP 0,6%-át tette ki, azaz a folyó fizetési mérleghiány növekedésének mindössze egynegyedét. Jelentősebb tényező volt viszont a szolgáltatások exporttöbbletének visszaesése (a GDP 1,1%-ára), valamint a láthatatlan jövedelmek mérlegdeficitjének növekedése (ugyancsak a GDP 1,1%-ára) . Az utóbbit nagyrészt a nettó profitátutalások mintegy 500 millió dolláros növekedése okozta. A folyó fizetési mérleg hiány növekedése és a működőtőke-beáramlás visszaesése (olyan szintre, ami már kevés a folyó fizetésimérleg-hiányának fedezéséhez), azt eredményezte, hogy a bruttó illetve a nettó külföldi adósságállomány mind dollár értékét, mind a GDP-hez viszonyított arányát tekintve, ismét emelkedni kezdett, három éves csökkenés után.

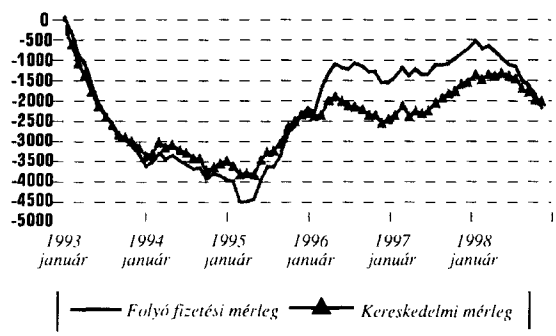
A folyó fizetési mérleg romlása nyomán felvetődött a kérdés, hogy a nagyobb hiány vajon tartós vagy átmeneti jellegű-e, illetve elérte-e már azt a szintet, amikor gazdaságpolitikai kiigazításra van szükség. A kereskedelmi mérleg rosszabbodása nem ad okot túlzott agodalomra, bár az exportnövekedés 1998. évi lassulása (1.2. ábra) magyarázatra szorul. Bizonyos mértékig nem meglepő, hogy az export az eszeveszett 1997-es növekedési ütemet (amikor változatlan áron számítva, mintegy 30%-kal nőtt) nem volt képes megismételni, hiszen a szokatlanul gyors növekedés a 90-es évek elején kezdett jelentős zöldmezős beruházásokat finanszírozó külföldi tőkének volt köszönhető. Mivel az export nagy része függ az importált alapanyagoktól, alkatrészektől és beruházási javaktól, az importnövekedés 1997-ben szintén felgyorsult, 1998-ban viszont némileg lassult, bár az állóeszköz-beruházások folyamatos növekedése és a lakosság ismét élénkülő fogyasztási kedve szintén befolyásolta az import és a kereskedelmi mérleg alakulását. A kivitelt az is visszavetette, hogy az oroszországi exportpiac –más FÁK piacokkal együtt – 1998 második felében összeomlott, s ezeknek a piacoknak a gyors talpraállására a közeljövőben sem lehet számítani. Nem szabad azonban eltúlozni az orosz válság hatását Magyarország külkereskedelmi teljesítményére, mivel 1998 előtt az oda irányuló export a teljes magyar exportvolumennek csak kis részét (mindössze 4%-át) tette ki.

A nyereségkivonás viszont annyira hirtelen és olyan nagyságrendben következett be, ami már megérdemel további vizsgálatot. Amint az 1.2. ábrán is látható, a folyó fizetési mérlegben bekövetkezett fordulat megelőzte a kereskedelmi mérleg alakulásában végbement fordulatot, és az év végére még szembetűnőbbé vált (mindkét adatsort az előző 12 hónap átlagára vetítettük). Ennek nagyrészt az volt az oka, hogy júniusban és decemberben egyes óriáscégek rendkívül nagy összegeket vontak ki az országból. A profitkivitelnek a külföldi működőtőke-állományhoz viszonyított aránya 1993 és 1997 között átlagosan 2%- volt, ez az arány azonban 1998 végére 6%-ra nőtt (1.2. ábra).

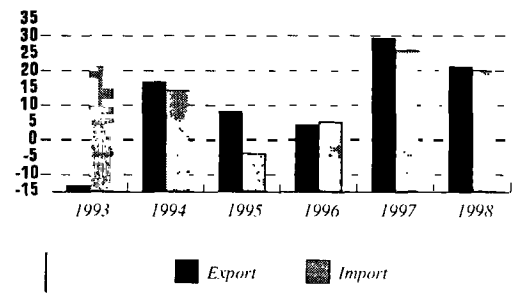
A profitkivitel hirtelen megugrására számos magyarázat kínálkozik, többek között a forint leértékelésétől való félelem, továbbá a magyar cégek oroszországi és más FÁK országokban elfoglalt exportpozícióinak átértékelése az orosz válság után (lásd a következő fejezetet). Ugyanakkor esetleg csak arról van szó, hogy a külföldi befektetők, miután sikerült kialakítaniuk leányvállalataik működési feltételeit, és stabilizálniuk a pénzügyi helyzetet, az alacsony indulási szintről a hosszabb távon normálisnak tekintett egyensúlyi szintre emelik a profitkivitel mértékét.

1.2. ábra: Külső mutatók alakulása (1993-1998)

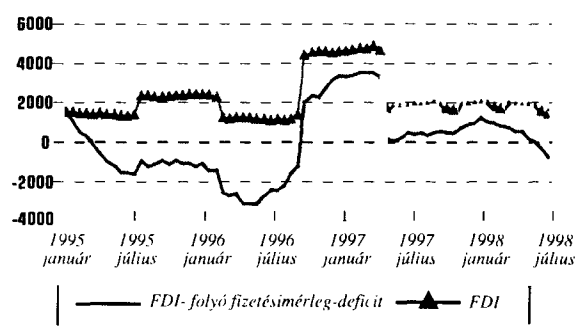
1. Kereskedelmi és folyó fizetési mérleg, 1993-98 (millió US dollárban, 12 havi görgetett sor)



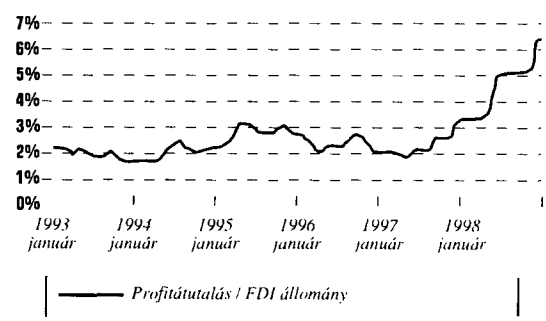
2. Export és import növekedési üteme (volumen)



3. Működőtőke-import (FDI) ellensúlyozza a folyó fizetési mérleg hiányát (millió US dollárban, 12 havi görgetett sor)



4. Egységnyi működőtőke-állományra jutó profitátutalás, 1993-98



Lehetséges, hogy a profitkivitel 1998-ban bekövetkezett hirtelen növekedését elsősorban az akkori rendkívüli körülmények idézték elő. Ugyanakkor aligha feltételezhető, hogy középtávon számottevően csökken majd a profit kivitele. A felmérésünkben szereplő nyolc felzárkózó gazdaságban a profitkivitelnek a működőtőke-állományhoz viszonyított aránya 1993 és 1997 között 5–8%-os volt (1.3. táblázat). Az átlagos arány újabban 5% körül alakult, ez azonban elsősorban annak tulajdonítható, hogy a működőtőke-behozatal az utóbbi években jelentősen nőtt (a profitkivitel növekedése bizonyos késéssel követi a működőtőke-állomány változását). Ezek az trendek arra figyelmeztetnek, hogy nem lenne célszerű a középtávú programok kidolgozásánál alacsony profitkivonással számolni – a magyar döntéshozóknak inkább olyan középtávú stratégiákban kellene gondolkodniuk, amely feltételezi, hogy a profitkivitel a működőtőke-állomány 5%-a körül stabilizálódik.[5]

[5] Ésszerű feltételezéssel a működőtőke átlagos megtérülési szintje 10–12% körül mozog (közművek esetében általában 8%, feldolgozóiparban ennél magasabb). Átlagosan 50%-os kivételi arányt feltételezve a profitkivitel aránya 5–6% körül alakul.

1.3. táblázat: A profitkivonás és működőtőke-állomány aránya egyes országokban (1993-1997, százalékban)

	1993	1994	1995	1996	1997
Összesen	7.6	7.3	6.8	6.5	5.5
Latin-amerikai országok	8.1	8.1	7.0	6.6	5.8
Ázsiai országok és Törökország	7.1	6.6	6.5	6.3	5.1

Megjegyzés:

A t. évre kiszámított profitkivitel túlbecsüli a (t–1). évre vonatkozó működőtőke-állományt.

Minta: Argentína, Brazília, Chile, Indonézia, Koreai Köztársaság, Mexikó, Thaiföld, Törökország.

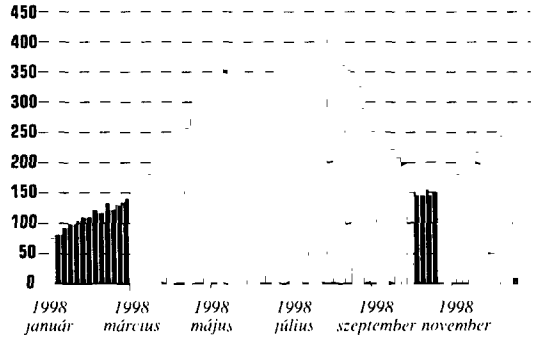
Forrás: International Financial Statistics (IFS).

Küzdelem a tőkepiaci zűrzavar következményeivel

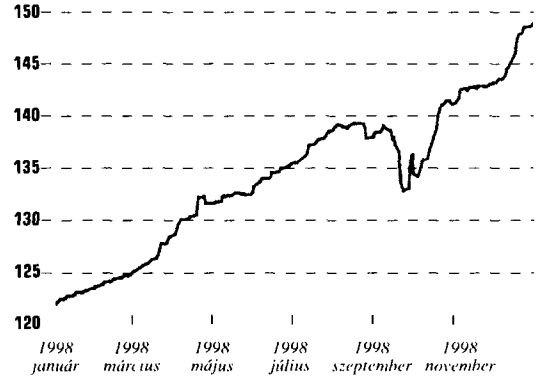
Az 1998 augusztusában-szeptemberében bekövetkezett orosz válság Magyarországot nem érintette közvetlenül, mivel az Oroszországba irányuló export a teljes kivitelnek kevesebb, mint 4%-át tette ki. Ugyanakkor a nemzetközi pénzpiacokon kialakult általános zűrzavar kihatott Magyarországra is. A válságot követő két hónapban az államkötvények hozama 500 bázisponttal emelkedett, a Budapesti Értéktőzsde (BUX) indexe több, mint 50%-ot zuhant, és a forint árfolyama az egyébként meglehetősen szűk árfolyamsáv legaljára, azaz a leértékelést már-már szükségessé tévő szintre süllyedt (1.3. ábra).

1.3. ábra: Az 1998-as nemzetközi pénzügyi válság hatása a pénzpiacokra

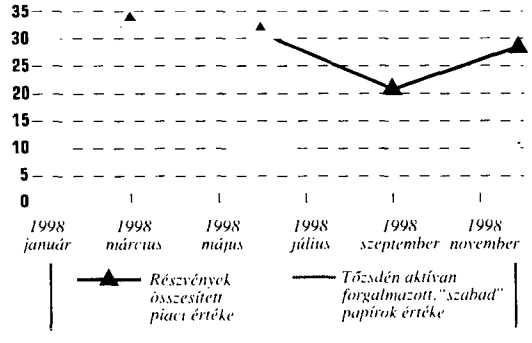
1. Magyar államkötvények külföldi tulajdonban (milliárd forint, névértéken)



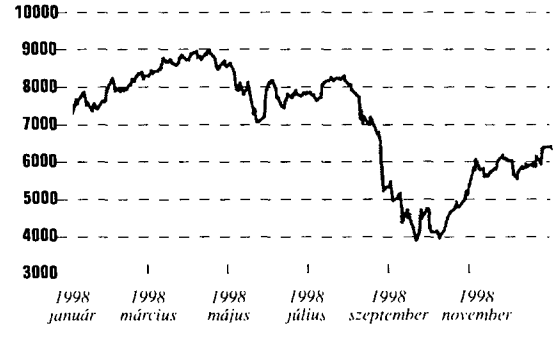
2. Magyar államkötvény index (Max)



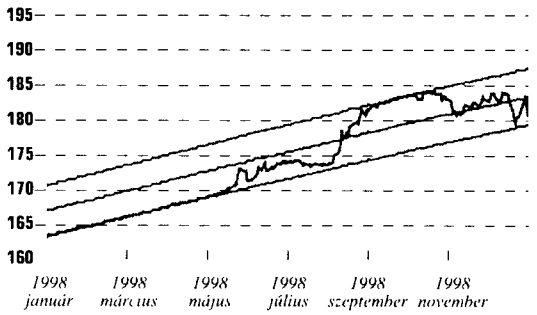
3. Részvények összesített piaci értéke és külföldi részesedés a Budapest Tőzsde "szabad" értékpapír-forgalmából (GDP %-ában)



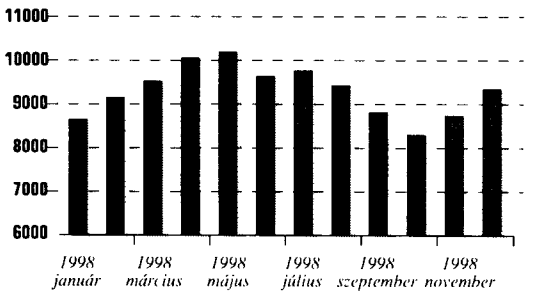
4. Budapesti Tőzsde Index (BTI)



5. A forint piaci árfolyamának változása a valutasávon belül (1995 Január 2=100)



6. Az MNB valutatartalékai (millió US dollárban)



1995 óta a külföldi befektetők egyre növekvő szerepet játszanak a magyar értékpapírpiacon. A külföldi portfólió-befektetések a 90-es évek második felében éves szinten a GDP 2–3%-át tették ki, így a forint folyamatosan az árfolyam-ingadozási sáv erősebb szélén, a felértékeléshez közeli szinten maradt (1.3 ábra), az MNB pedig költséges sterilizációs műveletekre kényszerült. 1998 közepére a külföldi befektetők kezében a GDP mintegy 4%-ával egyenértékű állampapír (a forgalmazott összérték 15%-a), és a GDP 10%-át kitevő részvény volt (a tőzsdén aktívan forgalmazott papírok értékének kétharmada). A külföldi befektetések révén az államnak lényegesen kevesebbet kellett költeni hitelfelvételre (1.1. ábra és 4. fejezet) és a részvénytőzsde likviditása is számottevően növekedett(a külföldi intézményi befektetőkre jut az összesített forgalomnak mintegy kétharmada).

Az orosz válság nyomán a befektetők jelentősen átalakították portfólióik összetételét. Amint az 1.3 ábrán is látható, a külföldiek 1998. augusztusban és szeptemberben több, mint 1 milliárd dollár (250 milliárd forint) értékű államkötvényt adtak el, ami lenyomta a kötvények árát, meggyengítette a forintot, és megcsapolta az ország valutatartalékait (az arany és valutatartalékok július és október között 9,8 milliárd dollárról 8,3 milliárdra csökkentek). A részvényárak visszaesése szintén jelentős volt, a Budapesti Értéktőzsde indexe 50%-ot zuhant. Az államkötvénypiactól eltérően a részvényeladások nem csapolták meg komolyabban az ország valutatartalékait. Bár számos külföldi befektető adott túl magyar részvényein, más külföldiek hajlandóak voltak e papírokat alacsonyabb áron megvásárolni, így a nettó tőkekiáramlás elhanyagolható szinten maradt.

A forint gyengülésére válaszul az MNB augusztusban és szeptemberben bejelentette, hogy októberben csökkenteni szándékozik a csúszó leértékelés mértékét, ezen kívül 100 bázisponttal növelte egyhónapos passzív repo-kamatát, és valutapiaci intervencióval támogatta meg a forintot. Ezeket az intézkedéseket az MNB, a Pénzügyminisztérium és a Gazdasági Minisztérium hivatalos nyilatkozatai támasztották alá, amelyek az ország alapvető gazdasági mutatóit bátorítónak nevezték, felvetették, hogy 1999. januárban a központi bank esetleg tovább mérsékli a csúszó leértékelés ütemét, valamint ismertették az 1999-es költségvetés főbb számait.

1998 októberének végén enyhült a válság, amit a forint erősödése és a kötvény-, illetve részvénypiac újbóli fellendülése is jelzett (1.3 ábra). 1999 január végére a forint ismét elérte az árfolyamsáv közepét, a BUX a válság idején elszenvedett veszteségének felét visszanyerte, a kötvények hozama pedig a válság idején mért csúcsértékhez képest több, mint 800 bázisponttal visszaesett, bár a reálkamatok továbbra is magasabbak voltak, mint a válságot megelőző időszakban (4. fejezet). Decemberben a Standard and Poors jobb kategóriába sorolta Magyarország államadósságát. 1999. januárban túljegyezték az első 10 éves futamidejű hazai kibocsátású államkötvényt. Magyarország, elsőként a közép-kelet-európai országok között, euró címletű eurokötvényt bocsátott ki, melynek kamatfelára mindössze 85 bázisponttal haladta meg a német államkötvényekét.

Az 1998- évi fejlemények arra figyelmeztetnek, hogy míg a külföldiek portfólió befektetései jelentősen hozzájárultak a magyar tőkepiac fejlődéséhez, nemzetközi pénzügyi válságok idején likvidálásuk kiszámíthatatlan károkat okozhat. Magyarország viszonylag jól vészelte át a válságot, mindazonáltal tény, hogy pénzpiacai erőteljesen meginogtak, annak ellenére, hogy a magyar gazdaság alapvető mutatói kedvezőek, az Oroszországba irányuló magyar export az öszkivitelhez képest viszonylag alacsony, és a magyar bankrendszer oroszországi kockázatvállalása minimális. Mindez ismét csak azt igazolja, hogy a nemzetközi befektetők szeszélyes hangulati hullámzásának következményeit csak óvatos gazdaságpolitikával lehet ellensúlyozni.

AZ EU-TAGSÁG ÉS A JÖVEDELEMSZINTEK KIEGYENLÍTÉSE

Az EU-tagsághoz vezető út

Magyarország 1994 áprilisában nyújtotta be tagfelvételi kérelmét az Európai Uniónak. Ezt megelőzően 1991-ben már született egy társulási megállapodás (az Európa Megállapodás), amely 1994-ben lépett hatályba. Ez a megállapodás képezi Magyarország és az EU kapcsolatainak jogi alapját. Célja az volt, hogy kereteket biztosítson a politikai párbeszédhez, a magyar csatlakozást elősegítő szakmai és pénzügyi támogatáshoz, valamint a felek közötti kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok bővítéséhez.

Az 1993. évi koppenhágai csúcstalálkozón az EU-tagországok kormányfői elhatározták, hogy a közép- és kelet-európai társult tagországok teljes jogú tagfelvételt nyerhetnek, amint teljesítik a csatlakozás előírt feltételeit. Ezek a feltételek többek között a következők: (i) a demokráciát, a jogállamiságot és az emberi jogokat biztosító stabil intézményrendszer (ii) működő piacgazdaság, és (iii) a tagsággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítése, többek között az *acquis communautaire*, az EU terjedelmes jogszabálygyűjteményének alkalmazása. Az Európai Bizottság 1995-ös Fehér Könyve további útmutatást adott a csatlakozási folyamatot illetően. Felsorolta témakörönként az Uniós joganyag legfontosabb rendelkezéseit, és javaslatot tett a tagfelvételre pályázó országok jog-harmonizációs lépéseinek sorrendjére.

1997 júliusában az Európai Bizottság befejezte e 10 csatlakozni kívánó ország jelentkezésének kiértékelését, és megjelölt öt országot: Magyarországot, a Cseh Köztársaságot, Észtországot, Lengyelországot és Szlovéniát, mint amelyeknek különösen jó esélyeik vannak a korai tagfelvételre. Ami Magyarországot illeti, a Bizottság nagyra értékelte az országnak a 90-es évek második felében a makrogazdasági irányítás és a szerkezetátalakítási reformok terén nyújtott teljesítményét. 1998 tavaszán megkezdődtek a hivatalos és részletes jogharmonizációs tárgyalások Magyarországgal. Bár az EU terjedelmes jogi szabályozásához való alkalmazkodás folyamata várhatóan további éveket vesz igénybe, az ország a várakozások szerint 2002 és 2004 között csatlakozhat majd az Unióhoz.

Az EU-tagság és a jövedelemszintek közelítése

Az EU-val megvalósuló gazdasági integráció egyik legnagyobb előnye Magyarország számára a gyorsabb növekedés és a magasabb életszínvonal lehetőségének megteremtése. A gazdasági integráció három, kölcsönösen is ható tényezőn keresztül befolyásolhatja a növekedést: (i) az anyagi és szellemi tőke gyorsabb felhalmozása, (ii) a technológiai vívmányok gyorsabb átvétele és (iii) a gazdaságpolitikai feltételrendszer javulása.[6] Az EU-csatlakozás feltétele, hogy az ország terjedelmes joganyagot, acquis communautaire-t, fogadjon el, amely törvényileg szabályozza a jól körülhatárolt tulajdonjogokat, a versenyhez való jogot és az állami segélypolitikát. Emellett az EU az áruk, szolgáltatások, a tőke és a munkaero szabad mozgásának segítségével támogatja a versenyt és az erőforrások hatékony elosztását. Az acquis elfogadása általában az új tagország gazdaságpolitikai feltételrendszerének javulását vonja maga után, az adott ország stabilabb, megitélése kevésbé kockázatos lesz, ez pedig hozzájárul a beruházási légkör javulásához. Emellett, az integráció révén, a műszaki-technológiai tudás több csatornán keresztül (beleértve az intenzívebb működőtőke-behozatalt), gyorsabban jut el az adott országhoz.

[6] R. Baldwin és E. Seghezza (1996), Growth and European Integration: Towards an Empirical Assessment (Növekedés és európai integráció – értékelés empirikus szemszögből).

Az EU-csatlakozás gazdasági növekedést kiváltó hatását jól szemlélteti Írország, Görögország, Portugália és Spanyolország példája.[7] Amint az 1.4. táblázatból látható, Írországban az egy főre jutó jövedelem röviddel a csatlakozás után lassan közeledni kezdett a többi uniós tagország szintjéhez, de ez a folyamat igazán csak a 90-es évek közepén, 20 évvel a csatlakozás után gyorsult fel. Spanyolország és Portugália egy főre jutó GDP szintje folyamatosan közeledett az EU átlagához, bár Portugáliában – amelynek alacsonyabb szintről indult, – gyorsabb volt a növekedés üteme. Görögország lemaradása az EU-tagországok átlagához viszonyítva a csatlakozás után egyenesen nőni kezdett, és bár a 90-es években megindult felzárkózása, a csatlakozás időpontja óta végeredményben nem tudta javítani pozícióját a többi tagországhoz képest. A táblázatban szereplő országokban – Görögország kivételével – a beruházások ugrásszerűen növekedtek az EU-csatlakozást követően.[8] Ezt a fellendülést elsősorban a kisebb politikai kockázat, az új külkereskedelmi és termelési feltételekhez alkalmazkodó tőke-átcsoportosítás, és a növekvő működőtőke-behozatalt kísérő fejlett technológiák bevezetése idézte elő. A tőkemozgás liberalizálása is fontos szerephez jutott, hiszen fellendítette a külföldi tőke beáramlását.

1.4. táblázat: A jövedelemszint közeledése az EU-átlaghoz Írország, Görögország, Spanyolország és Portugália esetében

	1960	1973	1981	1986	1990	1995	1998	Index 1998[1]
	Egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson (EU-átlag = 100)							
Írország (1973)	61	**59**	65	64	74	96	107	184.4
Görögország (1981)	44	71	**69**	63	58	66	68	98.8
Portugália (1986)	40	58	56	**54**	61	71	72	132.9
Spanyolország (1986)	57	75	70	70	**77**	79	81	115.9

[1] Az index az egyes országok egy főre jutó jövedelmének az EU átlagához viszonyított növekedését méri a csatlakozás éve és 1998 között.
Forrás: Európai Bizottság.

Az a tény, hogy a jövedelemszintek közötti különbség a 70-es és a 80-as években az EU-hoz csatlakozó 4 ország közül 3-ban csökkent, nem okozott meglepetést. Nemcsak arról van szó, hogy az alacsonyabb jövedelmű országok általában gyorsabban képesek növekedni, mint a magasabb jövedelemmel rendelkezők (a csökkenő tőkemegtérülési mutató következtében), hanem az is tény, hogy az EU-szabályozók elfogadása kikényszerítette a szerkezetátalakítást és elősegítette a növekedést. Az acquis átvétele a csatlakozási folyamat jótékony, bár komoly erőfeszítéseket követelő feladata, amely nemcsak számos törvény és előírás módosítását követeli meg a gazdaság számos ágazatában, hanem az állami adminisztráció és igazságszolgáltatás korszerűsítését is.

Az integráció növekedést élénkítő hatása azonban nem volt magától értetődő, és főleg nem volt egyforma az egyes országokban. Bár az EU hatalmas piacán történő megjelenés általában erősíti a versenyt és növeli a hatékonyságot, jelentős teret hagy a tagországok közötti különbségeknek. A gazdasági integráció előnyeit illetve az egyes országok teljesítményét a gazdaságpolitikai feltételrendszer és a végrehajtott reformok minősége határozzák meg. Elsősorban a reformok iránti gyengébb elkötelezettség okozta azt, hogy Görögország teljesítménye elmaradt a többiekétől.[9]

[7] Írország 1973-ban, Görögország 1981-ben, Spanyolország és Portugália pedig 1986-ban csatlakozott az Európai Unióhoz.

[8] R. Baldwin, J. Francois, R. Portes (1997), „The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: Impact on the EU and Central Europe." („A keleti bővítés költségei és haszna, illetve hatása az EU-ra és Közép-Európára.")

[9] Baldwin és Seghezza (1996) megállapítják, hogy három különböző időszakot tekintve (1971–90, 1971–74 és 1975–90) az európai országokban a termelékenység növekedése összességében nagyobb volt a nem európai országokat is tartalmazó mintában mért átlagnál. További értékes megállapításuk, hogy a mély integrációnak ellenálló európai országok rendszeresen alacsonyabb termelékenység-növekedést mutattak fel, mint az EU-tagországok.

A legújabb közgazdasági irodalom kimerítően dokumentálja azt a tényt, hogy a növekedést erősen befolyásolja a gazdaságpolitikai környezet.[10] Empirikus tanulmányok azonosították a lassú, illetve a gyors gazdasági növekedést felmutató országok közötti alapvető különbségeket. Általános következtetésük, hogy hosszú távon a növekedés ütemét elsősorban a kiindulási jövedelmi szint, a tőkefelhalmozás üteme (a beruházásoknak a GDP-hez viszonyított aránya), a munkaerőállomány növekedésétől és az oktatás színvonalától függő embertőke-felhalmozás üteme, valamint a gazdaságpolitikai feltételrendszer minősége határozzák meg. Tanulmányunkban e kritériumok alapján különböző gazdaságpolitikai forgatókönyveket feltételezve fogjuk elemezni Magyarország növekedési kilátásait, összemérve az EU várható növekedésével (a pontos módszer részletes leírását az 1. melléklet tartalmazza).[11]

A magyar gazdaság kiindulási feltételei az EU-csatlakozás küszöbén

Az uniós csatlakozás küszöbén Magyarország egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson (PPP) mért jövedelemszintje az EU-átlagnak mintegy 49%-át éri el. A csatlakozni kívánó országok között itt a legalacsonyabb a születések száma, az oktatás színvonala viszont az egyik legmagasabb. A GDP-hez viszonyított állótőke beruházások aránya 1998-ban 23,2% volt, ami alacsonyabb a közepes jövedelmű országok átlagánál (1997-ben 25%)[12], és Lengyelország kivételével az összes csatlakozni kívánó országénál alacsonyabb. A gazdaságpolitikai feltételrendszer minősége – bár nem éri el az EU-országok átlagát[13] – megfelelően segíti az EU-integráció folyamatát és a gazdasági növekedést. Amint az 1.5. táblázatból látható, abban az esetben, ha ezek a feltételek fennmaradnak, Magyarország átlagosan évi 1,5%-kal nagyobb ütemű növekedést mutathatna fel, mint az EU-tagországok, és ennek megfelelően az átlagos EU-jövedelem 75%-át 24 év alatt, a teljes jövedelemkiegyenlítődést pedig 57 év alatt érné el.[14] A beruházások, illetve a hatékonyság növelése nélkül is fennmaradó ütemkülönbség oka az, hogy Magyarország sokkal alacsonyabb szintről kezdte meg a felzárkózást. Amint azt fentebb említettük, az alacsonyabb jövedelmű tagországok gazdasági növekedése általában gyorsabb ütemű a magasabb jövedelmű tagországokénál, mivel az előbbi csoportban magasabb a tőkemegtérülési mutató (Magyarországon emellett a beruházási ráta is valamivel magasabb az EU átlagánál). A fenti adatok ugyanakkor azt is jelzik, hogy a felzárkózás hosszú időt vesz igénybe.

Ha azonban az állótőke beruházások aránya tartósan a GDP 28%-áig emelkedne (amint az a kormány középtávú célkitűzéseiben is szerepel), Magyarország gazdasági növekedése évente 2,2%-kal haladhatná meg az EU-átlagot. A felhalmozásnak a GDP 5%-ával egyenértékű növekedése tehát az éves növekedési rátát 0,7%-kal emelné meg. Ez a javulás talán nem tűnik túlságosan látványosnak, a felzárkózási időszakot viszont 41 évre csökkentené. A felhalmozási arány növelése és a gazdaságpolitikai feltételrendszer minőségének felhozása az EU szintjére azt eredményezné, hogy Magyarország éves gazdasági növekedése 3,7%-kal haladná meg az EU-átlagot, ami gyökeresen, mintegy 22 évre csökkentené le a felzárkózás időtartamát.

A fenti számítások alapjául az OECD tagországoknak az utóbbi három évtizedben mért átlagos növekedési adatai szolgáltak. Ha ezeket az adatokat Magyarország és a tagfelvételre pályázó többi ország várható növekedésének becslésére kívánjuk felhasználni, természetesen más tényezőket is figyelembe kell vennünk. Mindazonáltal a különböző gazdaságpolitikai intézkedések viszonylagos hatását valamilyen mértékben ténylegesen jelzik. Konkrétan, hogy a beruházások növelésére irányuló erőfeszítések hosszú távon kifizetődnek, de még ezeknél is fontosabb lehet a megalapozott gazdaságpolitika, amikor a növekedés , illetve a felzárkózás felgyorsítása a cél.

[10] Lásd R. Barro (1997), Determinants of Economic Growth, A Cross-Country Empirical Study (A gazdasági növekedés meghatáró tényezői – nemzetközi empirikus tanulmány); és R. Barro, X. Sala-i-Martin (1995), Economic Growth (Gazdasági növekedés).

[11] Magyarország növekedésének ütemét L. Barbone és J. Zaldueno (1997), EU Accession of Central and Eastern Europe: Bridging the Income Gap (Közép- és Kelet-Európa EU-csatlakozása: a jövedelemkülönbségek áthidalása) c. munkájában leírt modell segítségével határoztuk meg. Ez a növekedési modell a J. Sachs és A. Wagner (1996) Achieving Rapid Growth in the Transition Economies of Central Europe (Gyors növekedés elérése Közép-Európa átmeneti gazdaságaiban) c. művében leírt modell bővített változata.

[12] World Development Report 1998.

[13] A magyar gazdaságpolitikai keretrendszer minőségét a Heritage Foundation által kialakított, 0-tól 5-ig terjedő skálán mért szabványos gazdaságpolitikai index (az ún. gazdasági szabadságindex) felhasználásával értékeltük. Magyarország 1996-ban 3,1-es értékelést kapott, míg az EU-tagországok átlaga ugyanekkor 3,8 volt.

[14] Ha az EU tartaná az évi 2%-os növekedési szintet, akkor Magyarországnak átlagosan évente 3,5%-os növekedést kellene felmutatnia a teljes felzárkózási időszakra vetítve. A növekedési ütem az első tíz évben várhatóan 3,5%-nál magasabb, később viszont alacsonyabb lenne.

1.5. táblázat: Az EU-tagországokhoz viszonyított jövedelemkülönbség behozásának időtartama években, különböző feltételek mellett

Felzárkózás szintje:	B/GDP = 23,5% Gazdaságpolitikai index: 3,1	B/GDP = 28% Gazdaságpolitikai index: 3,1	B/GDP = 28% Gazdaságpolitikai index: 3,8 (EU-átlag)
Az EU15 átlagának 75%-a	24	19	12
Az EU15 átlagának 100%-a	57	41	22

Megjegyzés: A B/GDP arány a beruházásoknak a GDP-hez viszonyított arányát jelöli.
Forrás: Munkatársi becslés.

Magyarország az utóbbi években jelentős eredményeket ért el a gazdaság stabilítása és átalakítása terén. Erőfeszítései nyomán helyre állt a beruházások eredeti aránya, amely 1993-ban már a GDP 19%-a alá csökkent. Jelentősen, szemmel láthatóan nőtt a termelékenység, javultak az ipari termelés és a foglalkoztatás mutatói is. Az 1998 májusában megválasztott kormány nagyratörő hosszú távú célokat tűzött ki, többek között a felhalmozásnak a GDP 28%-ára történő növelését, valamint az egy főre jutó GDP 5% fölötti éves növekedését. Amennyiben Magyarországnak sikerül hoznia ezeket az eredményeket, körülbelül 25 év alatt elérheti az EU átlagos jövedelemszintjét. Fontos hangsúlyozni, hogy a felzárkózási adatok vásárlóerő-paritáson értendők, tehát figyelmen kívül hagyják a forint reálárfolyamának felértékelődését.

Ezek reális célkitűzések. A beruházások bővülnek, és van arra esély, hogy elérik az előirányzott szintet, tekintettel az infrastruktúra széleskörű korszerűsítésére, valamint az EU-tagság egyre közelebbi kilátására. Jelentős tere van a termelékenység növelésének is, mivel a munka termelékenység a gazdaság legtöbb ágazatában még mindig messze van az EU átlagos szintjétől. Ám mind a makrogazdaságban, mind a gazdaság szerkezetében további változtatásokra van szükség ahhoz, hogy a magasabb növekedést feltételező forgatókönyv valósulhasson meg. A makrogazdaságban alapvető fontosságú, hogy a beruházások növekedését ne kísérje a folyó fizetési mérleg egyensúlyának felborulása. Ami a gazdaság szerkezetét illeti, Magyarországnak folytatnia kell a különböző területeken, így a bankszektorban és a nyugdíjak terén korábban bevezetett reformokat, és tovább kell vinnie az EU-normákhoz, előírásokhoz igazodó jogharmonizációt. Vannak más megoldandó problémák is, amelyek nem kötődnek közvetlenül az EU-csatlakozáshoz, de akadályozhatják a hatékonyság további növelését és a makrogazdasági egyensúly fenntartását (például az egészségügyi rendszer átalakítása).

A FENNTARTHATÓ NÖVEKEDÉS ÉS A GYORS JÖVEDELEMSZINT-KIEGYENLÍTŐDÉS FELTÉTELEINEK MEGTEREMTÉSE

A fenntartható gyors növekedés stratégiájának a főbb elemei

Magyarországnak akkor sikerül behoznia az EU átlagos jövedelemszintjéhez viszonyított hatalmas lemaradását, ha nemcsak eléri az EU-átlagnál gyorsabb a növekedés, hanem hosszú időre fenn is tudja tartani a gyors ütemet, a makrogazdasági egyensúly felborulása nélkül. A nemzetközi pénzpiacokon 1998-ban bekövetkezett megingás egyértelműen jelezte, milyen fontos a külső egyensúly megorzése, ellenkező esetben a külföldi finanszírozásban zavarok léphetnek fel. A tőkebeáramlás nagymértékben hozzájárulhat a belföldi tőkepiacok fejlődéséhez (mint ahogy Magyarország esetében is történt), ugyanakkor a nemzetközi pénzpiacok megingása még azokat az országokat is destabilizálhatja, amelyek egyébként (Magyarországhoz hasonlóan) ésszerű gazdaságpolitikát folytatnak.

Ilyenkor szerencsés, ha egy ország lefaragja a folyó fizetésimérleg-hiányát, és a külföldi adósság GDP-hez viszonyított aránya lassan, de folyamatosan apad. Magyarország esetében ez akkor következik be, feltételezve, hogy a működőtőke-behozatal minden évben a GDP 3%-a körül marad, ha a folyó fizetési mérleg hiányát a GDP 4%-ára sikerül leszorítani.[15] A magyar kormány ezt a célt megvalósíthatónak tartja. Mivel a folyó fizetési mérleg hiánya 1999-ben várhatóan a GDP 5,2%-ára fog emelkedni (lásd később), ezt a GDP 1,2%-ának megfelelő összeggel kellene csökkenteni. Ugyanakkor viszont a kormány nagyratörő programot fogalmazott meg, melynek keretében a beruházások GDP-hez viszonyított arányát az 1999-ben várható 24,2%-ról középtávon 28%-ra szeretné növelni.

E célkitűzések összességükben szükségessé teszik, hogy a következő 5-7 évben, a megtakarítások elérjék a GDP 5%-át. A beruházások finanszírozása részben megoldható az EU pénzekből, a csatlakozást követően ugyanis Magyarország évente a GDP 2%-ával azonos támogatásra számíthat az EU szerkezetátalakítási alapjaiból. Az EU-tól érkező támogatások fontos forrásai lehetnek a külső adósságot nem növelő beruházás-finanszírozásnak. Ezekre az összegekre azonban csak 2002-2004 körül lehet számítani, és egyelőre mind időpontjuk, mind nagyságrendjük kiszámíthatatlan. Magyarországnak a csatlakozást megelőző időszakban is úgy kellene növelnie a beruházásokat, hogy közben a külső egyensúlyi mutatók ne romoljanak. Ehhez arra lenne szükség, hogy a megtakarítások még a csatlakozást megelőző időszakban a GDP 3%-ával növekedjenek.

A felhalmozás növekedése elvben finanszírozható magán-megtakarításokból is. Erősen valószínűtlen azonban, hogy a magán-megtakarítások az elkövetkező néhány évben olyan mértékben növekednének, amely finanszírozhatja a beruházások növekedését a folyó fizetési mérleg javulása mellett. Bár a gazdasági növekedés időszakában általában nő a magán-megtakarításoknak az elkölthető jövedelmekhez, illetve a GDP-hez viszonyított aránya, ez a növekedés legtöbbször igen lassú. Magyarország esetében pedig azt is számításba kell vennünk, hogy a lakosság reálfogyasztása 1995-ben és 1996-ban a reálbérek csökkenése miatt drasztikusan visszaesett. Irreális lenne feltételezni, hogy a következő években a fogyasztás növekedése jóval a GDP növekedési szintje alatt maradhat.

E meggondolások alapján további költségvetési kiigazítások szükségesek ahhoz, hogy a kormány mind a beruházási, mind a folyó fizetési mérleggel kapcsolatos céljait teljesíteni tudja. E költségvetési kiigazítás eredményességét leginkább a költségvetés elsődleges és operacionális hiányainak csökkenése jelzi. Emellett célszerű számításba venni az 1998-ban bevezetett nyugdíjreform megtakarításokat ösztönző hatását is. A összesített, nominál hiány változása nem mutatja meg, hogy a költségvetési politika pontosan mennyivel járult hozzá a megtakarítások növekedéséhez. Az infláció lassulása az alacsonyabb reálkamat-kifizetések miatt alacsonyabb nominál hiányt eredményez majd, de a kisebb hiány nem jelenti azt, hogy a belföldi megtakarítások ennek arányában növekednének (lásd a 2. fejezetet).

Amint azt a következő részben, illetve a 2. fejezetben tanulmányunk részletesen is kifejti, egy óvatos költségvetési program előirányozhatná, hogy a költségvetés elsődleges többletét két éven belül a GDP 1,5%-ával, tehát az 1999-ben várható 1,5%-ról 2001-ig a GDP mintegy 3%-ára növeli. A költségvetési politikának a megtakarításokhoz való hozzájárulása a GDP-nek körülbelül 2%-át tenné ki, számításba véve a nyugdíjreform hatását és a reálkamat-kifizetések várható megcsappanását, (ez utóbbi elsősorban az államadósság GDP-hez viszonyított arányának további csökkentéséből, valamint a maguknak a reálkamatoknak a mérséklődéséből adódik). A fenti kiigazítás lehetővé tenné a beruházások további élénkülését, egyúttal a folyó fizetésimérleg-hiány folyamatos csökkenését. A költségvetési kiigazítás elmaradása esetén az MNB megakadályozandó a folyó fizetési mérleg romlását, a monetáris politika szigorítására kényszerülhet. Ez a

[15] Ez a portfólió-befektetések viszonylag alacsony szintjét feltételezi, akkorát, amellyel a nem-rezidensek befektetési részaránya a tőzsdén aktívan forgalmazott papírokban állandó marad. Annak ellenére, hogy ez a becslés a jövőbeni portfólió-befektetések esetében meglehetősen konzervatívnak bizonyulhat, középtávú stratégiát nem célszerű ilyen típusú tőkebeáramlásra alapozni, tekintettel azok ingadozására.

gazdaságpolitikai kombináció (azaz a szigorú pénzügyi politika és a viszonylag laza költségvetési politika keveréke) magas kamatokat eredményezne, ami viszont valószínűleg lassítaná a beruházások növekedését a csatlakozás előtti időszakban.

A javasolt költségvetési kiigazítás nemcsak a beruházások és a termelés fenntartható növekedéséhez járulna hozzá, hanem elősegítené a forint csúszó leértékelésének további lassítását. Ez lehetővé tenné az infláció EU-közeli szintre süllyedését, miközben csökkenne annak veszélye, hogy az infláció lassítása miatt felértékelődik a forint. A versenyképes forintárfolyam fenntartásának alapvető fontosságú szerepet kell kapnia Magyarország növekedési stratégiájában, mert a kisebb, de nyitott magyar gazdaság akkor tud kedvet csinálni a külföldi befektetőknek, ha a vállalkozások versenyképesek a külföldi piacokon.

A költségvetési kiigazítás emellett növelné a kormány hitelét a háromoldalú bértárgyalásokon (melyekre általában az év végén kerül sor), valamint elősegítené a a nominálbérek mérsékelt emelését előirányzó megállapodások megkötését. Tekintve, hogy Magyarországon a legtöbb adókulcs igen magas, a fenti költségvetési kiigazítást elsősorban a költségvetés kiadási oldalán kellene végrehajtani. Az adószedés hatékonyságának javításával, illetve az adóalapok kiszélesítésével nyert többletbevételt az adókulcsok csökkentésére kellene felhasználni.

A reformforgatókönyv

A középtávú makrogazdasági reform forgatókönyve (1.6. táblázat) feltételezi, hogy a kormány folyamatos előrehaladást tud felmutatni az úniós jogharmonizáció, a bankreform és a nyugdíjreform terén, emellett végrehajtja a szükséges reformokat az egészségügyben és az önkormányzati finanszírozásban. Ez a forgatókönyv feltételezi, hogy a kormány 2001-ben a költségvetés elsődleges többletét a GDP 3%-ára tudja növelni. Ez lehetővé tenné a beruházások növekedését és ezzel párhuzamosan a folyó fizetési mérleg hiányának csökkentését. Ez a gazdaságpolitikai csomag kedvező feltételeket teremtene ahhoz, hogy a GDP, a makrogazdasági egyensúly megtartása mellett, évente 5%-kal növekedhessen. (Tekintve, hogy Magyarország népessége folyamatosan csökken, ez egy főre vetítve évi 5,3%-os növekedést jelent).

A forgatókönyv azt is feltételezi, hogy a költségvetés elsődleges többlete 2000-ben a GDP 1%-ával, 2001-ben pedig további 0,5%-ával növekszik majd, a későbbiekben pedig folyamatosan a GDP 3%-ának megfelelő szinten marad. Ez a költségvetési szigorítás várhatóan a folyó fizetési mérleg hiányának fokozatos, a GDP 4%-ára történő csökkenését eredményezi. A folyó fizetési mérlegre vonatkozó előrejelzések feltételezik, hogy a profitkivitel továbbra is a működőtőke-állomány 5%-ának megfelelő szinten marad. Amint azt korábban jeleztük, ez az arány magasabb az 1993-1997 között tapasztaltnál, viszont alacsonyabb az 1998 végén mértnél, illetve a közepes jövedelmű országok reprezentatív mintájára kiszámított átlagos értéknél.

Bár továbbra sem ismeretes Magyarország EU-csatlakozásának pontos időpontja, az itt vázolt reformforgatókönyv feltételezi, hogy a csatlakozásra 2003-ban kerül sor. Az EU-tagság az infrastrukturális beruházások jelentős és folyamatos növekedését követeli meg, különösen a környezetvédelmi, a közlekedési és a mezőgazdasági ágazatban. Feltételezzük, hogy a beruházások 2002 végéig, tehát az EU-csatlakozás előestéjéig a GDP 26%-ára emelkednek, a csatlakozást követően pedig a kormány célkitűzésének megfelelően 28%-ra nőnek. A beruházások növelésére vonatkozó, a csatlakozást megelőző időszakot átfogó elképzelés megvalósítható, amennyiben sor kerül az itt említett költségvetési kiigazításra, a makrogazdaság egyensúlyban marad, a reálkamatok pedig csökkennek, miközben az EU-csatlakozás elérhető közelségbe kerül.

Amint azt korábban megjegyeztük, a folyó fizetési mérlegre és a beruházásokra vonatkozó feladatok teljesítése megköveteli, hogy a belföldi megtakarítások még a csatlakozást megelőző időszakban a GDP 3%-ával növekedjenek (1999-hez, mint bázisévhez képest). Feltételezzük, hogy a beruházások, további (a GDP 2%-ával egyenértékű) növekedését 2002 után az EU szerkezetátalakítási alapjaiból finanszírozzák majd.

Bár a tartósan magas GDP-növekedés önmagában is a magánmegtakarítások növekedését hozza, ez a folyamat valószínűleg lassan megy majd végbe – irreális lenne az elkövetkező néhány évben az egyéni megtakarítások számottevő növekedésével számolni. A belföldi megtakarítások lemaradását ehelyett inkább az állami megtakarítások növelésével kellene pótolni. A nemrégiben bevezetett nyugdíjreform a csatlakozást megelőző időszakban a GDP mintegy 1%-ával járul majd hozzá a belföldi megtakarítások növeléséhez (lásd 2. fejezetet). Mivel ennek a megtakarításnak körülbelül a fele 1999-ben máris jelentkezett, a kormány arra számíthat, hogy a következő három évben a GDP mintegy 0,5%-ával növekszik az állami megtakarítás. Ezért tehát az elsődleges többlet akkor fogja elérni a GDP 3%-át, ha az államháztartás a megtakarítások növekedéséhez a GDP 2%-ának megfelelő mértékben járul hozzá 1999 és 2001 között.

1.6. táblázat: A középtávú makrogazdasági forgatókönyv főbb számai

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Versenyszféra			*(változás százalékban)*				
GDP reálértéke	5,1	4,0	4,2	4,5	5,0	5,0	5,0
Nettó beruházások*	11,4	8,5	7,1	6,8	7,2	9,0	9,0
Magánfogyasztás*	3,8	4,2	3,2	3,6	4,0	4,0	4,0
Áruk és szolgáltatások exportja	16,3	10,3	11,4	9,2	9,0	8,7	8,3
Áruk és szolgáltatások importja	22,5	11,3	9,9	8,2	8,4	9,2	8,8
Infláció (GDP deflátor)	14,2	8,5	5,3	4,5	4,0	3,5	3,0
			(a GDP százalékában)				
Nettó beruházás	23,2	24,2	24,9	25,5	26,0	27,0	28,0
Államháztartás							
Államháztartás egyenlege (privatizációs bevételek nélkül)	-4,7	-4,5	-2,7	-1,7	-1,3	-0,9	-0,7
Elsődleges egyenleg (privatizációs bevételek nélkül)	1,6	1,5	2,5	3,0	3,0	3,0	3,0
Kiadások	47,1	46,3	44,9	43,9	42,8	43,4	43,5
Államadósság	60,2	58,0	55,7	52,9	49,9	47,0	44,1
Külső mutatók							
Folyó fizetési mérleg	-4,8	-5,2	-4,5	-4,2	-4,0	-4,0	-4,0
Működőtőke-behozatal	3,0	3,0	3,1	3,1	3,1	3,0	3,0
Bruttó külföldi adósság	56,3	58,1	59,9	58,8	57,5	55,5	54,3
Nettó külföldi adósság	26,0	26,4	26,3	24,3	22,1	19,0	17,0

*Változatlan áron számítva.
Forrás: Munkatársi becslés.

Az EU várhatóan már a csatlakozás előtti időszakban folyósít majd egyelőre ismeretlen nagyságrendű összeget az infrastrukturális beruházások növelésére, majd ezt a támogatást a csatlakozás után jelentősen emelni fogja. A csatlakozás előtti időszakra vonatkozóan feltételezzük, hogy ez a támogatás évente a GDP 0,5%-ának megfelelő összeg lesz, amely a csatlakozást követően a GDP 2%-ára emelkedik.[16] A felvázolt költségvetési kiigazítás és a csatlakozás előtti támogatások összesen sem lesznek elegendőek a megtakarításoknál jelentkező hiány pótlására. Nem alaptalan azonban az a feltételezés, hogy a versenyszektor a termelékenység javulásával párhuzamosan jövedelmezőbbé válik majd, és ez szintén hozzá fog járulni a belföldi megtakarítások növekedéséhez. Sőt, a készletek jelenlegi magas szintje várhatóan némileg csökken majd, így valamelyest gyengülhet a belföldi megtakarítások növelésének kényszere is.

[16] A kormánynak erőforrásokat kell majd mozgósítania a társfinanszírozási követelmények kielégítéséhez. Mivel pedig ezeknek az összegeknek a jelentős része a helyi önkormányzatokhoz kerül, a helyi abszorpciós képesség biztosításához is intézkedésekre van szükség.

Hacsak az EU-tagországok növekedése nem lanyhul, az újabb zöldmezős beruházásoknak köszönhetően az exportlendület várhatóan töretlen marad. Bár dinamikája idővel bizonyára lassulni fog, a számítások szerint még így is a GDP növekedési üteme fölött marad. A kivitel magas importtartalma következtében az import növekedése várhatóan követi majd az export növekedését, bár a következő két évben a mérsékelt költségvetési szigorítás várhatóan némileg lassítja majd az import növekedését. Az EU-csatlakozást követően, az infrastrukturális beruházások folyamatos növekedése miatt várhatóan nőni fog a külkereskedelmi mérleg deficitjének a GDP-hez viszonyított aránya. Ezt azonban ellensúlyozza majd az EU-tól érkező támogatás nettó összegének emelkedése. A működőtőke-behozatal (FDI) az EU-csatlakozás előtti években, legrosszabb esetben is előreláthatóan a GDP 3%-a körül alakul. Ha a folyó fizetési mérleg jelenlegi hiányát sikerül a GDP 4%-ára csökkenteni, akkor a bruttó külföldi adósságnak a GDP-hez viszonyított aránya ismét zsugorodni fog. A külföldi adósság egyre nagyobb része kerülhet át a versenyszektorba. Feltételezve, hogy a valutatartalékok továbbra is 4 hónapnyi importnak felelnek meg, és az import a GDP-nél gyorsabban növekszik, a nettó külföldi adósság aránya a bruttó adósságénál gyorsabban fog csökkenni. Ezek a javuló adósságmutatók a folyamatban lévő szerkezetátalakítási reformokkal együtt minden bizonnyal tovább javítják majd Magyarország hitelképességi mutatóit, és tovább mérséklik a külföldi hitelfelvétel költségeit.

Az országjelentés célja és szerkezete

Tanulmányunk célja, hogy hozzásegítsük Magyarországot a mielőbbi EU-csatlakozáshoz. Elemezzük az egyes ágazatokban elért előrehaladást, és ismertetjük azokat a főbb reformokat, amelyek szükségesek az egy évtizeddel ezelőtt kezdett átalakulás sikeres befejezéséhez. A tanulmány szerkezete a következő.

A 2. fejezet a költségvetési rendszert elemzi. Áttekintést nyújt Magyarország középtávú költségvetési programjáról, elemzi a program hatását a megtakarításokra, a tőkeképzésre és a beruházások növekedésre, valamint felméri, mennyire tartható a költségvetési politika 2001 után. Részletesen elemzi továbbá a nyugdíj-, az egészség- és a tárcaközi finanszírozási rendszerek területén szükséges reformokat.

A 3. fejezet a külkereskedelemmel és a kereskedelempolitikával foglalkozik. Elemzi a külkereskedelemnek a 90-es évek elején bekövetkezett irányváltását, valamint Magyarország kereskedelmének gyors világpiaci beilleszkedését, különös tekintettel az EU-ra. Felméri a működőtőke-behozatal elsődleges szerepét az ipar szerkezetátalakításában és az exportteljesítmény alakulásában. Foglalkozik a csatlakozás előtti időszak legfontosabb gazdaságpolitikai kérdéseivel, és ajánlásokat fogalmaz meg a magyar export versenyképességének magas szinten tartása érdekében.

A 4. fejezet a pénzügyi szektor reformjával foglalkozik. Áttekinti a bankszektor alakulását az elmúlt évtizedben, beleértve a pénzügyi jog, illetve a szabályozók összehangolását az EU rendelkezéseivel, foglalkozik a privatizáció előrehaladásával, a behajthatatlan követelések és a rossz adósokkal kapcsolatos nehézségek leküzdésével, valamint a finanszírozási források mozgósításának és elosztásának rendszereivel. Részletesen elemzi a tőkepiacok és a biztosítási ágazat helyzetét. Végül felsorolja azokat a reformokat, amelyeket indokol a pénzügyi szféra megerősítése és az EU-val történő integráció.

Az 5. fejezet a vállalati szektor átalakulásával foglalkozik. Elemzi a privatizáció terén eddig elért eredményeket, a működőtőke-behozatal szerepét a vállalatok szerkezet-átalakításában, valamint azokat a problémákat is, amelyeket a csatlakozás közeledtével meg kell oldani, hogy a működőtőke-behozatal szinten maradhasson.

A 6. fejezet a dereguláció kérdéseit vizsgálja az infrastruktúra-ágazatokban. Áttekinti az eddig végrehajtott reformokat a villamosenergia-szolgáltatásban, távközlésben és gázszolgáltatásban. Az OECD-tagországok tapasztalatai alapján többféle lehetőséget vázol fel a verseny ösztönözte szerkezetátalakítás folytatására, illetve a deregulációs reformokra. Segítségükkel Magyarország infrastrukturális ágazatai sikerrel készülhetnek fel az EU-piacokon várható éles versenyre.

A 7. fejezet a munkaerőpiacot és a szociálpolitikát veszi górcső alá. Áttekinti a foglalkoztatás, az oktatás és a reálbérek alakulásának legújabb tendenciáit, majd felméri, hogy a magyar munkaerőpiac mennyire alkalmazkodott az új gazdasági környezethez. Megvizsgálja továbbá, hogy a szociálpolitika mennyiben segítette elő az emberi erőforrások hatékony elosztását, illetve az EU követelmények adaptálását. Végül számos olyan intézkedést javasol, amelyek lehetővé teszik a foglalkoztatottság növelését, a munkaerőpiac nagyobb rugalmasságát, a termelékenység javítását, miközben lehetővé teszik a zökkenőmentes integrációt az Európai Unióval.

A 8. fejezet az államigazgatási intézményrendszer reformját tekinti át, elsősorban arra a három követelményre összpontosítva, amelyek kulcsfontosságúak ahoz, hogy az *acquis communautaire* megvalósítására képes, modern, hatékony és professzionális közigazgatási rendszer jöjjön létre. Ezek közül az első követelmény megfelelő javadalmazási rendszer (bérpolitika és kellően rugalmas bérmechanizmusok) bevezetése, amely elősegíti magas szakképzettségű szakemberek alkalmazását és megtartásukat. A második az emberi erőforrásokkal való hatékony gazdálkodás, és döntéshozatali gyakorlat annak érdekében, hogy átlátható és hatékony közigazgatási rendszer jöjjön létre. A harmadik követelmény pedig az EU-komform tudásanyag elsajátítása az EU-csatlakozás hatékony levezénylése céljából.

A 9. fejezet a mezőgazdasági és az élelmiszeripari ágazattal foglalkozik. Elemzi a termelői és a fogyasztói árak korábban végrehajtott felszabadítását, a földek és az élelmiszeripar privatizációját, illetve a külföldi befektetők iránti nyitottság kérdését. Megvizsgálja a különböző mezőgazdasági támogatási programokat, és javaslatot tesz az ágazat felülvizsgálására, illetve az az EU-csatlakozást megelőző, ám szükséges gazdaságpolitikai korrekciókra. Ezekre szükség van, egyrészt az ágazat magasabb termelékenysége és gyorsabb növekedése, másrészt az acquis alkalmazására való felkészülés céljából.

A 10. fejezet azt vizsgálja, hogy hogyan lehet minimális költséggel megfelelni az EU környezetvédelmi követelményeinek. Középpontjában azok a beruházások, valamint finanszírozásuk technikái állnak, amelyek révén Magyarország be tudja majd tartani az EU legfontosabb környezetvédelmi előírásait. A tanulmány végül számos javaslattal él, hogy Magyarország a lehető leghatékonyabb módon tudjon eleget tenni az EU környezetvédelmi követelményeinek.

2. A FENNTARTHATÓ NÖVEKEDÉS KÖLTSÉGVETÉSI FELTÉTELEI

A KÖZÉPTÁVÚ KÖLTSÉGVETÉS FELTÉTELEINEK KERETEINEK ÁTTEKINTÉSE

Költségvetési kiigazítás a 90-es évek közepén

A magyar államháztartás helyzete az átmenet első éveiben rohamosan rosszabbodott, amit jelez az a tény is, hogy míg az államháztartás mérlege 1990-ben a GDP 0,5%-ával egyenértékű többletet mutatott, 1994-re drasztikus fordulat következett be, s a többlet a GDP 8,4%-ának megfelelő deficitté változott. Az ország rendkívül kiegyensúlyozatlan költségvetéssel vágott neki 1995-nek, az államháztartási kiadásoknak a GDP-hez viszonyított aránya a világon az egyik legmagasabb (mintegy 60%) volt, az államadósság pedig szintén rendkívül magas, a GDP 60%-ának megfelelő szinten állt. Amint az 1. fejezetben említettük, a költségvetés kiegyensúlyozatlansága a külső mérlegek hasonló mérvű egyensúlyhiányához vezetett, fizetési válsággal fenyegetve az országot és megakadályozva az ipari termelés és a foglalkoztatottság hosszabb távon is fenntartható fellendülését az átmenet okozta recesszió után.

A fizetési válság elkerülése és a fenntartható növekedés feltételeinek megteremtése érdekében a kormány 1995-ben radikális költségvetési kiigazítást hajtott végre, melynek alapvető lépését a költségvetés kiadási oldalának jelentős visszafogása képezte. A kiadásokat 1994 és 1998 között a GDP körülbelül 13%-ával csökkentették (2.1. táblázat), ami messzemenően ellensúlyozta a bevételek jelentős visszaesését, és lehetővé tette az összesített, illetve elsődleges deficit leszorítását. A hiány a GDP mintegy 4%-ával csökkent, nem számítva a privatizációs bevételeket. Ez a költségvetési kiigazítás, a közművek és a bankok privatizációjából származó jelentős bevételekkel párosulva, az államadósság számottevő csökkentését tette lehetővé: míg Magyarország külföldi adóssága 1994-ben még a GDP 90%-ának megfelelő összeg volt, 1998-ra a GDP 60%-ára csökkent.[1]

2.1. táblázat: Az állami költségvetés adatai (a GDP %-ában) (1993-1998)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
Összes bevétel (privatizációs bevételek nélkül)	51,5	51,2	47,7	45,8	43,8	42,2
Összes kiadás	60,8	60,4	54,3	49,0	49,2	47,1
Kamattörlesztés	4,6	6,8	9,3	8,3	9,8	7,8
Nettó hitelezések	-3,3	-1,7	-3,4	-4,0	-3,6	-0,5
Privatizációs bevételek	0,6	0,9	3,2	3,8	3,0	-0,3
Elsődleges mérleg (privatizációs bevételek nélkül)	-2,7	-2,2	2,2	3,7	2,7	1,6
Összesített mérleg (privatizációs bevételek nélkül)	-6,6	-8,4	-6,4	-3,0	-4,8	-4,7
Összesített mérleg (privatizációs bevételekkel együtt)	-6,0	-7,5	-3,2	0,8	-1,8	-4,4
Államadósság	90,4	88,2	86,4	72,8	63,9	60,2
Az MNB megtisztításához kötődő kamattartozás	0,0	1,4	2,3	4,8	26,0	24,2
Összesített mérleg, eredmény-szemléletű (privatizációs bevételek nélkül),	-7,7	-9,6	-7,3	-4,6	-5,1	-4,8
Konszolidált operacionális deficit (privatizációs bevételek nélkül, az MNB becslése)	5,1	5,5	2,1	-0,6	0,7	2,0

* Az 1998-as adatok a Világbank becslésein alapulnak.
Forrás: Pénzügyminisztérium, Magyar Nemzeti Bank, illetve a Világbank becslése.

[1] A 90-es években végrehajtott magyar költségvetési reform keretében sor került az állami szektor átszervezésére, illetve számos költségvetésen kívüli alapnak a központi költségvetésbe való beolvasztására is. A költségvetési kiigazítás részletes elemzését lásd Kiss G. (1998) és Bokros–Dethier (1998).

A kiadások drasztikus visszafogása mind a deficit, mind az államadósság tekintetében még nagyobb javulást idézett volna elő, ha nem következett volna be vele párhuzamosan a bevételek jelentős visszaesése (1994 és 1998 között a GDP mintegy 9%-ával volt egyenlő). A 2.2. táblázatban látható, hogy a csökkenést csaknem felerészben a kereskedelmi bevételek és a jövedelemadó-bevételek visszaesése idézte elő. Ezek egy része szándékos volt: a vámokat például a Világkereskedelmi Szervezettel (WTO) és más európai országokkal kötött egyezmények keretében, a jövedelemadó-kulcsokat pedig a foglalkoztatási költségek enyhítése érdekében csökkentették. A veszteség másik részét azonban az adóalap fokozatos elvékonyodása okozta, amely mögött a járulékszint-plafon teljes kiigazításának elmulasztása, valamint a rendszeres adócsalás húzódik meg. A nem adójellegű bevételek szintje is jelentősen csökkent. Ez a visszaesés szintén részben szándékos intézkedések és gazdaságpolitikai lépések, részben pedig nem várt események, többek között az osztalékok csökkenésének, az egyéb vállalati bevételi források privatizáció miatti megszűnésének, illetve az illetékbevételek (pl. ingatlanvásárlási illeték) csökkenésének eredménye volt.

2.2. táblázat: Az állami költségvetés bevételei (a GDP %-ában) (1994-1998)

	1994	1995	1996	1997	1998	1994–1998
Összes bevétel	**51,2**	**47,7**	**45,8**	**43,8**	**42,2**	**-9,0**
Adóbevételek	**39,5**	**38,4**	**36,8**	**35,7**	**34,8**	**-4,7**
Béradók	12,5	11,3	10,4	10,7	10,7	-1,8
Általános forgalmi adó	7,7	7,6	7,5	7,9	8,1	0,4
Illetékek	3,8	3,6	3,2	3,1	3,1	-0,7
Személyi jövedelemadó	7,0	6,8	7,1	6,6	6,5	-0,5
Társasági jövedelemadó	1,4	1,9	1,8	1,9	2,3	0,9
Kereskedelmi adók	3,4	4,4	3,6	1,9	1,3	-2,2
Helyi adók	0,8	0,9	1,3	1,4	1,3	0,5
Egyéb adók	2,9	1,9	1,8	2,2	2,1	-0,8
Nem adójellegű bevételek	**9,8**	**8,0**	**7,8**	**6,8**	**6,1**	**-3,7**
Ingatlanhasznosítási bevétel	3,3	1,8	2,8	2,8	n.a.	n.a.
Díjak és kezelési költség	3,6	3,3	3,3	2,6	n.a.	n.a.
Egyéb nem adójellegű bevétel	2,9	2,9	1,7	1,4	n.a.	n.a.
Tőkejövedelmek	**1,9**	**1,4**	**1,3**	**1,2**	**1,2**	**-0,7**

Forrás: Pénzügyminisztérium, illetve a Világbank becslése.

A 2.3. táblázatból látható, hogy a kiadások visszafogása elsősorban az állami szektorban kifizetett alacsonyabb bérek, illetve a háztartásoknak biztosított juttatások (pl. nyugdíj, táppénz, családi pótlék) csökkentésén keresztül valósult meg. A támogatások mértéke nem csökkent számottevő mértékben, részben mivel ezeket a 90-es évek elején már jelentősen lefaragták. A kiadások visszafogására olyan időszakban került sor, amikor az országnak komoly erőforrásokat kellett a bankrendszer megtisztítására és egy, az MNB-nél felmerült kvázi-költségvetési probléma megoldására fordítania. Amint a 4. fejezetben részletesebben is tárgyaljuk, a bankok szerkezetátalakítására több lépcsőben került sor, és az ezzel kapcsolatos költségek döntő hányada a 90-es évek első felében merült fel, amikor a kormány a GDP csaknem 10%-át kitevő összegben bocsátott ki államkötvényt. Mindazonáltal a fenti tranzakciókból származó éves kamatkiadások az ezt követő években is terhelték a költségvetést (méghozzá kezdetben a GDP mintegy 1,5%-ával). 1998 végén a kormány a GDP valamivel több, mint 1%-ának megfelelő értékben bocsátott ki államkötvényt, hogy megtisztítsa az utolsó problémás nagybankot is. Az MNB kvázi-költségvetési deficitjét végül 1997-ben sikerült kiküszöbölni, amikor a kormány a GDP 20%-ának megfelelő értékben bocsátott ki államkötvényt, és összességében a GDP 1%-át kitevő kamatot fizetett azért, hogy megszüntesse az MNB jelentős árfolyamveszteségeit (melyeket az okozott, hogy a külföldi kötelezettségekből finanszírozott belföldi hitelek kamatait évekig helytelenül állapította meg).[2]

[2] A kormány korábban már saját kötelezettségeként ismerte el az MNB veszteségeit, de a fenti időpontig nem fizetett utána kamatot. Lásd Rocha és Saldanha (1993), illetve Barabás, Hamecz és Neményi (1998).

Az 1997-es és az 1998-as év folyamán valamelyest enyhült a költségvetési politika, amit a költségvetés elsődleges többletének 1-1%-os csökkenése is jelez. Az operacionális (azaz a reál) deficittel kapcsolatos becslések szintén azt mutatják, hogy a költségvetés helyzete 1997-ben valamelyest rosszabbodott. Ezt a visszaesést azonban bizonyos mértékig túlhangsúlyozták, hiszen egyik oka az 1996-ban esedékes kamatok egy részének 1997. évi kifizetése volt. Ha a hiányt a passzív mérleg alapján számítjuk ki (2.1. táblázat), akkor kiderül, hogy a hiány a ténylegesnél 1996-ban jelentősebb volt, 1997-ben pedig kisebb. A deficit 1998-ban bekövetkezett növekedése szintén kisebb nagyságrendű volt, mint amire a mutatók alapján következtetni lehetne. Igaz ugyan, hogy az elsődleges többlet a GDP 1.1%-ával csökkent, ebben azonban része volt az átfogó nyugdíjreform bevezetésének, amelynek keretében az addigi felosztó-kirovó (PAYG) rendszert részben felváltotta egy magánjellegű, tőkefinanszírozási rendszer (lásd alább).

2.3. táblázat: Az állami költségvetés kiadásai (a GDP %-ában) 1994-1998

	1994	1995	1996	1997	1998	1994–1998
Összes kiadás	**60,4**	**54,3**	**49,0**	**49,2**	**47,1**	**-13,3**
közgazdasági kategóriák szerint						
Bérek és fizetések	9,6	8,4	7,5	7,3	7,3	-2,3
Szociális juttatások	22,2	20,8	17,5	16,4	16,4	-5,8
Kamatkiadások	6,8	9,3	8,3	9,8	7,8	1,0
Az MNB megtisztítása	0,0	0,0	0,0	1,2	1,0	1,0
A bankok szerkezetátalakítása	1,2	1,7	1,5	1,0	0,7	-0,5
Állami támogatás	3,0	2,1	2,6	1,9	2,0	-1,0
Tőkekiadások	8,5	5,7	5,3	6,1	5,7	-2,8
Egyéb kiadások	10,2	8,1	7,8	7,7	7,9	-2,3

Forrás: Pénzügyminisztérium, illetve a Világbank becslése.

A középtávú költségvetési program és annak hozzájárulása a megtakarításokhoz és a növekedéshez

A 2000. évi költségvetés előkészítése során, 1999 júliusában a kormány jóváhagyta egy hároméves (2000–2002) költségvetési program elvi kereteit, amely 2001-ben és 2002-ben egyaránt 2%-os elsődleges költségvetési többletelérését tűzi ki célul (a privatizációs bevételeket nem számítva). Az összesített mérleg deficitje (szintén a privatizációs bevételek nélkül) a költségvetés tervei szerint 1999-ben a GDP 4%-ára, 2002-re pedig a GDP 2,5%-ára csökken. Ezt elsődlegesen az alacsonyabb nominálkamat-kifizetésekkel tervezik elérni, amelyet az infláció tervezett csökkenése tesz lehetővé. A program emellett a költségvetési kiadások GDP-hez viszonyított arányának csökkentését is célul tűzte ki, hogy mérsékelhető legyen az adókulcsok, illetve a bevételek GDP-hez viszonyított aránya, tehát összességében az állami szektor mérete is (2.4 táblázat).

Magyarország középtávú költségvetési programjának elemzésekor két központi kérdéssel kell foglalkoznunk. Az egyik az, hogy vajon a költségvetési program továbbra is jelentős pozitív hatást gyakorole a megtakarításokra, a tőkeképződésre és a növekedésre. A második pedig az, hogy a költségvetés célkitűzései a jelenlegi politika mellett elérhetők-e, és 2002 után is tarthatók lesznek-e. A második kérdés megválaszolásával kapcsolatban lényeges feladat lesz az 1999-es, illetve a csatlakozás előtti időszak hátralévő részében folytatandó költségvetési politika értékelése, valamint azoknak a tényezőknek a meghatározása, amelyek hosszabb távon számottevő költségvetési nehézségeket okozhatnak.

Az 1999-es költségvetés hatásában a GDP körülbelül 1%-át kitevő tényleges költségvetési kiigazítással egyenértékű (ami a GDP 0.7%-át kitevő elsődleges költségvetési többletet jelent), valamint – a nyugdíjreform okozta bevételkiesés következtében – implicit módon tartalmaz egy további, a GDP 0,3–0,4%-ával egyenértékű kiigazítást is. Amint fentebb is említettük, a nyugdíjreform keretében sor került a felosztó-kirovó rendszer módosítására, illetve részben felváltotta azt egy tőkefinanszírozású második pillér. A fel-

osztó-kirovó rendszerben bekövetkezett veszteségek önmagukban nem érintik a megtakarításokat, mivel a rendszer átmeneti veszteségeivel egyenlő mértékben növekedtek a magánszektor megtakarításai. A kormány a felosztó-kirovó rendszer veszteségeinek ellensúlyozásával lényegében nettó többletet ér el (ugyanis a magánszektor megtakarításainak növekedése nagyobb, mint az állami szektor hasonló veszteségei, így nemzeti szinten a megtakarítások összege növekszik).[3]

2.4. táblázat: Magyarország középtávú költségvetési programja (a GDP %-ában) (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
A kormány középtávú költségvetési programja					
Elsődleges többlet (privatizációs bevételek nélkül)	1,6	2,2	2,3	2,0	2,0
Összesített mérleg (privatizációs bevételek nélkül)	-4,7	-4,0	-3,0	-2,8	-2,5
Reform-forgatókönyv					
Elsődleges többlet (privatizációs bevételek nélkül)	1,6	1,5	2,5	3,0	3,0
Összesített mérleg (privatizációs bevételek nélkül)	-4,7	-4,5	-2,7	-1,7	-1,3
Bevételek (privatizációs bevételek nélkül)	42,2	41,8	42,2	42,2	41,4
Kiadások	47,1	46,1	44,9	43,9	42,8
Nettó hitelezés	-0,5	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
Államadósság	60,2	58,0	55,7	52,9	49,9
Emlékeztető tétel:					
A nyugdíjreform okozta éves bevételkiesés	0,3	0,4	0,3	0,1	0,1

Forrás: Pénzügyminisztérium, illetve a Világbank becslése.

Amint az 1. fejezetben szerepelt, az 1999-es költségvetés elkészítésekor a kormány 5%-os reál GDP-növekedést és 11%-os inflációt feltételezett. Jelenleg úgy tűnik, hogy mind a növekedés, mind az infláció ennél alacsonyabb lesz (4%, illetve 10%). A kormány még 1999 elején bejelentette, hogy 40 milliárd forintnyi (a GDP 0,4%-ának megfelelő összegű) különleges és általános tartalékot befagyaszt. Ezt az intézkedést, biztonságra törekedve, már korábban is fontolgatta, ellensúlyozandó a reál GDP kisebb mértékű növekedését. Úgy tűnik, hogy a kormány további kiigazító intézkedések nélkül is tartani tudja előirányzatát.

A költségvetési kereteken belül szükség lesz a kiadások némi súlypont-áthelyezésére. Magyarország a NATO friss tagállamaként elkötelezte magát a védelmi költségvetés növelése mellett. Az EU-csatlakozás közeledtével pedig létfontosságú, hogy az ország növelje és szinten tartsa az infrastrukturális beruházásokat, különösen az olyan kiemelt ágazatokban, mint például a környezetvédelem, a közlekedés vagy a mezőgazdaság. Ezeknek a kiadásoknak a költségvetésbe való beillesztése célzottabb szociális programokat követelhet meg, miközben viszont szinten tartják a lakosság alacsonyabb jövedelmű rétegei számára nyújtott védelmet. A bevételi oldalon a bevételkiesés elkerülése érdekében ésszerű lenne gondoskodni az adóalap szélesítéséről, mielőtt csökkentenék az adókulcsokat. Magyarországon számos adókulcs nemzetközi összehasonlításban meglehetősen magas (például a bérek és jövedelmek adójának 50%-os kulcsa vagy a magasabb, 25%-os áfa kategória kulcsa). Az adók további emelése csak még nagyobb torzulásokhoz vezetne és az adócsalás további növekedését idézné elő. Emellett már történtek intézkedések az adóbeszedés hatékonyságának javítására és az adóalap kiszélesítésére. Ez utóbbi célkitűzés sikerét az adókulcsok csökkentésére kellene felhasználni, különösen a bérek és fizetések adói esetében, amelyek a világ legmagasabb adókulcsai között vannak.

A kormány célkitűzései a költségvetési hiány lefaragását irányozzák elő 2001-re és 2002-re. Ezt azonban elsősorban az infláció lassulása és a nominálkamat-kifizetések csökkenése útján fogják várha-

[3] Amint a nyugdíjreformmal kapcsolatos alfejezetben látható, a nyugdíjreform a bevezetett újdonságok (nyugdíjkorhatár növelése, a tisztán bérindexáláson alapuló képlet helyett vegyes képlet bevezetése) következtében még akkor is nagyjából azonos mértékű megtakarítást eredményezne, ha a központi költségvetés nem ellentételezné a felosztó-kirovó rendszer veszteségeit. Ezek a megtakarítások azonban lassabban jelentkeznek, mivel a felosztó-kirovó rendszer reformja csak fokozatosan csökkenti az átmeneti veszteségeket.

tóan elérni, így aligha járul hozzá a megtakarítások képződéséhez.[4] Az összesített költségvetési hiányra vonatkozó célkitűzés azt is jelenti, hogy az elsődleges többlet a fenti két évben a GDP 2%-ára csökken. Ez a gazdaságpolitika láthatóan túlságosan is bízik a magánszektor megtakarításainak gyarapodásában, amely a beruházások tervezett növekedését finanszírozná, illetve a folyó fizetésimérleg-hiány ezzel egyidejű csökkenésében.

Amint az 1. fejezetben tárgyaltuk, a csatlakozás előtt még hátralévő időszakban a költségvetésnek esetleg újabb, – a GDP 1,8%-ának megfelelő – erőforrásokat kell felszabadítania, a beruházások gyorsabb bővítése céljából, valamint a folyó fizetési mérleg hiányának ezzel párhuzamos (a GDP 1,2%-ával egyenlő) leszorítása érdekében. Az 1. fejezetben leírt reformforgatókönyvben szereplő óvatosabb költségvetési program 2000-ben a költségvetés elsődleges többletét a GDP 2,5%-ára, 2001-ben és 2002-ben pedig 3%-ára tornászná fel. Így a költségvetési politika hozzájárulása a megtakarítások növekedéséhez a GDP mintegy 2%-ával (a nyugdíjreformból 0,5%, az elsődleges többlet növeléséből pedig 1,5%), azaz a megtakarítások kívánt növekedésének kétharmadával lenne egyenértékű.[5]

A költségvetési politika fenntarthatósága hosszabb távon

A fentiek mellett fontos hosszabb távra is előretekinteni, és megvizsgálni, hogy a magyar államháztartás szilárd alapokon áll-e, vagy vannak rejtett problémái, amelyek később a kiadások megugrását okozhatják, veszélyeztetve a költségvetés egyensúlyát. Ennek a kérdésnek a megválaszolásához fel kell mérnünk, hogy vajon fenntartható-e az utóbbi négy év trendje, amikor a költségvetési kiadások jelentősen csökkenték az állami szektor minden ágazatában, vagy vannak olyan kulcsterületek, ahol a költségeket tarthatatlan módon egyszerűen „összenyomták".

Magyarország jelenlegi költségvetési helyzetének vannak fényes oldalai, azonban vannak sebezhető pontjai is, amelyeket az egyensúlyhiány megelőzése érdekében a lehető leghamarabb orvosolni kell. A bankszektor és a vállalati stféra nagyarányú szerkezetátalakításával általában együtt járó jelentős költségvetési teher alól már felszabadult az ország – más, szintén átmenetet végrehajtó országok ezt nem mondhatják el magukról. A Postabank kivételével minden nagybank privatizációja lezajlott, és amint a Postabank nemrég megkezdett szerkezet-átalakítása befejeződik, a bankszektorban nem várhatók további átalakítási költségek (4. fejezet). Amint az a következő alfejezetből kitűnik, Magyarország átfogó nyugdíjreformot hajtott végre, jelentősen csökkentve a társadalombiztosítási egyensúlyhiányt, amely Nyugat- és Kelet-Európa felosztó-kirovó nyugdíjrendszert alkalmazó országait továbbra is sújtja.

Sajnos azonban a negatív oldalakról is szót kell ejtenünk: Magyarország egyelőre nem tudta megoldani az egészségügy súlyos problémáit. Az egészségügyi kiadásoknak a GDP-hez viszonyított csökkenése 1995 óta bizonyos mértékig mesterséges volt. Ezt ugyanis nagyrészt jelentős bércsökkentésekkel, a kórházak elégtelen karbantartásával és az orvosi berendezések felújításának elodázásával érték el. Amennyiben nem ésszerűsítik az egészségügyet, a magyar lakosság rossz egészségi állapotának javításához hatalmas kiadások társulnak majd. Az egészségügyi reform szükségessége még nyilvánvalóbban látható, ha a lakosság elöregedését tekintjük, amely tovább fogja növelni a költségvetésre nehezedő nyomást.

A döntéshozóknak az egészségügy problémái mellett az állami szektor más ágazataiban, például a közigazgatásban tapasztalható egyensúlyhiányt is fel kell számolniuk. Csökkenteni kell a köztisztviselői fizetések és a magánszektorban elérhető jövedelem közötti óriási ollót (amely a költségvetési kiigazítás idején nyílt ilyen mértékűre), hogy jól képzett munkaerőket tudjanak a közigazgatás területére csábítani. A

[4] Ha minden más tényezőt állandónak tekintünk, az infláció lassulása azonos mértékben csökkenti a névleges deficitet és a magánszektor megtakarításait. Lásd Cukierman és Mortensen (1986), Eisner (1989), valamint Blejer és Cheasty (1991).

[5] Amennyiben a reálkamatok az 1998–1999-es átlaghoz képest jelentősen (mintegy 5%-kal) esnének, akkor a működési költségvetési hiány csökkenése meghaladná a GDP 2%-át, így ebben az esetben a költségvetési politika nagyobb mértékben járulna hozzá a megtakarítások képződéséhez.

köztisztviselői réteg felfrissítésére már csak az EU-csatlakozási folyamat sikeres végrehajtása miatt is nagy szükség van. Jelentős számban kell majd felvenni jól képzett szakembereket, akik képesek levezényelni a magyar gazdaság integrációját az EU-ba. A magyar közigazgatás színvonalának javítása középtávon várhatóan megterheli a költségvetést, még akkor is, ha létszámemelésre nem kerül sor, csupán az új köztisztviselők felváltják a régieket. A kormánynak magasabb átlagbért kell majd adnia, és a végkielégítéseket is állnia kell. (A közigazgatás területén megoldandó feladatok részletesebb elemzését a 8. fejezet tartalmazza.)

Végül pedig ahhoz, hogy a közigazgatást felkészítsék az új évtized kihívásaira, meg kell vizsgálniuk azt is, hogy a helyi önkormányzatok mennyire hatékonyan végzik közszolgálati munkájukat. Amint az ide tartozó alfejezetben is szerepel, a helyi önkormányzatoknak jelentős közszolgálati feladataik vannak, de rendkívül elaprózottak, és erősen függenek az állami támogatástól. A helyi önkormányzatok működésének hatékonyabbá tétele még fontosabbá válik, ha tekintetbe vesszük, hogy az ő feladatuk lesz az EU-tagság megszerzését követően várható jelentős összegű EU-támogatások és hitelek fogadása és elosztása.

A NYUGDÍJREFORM

A magyar országgyűlés által 1997 nyarán elfogadott nyudgíjreform az egyik legjelentősebb lépés azon az úton, amely Magyarországot a központi tervgazdaságból az állami és a magánszektor kiegyensúlyozott kapcsolatán alapuló modern piacgazdaságba vezeti.Az átmeneti gazdaságok közül Magyarország elsőként hajtott végre átfogó nyugdíjreformot, melynek keretében a tisztán állami, felosztó-kirovó (PAYG) rendszert többpilléres nyugdíjrendszerré alakította át. Ezt a megoldást azóta többen – például Lengyelország és Lettország – is követték. A most következő rész áttekinti a nyugdíjreform bevezetésekor fennálló kezdeti feltételeket, elemzi a reformcsomag összetevőit, felméri a reform közép- és hosszú távú hatásait, valamint feltár néhány még megoldatlan gazdaságpolitikai feladatot.[6]

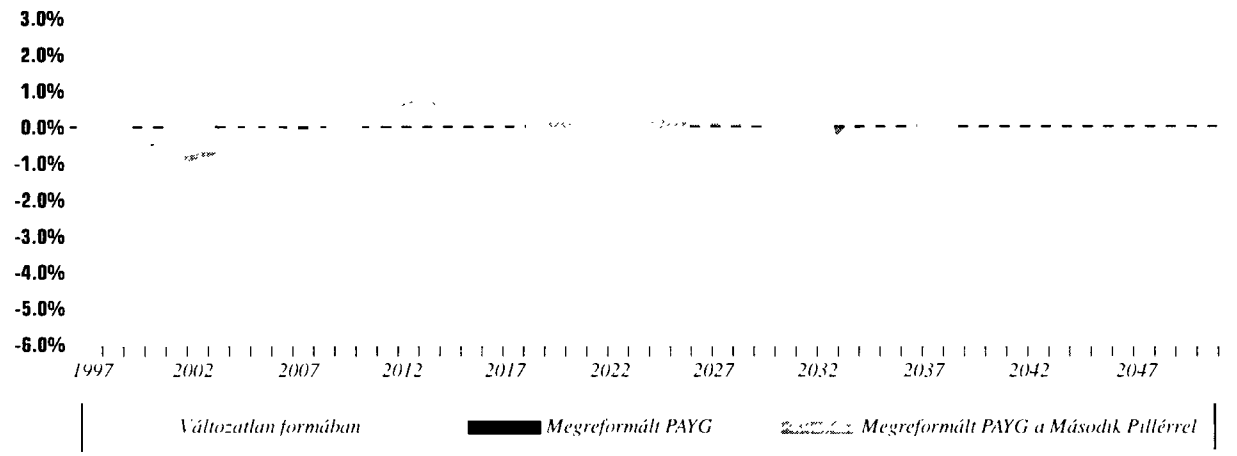
A kiindulási helyzet

A magyar nyugdíjreform kialakításához 1997-ben kezdtek hozzá, rendkívül nehéz helyzetben. A széles értelemben vett felosztó-kirovó rendszerben (amelybe a nyugdíj- és az egészségbiztosító, valamint az állami költségvetés által fizetett nyugdíjak tartoznak) a hiány a 90-es évek közepére már megközelítette a GDP 1%-át annak ellenére, hogy a nyugdíjjárulék rendkívül magas volt (a bruttó bér 30,5%-a). Ebben a járulékalap zsugorodása, a járulékfizetés alóli, egyre nagyobb méreteket öltő kibújás, valamint a nyugdíjasoknak az aktív dolgozókhoz viszonyított növekvő aránya (az úgynevezett függőségi mutató romlása) egyaránt szerepet játszott. A hiány csak azért nem volt még nagyobb, mert az átlagos nyugdíjat a nyugdíjképlet manipulálásával csökkentették, méghozzá a 70-es évekből örökölt, az átlagbér 70%-át kitevő szintről az átlagbér 60%-ára. (Azaz: csökkenteték a jövedelempótlási arányt). Az önkényes korrekciókrévén sikerült elkerülni a pénzügyi válságot, ugyanakkor viszont megrendült a lakosság bizalma a nyugdíjrendszerrel szemben.

Előrejelzések szerint, ha a reform elmaradt volna, a felosztó-kirovó rendszer hiánya 2050-ben elérte volna a GDP 6%-át, ami a megtakarításokat jelentősen csökkentette volna és hatalmas terhet jelentett volna a gazdaságnak (lásd a 2.1. ábrát). A hiány megszüntetésére nem lehetett a járulékszint növelését vagy a jövedelempótlási arány csökkentését választani, mivel ehhez a járulékkulcsot a kétszeresére kellett volna növelni vagy a jövedelempótlási arányt a felére csökkenteni. E megoldások súlyosan érintették volna a gazdaság teljesítményét és a jövő nemzedékek életszínvonalát.

[6] A magyar nyugdíjreform részletes elemzését lásd Palacios és Rocha (1998).

2.1. ábra: A felosztó-kirovó rendszer (PAYG) mérlegének alakulása három különböző forgatókönyv esetén (a GDP százalékában)



Forrás: Palacios és Rocha (1998)

A reform legfontosabb összetevői

A magyar nyugdíjreformot három, egymással összefüggő cél megvalósítására dolgozták ki: (i) elfogadható és fenntartható időskori jövedelemszint, (ii) Magyarország gazdaságnövekedési potenciáljának erősítése a megtakarítások gyarapítása, a tőkepiacok fejlesztése és a munkaerőpiac torzulásainak korrekciója révén, és (iii) a nemzedékek közötti újraelosztás igazságosságának javítása. A három cél megvalósításához a kormány a többpilléres nyugdíjrendszer bevezetését választotta, melynek keretében egyrészt átdolgozták a felosztó-kirovó rendszert, bevezettek egy tőkefedezeti, kötelező jellegű második pillért, amely mellett megtartották az 1994-ben bevezetett önkéntes harmadik pillért is.[7]

A felosztó-kirovó rendszer átalakítása több részből tevődött össze: (i) a nyugdíjkorhatár fokozatos felemelése 62 évre mind a nők, mind a férfiak esetében, valamint a nyugdíjba vonuláshoz szükséges minimális szolgálati idő felemelése, (ii) a nyugdíjak bérindexálása helyett egy összetett képlet bevezetése, amelyben a bérek és az árak változása egyenlő súllyal esik latba, illetve (iii) a nyugdíjképlet további módosításai, melyek célja a járulékfizetés és a nyugdíj összege közötti kapcsolat erősítése.

A dolgozók lehetőséget kaptak arra, hogy a modernizált felosztó-kirovó rendszerben maradjanak, illetve dönthettek úgy is, hogy átlépnek az új rendszerbe, amely a csökkentett összegű felosztó-kirovó elven nyugvó első pillérből és a tőkefedezeti második pillérből áll. Az első pillér járulékkulcsát és jövedelem-helyettesítési rátáját mintegy 25%-kal csökkentették, hogy lehetőség nyíljon a második pillér járulékkulcsának fokozatos növelésére (1998-tól 2000-ig 6, 7, illetve 8%-ra). Az új rendszert úgy alakították ki, hogy elsősorban a 40 évnél fiatalabb dolgozók számára legyen vonzó. Számukra elfogadható volt az addig megszerzett nyugdíjjogosultság egynegyedének elvesztése, mivel ezzel szemben nagyobb jövedelmet remélhettek a második pillérből. Óvatos becslések szerint (melyek a bérek növekedését 1,5%-kal meghaladó, az OECD-tagországok magánnyugdíjpénztáraira jellemzőnél alacsonyabb hozamot feltételeznek) a 37 év alatti dolgozók számára éri meg az átlépés, az ennél idősebbek számára a felosztó-kirovó rendszer vonzóbb marad. A pályakezdők számára kötelező a belépés az új rendszerbe.

[7] A reform emellett tartalmazott egy „nulladik" pillért is: ez egy rászorultsági vizsgálat alapján nyújtott, minimális jövedelemszintet biztosító, adókból finanszírozott nyugdíjösszetevő

sítményében, hiszen a felosztó-kirovó pillér nagyobb bevételeit teljes mértékben ellensúlyozza a második pillér vesztesége, így nemzetgazdasági szinten a megtakarítások szintje változatlan marad. Ugyanakkor viszont a döntés jelentős bizonytalanságot keltett mind az új rendszerbe átlépők, mind a nyugdíjpénztárak vezetői között, akiknek stabilitásra van szükségük ahhoz, hogy megalapozott döntéseket tudjanak hozni.

Az Országgyűlés által 1997 nyarán jóváhagyott nyugdíjreform jelentős lépés volt. A várakozások szerint jobban diverzifikált és kiszámíthatóbb nyugdíjakat eredményez majd, és hozzájárul a gazdasági növekedés gyorsításához is. Csökkenti továbbá a fiatal munkaerőt sújtó aránytalanul magas terheket, amely a tisztán felosztó-kirovó rendszerek gyakori sajátossága. Mindazonáltal a biztosítás-matematikai szimulációk rámutatnak, hogy a kedvezőtlen demográfiai trendek következtében a felosztó-kirovó rendszer további módosítására lesz szükség, és az újabb reformok minden valószínűség szerint a fiatalokat érintik majd. A második, tőkefedezeti pillér bevezetése éppen azt teszi lehetővé, hogy ezek a dolgozók is elfogadható színvonalú nyugdíjról gondoskodjanak maguknak, még abban az esetben is, ha a rendszerben újabb kiigazításokra kerül sor.

A legjobb megoldás talán az lenne, ha elmélyítenék a reformot és biztosítanák, hogy az új, második pillér beváltsa a hozzá fűzött reményeket. Ehhez a második pillér járulékkulcsát a lehető leghamarabb a tervezett 8%-ra kellene emelni, és a nyugdíjpénztárak intézményi és szabályozási rendszerét is javítani kellene. Ez utóbbinak ki kellene terjednie a munkáltatók jelentési és járulékfizetési infrastruktúrájának fejlesztésére (ami biztosítaná, hogy a befizetések megfelelő módon az egyéni számlákra kerüljenek), a szabályozás javítására (növelve az átláthatóságot és a biztonságot), valamint a felügyeleti funkció megerősítésére.

Garancák a második pillér hozamára

Az új magyar nyugdíjrendszer új törvényeket és intézményeket is magába foglal, melyek célja a magánnyugdíjpénztárak biztonságának javítása. A prudenciális szabályozás foglalkozik az engedélyezéssel, a befektetésszabályozással, valamint a jelentési és információ nyilvánosságra hozatali kötelezettségekkel. Az önkéntes pénztárak ellenőrzésére 1993-ban létesített Állami Pénztárfelügyeletet megerősítették, hogy az emelt követelményeknek is meg tudjon felelni. Része az új rendszernek a második pillérből származó, minimális juttatásra vonatkozó ún. normatív garancia is, ami az első pillérből fizetett nyugdíj 25%-át garantálja. Amennyiben a második pillér egyenlege nyugdíjba vonuláskor a fenti minimumnál alacsonyabb juttatást eredményezne, akkor a különbség kifizetését az újonnan létrehozott Garanciaalap vállalja magára. A Garanciaalapot a magánpénztári tagdíj 0,3–0,5%-át kitevő garanciadíjakból finanszírozzák, a végső kezes pedig maga a központi költségvetés.[10]

Az új magyar nyugdíjrendszer egyik kulcskérdése, hogy a Garanciaalap rendelkezik-e a normatív garancia érvényesítéséhez szükséges erőforrásokkal, illetve hogy ez a garancia komolyabb kockázatot jelent-e az állami költségvetés számára. Erre a kérdésre az első válasz úgy adható, hogy korcsoportokként megvizsgáljuk azt a második pillérre vonatkozó megtérülési rátát, amely mellett már éppen szükségessé válik a garancia igénybevétele, és ezt összehasonlítjuk a normális körülmények között várható megtérülési rátával. Amennyiben a küszöbérték túlságosan magas, akkor a garanciavállalás túlzottan nagyvonalú, és felemésztheti a Garanciaalap erőforrásait, amely így kénytelen lesz az állami költségvetéshez, mint végső kezeshez fordulni.

Amikor a dolgozók választhattak, hogy a felosztó-kirovó rendszerben maradjanak vagy átlépjenek az új rendszerbe, a második pillérrel kapcsolatos forgatókönyv alapesetben az alábbi feltételeket tartalmazta: a felhalmozási időszakban a bérnövekedést 1,5%-kal meghaladó reál megtérülési ráta; a befizetett második pilléres járulék 15%-ával egyenértékű működési költségek; valamint az életjáradék folyósításának

[10] Minden országban, ahol második pillért vezettek be, a dolgozók számláit védő óvintézkedésekre is sor került. Ezek között a csalást és a hűtlen kezelést megakadályozó rendszabályok, illetve egyéb garanciák szerepelnek. Általános tendencia azonban a túlzott mértékű garancia kerülése, mivel ezek gyakran tőkepiaci torzulásokat okoznak és veszélyeztetik az állami költségvetést.

ideje alatt a bérnövekedésnél 2%-kal alacsonyabb éves reálhozam (annuitás ráta). Ezek a feltételezések meglehetősen konzervatívak – az OECD-tagországokban a magánnyugdíjpénztárak átlagos hozama a bérnövekedést több, mint 1,5%-kal haladja meg, emellett a magyarországi önkéntes nyugdíjpénztári rendszer költségei a járulékoknak csak mintegy 10%-át tették ki.

A fenti feltételezéseket alapul véve (lásd a 2.5. táblázatot) az új rendszer elsősorban a 40 év alatti dolgozók számára vonzó: ők magasabb jövedelempótlási arány (azaz belső megtérülési ráta) elérésére számíthatnak az új rendszerben, alapvetően azért, mert a kamatok náluk hosszabb időn át halmozódnak.[11] Az új rendszer nem előnyös az idősebb dolgozók számára, hiszen kevesebb évük van a kamatok halmozására és az első pillér biztosította juttatások csökkenésének ellensúlyozására. A 47 év felettiek számára különösen előnytelen az új rendszer, mert rájuk nem vonatkozik a normatív garancia sem. Az új rendszerbe belépő első egymillió dolgozó kor szerinti megoszlása követte az eredeti célkitűzést, illetve a várakozásokat: az átlépők mintegy 75%-a 35 évnél nem idősebb, 15%-uk 36 és 40 év közötti, és mindössze 10%-uk 41 és 47 év közötti.

2.5. táblázat: Jövedelempótlási arány és belső megtérülési ráta (IRR) konzervatív feltételezések mellett

	25 éves dolgozó		35 éves dolgozó		45 éves dolgozó	
	Jöv.pótl. arány	IRR	Jöv.pótl. arány	IRR	Jöv.pótl. arány	IRR
Felosztó-kirovó rendszer	64,0 %	1,2 %	64,0 %	1,2 %	64,0 %	1,4 %
I. pillér	47,3 %	1,2 %	47,3 %	1,0 %	47,3 %	0,9 %
II. pillér	25,2 %	2,9 %	18,5 %	2,5 %	11,5 %	2,0 %
Összesen	72,5 %	1,7 %	65,8 %	1,3 %	58,8 %	1,0 %

Forrás: Palacios és Rocha (1998).

2.6. táblázat: Jövedelempótlási arány és belső megtérülési ráta a garancia igénybevétele esetén

	25 éves dolgozó		35 éves dolgozó		45 éves dolgozó	
	Garanciaküszöb a felhalmozási időszakban: 0,0%		Garanciaküszöb a felhal-mozási időszakban: 1,2%		Garanciaküszöb a felhal-mozási időszakban: 4,8%	
	Jöv.pótl. arány	IRR	Jöv.pótl. arány	IRR	Jöv.pótl. arány	IRR
Felosztó-kirovó rendszer	64,0 %	1,2 %	64,0 %	1,2 %	64,0 %	1,4 %
I. pillér	47,3 %	1,2 %	47,3 %	1,0 %	47,3 %	0,9 %
II. pillér	25,2 %	2,9 %	18,5 %	2,5 %	11,5 %	2,0 %
Összesen	72,5 %	1,7 %	65,8 %	1,3 %	58,8 %	1,0 %

Forrás: Palacios és Rocha (1998).

Az átlépők kor szerinti megoszlása arra enged következtetni, hogy a normatív garancia biztosításához várhatóan nem lesz szükség komolyabb összegekre. Amint a 2.6. táblázatból is látható, az igen fiatal dolgozók esetében a garancia igénybevételének esélye rendkívül kicsi: erre csak akkor kerülhetne sor, ha a felhalmozási időszakban az átlagos reál megtérülési ráta 0% alá (tehát a várható bérnövekedésnél 3%-kal alacsonyabb szintre) csökkenne. A harmincas éveikben járó dolgozók esetében a garancia igénybevételének kockázata szintén alacsony, ehhez a felhalmozási időszakban az átlagos reál megtérülési rátának 1,2% alatt kellene lennie. Ezzel szemben viszont a negyvenes éveik közepén járó dolgozók nagyobb kockázatot

[11] Az itt bemutatott számítások feltételezik, hogy a felosztó-kirovó rendszerből és az első pillérből származó nyugdíj összegét minden évben az ún. svájci formula szerint módosítják majd, amely egyenlő súlyozással veszi figyelembe a bért és az árak alakulását. Az elkövetkező évtizedekben várható demográfiai romlást tekintve azonban nem valószínű, hogy a ma fiatal korú dolgozók is élvezhetik majd ezt a viszonylag nagyvonalú indexálási képletet. A felosztó-kirovó rendszer várhatóan csak az áremelkedések ellen tud majd védelmet nyújtani, ami tovább csökkenti a felosztó-kirovó rendszer belső megtérülési rátáját, így a tőkefedezeti pillér még vonzóbbá válik.

jelentenek a Garanciaalap számára, mivel ebben az esetben már 4,8% alatti átlagos reál megtérülési ráta is szükségessé teszi a garancia érvényesítését – ez pedig egyáltalán nem valószínűtlen fejlemény.

A döntéshozóknak érdemes lenne fontolóra venniük néhány intézkedést, amelyekkel stabilabbá tehenék a rendszert, és minimálisra csökkenthetnék az állami költségvetés implicit kockázatát. Először is a Garanciaalapot fel kellene készíteni a garancia tényleges érvényesítésére. Ez különösen a 40–47 éves dolgozókra érvényes, akik várhatóan 2013 és 2020 között vonulnak majd nyugdíjba. Ahhoz, hogy a garancia ténylegesen vállalható legyen, részletes forgatókönyveket kellene kidolgozni annak meghatározásához, hogy a Garanciaalap tartalékai elegendőek lesznek-e, vagy emelni kell-e a tagdíjat. A szabályozási rendszere mellett tovább kellene fejleszteni, különös tekintettel az eszközértékelés gyakoriságára és szabályaira, a minimális hozam kiszámításának módszereire és a minimális tartalék összegére. A tőkenyereséget és -veszteséget az egyéni számlákon teljes mértékben át kellene vezetni, a minimális hozamot (amely jelenleg a hosszú lejáratú állampapírok átlagos hozamának 85%-a) hosszabb, például 36 hónapos időtartamot tekintve kellene kiszámítani, és a minimális tartalékot a vagyonkezelő szintjén kellene meghatározni, nem pedig a nyugdíjpénztárnál. Végül pedig meg kellene erősíteni a felügyeleti szervet is, amelynek szorosan együtt kellene működnie a biztosítás- és a tőkepiac-felügyeletekkel, mivel a nyugdíjpénztárak tevékenységeiket általában átadják külső vállalkozásba olyan szolgáltatóknak, amelyek azonos pénzügyi csoportba, viszont más felügyeleti szerv alá tartoznak.

FELADATOK AZ EGÉSZSÉGÜGYI ÁGAZATBAN

Az egészségügyi reform szükségessége

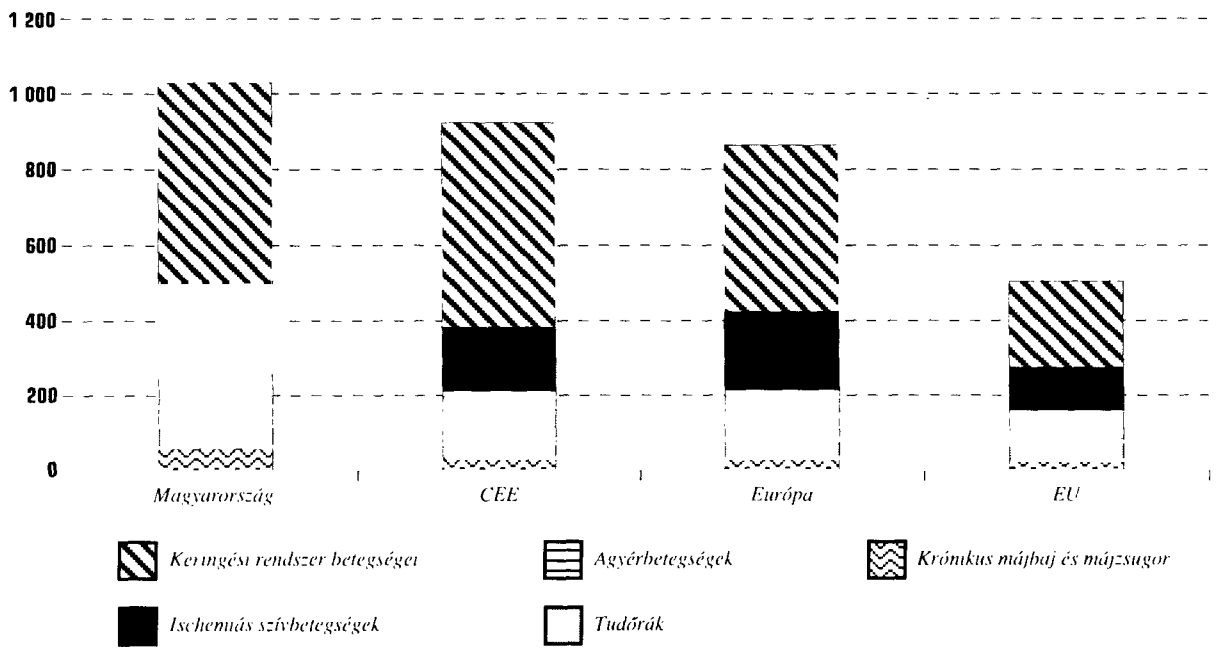
Magyarországnak közegészségügyi válsággal kell szembenéznie, amely hosszú távú és mélyreható következményekkel jár mind a lakosság, mind az államháztartás stabilitása, mind a gazdaság összteljesítménye szempontjából. A magyar népesség egészségi állapotának romlása – különösen az átmenet éveiben – az EU-tagországokhoz képest jelentős leszakadáshoz vezetett, és egyes jelek arra mutatnak, hogy ez a lemaradás továbbra is növekszik.[12] Amint a 2.3. ábrán látható, Magyarországon a születéskor várható élettartam és a betegségteher európai összehasonlításban az egyik legrosszabb: a születéskor várható élettartam hat évvel alacsonyabb az EU-átlagnál, és minden OECD-tagországénál alacsonyabb.[13] Ezt a leszakadást elsősorban a korai halálozások számának drámai növekedése okozta, amely aránytalanul magasabb mértékben sújtja az aktív korban lévő férfiakat. Ma a férfiak halandósága több, mint kétszerese a 30 évvel ezelőttinek. A magas magyarországi halálozási arányt elsősorban az egészségtelen életmóddal, valamint a munkahelyi és környezeti ártalmakkal összefüggésben fellépő krónikus betegségek eredményezik. Az EU-tagországokkal összehasonlítva Magyarországon minden nap 100-zal többen halnak meg elkerülhető okból, például dohányzás, egészségtelen étrend, illetve a megfelelő megelőző jellegű egészségügyi szolgáltatások hiánya következtében.

Rendkívül aggasztó ez az egyre szélesedő szakadék Magyarország és az EU között, különösen akkor, ha tekintetbe vesszük, hogy Magyarországon az egészségügyi kiadások a GDP 8–10%-át teszik ki, ami megfelel az EU-átlagnak. A lakosság rosszabbodó egészségi állapota nemcsak az egésszégügyi kiadásokat növeli, hanem a munkaerő termelékenységével összefüggésben más közvetlen és közvetett költségeket is gerjeszt. Az átlagos magyar dolgozó évente 16,5 napot hiányzik a munkahelyéről – az Egyesült Államokban ugyanez a mutató 5,2 nap, Hollandiában pedig 5,5 nap. A hiányzások óriási száma következtében évente 60 millióval kevesebb a ledolgozott munkanap, és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) jelentős összegű, évente mintegy 200 millió dollárnyi táppénzt kénytelen fizetni. A piaci termelékenység szempontjából a veszteség egyes becslések szerint évente 840 millió dollár (a GDP 1,7%-a), és az elkerülhető okból bekövetkezett elhalálozás, illetve betegségek következtében elveszített bevétel évente mintegy 614 millió dollárra (a GDP 1,2%-ára) rúg.

[12] Növekszik a különbség Magyarország és a többi közép- és kelet-európai ország között is. Lásd WHO (1997), OECD (1999).

[13] Lásd Expert Consultative Group (1998).

2.3. ábra: Összehasonlító betegségteher-adatok (100.000 lakosra vetített halálozási arány)



Forrás: Világbank (1993), illetve a Világbank becslése

Miközben a lakosság egészségi állapota rossz, az állami egészségügyi kiadások magasak. A 2.7 táblázatból látható, hogy a 90-es évek első felében csaknem duplájára emelkedtek az egészségügyi kiadások (1989-ben a GDP 5,7%-át, 1994-ben pedig már 10,8%-át tették ki). 1995 óta csökkenő tendencia tapasztalható, mind a GDP-hez, mind az állami kiadások főösszegéhez képest. Ez a csökkenés azonban nem hatékonysági intézkedések eredményeként jelentkezett, hanem a bérek drasztikus visszafogása és a szükséges beruházások elodázása révén. Az egészségügyben elérhető rendkívül alacsony fizetések miatt gyors ütemben nőtt az orvosoknak és ápolóknak „pult alatt" juttatott hálapénzek mennyisége[14], a beruházások halasztgatása következtében pedig az egészségügyi infrastruktúra (a kórházak és az orvosi műszerek, berendezések) állapota jelentősen leromlott. Az ellátási csomag ugyanakkor továbbra is nagyvonalú maradt, a gyógyszerárak pedig gyors ütemben emelkednek.

2.7. táblázat: Egészségügyi kiadások összesen, illetve az állami szektorban (1989-1998)

	1989	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Egészségügyi kiadások összesen (a GDP %-ában)	5,7	7,3	9,6	10,2	10,8	9,9	9,3	8,4	8,0
Állami egészségügyi kiadások (a GDP %-ában)	–	–	–	9,9	10,5	9,2	8,3	7,3	6,9
Állami egészségügyi kiadások (az összes állami kiadás %-ában)	–	12,8	16,5	18,2	18,8	17,9	18,4	17,0	13,7

Forrás: Pénzügyminisztérium, illetve a Világbank becslése.

[14] Az egészségügyi dolgozók fizetése reálértékben 1991 óta csökken, az orvosok fizetése pedig ma a gazdaság egészét alapul véve az elérhető átlagfizetésnek mindössze egyharmada.

A magyar egészségügynek a bevételi oldalon is vannak problémái. Annak ellenére, hogy az állami egészségügyi kiadások 1994 és 1998 között a GDP 2%-ával csökkentek, a bevételek ezzel egyidejű visszaesése azt eredményezte, hogy az OEP deficitje a GDP 0,7%-ára szökött fel. A bevételek fokozatos lemorzsolódásának okai a béradók csökkentésében, a járulékfizetés alóli kibújásban, és egyes csoportok alacsony járulékfizetési szintjében keresendő (az egyéni vállalkozók által befizetett járulék például egyötödét teszi ki a hivatalosan foglalkoztatott bérből és fizetésből élő dolgozókénak).

A döntéshozók előtt az a hatalmas feladat áll, hogy javítsák az egészségügyi szolgáltatások színvonalát és a lakosság egészségi állapotát, de közben kerüljék el a kiadások robbanásszerű növekedését, illetve az óriási deficit kialakulását. A jelenlegi intézményrendszer erre a feladatra alkalmatlan. Bár az egészségügyi ellátás ma már a helyi önkormányzatok és a magánpraxist folytató háziorvosok feladata, az önkormányzatok vajmi kevéssé igyekeznek ellátásszervezéssel foglalkozni, hiszen a helyi szinten felmerülő egészségügyi kiadások 90%-át az OEP-től és az állami költségvetésből származó térítés fedezi. Emellett az állam garantáltan biztosítja az egészségügyi ellátást, még abban az esetben is, ha ezt az OEP bevételei nem fedeznék. Az OEP teljesítményét rontja a szervezet jogkörének tisztázatlan volta, az intézményi átfedések, valamint azok a jogi akadályok, melyek következtében a szervezet képtelen az egészségügyi ellátók közül választó vásárlóként és a minőség ellenőreként fellépni.

A világos intézményi és politikai keretek, illetve a megfelelő ösztönzők hiánya következtében az egészségügy problémái a 90-es évek alatt végig megmaradtak. A gyógyszerkiadások aránya minden intézkedés ellenére tovább nőtt (az összkiadások 22%-áról 30%-ára). A kórházi ágykapacitás továbbra is túlméretezett (az OECD-átlagnál mintegy 30%-kal magasabb), és a berendezések, az ágyak, illetve az orvosi személyzet elosztása rendkívül egyenlőtlen. A gyenge hatékonyságú kórházi térítési rendszer (amelyek az ellátottak száma alapján minden további feltétel nélkül biztosítja a térítést) az új technológiákat alkalmazó ellátási módok (pl. MRI, dialízis) költségeinek gyors növekedéséhez vezetett, mesterségesen felduzzaszotta az ellátást és fokozta a költséges eljárások lejelentését és elszámolását. A bizonyítékok azt mutatják, hogy a kórházak a diagnózisok és a betegeknek nyújtott ellátások meghamisításával manipulálják a térítési rendszert. A rendkívül kiegyensúlyozatlan szolgáltatói hálózat elsősorban a fekvőbetegellátást és a szakorvosi kezelést favorizálja.[15] Hiányzik viszont az ágazatból a hosszú távú ellátás lehetősége, hiányoznak azok a létesítmények, ahová az ápolásra szoruló idős embereket el lehertne helyezni. Az ápolók száma igen alacsony, az alapellátás és a megelőző gyógyítás költségvetése pedig folyamatosan csökken. Az egészségügyi kiadásokra a jövőben egyre nagyobb nyomás fog nehezedni, a népesség elöregedése, az infrastruktúra fejlesztésére és berendezésekre fordított összegek alacsony volta, az orvosok és az ápolók bérkövetelései, az EU-hoz viszonyított egészségügyi lemaradás csökkentésének szükségessége, valamint a magasabb színvonalú egészségügyi ellátás iránti fokozódó igény miatt. Ha a jövőben a elszaporodnak a krónikus betegségek, az idősödő és egyre több krónikus betegségben szenvedő polgárok aránya növekszik, az egészségügyi kiadások robbanásszerű növekedése következhet be.[16]

Komoly veszélyt jelent az államháztartásra az a tény, hogy az egészségügy hatékonyságát romboló strukturális tényezőket nem képesek megfékezni. Az állam által vállalt nyílt kötelezettség az egészségügyi szolgáltatások biztosítására, valamint az egészségügy fontossága az állami kiadások szempontjából reformokat tesz szükségessé. Ha nem kerül sor az egészségügy reformjára (és a gyógyszerkiadások, a bérek, illetve a beruházások jelenlegi szintje sem változik), akkor az OEP éves deficitje 2010-ig a GDP mintegy 0,7%-a maradna. Ha azonban a gyógyszerkiadások, a bérek és a beruházások minden valószínűség szerint bekövetkező növekedését számításba vesszük, akkor az OEP éves deficitje 2010-re akár a GDP 1,9%-át is elérheti. Ezt követően pedig a hiány meredeken nőne tovább a várható demográfiai sokk eredményeként – a háború utáni Ratkó-korszakban született generáció ugyanis nyugdíjba vonul, és ezzel együtt látványosan romolhat az időskori, illetve rendszerszintű függőségi ráta.[17]

[15] Magyarország 25 OECD-tagország közul az első helyen áll az 1000 lakosra jutó szakorvosok számát tekintve (2,7). Ezzel szemben a háziorvosok számát (0,7) tekintve csak a 13., az ápolók számát (6,2) tekintve csak a 17. helyen áll.

[16] Az idősek 3,5-szer annyi egészségügyi szolgáltatást vesznek igénybe, mint a lakosság többi része, és az általuk igényelt szolgáltatások költségei az átlagnál jóval magasabbak.

[17] Lásd Holló, Long, Papp (1998), illetve Jakab és Fidler (1998).

A magyar egészségügyi reform főbb elemei

1999 elején a kormány az egészségügyi rendszer hatékonyságának és minőségének javítására mélyreható egészségügyi reformra tett javaslatot. A javasolt reform útján kialakított egészségügyi rendszer összetevői a következők lennének: (i) átfogó egészségügyi alapellátási csomag, amely a teljes lakosság számára külön térítés nélkül elérhető, (ii) kiegészítő egészségbiztosítási piac, melynek keretében további szolgáltatásokat és jobb minőségű ellátást lehet vásárolni, (iii) egyetlen szervezet (az APEH) szedi be a járulékokat, illetve végzi az erőforrások elosztását (azt követően, hogy kockázat-kiigazítást hajt végre és kiszámítja az egy főre eső mennyiséget, a „fejkvótát" a területi (megyei) pénztárak felé, amelyek később ellátás-szervezőkké alakulhatnak, (iv) a területi pénztárak adott létszámú lakosság számára vásárolják meg az egészségügyi alapellátást az APEH által biztosított fejkvóta és törvényben szabályozott copayment felhasználásával (az ellátásszervezők a későbbiekben közvetlenül is felvállalhatják az egészségügyi ellátás biztosításának kockázatát), (v) a területi pénztárak és a magánbiztosítók kiegészítő biztosításokat kínálnak az alapellátáson felül, (vi) belső piaci mechanizmusok alakulnak ki, amelyek útján a területi pénztárak ellátásokat vásárolnak a minimális akkreditációs követelményeket teljesítő, az ellátásra vonatkozó minőségi szabványokat betartó állami és magánszolgáltatóktól, illetve (vii) független felügyeleti kapacitás annak biztosítására, hogy a nyújtott szolgáltatások megfeleljenek a minőségi és a pénzügyi követelményeknek.

A javasolt egészségügyi reform mélyreható változásokat eredményezne az egészségügy szabályozásában, finanszírozásában és szervezeti felépítésében. Ezek a változások csak több év alatt valósíthatók meg teljesen, és megkövetelik, hogy a reform egyes lépéseinek sorrendjét nagy gondossággal alakítsák ki. Minden döntésnél mérlegelni kellene az intézkedés költségvetési kihatását, valamint ezzel szemben a vele elérni kívánt hatékonyságnövekedést, illetve a lakosság egészségi állapotának várható javulását. Figyelembe kellene venni továbbá, hogy a jelenlegi alacsony intézményi kapacitás korlátozhatja a reform terjedelmét és végrehajtásának sebességét. Az alábbi bekezdések a reformjavaslat lényeges elemeit tárgyalják, rávilágítanak a reformot kísérő kockázati tényezőkre és azokra az elemekre összpontosítanak, amelyek a reform sikere érdekében nélkülözhetetlenek.

Többszintű egészségbiztosítási rendszer kialakítása, amelynek egyik része kötelező, és mindenki számára biztosítja az alapellátáshoz való jogot, másik pillére pedig kiegészítő egészségbiztosításként működik. Az OEP csaknem monopolhelyzetének megszüntetése lehetővé tenné területi egészségbiztosítási pénztárak kialakulását (később pedig versenyét), és javítaná az ágazat működésének hatékonyságát. A reform ezen részének alapvető elemei a következők: felügyelő szerv létrehozása, az egészségügyi alapellátási csomag kialakítása, jól körülhatárolt kiegészítő egészségbiztosítási feltételek kialakítása, világosan meghatározott copayment-rendszer, illetve viszontbiztosítás-jellegű mechanizmusok az esetleges katasztrófák elleni védelem érdekében.

Tekintve, hogy a kormány mennyire szűkre szabta a reform végrehajtási idejét (bevezetését 2001. január 1-jére tervezi), tanácsos lenne a reformot két lépcsőben végrehajtani. Az első lépcsőben az OEP-et feldarabolnák területi szolgáltatókra, amelyek az egészségügyi alapellátási csomagot vásárolnák meg, és ösztönöznék a magánbiztosítókat, hogy egyéb ellátásokra kiterjedő kiegészítő biztosítást kínáljanak. A második lépcsőben a kormány esetleg megfontolásra érdemesnek tartja majd azokat az érveket amelyeket a területi egészségügyi szervezetek között a tagokért folytatott (s így a lakosság számára szabad szolgáltató-választást biztosító) verseny fokozatos kialakítása mellett, illetve ellene szólnak. Lényeges az újonnan megalakított ellátásszervezők tulajdonviszonyainak egyértelmű meghatározása, valamint a verseny bevezetése keretében tett konkrét lépések időzítése.

A piaci hatások fokozatos bevezetése a hatékonyság növelése és a minőség javítása érdekében. Az ellátók közötti verseny erősödése, melyre a pénztárak vásárlói funkciójának megvalósítását követően lehet számítani, várhatóan csökkenti majd az ágazat (jelenleg 30–40%-ra becsült) kapacitásfeleslegét, és minden bizonnyal arra is ösztönzi majd az ellátókat, hogy javítsák az orvosi ellátás minőségét, illetve saját szervezetük ügyfélközpontúságát. Az ellátásokat vásárló szervezetek teljesítményalapú térítési rendszerben (fejkvóta, HBCS, pontrendszer) fizetnének az általuk kiválasztott ellátónak, az ellátások minőségének és mennyiségének, illetve az elért eredmények szigorú ellenőrzése és szabályozása mellett. A vásárlók támogatni igyekeznének az ellátók közötti versenyt és növelni a betegek választási lehetőségeit, miközben ügyelnének arra, hogy a kockázati pool változatlan maradjon. A vásárlás bevezetésével az egészségügyi szolgáltatások terén többek között a következő javulások várhatók: (i) az átlagos kórházi tartózkodás ideje (LOS) lerövidül, mivel a fekvőbeteg-ellátás helyett az ambuláns ellátásra kerül a hangsúly, illetve csökken a szükségtelen ellátások nagyságrendje, (ii) a szerződéses partnerek megválogatásának eredményeként az egészségügyi infrastruktúra és az emberi erőforrások kihasználásának ésszerűsödése, (iii) a betegség- és rokkantságteher csökkenése az országos fontosságú egészségügyi feladatok, illetve az (Egészségügyi Minisztérium által felállított) elsődleges stratégiai célkitűzések előtérbe helyezése révén.

Az ellátói oldalon nagyban elősegítené a hatékonyság növekedését, ha többoldalú (állami/magántulajdonú, profitorientált/nonprofit jellegű) ellátóhálózatot alakítanának ki. Szigorú szabályozási keretek között ezeknek az ellátóknak (mind a magánpraxist folytató orvosoknak, mind az egészségügyi intézményeknek) szabad kezet kellene kapniuk a saját személyzetük megválasztásában, illetve belső költségvetési műveleteikben, hogy ki tudják elégíteni a vásárló szervezet által támasztott követelményeket, és jól körülhatárolt ellátási csomagot tudjanak nyújtnai a lakosságnak. Ez a rendszer kizárólag akkor tud hatékonyan működni, ha az egészségügyi dolgozók közalkalmazottakból az ellátók által foglalkoztatott munkavállalókká válnak.

A fenti változtatások hatásossága számos döntő fontosságú tényező függvénye. Az ellátók megválogatásának bevezetése a hatékonyság és a minőség javítására, a kihasználatlan akut kórházi ágyak számának csökkentésére, az egészségügyi alapellátásra szánt erőforrások arányának növelésére és a térítésekkel kapcsolatos csalás visszaszorítására ösztönözné őket. Mindazonáltal szintén létfontosságú, hogy a térítési rendszereket, például a HBCS-t vagy az ambuláns pontrendszert úgy módosítsák, hogy megfeleljen az egészségügyi rendszer új paradigmájának. Ha nem kerül sor az ellátók megválogatásának bevezetésére vagy a pontrendszerek módosítására, akkor a javasolt rendszerrel elért hatékonyságnövekedés sokkal alacsonyabb lesz. Mindemellett a területi pénztáraknak és az ellátásszervezőknek kellene megkapniuk az állami költségvetéstől azokat az épületekre és berendezésekre szánt beruházási támogatásokat, amelyeket jelenleg az Egészségügyi Minisztérium (EüM) közvetlenül az ellátóknak továbbít.

Átfogó egészségügyi politika kialakítása, amely kiterjed a szabályozásra, a fontossági sorrend megállapítására és a stratégiai, illetve egészségpolitikai döntéshozásra. Az EüM meglehetősen gyenge szabályozási kapacitása, illetve az egységes nemzeti egészségpolitika kialakítására való képtelensége a jelenlegi rendszerben is akadályt jelent, és a reform szempontjából lényeges veszélyt hordoz. A javasolt reform keretében az ellátásszervezők és a magántulajdonban lévő ellátók szabályozása kulcsfontosságú a méltányosság, illetve az alapellátási csomag elérhetőségének biztosításához. Az EüM feladatává kellene tenni az egészségpolitikai döntéshozást, a fontossági sorrend kialakítását és a szabályozást is, miközben ő szabja meg az ágazat stratégiai irányát, figyelemmel kíséri teljesítményét, és az egészségpolitika megvalósításának tekintetében elszámoltatja az egészségügy többi résztvevőjét.[19] A minisztériumnak emellett megfelelő, a lakosság egészsége szempontjából kulcsfontosságú intézkedéseket felvállaló törvénykezési ütemterv megvalósítására kellene törekednie, és elő kellene segítenie a konszenzus kialakulását a politikai lépésekhez. A kialakítandó egészségpolitikai eszközök és módszerek között szerepel a járványügyi felügyelet, a döntéshozáshoz szükséges adatok kezelése, illetve a közegészségügyre és egészségügyi menedzsmentre

[18] Ezt egy évente megjelenő ún. Nemzeti Egészségterv keretében lehetne elérni, melyet az EüM készítene el, és az alapvető egészségügyi célkitűzéseket, illetve mutatókat tartalmazná. Számos ország, többek között az Egyesült Királyság és Új-Zéland is alkalmazza ezt a koncepciót. A finanszírozónak biztosítania kellene, hogy a teljes ráfordítás megfeleljen az egészségterv tartalmának, a megvalósító szervezeteknek pedig erre a tervre kellene alapozniuk vásárlási stratégiájukat.

szakosodott személyzet megszervezése. A kormánynak emellett komoly hangsúlyt kellene fektetnie a szabályozás kialakítására, a(z egészség)biztosítási ágazat szabályozásához szükséges intézményi kapacitás megteremtésére, a kiemelt nemzeti egészségügyi célkitűzések meghatározására, valamint az előbbi célkitűzések (egészségbiztosítók számára készülő) vásárlási stratégiává alakítására. Ez a program megköveteli az Egészségügyi Minisztérium jelenlegi szerepének jelentős módosítását az egészség-finanszírozásban, illetve az egészségügyi ellátásban.

A helyi önkormányzatok finanszírozásának, illetve az egészségügyi ellátások nyújtásának elszámoltathatóbbá és átláthatóbbá tétele. A költségvetési fegyelemre igen rossz hatást gyakorol az a tény, hogy a helyi önkormányzatok egészségfinanszírozásában nem tarthatók be a költségvetési korlátok. A városi kórházak túlköltekezése, valamint az ésszerűtlen beruházások és személyzeti gyakorlat növeli az OEP veszteségeit, ugyanakkor vajmi kevéssé javítja a lakosság egészségi állapotát. Az új rendszerben szükség lesz az önkormányzatok egészségfinanszírozásban és egészségügyi ellátásban betöltött szerepének felülvizsgálatára, egyrészt a pénzügyi fegyelem javítása, másrészt az ellátók autonómiájának és menedzselési kapacitásának növelése érdekében. A reform keretében olyan ösztönzőket is be kellene vezetni, melyek az önkormányzatokat az ágazat fölös kapacitásainak leépítésére és az önkormányzati kórházak vezetésének megerősítésére késztetik.

A pénzügyi stabilitás javítása a járulékbeszedés hatékonyságának növelésével. Míg a fentebb vázolt reformok célja elsősorban a kiadások féken tartása és az egészségügyi rendszer által a betegek pénzért nyújtott szolgáltatások értékének növelése, a kormánynak javítania kell a járulékbeszedés hatékonyságát is. A változtatások egyik lényeges területe az egészségbiztosítási rendszer jövedelemtermelő kapacitásának erősítése. Bár a járulékbeszedési funkció átadása az OEP-től az APEH-nek bizonyára javítja majd a hatékonyságot, további reformokra is szükség lesz a járulékfizetés alóli kibújás és a túlzottan alacsony járulékfizetés megakadályozására, illetve a beszedés méltányosabbá tételére. A főbb módosítások a következők lennének: több járulékot kellene beszedni az egyéni vállalkozóktól, csökkenteni kellene a nagyobb munkáltatók körében a járulékfizetés alóli kibújást, jelentős bírságokat kellene kiszabni a tartozásokra, és a tartozások visszafizetésére megállapodást kellene kötni az adósokkal.

A bevételek jövőbeni növekedését elsősorban a bérek után fizetendő járulékoknak a jelenlegi járulékfizetőktől való hatékonyabb beszedésével, valamint az egyéni vállalkozók magasabb járulékfizetésével kellene elérni. A bérből és fizetésből élők jelenleg aránytalanul nagy hányadát viselik ennek a tehernek: ők fizetik az OEP bevételeinek 87%-át, miközben a juttatásoknak csak 34%-át veszik igénybe. A nyugdíjasok nem fizetnek járulékot, a munkanélküliek, a diákok és az egyéni vállalkozók (részben a valóságosnál alacsonyabb bejelentett jövedelem, részben csalások következtében) pedig viszonylag keveset fizetnek, ami aláássa a társadalombiztosítás szolidaritási elvét és folyamatosan növeli a hiányt. Az OEP deficitjének csökkenését és a biztosított csoportok egymáshoz képest igazságosabb teherviselését úgy lehetne elérni, ha az egyéni vállalkozókra a bérből és fizetésből élőkkel arányaiban megegyező járulékfizetési kötelezettséget rónának ki. Az idősek, a diákok és a munkanélküliek járulékterheit az államnak kellene magára vállalnia, hogy csökkenjen a hiány, illetve a bérből és fizetésből élők terhei. Amennyiben bevezetnék, hogy az idősek, a diákok és a munkanélküliek helyett az állam fizeti a járulékot, lehetőség teremtődne a béreket terhelő adó kulcsának további csökkentésére. Ehhez azonban a költségvetést is módosítani kellene, hogy ezzel párhuzamosan ne növekedjen a költségvetési hiány. A reform során meg kellene oldani az OEP által kínált túlzottan nagyvonalú készpénzellátások és egyéb jogosultságok kérdését is. A készpénzellátásokat fokozatosan meg kellene szüntetni, vagy más költségvetési kategóriákba kellene áthelyezni.

A bevételek másik növelési lehetőségét a magánfinanszírozás ösztönzése jelenti, melyet a kiegészítő biztosítási piac megteremtésével, jól körülhatárolt copayment-rendszerrel, illetve az egészségügyi ágazatba történő magánbefektetések növelésével lehetne elérni. Bár a rendszer finanszírozása járulékok és

adók útján összességében továbbra is állami feladat lenne, – a magánbefektetések enyhítenék az eszközhiányt, fellendülhetnének, elősegíthetik ésszerűbb orvosi és ápolói bérrendszer kialakulását, valamint jelentős javulást eredményezne az ellátások minőségében.

A kockázat és a reformköltségek csökkentése. Bár az egészségügyi reformok minden bizonnyal növelnék a hatékonyságot és javítanák az ellátás minőségét, a jelenlegi egészségbiztosítási rendszer megváltoztatása bizonyos kockázattal jár. A nagyszabású egészségügyi reformok – amint más országok példája is mutatja – költségvetési, logisztikai, adminisztrációs és végső soron politikai kockázatot hordoznak magukban. Különösen fontos, hogy bármilyen változtatásra is kerül sor, ne maradjanak ki azok az egészségpolitikai és szervezetműködtetési megoldások, amelyek kifejezetten csökkentik az egészségügyi rendszer közép- és hosszú távú pénzügyi felelősségét. A közvetett költségvetési terhek enyhítése érdekében létfontosságú továbbá az egésszégügyi rendszer kapacitásának növelése, hogy költséghatékonyabban tudjon megbirkózni a krónikus betegségektől sújtott, öregedő népesség okozta feladatokkal. Szintén rendkívül lényeges az olyan szabályozók kialakítása, amelyek korlátozzák a magánegészségügyi szolgáltatók kockázatkiválasztását, illetve ellensúlyozzák a felmerülő pénzügyi kockázatot, hogy ily módon biztosítható legyen az ellátás igénybevételének egyenlő lehetősége, valamint javuljon az ellátás minősége. Azok a stratégiák, amelyek az állami költségvetés pénzügyi kockázatának egy részét a magánbiztosítókra hárítják át, elősegítenék az állam terheinek enyhítését, a szegényekről, az idősekről és a betegekről való gondoskodás terén. Az adminisztrációs költségek esetleges növekedése szintén jelentős kockázati tényező. Más, szintén versenyalapú egészségbiztosítást működtető országok tapasztalatai azt mutatják, hogy a tranzakciós és az adminisztrációs költségek összesítve elérhetik a járulékok 15%-át is.[20] A költségek visszaszorítása szempontjából a marketingkiadások féken tartása és az egészségbiztosítók közötti gyakori váltás megnehezítése alapvető fontossággal bír.

Az egészségfinanszírozási reform lehetőségeinek legjobb kihasználásához meg kellene szüntetni azokat a torz ösztönzőket, amelyek jelenleg uralják az egészségügyi ellátást. Amint fentebb említettük, az ellátókpiac reformjának egyik kulcsfontosságú eleme az egészségbiztosítók szelektív vásárlási funkciójának bevezetése. A vásárlásról hozott döntéseket a másik oldalon világos egészségpolitikai céloknak (ez az EüM feladata) és a kötelező minimális alapellátási csomag követelményeinek kell meghatároznia. Ha világosan meghatározott jogszabályi környezetben vezetnék be a vásárlási funkciót, az ellátók között verseny alakulna ki, ami nagyobb hatékonysághoz és jobb minőséghez vezetne. Ezen ösztönzők bevezetése mellett a szelektív vásárlási funkció hosszabb távon a fölös kapacitások megszüntetésének komoly eszköze lehetne. Sőt, ha nem teremtődik meg a lehetőség arra, hogy a biztosítók szabadon versenyeztethessék az ellátókat, és így kössenek velük szerződést, akkor az egészségügyi rendszerben semmilyen lényegi változás nem fog beállni. Ha a biztosítók kötelesek lennének bármely ellátóval szerződni, amelyik csak hajlandó biztosítani az ellátást, akkor az ország semmilyen megtakarítást nem fog elérni, legfeljebb a jelenlegi rendszer konzerválódik még magasabb költséggel.

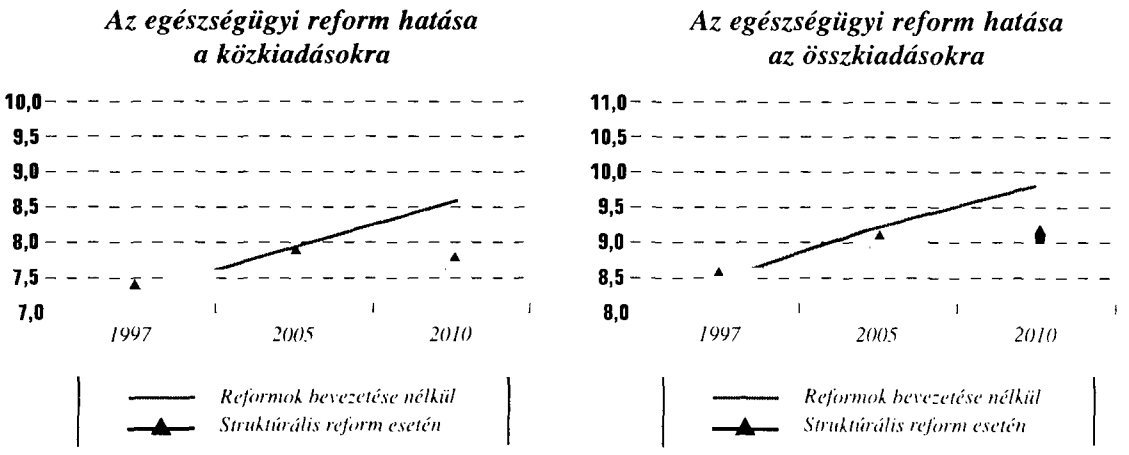
Az új rendszer költségvetési kihatásai

Az előző részben körvonalaztuk azokat a pénzügyi, szervezeti és ellátási reformokat, amelyekre az egészségügyben szükség van ahhoz, hogy a lakosság egészségi állapota javuljon és közben elkerülhető legyen az egészségügy deficitje. Bár a fenti reformok rövid távon ténylegesen növelhetik az egészségügyre fordított állami kiadásokat, a bizonyítékok azt mutatják, hogy következetes alkalmazásuk közép- és hosszú távon a lakosság egészségi állapotának drámai javulását, illetve a költségek csökkenését eredményezheti (Világbank, 1993). A tapasztalatok azokban az országokban, ahol az egészségügy pénzügyi, szervezeti és ellátási oldalának hiányosságait szerkezetátalakítást célzó reformprogrammal igyekeztek megoldani, azt mutatják, hogy a reformokhoz 17–25 dolláros egy főre jutó kezdeti befektetésre van szükség. Magyarországon ez összességében 180–260 millió dolláros költséget jelent.

[20] Az állami és a magánbiztosítók költségei közötti különbséget azonban gyakran eltúlozzák, miután a magánbiztosítók költségei sokkal jobban kimutathatók és nyomon követhetők.

Egy gondosan felépített, megfelelő sorrendben végrehajtott egészségügyi reformprogram, amely helyesen állapítja meg a prioritásokat, növeli az intézményi hatékonyságot és a költségek féken tartásáról is gondoskodik, sőt, jelentős költségvetési előnyöket is hozhat. A 2.4. ábra szerint két különböző reformforgatókönyv esetén (a reformok bevezetése nélkül, illetve helyes sorrendben megvalósított strukturális reform esetén) hogyan alakulnának a várható költségek.

2.4. ábra: Az egészségügyi rendszer várható költségei



Forrás: A Világbank becslése

Reformok nélkül a növekvő költségek (bérkövetelések, nagyobb arányú tőkeberuházás, magasabb gyógyszerárak) az őket ellensúlyozó nagyobb hatékonyság nélkül az elkövetkező 10 évben a GDP mintegy 1,5%-os éves költségnövekedéshez vezetnének. 2010 után újabb tényezők merülhetnek fel (a népesség gyors öregedése és az ehhez kapcsolódó krónikusbetegség-teher), amelyek következtében további nyomás nehezedne a költségvetésre.

A helytelenül megvalósított reform gyengítheti a költséghatékonyságot. Empirikus adatok azt mutatják, hogy amennyiben az egészségbiztosítók közötti versenyt megfelelő szabályozás nélkül vezetik be, az egészségügyi kiadások jelentősen megnövekednek, a lakosság egészségi állapota viszont nem, vagy alig javul.[21] A költségnövekedés legnagyobb részt az adminisztratív költségek (akár a járulékok 15%-ára történő) emelkedéséből származik. Ilyen elhibázott reform hatása az állami kiadásokra súlyos következményekkel járhat: ha feltételezzük, hogy 2010-ig az alkalmazottak és az egyéni vállalkozók legalább 60%-a átlép az OEP-től valamelyik más egészségbiztosítóhoz, akkor a költségvetés egészségügy okozta hiánya a GDP 0,7%-áról több, mint 2%-ára emelkedne. Az államháztartásra ily módon nehezedő óriási teher abból adódna, hogy az OEP bevételei jelentősen csökkennének, miközben az egészségügyi kiadások ezzel párhuzamosan csak kis mértékben mérséklődnének, hiszen az egészségügyi ellátásokat átlagon felüli mértékben igénybe vevő polgárok az állami rendszerben maradnának, mivel képtelenek lennének megfizetni a biztosítás-matematikai szempontból korrekt egészségbiztosítási díjakat.

A javasolt fokozatos reformmegoldás ezzel szemben nagyobb pénzügyi fegyelmet teremtene, és a kiadásokat azon ellátások felé terelné, amelyek a lakosság számára a legnagyobb egészségnyereséget hozzák. A kiadások kezdeti növekedését követően, (a GDP 7,3%-áról 7,8%-ára) amely elsősorban a leromlott magyarországi egészségügyi intézmények feljavítására és korszerűsítésére fordított beruházások fellendüléséből adódna, az egészségügyre fordított állami kiadások nagyjából azonos, a GDP 7,7%-ának megfele-

[20] Ebben az összefüggésben a csehországi egészségügyi reform igen jó példa. Itt a több payerből álló rendszer bevezetése magasabb béreket és az egészségügyi termékek, illetve ellátás nagyobb fogyasztását idézte elő, ami az egészségügyi kiadások jelentős növekedéséhez vezetett (a GDP 6%-áról 9%-ára). Ezt azonban sem a minőség, sem a termelékenység, sem a lakosság egészségi állapotának látható javulása nem kísérte.

lő szinten maradnának. Ebben az esetben a hatékonyság növekedése az adminisztrációs kiadások emelkedése ellenére lehetőséget teremtene az egészségügyi dolgozók béreinek kiigazítására.[22] A kiegészítő magánbiztosítások bevezetése folytán az ország egészségügyi összkiadásai 2010-re elérnék a GDP 9,2%-át.

Bár a fenti becslések előzetes jellegűek, a költségek féken tartásának és a hatékonyság növelésének lehetőségét más OECD-tagországok által megvalósított reformok alapján gyűjtött empirikus adatok támasztják alá.[23] Tulajdonképpen egy aránylag szerény, az intézményrendszer és az ösztönzők átalakítása eredményeként bekövetkező 10%-os hatékonyságnövekedés évente a GDP 0,7%-ának megfelelő gazdasági előnyt hozna. Bár a változások egy része, például a népesség öregedése a döntéshozók hatáskörén kívül esik, az egészségügy finanszírozásának, szervezetének és az ellátásnak az összehangolására tett erőfeszítések minden bizonnyal a korlátozottan rendelkezésre álló erőforrások hatékonyabb kihasználásához, az ellátás minőségének, végső soron pedig az egészségügy mutatóinak javulásához vezetnek majd.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FINANSZÍROZÁSA AZ EU-CSATLAKOZÁS TÜKRÉBEN

Az önkormányzatok finanszírozása a 90-es évek elején

A helyi önkormányzati kiadások az államháztartás kiadásainak mintegy 20%-át, az önkormányzati beruházások pedig az állami beruházások 35%-át teszik ki. Amint a 2.8. táblázatból is látható, a saját folyó bevételek, melyek felett az önkormányzat szabadon rendelkezhet, az összes bevétel mindössze 20%-át tették ki, ami a GDP mintegy 3%-ával egyenértékű. A helyi önkormányzatok emellett megosztott adóbevétel formájában a helyben keletkezett személyi jövedelemadó egy hányadát is megkapják, valamint a gépjárműadó 50%-át. Mindazonáltal a megosztott adók a helyi bevételeknek együttesen is csak 11%-át teszik ki. Ennek eredményeként az önkormányzatok kiadásaik finanszírozásában erősen függnek az államháztartás többi alrendszerétől kapott támogatásoktól. A támogatások között szerepelnek a folyó kiadások fedezésére szolgáló normatív, illetve kötött felhasználású támogatások, valamint a beruházások finanszírozását szolgáló címzett és céltámogatások.

2.8. táblázat: A helyi önkormányzatok mérlege (a GDP százalékában) (1993-1998)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Összes bevétel	**16,1**	**15,9**	**13,6**	**13,0**	**12,8**	**12,0**
Saját folyó bevételek	3,0	2,8	2,6	3,0	3,3	2,9
Megosztott adók	1,4	1,5	1,7	1,6	1,7	1,9
Központi költségvetési támogatás	7,7	7,3	5,7	5,0	4,3	4,2
Egyéb államháztartási támogatás	2,8	2,9	2,4	2,4	2,4	2,2
Tőkebevételek	0,7	0,9	0,8	0,6	0,6	0,5
Egyéb bevétel	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,3
Összes kiadás	**17,2**	**17,4**	**13,9**	**13,0**	**13,1**	**12,7**
Folyó kiadások	13,5	13,7	11,5	10,9	10,5	10,2
Tőkekiadások	3,1	3,3	2,4	2,1	2,6	2,4
Egyéb kiadások	0,6	0,4	0,0	0,0	0,0	0,1
Deficit/Többlet	**-1,1**	**-1,5**	**-0,3**	**0,0**	**-0,3**	**-0,7**
Nettó finanszírozás	**0,5**	**1,0**	**0,2**	**0,3**	**0,3**	**0,4**
Privatizációs bevételek	0,2	0,3	0,5	0,7	1,0	0,5
Nettó kölcsönfelvétel	0,3	0,7	-0,2	-0,4	-0,7	-0,1
Végső egyenleg	**-0,6**	**-0,5**	**-0,1**	**0,3**	**0,0**	**-0,3**
Emlékeztető tétel:						
Hitelfelvétel/Hitelfelvételi limit (százalékban)	117,0	167,0	81,0	27,0	19,0	30,0

Forrás: Pénzügyminisztérium, illetve a Világbank becslése.

[22] Az adminisztrációs kiadások a javított felügyeleti funkció, bizonyos mértékű reklámkiadások, valamint a több rétegű adminisztráció következtében várhatóan az OEP bevételeinek 4%-áról 8%-ára növekednének.

[23] Néhány példa: gyógyszerek referenciaárazása Németországban, az Egyesült Államok dohánytörvénye, kórházak magánkézbe adása és egészségügyi vásárlói reform az Egyesult Királyságban, a kórházi térítések szigorú költségvetési korlátainak bevezetése Ausztriában, alapellátási reform Spanyolországban, ellátási csomagok és kockázat-kiigazításon alapuló fejkvóta-képlet bevezetése Hollandiában.

1996 előtt a támogatások és a saját bevételek a felvett hitelekkel együtt sem voltak elegendők a kiadások teljes körű fedezésére. Ennek következtében az önkormányzati alrendszer végső egyenlege jellemzően negatív volt (lásd 2.8. táblázat), amelyet a központi költségvetés finanszírozott meg. Ebben az időszakban egyes helyi önkormányzatok fizetésképtelenné váltak, és a központi költségvetéshez fordultak további forrásokért. Ez a helyzet részben az önkormányzati feladatok nagy száma és az ezek fedezetéül szolgáló bevételek összhangjának hiányából fakadt, de szerepet játszott benne a közpénzek felhasználásának átláthatatlan volta, illetve az a tény is, hogy az önkormányzatok kötelezettségeinek nagy részéért végső soron a kormány vállal anyagi felelősséget.

Az átláthatóság és a pénzügyi fegyelem bevezetésére tett kísérletek

Az 1995-ben megkezdett stabilizációs program (1. fejezet, illetve ennek a fejezetnek az első része) három olyan elemet tartalmazott, amely nagyobb fegyelmet igyekezett teremteni az önkormányzati pénzügyekben. Először is, az állami támogatást a GDP 3%-ának megfelelő összeggel csökkentették, és erőfeszítéseket tettek a normatív támogatások rendszerének javítására, illetve egyszerűsítésére. Másodszor, a helyi önkormányzatok éves hitelfelvételét a saját bevételek és az éves adósságszolgálat különbségének 70%-ában maximálták. Végül pedig, az Országgyűlés elfogadta a helyi önkormányzatok csődeljárását szabályozó törvényt, amely megakadályozza, hogy csőd esetén a központi költségvetésre háruljon a pénzügyi felelősség, megtiltja, hogy az önkormányzati törzsvagyont a hitelfelvétel-fedezetként használják, arra készteti az önkormányzatokat, hogy egyezzenek meg hitelezőikkel, és lehetőséget biztosít a kormánynak csődgondnok kinevezésére, aki a helyi pénzügyeket csődeljárás esetén kézben tartja. Amint a 2.8. táblázatból is látható, ezek az intézkedések az önkormányzatok folyó és tőkekiadásainak, illetve deficitjének jelentős mérséklődéséhez vezettek. Az újonnan felvett hitelek összege messze a megszabott plafon alatt maradt, és az önkormányzatok adósságaik egy részének törlesztésére privatizációs bevételeiket használták fel.[26]

Bár az önkormányzatok az utóbbi években nem lépték túl költségvetési lehetőségeiket, egyes jelek továbbra is az általuk nyújtott közszolgáltatások alacsony hatékonyságára, illetve a helyi finanszírozás feszültségeire utalnak. Először is rendszerszintű egyensúlytalanság jellemzi az önkormányzati finanszírozás struktúráját. A feladatok és a bevételek összehangolása nem megfelelő. A támogatási rendszer ösztönzői a kívánttal ellentétes hatásúak, mivel sok önkormányzatot arra indítanak, hogy az úgynevezett "önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került" önkormányzatoknak járó támogatásért (ÖNHIKI) jelentkezzenek. Bár ez utóbbi támogatás összege 1996-ban és 1997-ben is mintegy 7 milliárd Ft, azaz a GDP 0.1%-a volt, az ilyen célú támogatásért folyamodó önkormányzatok aránya csaknem 25%-ra emelkedett.

Másodszor, az elaprózott szolgáltatási struktúra arra utal, hogy jelentős megtakarítási lehetőségek maradnak kihasználatlanul, ami számos területen magas költségekhez és gyenge minőségű szolgáltatáshoz vezet. Nemrégiben intézkedéseket hoztak, hogy funkcionális társulások, illetve területfejlesztési egységek kialakításával költséghatékonyabbá váljanak az önkormányzati szolgáltatások. Ezeknek az önkormányzati társulásoknak a lehetőségei azonban erősen korlátozottak, egyrészt jogi státuszuknál fogva, másrészt amiatt, hogy társulásként sem saját bevételekkel nem rendelkezhetnek, sem az államtól nem kapnak támogatást. A különböző szintű területfejlesztési tanácsok szerep- és feladatköre szintén tisztázatlan, ami koordinációs nehézségeket okoz, és gyengíti a szolgáltatások hatékonyságát.

Harmadszor, bár tény, hogy a támogatások csökkenése és a szigorúbb hitelfeltételek az önkormányzatokat a GDP százalékában mért kiadásaik csökkentésére szorították, nem valószínű, hogy a kiadások jelenlegi szintje tartható lesz. Ennek egyik oka az, hogy az önkormányzati vagyon értékcsökkenését az önkormányzatok nem veszik kellően figyelembe, mivel a vagyontárgyak felújítását újra és újra elodázzák, másrészt jelentősek a teljesítetlen beruházási igények.[27]

[26] Az önkormányzatok vagyonát ingatlanok, a helyben alapított cégek és az önkormányzati földterületet használó állami vállalatok részvényeinek bizonyos hányada képezik.

[27] Példaképpen, az egészségügyben: a kórházak többsége önkormányzati tulajdonban van, és az elmaradt felújítási kiadások összértéke 1997 végén mintegy 140 milliárd Ft-ot (a GDP 1,7%-át) tett ki.

Gazdaságpolitikai lehetőségek az EU-csatlakozás küszöbén

A kormánynak meg kellene találnia azokat a gazdaságpolitikai eszközöket, amelyek a legalkalmasabbak az önkormányzati működés irányítására, tekinttel arra, hogy a helyi infrastuktúra felújításra, illetve fejlesztésre szorul (csatornarendszerek, szennyvíztisztítás, utak, kórházak), illetve az gazdaságnak fel kell készülnie az EU-csatlakozásra. Az uniós tagság megszerzése minden évben a GDP mintegy 2%-ával egyenértékű, strukturális alapokból származó forráshoz juttatja majd Magyarországot. Bár ez a lehetőség jelentősen javítja majd a helyi infrastruktúra felújításának esélyeit, létfontosságú, hogy az önkormányzatok képesek legyenek előteremteni a támogatások megszerzéséhez szükséges hazai hozzájárulást. Jelen pillanatban a társfinanszírozás 20%-os hozzájárulást jelent, aminek következtében az önkormányzatoknak a GDP 0,5%-ának megfelelő összeggel kell hozzájárulniuk az infrastruktúra-projektekhez.

Ha az önkormányzatok képesek lesznek saját bevételi forrásaikat növelni, akkor ezekből, legalábbis részben, ki lehet elégíteni a fenti hozzájárulási követelményt. A fennmaradó részt vagy további költségvetési támogatásból, vagy hitelfelvétel útján lehetne finanszírozni. Vitathatatlan azonban az, hogy az önkormányzatoknak képessé kell válniuk nagyobb összegű források előállítására és megfelelő kezelésére. E célból a kormánynak érdemes lenne fontolóra vennie az alábbi lehetőségeket:

- Először is, egyértelműbbé kellene tennie a közbenső szervezeti szintek, például a régiók, megyék és társulások szerepét. A feladat- és hatásköröket pontosabban meg kellene határozni. Az önkormányzati, illetve az ágazati törvények közötti ellentmondásokat (pl. egészségügy, oktatás) meg kellene szüntetni, tisztázva ezzel, hogy melyik szint a felelős döntéshozó. Amennyiben a kormány úgy dönt, hogy segíti az önkormányzati társulásokat, akkor lehetővé kellene tenni, hogy azok jogi személyiségként működhessenek, saját bevételeik legyenek és támogatásokban részesülhessenek. Az sem kizárt, hogy a több megyét átfogó, illetve a megyei területfejlesztési szervezetek legyenek felelősek az EU-pénzek kezeléséért, de ehhez képessé kell tenni őket különböző programok megtervezésére és megvalósítására.

- Másodszor, a helyi önkormányzatoknak tovább kellene fejleszteniük sajátbevétel-szerzési lehetőségeiket. Az értékalapú vagyonadó bevezetése és a nagy hengerűrtartalmú gépjárművek adójának fokozatos emelése jelentősen megnövelhetné az önkormányzati bevételeket. A személyi jövedelemadó (SZJA) jelenlegi, származási hely szerinti megosztását esetleg felválthatná egy SZJA pótadó rendszer. Az iparűzési adóból is nagyobb bevételekre lehetne szert tenni, ha nemcsak települési, hanem területi egységek is jogosulttá válnak rá. A várakozások szerint a vagyonadónak, az SZJA pótadónak és az iparűzési adónak fokozatosan a helyi bevételek fő forrásaivá kell válniuk – ez növelné az önkormányzatok szabad rendelkezésére álló bevételeinek arányát, és így javítaná az önkormányzatok elszámoltathatóságát.

- Harmadszor, a kormánynak érdemes lenne fontolóra vennie a folyó támogatások megállapítására alkalmazott módszer rendszerszintűbb megközelítését, amely egyrészt biztosítaná a kiszámíthatóságot, másrészt javítaná az önkormányzatok költségvetési tervezésének színvonalát. A folyó kiadásokra szánt éves költségvetési támogatást bizonyos makrogazdasági mutatókhoz (pl. inflációs célkitűzések eléréséhez vagy GDP növekedéséhez) kapcsolhatnák (mint például Franciaországban), vagy megállapíthatnák az adók bizonyos százalékában is (mint például Japánban). A rendszert emellett egyszerűsíteni, az általa okozott adminisztrációs terheket pedig könnyíteni kellene. A jelenleg több párhuzamos csatornán folyósított kiegyenlítő jellegű támogatásokat egy kiegyenlítési alap formájában kellene összevonni, amely az önkormányzatok és a régiók közötti egyenlőtlenségeket kezelné.

- Negyedszer, a beruházási támogatások rendszerét át kellene alakítani, hogy elősegítse a kiemelt nemzeti célkitűzések és a kiegyenlítéssel kapcsolatos célok megvalósulását. Ez a rendszer továbbra is meglehetősen szétszabdalt, jelentős adminisztrációs költséggel működik, és az önkormányzatokat arra készteti, hogy inkább a központból igyekezzenek támogatásokat szerezni ahelyett, hogy saját bevételeiket gyarapítanák, és gazdálkodásukat javítanák. A lehetséges megoldások egyike az lenne, ha a kormány egy központi fejlesztési támogatási alapba vonná össze az önkormányzatoknak jelenleg ilyen céllal biztosított erőforrásokat. Az ágazatközi koordináció javítása (a 263/1997-es majd a 217/1998-as Kormányhatározat) fontos lépés volt ebben az irányban. A fejlesztési támogatások elnyerésének feltételeit meg lehetne szigorítani annak érdekében, hogy a kiválasztott projektek gazdasági szempontból életképesek legyenek, illetve megvalósításuk a nemzeti fejlesztési célkitűzések fontossági sorrendjével összhangban legyen.

3. A KÜLKERESKEDELEM ÉS A PIACOKON FOLYTATOTT VERSENGÉS

Ahhoz, hogy Magyarország gazdasága az EU-csatlakozás előtt, illetve azt követően fenntartható és gyors növekedést érhessen el, magas exportteljesítményre lesz szükség. Ez viszont döntő mértékben függ attól, hogy a magyar cégek mennyire lesznek versenyképesek az egységes európai piacon. A kereskedelem legutóbbi tendenciáinak és a magyar gazdaság exportteljesítményének elemzésével a jelen fejezet felméri, hogy Magyarország mennyire lesz képes állni a versenyt az egységes piacon, és meghatározza azokat az intézkedéseket amelyek tovább javíthatják az ország piaci versenyképességét.[1]

A KÜLKERESKEDELEM PIACI ALAPOKRA HELYEZÉSE

A központi tervgazdaság válsága, valamint az tény, hogy a Szovjetunió egyre kevésbé volt képes fenntartani a KGST-n belüli kereskedelemre jellemző „puha" megállapodásokat, mintegy katalizátora lett a magyar külkereskedelmi kapcsolatok súlypont-áthelyezésének. A 80-as évek második felében a KGST-piac csökkenő kőolajárai és a Szovjetunióba irányuló szállítások jelentős visszaesése arra késztette a KGST tagországait, hogy a volt Szovjetunióba irányuló exportot fogják vissza, és erősítsék a keményvalutás piacra irányuló kivitelt. Ez az intézkedés mintegy előhírnöke volt a gazdasági (és nem politikai) megfontolások vezérelte kereskedelmi stratégiák visszatérésének. A volt KGST-tagországokkal folytatott kereskedelem aránya Magyarország teljes külkereskedelmi volumenén belül folyamatosan csökkent: míg 1986-ban ez az arány még 60% volt, 1989-ben már csak 42%, 1991-ben pedig 22%.

A kereskedelem új alapokra helyezésének feladata a 90-es évek elején rendkívüli kihívásnak bizonyult. Az ezt megelőző két évtizedben Nyugaton folyamatosan csökkent a magyar export versenyképessége. Számos magyar vállalat a „puha", gyakorlatilag versenymentes KGST-piacra termelt, az előállított termékek minősége pedig igen alacsony volt. Amikor pedig a KGST-n belüli kereskedelem hangsúlya eltolódott a konvertibilis valuták irányába, és a volt Szovjetunió importigénye egyre alacsonyabb lett, Magyarország kereskedelmi pozíciója jelentősen leromlott, különösen a volt Szovjetunió vonatkozásában.

Az ország sikeresen felelt meg ezeknek a kihívásoknak. Miután az exportvolumen 1991-ben 5%-kal, 1993-ban pedig további 13%-kal csökkent, Magyarország 1994-ben már 17%-os exportnövekedést jegyezhetett fel, s ezzel az export nagyságrendje meghaladta az 1989-es szintet. Azóta az export folyamatosan, gyors ütemben növekszik, a fejlett országokba irányuló kivitel aránya pedig már 70% fölé emelkedett. Az importoldalon még markánsabb változásokat figyelhettünk meg. Mindezek eredményeként Magyarországnak igen gyorsan sikerült piaci alapokra áthelyeznie a külkereskedelmet.

Közelségük és magas GDP-jük okán az Európai Unió tagországai hamar Magyarország legnagyobb külkereskedelmi partnereivé váltak. 1989-ben Magyarország exportjának 34%-a a 15 EU-tagországba irányult, (beleértve azokat is, amelyek később, 1995-ben csatlakoztak), s ez a mutató 1991-ben 50%-ra emelkedett. A Társulási Szerződés (TSZ) kereskedelmi szabályozóinak hatályba lépését (1992) követően az EU-tagországokba irányuló export aránya 1997-ben 70% fölé emelkedett. Ez arra enged következtetni, hogy Magyarország az export hangsúlyát jelentős mértékben az EU-tagországok piacára helyezte át.[2]

[1] A jelen fejezet elsősorban az ipart elemzi. A mezőgazdaság kérdéseivel a 9. fejezet foglalkozik.

[2] Az összesített exportvolumenre vonatkozó adatok a hivatalos magyarországi statisztikákból származnak. Az EU-ba irányuló export adatai az EU behozatali statisztikáin alapulnak. Az eltérő CIF és FOB paritások miatt felmerülő különbségeket úgy vettük figyelembe, hogy a magyar adatok szerint az EU-tagországokból származó import értékéből levontuk az EU adataiban szereplő magyarországi import éves növekedését. Előfordulhat, hogy ez a megoldás túlhangsúlyozza az EU-ba irányuló export volumenét, mivel egyes exporttételeket (például a külföldi feldolgozásra szánt termékeket) a magyar statisztikák nem tüntettek fel, így a tényleges összexport értékét alábecsülték.

CSATLAKOZÁS AZ EU-PIACHOZ – EXPORTTELJESÍTMÉNY

Egy adott ország gazdaságának az EU árupiacával történő integrációjának mértéke és mélysége jó rálátást biztosít arra, hogy az ország vállalatai, cégei mennyire lesznek versenyképesek az egységes piacon. Mivel az EU-tagországokkal folytatott kereskedelem Magyarország külkereskedelmi forgalmának mintegy kétharmadát teszi ki, Magyarország gyakorlatilag máris több EU-tagországnál mélyebben integrálódott az EU-piaccal. Vegyük figyelembe, hogy az EU-n belüli, illetve az EU-n kívülre irányuló kereskedelem aránya 1990 és 1996 között 61% volt.[3] Ezzel az integrációval párhuzamosan az EU-tagországokban működő gyártók közötti importverseny egyre élesebbé vált: 1995 óta az iparcikkek importvámja évente 15%-kal csökken, és 2001-re ez a vámtétel meg is szűnik.[4] Úgy tűnik tehát, hogy a magyar cégek eddig igen sikeresen teljesítettek az erősebb versenyben is.

A jövőre vonatkozóan érdekes kérdés, hogy a magyar cégek mennyire lesznek képesek állni a versenyt az egységes piacon. Erre a kérdésre úgy kaphatunk választ, ha megvizsgáljuk, hogyan alakult Magyarország EU-piacokra irányuló exportteljesítménye az átmenet kezdete óta.

Az EU felé irányuló export kétlépcsős bővülése

A Magyarországból az EU felé irányuló export alakulásában két különálló szakaszt figyelhetünk meg: 1989 és 1992 között, illetve 1994 és 1997 között. Az első szakaszban az EU felé irányuló export növekedését, amelyet egyébként a volt KGST-piac összeomlása és az import-, illetve a valutaárfolyam-liberalizáció váltott ki, elsősorban az ipari termékek kivitelének nyugati (főként EU) piacokra való átállítása gerjesztette. Az EU-tagországokba irányuló kivitel összértéke 1989 és 1992 között 76%-kal növekedett.[5] Ez a növekedés azonban 1993-ban elvesztette lendületét, és ebben az évben 12%-kal csökkent az EU-tagországokba irányuló export volumene (lásd a 3.1. táblázatot).

A 80-as évek végén a volt Szovjetunió országai vették fel Magyarország gépipari és szállítójármű-exportjának mintegy 40%-át, míg az EU-tagországok mindössze 10%-át.[6] Ez az arány azonban 1991-re csaknem megfordult: az EU-tagországokba irányuló export 35%-ra nőtt, a volt Szovjetunióba irányuló kivitel pedig 19%-ra esett vissza. 1992-ben a volt Szovjetunió országainak részesedése tovább csökkent (16%-ra).

3.1. táblázat: Magyarország exportfelfutásának két szakasza (évi változás százalékban)

Növekedés évente	1990	1991	1992 1989=100	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1997 1993=100
Magyarország exportja az EU felé*	30,5	20,0	12,7	184	-11,7	25,8	37,4	12,6	19,2	232
Arány az EU-importhoz képest**	10,3	15,7	9,4	140	-5,5	14,1	17,0	9,5	13,2	165
Export összesen	-0,2	6,2	5,2	111	-16,8	20,2	20,3	2,2	21,2	179

Forrás: * Az EU által az ENSZ COMTRADE adatbázisához eljuttatott adatok alapján.

** A Központi Statisztikai Hivatal által kiadott Külkereskedelmi Statisztikai Évkönyv adatai alapján (1997).

A második szakaszban az export – amely 1994 és 1997 között új lendületet vett – évente átlagosan 24%-kal nőtt. Ennek a növekedésnek a jelentős része az új, illetve helyreállított ipari termelő kapacitásnak volt köszönhető (második generációs vállalatok, külföldi tulajdonú cégek). Az EU-tagországokba irányuló

[3] A szerző saját számítása, az ENSZ COMTRADE adatbázisában szereplő adatok alapján.

[4] Az EU iparcikkeinek mintegy 30%-ára vonatkozóan Magyarország 1992-ben megszüntette a a vámot, ezek főként Magyarországon nem gyártott termékek. 1999-ben az EU-ból származó iparcikkek többsége már vámmentes volt.

[5] Ez az elemzés tükörstatisztikákon, azaz a Magyarország EU-n belüli kereskedelmi partnerei által az ENSZ COMTRADE adatbázisához eljuttatott magyarországi export, illetve importadatokon alapul.

[6] A számítás a Magyarország által az ENSZ COMTRADE adatbázisához eljuttatott adatokon alapul.

export 132%-kal nőtt, azaz csaknem másfélszer gyorsabban, mint az első szakaszban. A gazdaság talpraállásának folyamata sem törte meg az exportnövekedés lendületét, sőt, akár azt is mondhatjuk, hogy maga az export volt a talpraállás elsődleges hajtóereje. A gyorsan növekvő exportbevétel, valamint a külföldi tőke beáramlása az import növekedését is lehetővé tette, így mind fogyasztási, mind beruházási célra jobb minőségű termékek váltak elérhetővé.

3.2. táblázat: Magyar exporttermékek az EU-ban – nemzetközi összehasonlítás (1992-1997)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
EU-import értéke (millió USD)									
Cseh Köztársaság	2 843	3 476	4 050	5 513	6 498	8 604	11 597	12 176	13 179
Észtország	n.a.	n.a.	n.a.	344	308	739	1 314	1 579	1 870
Magyarország	3 705	4 834	5 799	6 537	5 773	7 260	9 974	11 231	13 398
Lengyelország	5 161	7 705	8 781	10 274	9 834	11 934	15 260	15 678	16 049
Szlovénia	N/A	N/A	N/A	2 415	3 698	4 502	5 617	5 501	5 276
EU-import növekedése (százalékban)									
Cseh Köztársaság		22	17	36	18	32	35	7	7
Észtország		n.a.	n.a.	n.a.	-10	140	78	20	13
Magyarország		30	20	13	-12	26	37	13	19
Lengyelország		49	14	17	-4	21	32	3	2
Szlovénia		n.a.	n.a.	n.a.	53	22	25	-3	-4
Index (1992=100)	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**
Cseh Köztársaság	52	63	73	100	118	156	210	221	236
Észtország	n.a.	n.a.	n.a.	100	90	215	382	459	544
Magyarország	57	74	89	100	88	111	153	172	205
Lengyelország	50	75	85	100	96	116	153	158	161
Szlovénia	n.a.	n.a.	n.a.	100	153	186	233	227	218

Forrás: Az ENSZ COMTRADE adatbázisa; a Cseh Köztársaságra vonatkozó 1989–1992 közötti adatokat a Cseh Nemzeti Bank, a Központi Statisztikai Hivatal és az Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztérium szolgáltatta.

Hogyan viszonyul Magyarország exportnövekedése a másik öt leendő (az első hullámban csatlakozó) EU-tagországéhoz? Amint a 3.2. táblázatból látható, Magyarország ebben a csoportban a második helyen áll. Ha nem számítjuk Észtország kezdetben meglehetősen akadozó integrálódását az EU-piacokra, akkor elmondhatjuk, hogy 1995 és 1997 között Magyarország exportja növekedett a leggyorsabban, sőt, az export értéke 1997-ben a Cseh Köztársaságét is elérte.

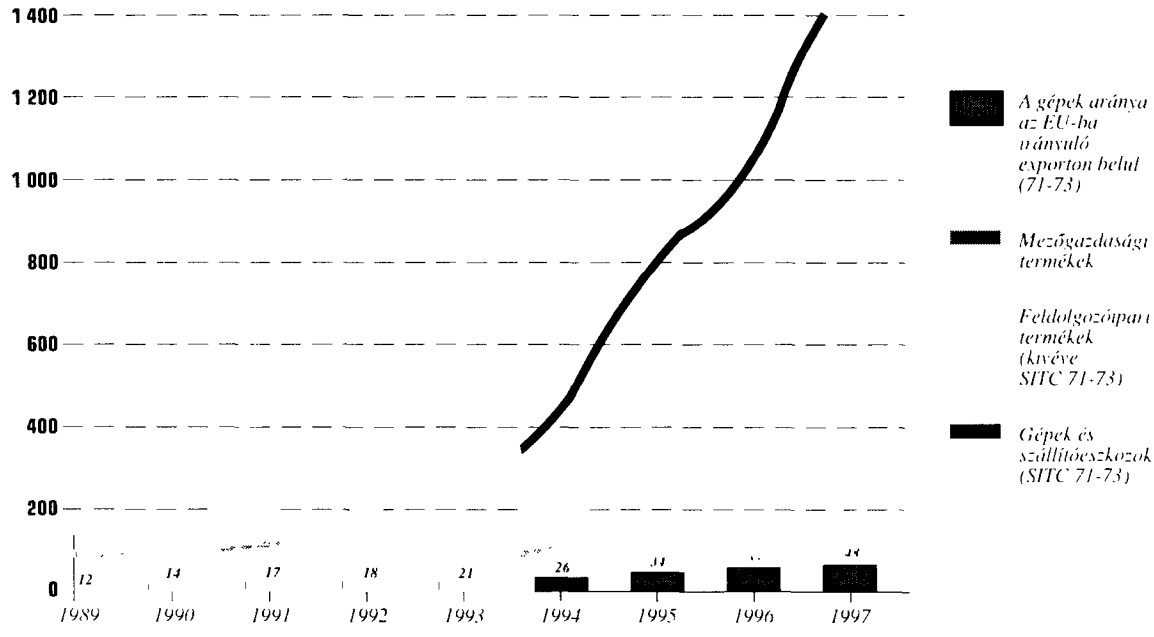
Az exportkosár-eltolódás az iparcikkek felé

Az EU-tagországokkal folytatott kereskedelmi kapcsolatok bővülése észrevehető változást eredményezett az export összetételében.

- Először is, az exportnövekedés hajtóerejét elsősorban az iparcikkek adták – míg ezek az árucikkek 1989-ben a magyar export összetételében 55%-kal részesedtek, 1997-ben arányuk 85%-ra emelkedett. Az exportnövekedés fő „motorjai" a gépipari berendezések és szállítóeszközök voltak, melyek aránya 1997-re elérte a 47%-ot (lásd a 3.1. ábrát). 1992 és 1997 között ebben a kategóriában az exportvolumen 444%-kal nőtt.

- Másodszor, az általános véleménnyel szemben a mezőgazdaság exportja egyáltalán nem zuhant meredeken. Bár arányuk a teljes exportvolumenhez képest 31%-ról (1989) 10%-ra csökkent (1997), az EU külföldről importált mezőgazdasági termékei között a magyar mezőgazdasági termékek részesedése 1989 és 1997 között elhanyagolható mértékben, mindössze 0,08%-kal csökkent.[7]

3.1. ábra: Gépipari berendezések és szállítójárművek exportja a többi EU-ba irányuló exporttermékhez képest (1989=100)



Forrás: Az EU által az ENSZ COMTRADE adatbázisához eljuttatott adatok alapján.

A versenyképesség változása az EU-piacokon

A gazdaság megnyitása, valamint a termelésnek a szállítási és információs költségek csökkenése eredményeként bekövetkező fokozatos globalizálódása általában nagyobb mértékű szakosodáshoz és jobb versenyképességhez vezet. Az intézményi feltételek változása és a külföldi tőke számára kedvezőbb környezet eredményeként a magyar cégek nemzetközi versenyképessége jelentősen javult, sőt, túl is szárnyalták más országok gyártóit. A Magyarországon készült termékek aránya az EU importprofiljában (a többi EU-tagországból származó importot nem számítva) 1989 és 1997 között az 1993-as év kivételével minden évben nőtt.

Az ország EU-importból való részesedésének időbeni alakulása sem meglepetés (lásd a statisztikai melléklet 3.6. táblázatát). Az ipar szerkezetátalakításának előrehaladása, az energiaár-támogatások leépítése és az emelkedő bérek következtében a nagy energia-, illetve élőmunkaigényű ágazatok exportteljesítménye csökkent.

Úgy tűnik, Magyarország többé már nem marginális, az üzleti körforgás kegyetlenségének erősen kiszolgáltatott szállítók egyike, mint amilyen a 80-es években volt. A teljes EU-import egyes kategóriáiban

[7] Ez az arány a két dátum között több változást mutatott: 1991-ben 2,1%-ra nőtt, 1995-ben 1,51%-ra csökkent, 1997-ben pedig ismét 1,56%-ra növekedett. Amennyiben Magyarország megtartotta volna 1989-es részesedését az EU-piacon, a mezőgazdasági export volumene 70 millió US dollárral lett volna több.

5%-nál magasabb részesedést elérő magyar termékek súlya az 1989-es 35%-ról 1997-re 44%-ra emelkedett (3.3. táblázat). A magyar export csökkenő kiszolgáltatottságát jelzi az is, hogy rendkívüli mértékben bővült azoknak az iparcikk-exportőröknek az aránya, akik az EU importpiacon 5%-nál magasabb részesedést érnek el – arányuk az EU felé irányuló összes exporton belül 1997-re elérte a 35%-ot.

3.3. táblázat: A magyar EU-export nagyságrendje (1989, 1993, 1997)

	1989	1993	1997
Az EU-importon belüli 10%-os részesedést meghaladó termékkategóriák száma (4 számjegyű SITC, Rev. 1)	27	25	29
Exportvolumen (millió US dollár)	654	845	4 418
Részesedés az EU felé irányuló exporton belül (százalék)	17,65	14,64	33,0
Emlékeztető: az EU-import 5%-ánál alacsonyabb részesedésű exporttermékek aránya a teljes magyar EU-exporthoz képest (százalék)	65	68	56

Forrás: SITC. Négy számjegyű adatok az ENSZ COMTRADE adatbázisa alapján.

Bár az EU-piac többi termékét felülmúló magyar ipari termékek közül egyeseket már 1989-ben is termelt az ország, a növekedés nem pusztán annyit jelentett, hogy a kész termékekből a gyártók nagyobb mennyiséget tudtak eladni. A termékek fajtái és viszonylagos súlya többször is változott, és a folyamatnak voltak vesztesei és győztesei. Ami a mezőgazdasági termékeket illeti, a magyar szállítóknak sikerült megtartaniuk, sőt, bizonyos területeken növelniük piaci részesedésüket. Mindez ismét csak a gazdaság szerkezetének átalakítására, a versenyképesség javulására és a növekvő diverzifikációra mutat.

Az EU-export versenyelőnyei (1989–1996)

A Hecksher-Ohlin tétel szerint egy-egy ország kereskedelmének szerkezete az országok egymáshoz viszonyított, viszonylagos előnyét, illetve hátrányát tükrözi. Minden ország általában olyan termékeket exportál, amelyek előállításánál kedvezőbb adottságai (komparatív előnyei) túlsúlyban vannak – ez pedig az erőforrások hatékony elosztását biztosító, versenyalapú piaci mechanizmusok működésének eredménye.

Mivel Magyarország jelentős számú, viszonylag olcsó munkaerővel és mezőgazdasági szempontból kedvező, mérsékelt éghajlattal rendelkezik, azt várhatnánk, hogy az exportban élen járnak a nagyarányú élőmunkát és természeti erőforrásokat igénylő termékek. Ha ehhez még hozzászámítjuk azt, hogy Magyarországon az egy főre jutó GDP-hez viszonyítva igen jelentős számban áll rendelkezésre a magasan képzett munkaerő, akkor megállapítható, hogy a humántőke-igényes termékeknek jelentős arányt kellene képviselniük a munkaigényes termékek csoportján belül.

Az átmenet első éveiben ezek az elvárások nem igazán „jöttek be". Az export növekedését kezdetben elsősorban a szakképzetlen munkaerőt igénylő termékek eladásának fellutása idézte elő. Ezek aránya 1993-ban érte el a csúcsot, majd fokozatosan csökkent, és 1997-re elérte a 17%-ot, azaz az átmenetet megelőző időszakra jellemző szint alá süllyedt (3.4. táblázat). A humántőke-igényes termékek aránya 1994–95-ben, majd később 1997-ben is meredeken nőtt. A jelentős természeti erőforrásokat igénylő termékek aránya – főként a mezőgazdasági termékek exportjának viszonylagos gyengülése következtében – csökkent.

A Magyarország eredeti adottságaira támaszkodó várakozásokat egy másik tendencia is cáfolni látszik: a fejlett technológiát igénylő termékek aránya ugyanis folyamatosan növekszik. Ezeknek a termékeknek az előállítása jelentős tőkét igényel, és a tőke a munkaerőhöz képest sokkal kisebb mértékben áll rendelkezésre. Arra kellett számítani, hogy a kedvező irányzat megtörik, amint befejeződik a tőkeigényes termékeket előállító régebbi vállalatok értékesítési tevékenységének átcsoportosítása az EU-piacra. Ám nem

ez történt. A fejlett technológiát igénylő termékek aránya stabilan növekszik, és az 1989. évi 19%-ról 1997-ben 44%-ra emelkedett. Ezzel szemben a hasonló típusú lengyel termékek aránya 1992 és 1995 között csökkent, a szlovén termékeké pedig stagnált. Ehhez az eredményhez egyértelműen hozzájárult az is, hogy Magyarországnak jelentős mennyiségű és jó minőségű külföldi tőkét sikerült beruházásra csábítania.

3.4. táblázat: A magyar EU-export összetétele erőforrásigény szerint (1989-1997)

Jelentősebb erőforrásigény szerinti csoportok	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Természeti erőforrásokat igénylő	46,2	41,5	39,3	34,1	30,8	28,9	25,1	21,9	16,5
Szakképzetlen munkaerőt igénylő	18,8	21,1	22,6	24,8	26,5	23,0	19,2	19,3	17,1
Fejlett technológiát igénylő	19,3	21,1	22,5	23,0	25,3	28,9	34,6	36,9	44,1
Humán tőkét igénylő	12,9	14,2	13,3	15,7	15,1	17,0	19,1	20,1	22,2

Forrás: Az ENSZ COMTRADE adatbázisa alapján az EU által szolgáltatott adatoknak megfelelően.

Végeredményben az alacsony hozzáadott értékű, elsősorban természeti erőforrásokat, illetve jelentős szakképzetlen munkaerő-ráfordítást igénylő termékek aránya a magyar exportkosárban ma már mindössze 34%, míg a fennmaradó 66%-ot a magas hozzáadott értékű, fejlett technológiát és humán tőkét igénylő termékek teszik ki. Ezt a változást elsősorban az ipari és gépipari termékek, illetve a tőkeigényes berendezések exportjának 1994 és 1996 között bekövetkezett hatalmas fellendülése eredményezte.

Magyarországnak az EU piacain mérhető ún. látható versenyelőny-mutatójára (RCA, revealed comparative advantage) vonatkozó számításaink megerősítik a fenti megfigyeléseket.[8] Míg az ország kezdetben mind a fejlett technológiát igénylő, mind a humán tőkét igénylő termékek vonatkozásában versenyhátrányban volt, a helyzet azóta megfordult. A képzett munkaerőt igénylő termékek RCA mutatója először 1990-ben emelkedett 1 fölé, 1997-re pedig elérte az 1,46-ot (statisztikai melléklet, 3.7 táblázat). A fejlett technológiát igénylő termékek között – bár alacsonyabb szintről indultak – még ennél is látványosabb fejlődés figyelhető meg. A másik oldalon azonban a jelentősebb természeti erőforrásokat igénylő termékek elveszítették versenyelőnyüket, a szakképzetlen munkaerőt igénylő termékek helyzete pedig folyamatosan gyengül.

A feldolgozási szint változása

Magyarország exportkínálata tehát a tőke- és technológiaigényes termékek felé tolódott el – de vajon eközben az árucikkek feldolgozási szintje szempontjából a hozzáadott érték is növekedett-e? Ennek a kérdésnek a megválaszolásához a Világbanknak a feldolgozás különböző szintjeihez kialakított, 48 árucikkre kiterjedő osztályozási rendszerét fogjuk alkalmazni.[9]

A fenti osztályozás alapján 48 árucikk feldolgozási láncát tekintve az alapszintű és a közepesen feldolgozott termékek aránya 1989 óta folyamatosan csökken, míg a teljesen feldolgozott termékek aránya jelentősen megnőtt (3.5. táblázat). Ez a fokozatos eltolódás az EU külső országokból származó importjából történő részesedési arányok változásában is megfigyelhető. Az 1989–92-es, illetve az 1994–97-es átlagokat tekintve látható, hogy csak a teljesen feldolgozott termékek csoportja növelte részesedését az EU piacain. Emellett tény, hogy az EU által importált termékek között a teljesen feldolgozott késztermékek aránya 1989 és 1997 között jelentősen, mintegy 30%-kal nőtt.

[8] Egy ország adott „j" termékre vonatkozó látható versenyelőny-mutatója: a „j" terméknek az adott ország exportján belüli részesedésének, illetve e termék világkereskedelemben mért részesedésének hányadosa. Ennek megfelelően az egynél kisebb mutató versenyhátrányt jelöl. Ha a mutató egynél magasabb, akkor az ország az adott termékre vonatkozóan „látható" versenyelőnnyel rendelkezik. Magyarország például egy termék szempontjából akkor van látható versenyelőnyben, ha az adott termék magyar exporton belüli részesedése magasabb a termék EU-importon belüli részesedésénél.

[9] A főbb feldolgozási szintek a következők: alapszintű (feldolgozatlan nyersanyag), közepesen (félkész termékek), illetve teljesen feldolgozott. A zöldségfélék alapszintű lépcsője például a friss zöldség, a teljesen feldolgozott lépcső pedig a tartósított zöldség.

3.5. táblázat: A magyar EU-export változásai feldolgozási állapot szerint (1989-1997)

	1989	1997	Átlag (1989-92)	Átlag (1994-97)	Változás (%) 1997 és 1989 között	Változás (%) 1994–97 és 1989–92 között
Alapszintű termékek aránya	19,8	18,3	19,0	17,4	-7,8	-8,6
Közepesen feldolgozott termékek aránya	37,3	26,0	33,0	27,4	-30,3	-17,1
Teljesen feldolgozott termékek aránya	42,9	55,7	48,0	55,3	29,8	15,2
Közszükségleti cikk-láncok aránya az összes EU-exporton belül	35,2	15,1	31,4	17,6	-56,8	-43,9
Emlékeztető: részesedés az EU-importból						
Alapszintű termékek	0,28	0,32	0,31	0,31	14,3	0,0
Közepesen feldolgozott termékek	2,35	2,27	2,62	2,41	-3,4	-8,0
Teljesen feldolgozott termékek	1,62	2,16	2,03	2,18	33,3	7,4

Forrás: az ENSZ COMTRADE adatbázisa alapján.

A magyar exportkosár feldolgozottság szempontjából láthatóan a magasabb hozzáadott érték irányába mozdult el. A feldolgozás egyre nagyobb hányada történik meg belföldön. Mivel a költségek nemzetközi szinten versenyképesek, semmilyen negatívumot sem jelent az alapszinten feldolgozott áruk exportja, mindazonáltal a feldolgozási lánc magasabb szintű elemei felé való elmozdulás a kidolgozottabb, érettebb iparszerkezet kialakulását jelzi.

Környezetszennyező termékek EU-exportja

A környezetszennyező iparágak általában azokban az országokban koncentrálódnak, ahol a környezetvédelmi előírásokat kevésbé szigorúan tartatják be. Mivel az előírások betartása magasabb költségeket jelent, a viszonylag laza környezetvédelmi szabályozást előíró országokban általában nagyobb arányban vannak jelen a környezetszennyező iparágak. A kevésbé fejlett országok kevésbé szigorú előírásokat támasztanak, így azt várhatnánk, hogy a környezetszennyező termékek előállításában versenyelőnyben vannak.

A várakozásokkal ellentétben a környezetszennyező termékek[10] aránya Magyarország EU-exportján belül egyáltalán nem növekedett meg a központi tervgazdaság összeomlása után – mint ahogyan az első EU-csatlakozási hullám többi országában, például Lengyelországban vagy Szlovéniában történt. Éppen ellenkezőleg, Magyarországon ezeknek a termékeknek az aránya 1991-ben igen látványos zuhanásban kezdett: míg 1990-ben még 25% volt, 1997-ben már csak 12% (3.6 táblázat). Ebből következik, hogy Magyarország egyre kevésbé szakosodott a környezetszennyező termékek EU-exportjára. Sőt, a táblázatból látható, hogy Magyarország még versenyelőnyét is elveszítette[11] ezen termékeknél. Ezek a tények arra engednek következtetni, hogy a mikrogazdasági szerkezetátalakítás elősegítette Magyarország átállását a környezetvédelmi szempontból tisztább termékekre és technológiákra. Ez nem jelenti azt, hogy az országnak nem lesznek jelentős kiadásai az EU környezetvédelmi előírásainak teljesítése kapcsán (ezt a kérdést a 10. fejezet tárgyalja).

[10] A környezetszennyező iparágak definícióját Low és Yeats (1992) munkájából vettük át.

[11] A versenyelőny-mutató értéke 1997-ben 1 alá csökkent.

3.6. táblázat: Magyarország EU-exportja környezetszennyező termékekből (1989-1997)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Export (millió US dollár)	954	1 224	1 208	1 251	1 025	1 355	1 829	1 738	1 658
Részesedés a teljes EU-exportból (%)	25,7	25,3	20,8	19,1	17,8	18,7	18,3	15,5	12,4
Részesedés az EU környezetszennyező termékeinek importjából (%)	1,33	1,54	1,54	1,60	1,47	1,69	1,72	1,77	1,63
Versenyelőny-mutató	1,70	1,78	1,55	1,46	1,43	1,44	1,24	1,17	0,96

Forrás: az ENSZ COMTRADE adatbázisában szereplő EU-adatok alapján.

A működőtőke-behozatal szerepe a szerkezetátalakításban és az exportteljesítményben

Magyarország tapasztalatai 1990 óta bizonyítják a külföldi tőke felé történő nyitás előnyeit. A nemzetközi cégek beruházásai és (kisebb mértékben) a külföldi feldolgozás, amint az export összetételének alapvető változásaiból és az ország nemzetközi piacokra történő visszaintegrálódásának sikeréből is látható, gyors korszerűsödéshez és az ipar kapacitásainak kiigazításához vezetett.

Annak ellenére, hogy Magyarország gazdasága a korábban központi tervgazdasággal működő országok közül az egyik legkisebb, 1994-ig ide áramlott be a legtöbb külföldi működőtőke (FDI). Bár 1994-ben Lengyelország ezen a téren átvette a vezetést, Magyarország 1995-ben a privatizációs megállapodások eredményeként visszavette az első helyet, majd 1996–1997-ben a harmadik legnagyobb működőtőke-befogadó volt (Lengyelország és Oroszország után). 1990 és 1996 között Magyarország és Lengyelország kapta a régióba beáramló teljes működőtőke 50%-át. A működőtőke-beáramlás GDP-hez viszonyított aránya, illetve az egy főre jutó működőtőke-beáramlás minden évben (1990–1997) Magyarországon volt a legmagasabb (3.7. táblázat).

A külföldi cégek vezető szerepet játszottak az ipar szerkezetátalakításában. A hazai cégeknél sokkal exportorientáltabbak, így nagyobb mértékben járultak hozzá az ország nemzetközi piacokra történő újbóli visszaintegrálódásához. A külföldi tőkével rendelkező cégek 1996-ban a nettó értékesítés 47%-át és az összes alkalmazott 29%-át mondhatták magukénak, ezzel szemben viszont részesedésük az exportból 60%, az importból pedig 64% volt. 1997-ben ez utóbbi részesedés még magasabbra kúszott, ekkor az exportból 73%-kal, az importból 72%-kal részesedtek.[12]

3.7. táblázat: Összesített működőtőke-behozatal egy főre, illetve a GDP-hez viszonyítva

Összesített tőkebeáramlás egy főre	1990	1991	1992	1993	Átlag 1990-93	1994	1995	1996	1997	Átlag 1994-97
Észtország	0	0	55	163	55	305	440	513	620	476
Cseh Köztársaság	12	61	153	216	111	301	549	683	809	586
Magyarország	29	168	308	531	259	639	1 068	1 256	1 439	1 101
Lengyelország	2	10	27	71	28	119	213	329	411	268
Szlovénia	0	0	56	112	42	154	239	328	476	299
Összesített tőkebeáramlás a GDP-hez viszonyítva										
Észtország	0,00	0,00	2,17	6,64	1,66	12,20	16,59	18,89	22,03	3,85
Cseh Köztársaság	0,38	2,48	5,86	7,97	1,99	10,41	16,15	19,10	21,81	3,46
Magyarország	0,98	5,55	9,71	16,01	4,00	18,87	29,40	33,98	38,26	5,56
Lengyelország	0,16	0,56	1,36	3,37	0,84	5,39	8,48	12,06	14,48	2,78
Szlovénia	0,00	0,00	0,88	1,77	0,44	2,36	3,27	4,19	5,67	0,98

Forrás: Global Development Finance (1998) és Economic Survey of Europe (1998)

[12] A fenti adatok forrása: Hamar (1998).

A magyarországi működőtőke-beáamlás fontos jellemzője, hogy nagyon sok ágazatra terjed ki, és igen magas a külföldi tulajdonú cégek száma. Bár 1992 és 1996 között a legnagyobb arányban (4,2 milliárd US dollár) az ipar részesült külföldi működőtőkében (1996-ban az összes működőtőke-beáramlás 40%-a irányult az iparba), a gazdaság más ágazatai, konkrétan a közművek és az energiaszektor szintén jelentős működőtőkét vonzott (1995-ös „nagy" privatizáció: 1,5 milliárd dollár).

Nem kétséges, a külföldi cégek komoly szerepet vállaltak abban, hogy a magyar termelőkapacitások integrálódtak a nemzetközi termelő- és elosztóhálózatokba.

- Először, mivel az ország külkereskedelmének csaknem háromnegyedét ők bonyolítják le és ez az arány gyorsan növekszik, a külföldi cégeknek komoly szerepük van Magyarország EU-exportteljesítményének látványos növekedésében. Számos termékcsoport sikeres kifejlesztése szintén egyértelműen a nemzetközi vállalatok működésére vezethető vissza. Ezek közül a legjelentősebbek az autóalkatrészek (1996-ban a Volkswagen és Audi gyújtómotorok tették ki a teljes EU-export 9%-át), illetve az elektronikai berendezések.

- Másodszor, számos tény utal arra, hogy a magyarországi termelőkapacitás gyorsan és egyre növekvő mértékben integrálódik a világméretű, általában nemzetközi cégek által üzemeltetett termelőhálózatokba. A magyarországi nagy és közepes vállalatok között egyetlen tisztán magyar tulajdonú magáncég sincs. A 100 legjobb magyar vállalat között számos olyat találunk, amelyek nemzetközi cégek helyi leányvállalatai.[13] Az ipari szektorra vonatkozó becslések szerint pedig ezeknek a cégeknek az aránya magasabb, mint egyes EU-tagországokban (pl. Finnország, Görögország és Portugália).

A működőtőke-behozatal magyarországi tapasztalatainak tehát el kell oszlatniuk azokat az aggályokat, melyek szerint a magasan fejlett EU-val kötendő preferenciális kereskedelmi megállapodás a hazai ipart katasztrófával fenyegeti.

Összegzés: az ország helyt fog állni az egységes piacon

A magyar gazdaság szorosan integrálódott az EU-ba, sőt, kereskedelmi szempontból (amint azt fentebb megállapítottuk) még némely EU-tagországoknál is jobban. Az átmenet elején hangoztatott egyes aggályokkal ellentétben Magyarország a nemzetközi piacokra való visszaintegrálódás eredményeként nem vált alacsony hozzáadott értékű nyersanyagok szállítójává. Sőt, éppen ellenkezőleg, Magyarország az átmenet kezdete óta egyre inkább a kifinomultabb mérnöki termékek irányába szakosodik.

Az ország EU-exportjának összetétele sokkal mélyrehatóbb változásokat mutat, mint a többi átmenetet végrehajtó országé, ami a gazdaság szerkezetátalakításának előrehaladását jelzi. Úgy tűnik, az export növekedését nem a régebbi termékek nagyobb arányú értékesítése eredményezte. Az exportkínálat szerteágazóbb lett, a magas hozzáadott értékű termékek aránya folyamatosan növekszik, míg a szakképzetlen munkaerőt igénylő termékeké csökken. A várakozásokkal ellentétben a környezetszennyező termékek aránya szintén csökken.

A jelen fejezet megállapításai empirikus bizonyítékát adják annak, hogy a magyar gazdaság jól felkészült az egységes piacon való helytállásra. A feladat most a külföldi és belföldi beruházásokat vonzó kedvező feltételek, valamint a makrogazdaság stabilitásának fenntartása.

[13] Lásd a The Wall Street Journal Europe's Central European Economic Review összeállítását (1998. július és augusztus), melyet a Dun & Bradstreet Hungária készített el. Az eladások szempontjából legjobb 20 cég közül legalább hat valamely nemzetközi óriásvállalat leányvállalata – ilyen például az IBM Storage Products (2. hely), a Volkswagen tulajdonában lévő Audi Hungaria Motor (6. hely), a General Motors tulajdonában lévő Opel Hungary (7. hely), a Philips (12. hely), a General Electric Lighting (15. hely) és a japán tulajdonú Magyar Suzuki (16. hely). A 100 vezető cég jelentős részében külföldi a többségi tulajdonos (pl. a Lehel Hűtőgépgyár esetében a svéd Electrolux).

VERSENY HAZAI PÁLYÁN

A magyar gazdaság nyitottsága a külföldi tőke, illetve az importcikkek előtt egyben a hazai piacok versenyfeltételeit is meghatározza. Ide sorolhatók a termékek piacra való belépésének korlátai, amelyeket a vámok és a szűk értelemben vett, nem vámjellegű akadályok jellemeznek, továbbá a piacok hozzáférhetőségét befolyásoló különböző helyi gazdaságpolitikai intézkedések (a környezetvédelmi és egyéb szabványok, az egészségügyi előírások) valamint a külföldi beruházásokat védő rendelkezések. Nyitottabb piac általában gyorsabb gazdasági növekedést és jobb exportteljesítményt eredményez.

Bár Magyarország az átmeneti gazdaságok között talán legbátrabban nyitotta fel az ipari és szolgáltatási szektorok piacait a külföldi tőke előtt, eddig óvatosabban kezelte a külkereskedelmet. Ennek következtében bizonyos ellentmondás érezhető a nemzetközi tőkebeáramlás felé való szokatlanul nagy nyitottság és az árubehozatal kevésbé liberális megközelítése között. Mivel Magyarország aránylag kis ország, és már jelentősen megnyitotta piacait (a külkereskedelem adja a GDP mintegy 40%-át), szinte bizonyos, hogy az országnak óriási előnye származna az egyoldalú liberalizációból.

Külkereskedelmi stratégia: fokozatos és egyenlőtlen liberalizáció

A központi tervgazdaság összeomlása. Az állam külkereskedelmi monopóliuma, valamint a konvertibilis valuta központi elosztása és a keményvalutában szerzett jövedelemek átadásának kényszere következtében nem volt sok lehetőség a kereskedelmi liberalizációra. Amikor 1987–1988-ban megszűnt a központi tervgazdaság, az állam külkereskedelmi monpóliumát is eltörölték. Mindazonáltal -- szemben a lengyelországi stabilizációs és átalakítási programmal – a magyar külkereskedelem és a valutaárfolyam-rendszer liberalizációjára fokozatosan került sor. Négy év alatt, évi 20–25%-os szakaszokban hajtották végre. Első lépésként 1989-ben felszabadították a tőkepiaci importot. A központi irányítás lebomlásával párhuzamosan a folyamat egyre gyorsult. 1990-ben megszűnt a félkész termékekre vonatkozó importkorlátozás, valamint (bár eléggé kényszeredetten és nem teljes körűen) számos, fogyasztási cikkre vonatkozó kvóta is.

Mindazonáltal a piacra való belépési korlátok hatalmasat változtak. 1987-ben még egyetlen ágazat sem volt kitéve importversenynek (sőt, semmilyen versenynek), míg 1990-ben már a hazai termékek mintegy 70%-ának volt importból származó versenytársa.

Liberalizáció regionális kereskedelmi egyezmények útján. A kedvezményes kereskedelmi egyezmények szintén jelentős erőt képviselnek a külkereskedelem liberalizációja terén. Ezek közül a két legjelentősebb a Társulási Szerződés (TSZ) és a Közép-európai Szabadkereskedelmi Egyezmény (CEFTA),[14] amely tagországai a 2000-es évek elejére tervezik a teljesen szabad kereskedelem bevezetését. Az EU-ból származó iparcikkek importja a magyarországi iparcikk-import 74%-át teszik ki. A CEFTA-ból és az EFTA-ból származó importtal együtt (1996-ra vonatkozóan) az importnak jóval több, mint 80%-a teljesen vámmentes lesz.

TSZ. Mivel Magyarország legnagyobb kereskedelmi partnere az EU, a kereskedelmi egyezmények közül messze a legjelentősebb az 1991-ben aláírt TSZ. Az 1992 márciusában hatályba lépett közbenső kereskedelmi megállapodás az EU-ból importált iparcikkek mintegy egyharmadánál szüntette meg a vámot (ezek főként a hazai ipar számára szükséges anyagok voltak). 1995-től kezdve viszont életbe léptek Magyarország vámkoncessziói is az iparcikkekre vonatkozóan: az EU iparcikkeinek vámtarifája évente 15%-kal csökken, egészen 2001-ig, amikor néhány kisebb jelentőségű kivétellel minden iparcikknek nulla lesz a vámtarifája.

[14] Az 1992-ben aláírt Közép-európai Szabadkereskedelmi Egyezmény hat állam (Cseh Köztársaság, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, az 1996-ban csatlakozott Szlovénia és az 1997-ben csatlakozott Románia) számára biztosít keretet a kétoldalú kapcsolatokhoz.

CEFTA. A CEFTA által támogatott kétoldalú egyezmények keretében végrehajtott vámtarifa-csökkentések mélyrehatóbbak és gyorsabbak voltak a TSZ keretében végrehajtottaknál.[15] 1997-ben az iparcikkek több, mint 90%-ára vonatkozóan magyar oldalról megszűnt a vám. (Az 1997. július 1-jén csatlakozott Románia vonatkozásában ez az arány 75%). A fennmaradó 10%-ra vonatkozóan (cipők, acél, papír, gumitermékek, gépjárművek) a vám 2001. január 1-jén szűnik meg.[16] Ennek ellenére a CEFTA-tagországok máris kedvezményes lehetőségeket élveznek, mivel a vámok jóval alatta maradnak a legnagyobb kedvezménye elve (MFN) keretében megállapítottaknak. A Cseh Köztársaság, Lengyelország, a Szlovák Köztársaság, Szlovénia és Románia vonatkozásában a vám jelenleg az MFN-vámtarifa 30%-a, 1999-ben további csökkenés, 2000-ben pedig a legtöbb vámtétel nullázása várható.

A preferencia nem korlátozódik az iparcikkekre: többoldalú preferenciák alapján a mezőgazdaságra is kiterjed, és kétoldalú megállapodások során meghatározott vámcsökkentések támogatják. Összességében a mezőgazdasági preferenciák mintegy 80%-ban érintik Magyarország és a többi CEFTA-tagország mezőgazdasági kereskedelmét, ami összességében az export esetében 482 millió dollárt, az import esetében 97 millió dollárt jelent.

A kereskedelmi liberalizáció időleges megtorpanása: az 1995-ös stabilizációs csomag. Az 1995-ös stabilizációs csomagban a költségvetés és a folyó fizetési mérleg együttes hiányának megfékezése érdekében olyan rövid távú intézkedések is szerepeltek, amelyek időlegesen eltértek a belföldi piacok fokozatos liberalizációjának stratégiájától, amely egyébként mindmáig jellemzi Magyarország gazdasági átalakulását. A csomagban 8%-os ideiglenes külön importvám szerepelt, amely alól csak az energia- és a gépipari import képezett kivételt.[17] A külön importvám mellett ad valorem vám és adminisztrációs illetéket valamint 25%-os áfát vetettek ki az importra, így a vámköltségek tényleges növekedése jóval magasabb volt. (A kirótt illetékek egyébként nem egyeztethetők össze a WTO és a GATT rendelkezéseivel, melyek tiltják, hogy az illeték összegét a vámhivatal által kezelt áru értékétől tegyék függővé). A többletköltségek 1995-ben voltak a legmagasabbak, amikor elérték az (egyébként vámmentes) import 15%-át, majd később fokozatosan csökkentek, és 1997 júniusában meg is szűntek.[18]

Nem vámjellegű korlátozások. A nem vámjellegű korlátozások (NTB) elszaporodása kedvezőtlen hatással volt a külkereskedelemre. Az NTB importlefedési aránya (tehát az NTB alá eső import aránya) mintegy 19,5%. Az ipari országok mércéjével mérve ez nem kiemelkedően magas (az EU-ban például 1994-ben, a WTO/GATT mezőgazdasági vámrendszer bevezetése előtt 16,5% volt). Bár Magyarországon az NTB szélesebb körű mint az EU-ban, sokkal kevesebb fajtája van. Magyarország leginkább az egyedi (nem automatikus) engedélykötelezettség előírásával és kvótákkal megvalósított mennyiségi korlátozásokat alkalmazza, melyek az NTB alá eső import mintegy 60%-át érintik.

Az NTB alá eső termékek között érzékeny iparcikkek (pl. textilfajták és ruhák), bizonyos vegyi anyagok, az acél és gépjárművek szerepelnek. Kétféle mennyiségi korlátozás létezik: az egyik egy kifejezetten magyar specialitás, a fogyasztási cikkek globális kvótája, a másik pedig az importengedély.

Fogyasztási cikkek globális kvótája. Az utóbbi időben végrehajtott enyhítések ellenére továbbra is meglehetősen hosszú a globális kvóta alá eső termékek listája. A kvótát 1991-ben 630 millió dollárban állapították meg, majd 750 millió dollárra emelték. Amikor az Uruguayi Fordulót követően 1995-ben a mező-

[15] Pontosabban szólva a CEFTA többoldalú és kétoldalú összetevőt is tartalmaz. A többoldalú összetevő a közösen megállapított preferenciákra, a kétoldalú pedig a két tagország által megállapított, a többiekre nem érvényes megállapodásokra terjed ki.

[16] Egyes kivételekkel: Lengyelország kérésére például a gépjárművek vámja egy évvel később, 2002. január 1-jén csökken nullára.

[17] A külön importvám 1996 júliusában 7%-ra, 1996 októberében 6%-ra, 1997 márciusában 4%-ra, 1997 második negyedévére 3%-ra csökkent, 1997. július 1-jén pedig megszűnt.

[18] Magyarország 6%-os vámilletéket szabott ki, amely 1996-ban 2%-ra csökkent. 1997. január 1-től a WTO-tagországokból származó import vonatkozásában megszűnt az illeték. Így a vámmentes import tényleges többletköltsége 1995-ben 15%, 1996 októberéig 10,75%, 1996 decemberéig 9,5%, 1997 márciusáig 7,5%, 1997 áprilisáig 5%, illetve 1999 júniusáig 3,75% volt.

gazdasági termékek kikerültek a kvóta alól, ez az összeg 518 millió dollárra csökkent. A kormány 1998-ban tovább szűkítette az importkvóta alá eső termékek körét, és idővel teljesen meg kívánja szüntetni ezt a fajta korlátozást, bár ennek határideje egyelőre nem ismeretes. A globális kvóta első ránézésre mindenkit a tervgazdaságra emlékeztet, születése pedig 1973-ra, Magyarország GATT-csatlakozásának idejére tehető. Egy magyar közgazdász a következő megjegyzést fűzte ehhez: „...a globális kvóta a magyar külkereskedelmi szabályozás utolsó nyíltan önkényes és egyértelműen protekcionista eleme."[19]

Úgy tűnik továbbá, hogy a kvóta feleslegessé vált eszköz, amelynek már kevés szerepe van. Egyes esetekben előfordulhat, hogy a mennyiségi korlátozásokat politikai-gazdasági megfontolásokkal magyarázzák. Ez igen valószínű például a gépjárművek esetében, amikor az átmenet első időszakában a külföldi működőtőke Magyarországra csábításának szándéka fontosabb volt, mint a tisztán gazdasági megfontolás.[20] Az ékszerekre vagy a halkonzervre vonatkozó globális kvótát azonban nem könnyű megmagyarázni. A globális kvóta gyors megszüntetése jelentős lépés lenne abba az irányba, hogy a külkereskedelem „kézi vezérlésének" utolsó maradványa is megszűnjön.

Export- és importengedélyek. A kereskedelem irányításának másik eszköze az export- és importengedély-kötelezettség bevezetése. Az export vonatkozásában az engedélykötelezettség bevezetésének összerűsége nem mindig egyértelmű. Nem számítva a fegyvereket és a közbiztonságot veszélyeztető egyéb termékeket, ezen a listán ártalmatlan mezőgazdasági termékek, bizonyos ércek, az arany és az ezüst szerepelnek. A mezőgazdasági termékek közül a libamájra és a kacsamájra EU-kvóták vonatkoznak. Ez azonban a többi termékre, például a durumbúzára nem érvényes. Összességében az export mintegy 6%-a esett 1998-ban a nem automatikus, engedélyköteles termékek kategóriájába.[21]

Ebben a kategóriában az importoldalon sokkal több termék található meg, bár százalékos arányban ezek az importnak viszonylag kis részét teszik ki.[22] A listán szerepelnek különféle halak és halból készült termékek, egyes vegyszerek, textilek és ruhák, bizonyos faáruk, cipők, nemesfémek, gépjárművek és fegyverek. Az engedélykötelezettség fenntartását nehéz megmagyarázni a hazai termelők védelmével. (Magyarországon nem termelnek kaviárt...). Ha az importengedélyeket a globális importkvóta adminisztrációja céljából alkalmazzák, akkor ez egy okkal több a globális kvóta eltörlésére.

Összességében tény, hogy bár egyes termékek jogosan esnek korlátozás alá (pl. fegyverek, veszélyes termékek, nemzeti kincsek), sok termékre ez nem igaz. Jelenlétük a listán lehetőséget ad extra profit képzésére és ezzel szükségtelenül bonyolítja a politikai légkört.

Az import megkülönböztetés eredménye: magasabb termelői és fogyasztói költségek

A kedvezményes kereskedelmi gyakorlat mindig a külső országok szállítóinak hátrányos megkülönböztetését eredményezi. A megkülönböztetés mértékét a legnagyobb kedvezmény elvén (MFN) alapuló vámtételek, illetve a kedvezményben nem részesülő partnerektől származó importcikkek vámköltségei határozzák meg. A kereskedelem hangsúlyának eltolódása a kedvezményt élvező partnerek irányába annál erősebb, minél nagyobb a kedvezmény mértéke, azaz az MFN és a kedvezményes vámtarifa különbözete.

Mivel az MFN vámtarifáknak az Uruguayi Forduló keretében meghatározott csökkentése lassabban halad mint a kedvezményes megállapodások vámtételeinek csökkenése, a megkülönböztetés mértéke (az átlagos MFN vámtétel – ami jelenleg iparcikkekre 8,2% – és a kedvezményes vámtételek különbsége) továbbra is jelentős. 1997-ben az EU- és az EFTA-import esetében a különbség 6,2% volt. A CEFTA alapí-

[19] Csaba (1998).

[20] A globális kvóta eltorlése bizonyos áruk esetén a multinacionális cégekkel kotött megállapodások miatt nehezen megoldható.

[21] Kulkereskedelmi, Ipari és Idegenforgalmi Minisztérium (1998).

[22] Ibid.

tó tagjaival szemben a különbség még nagyobb, 7,3%. Ennek eredményeként a kívülálló országból származó szállítók termékei csak abban az esetben lehetnek versenyképesek, ha a szállító költségei legalább 6%-kal alacsonyabbak az EU-szállítókénál, illetve 7%-kal a CEFTA-szállítókénál.

A különbség még akkor is számottevő marad, amikor az Uruguayi Forduló keretében megállapított vámkoncessziók érvénybe lépnek. Amikor például Magyarország 1995-ben csatlakozott a WTO-hoz, úgy döntött, hogy MFN vámtarifáit az EU hasonló tarifáinál jóval magasabb szinten állapítja meg. Az Uruguayi Forduló utáni súlyozott vámtarifa, illetve az iparcikkekre vonatkozó rögzített vám egyaránt kétszer akkora, mint az EU-ban (lásd a statisztikai melléklet 3.8. táblázatát).[23] A súlyozott MFN vámtarifáknál a legnagyobb különbség a szállítójárművek (10,6%) és a nem elektromos gépek (6,1%) kategóriájában tapasztalható. A mezőgazdasági termékeket nem számítva, amelyeknél a tényleges vámtételek nehezen becsülhetők meg, az EU és Magyarország rögzített tarifái közötti abszolút különbség valamivel kisebb.

A megkülönböztetés mértékének növekedése, amelyre az EU-val kötött egyezmények kereskedelmi összetevőjének érvénybe lépését (1992. március), illetve a CEFTA alapítását (1993) követően került sor, nem eredményezték a kedvezményes partnerek részesedésének számottevő növekedését a magyar importból. Részesedésük viszonylag állandó, az 1992–1997-es időszakra vetítve átlagosan 70% maradt. Ezért úgy tűnik, hogy a hátrányos megkülönböztetést általában követő kereskedelmi átcsoportosításra Magyarország esetében nem került sor.

Mindazonáltal a vámtarifák okozta hátrányos megkülönböztetés mértékét csökkenteni kellene. A nagy különbségek általában magasabb importárakat eredményeznek, ami különösen a fejlett iparcikkek esetében igaz, mivel itt a piacot általában két-három szállító uralja. Ha mindegyikük kedvezményes partnerországban működne, akkor a köztük fennálló verseny elegendő lenne az ár alacsonyan tartásához. Legtöbbször azonban külső országokból származó cégek is részt vesznek a versenyben. Ha csak egyikük származik EU-tagországból, akkor a magyar importőr valószínűleg annyival magasabb árat fizetne, amekkora különbség van az MFN és a kedvezményes vámtarifa között. Más szavakkal az EU-szállító (vagy magyarországi partnere) kapja meg az extra profitot az importcikk magyarországi felhasználói kárára. Mivel Magyarország MFN-tarifái magasabbak az EU hasonló tarifáinál, az MFN-tarifáknak az EU szintjére való csökkentése az EU-ban érvényes védelem szintjére csökkentené az extra profitot. Az intézkedés további eredményeként a magyarországi piaci feltételek közelebb kerülnének azokhoz, amelyek az EU-csatlakozás végrehajtása után jellemzők lesznek.

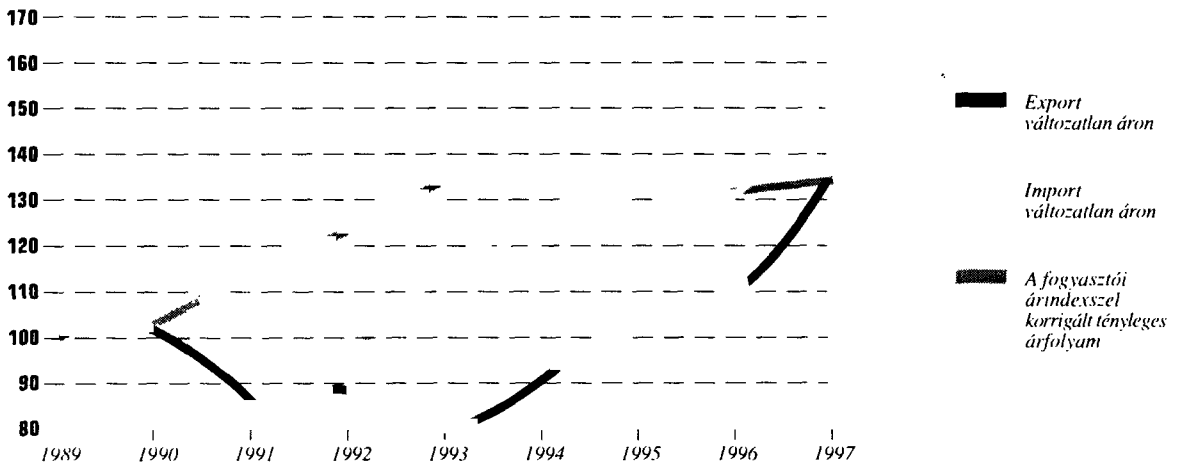
A KÜLKERESKEDELMI POLITIKA ÉS AZ EXPORTTELJESÍTMÉNY

Vajon Magyarország külkereskedelmi politikája milyen mértékben kapcsolható össze az exportteljesítménnyel? Empirikus tapasztalatok szerint az utóbbi két évtized sikertörténeteinek alapja minden egyes esetben a kifejezett exportközpontúság és az importkorlátozások alacsony volta vagy fokozatos enyhítése volt.[24] Magyarország azonban akkor regisztrálta a legmagasabb exportnövekedést, amikor a kereskedelmi liberalizáció az 1995-ös stabilizációs program következtében rövid időre megakadt. Másik érdekes jelenség, hogy az export növekedése egy évvel a forint 9%-os leértékelése előtt kezdődött meg. Ebből arra is következtethetnénk, hogy Magyarország kivételt képez a szabály alól.

[23] Tekintve, hogy az import összetétele 1989 óta jelentősen megváltozott, valóban kifogásolható megoldás az 1989-es importadatok felhasználása a vámtarifa-súlyozások kiszámításához. A későbbi időszakra számított súlyozás minden bizonnyal másként alakulna. Mivel azonban 1996-ban az iparcikkek egyszerű átlagos MFN vámtarifája 1,7-szer volt magasabb, mint az EU-ban (8,7%, illetve 5,0%), az általános következtetés megállja a helyét.

[24] Lásd Sachs és Warner (1995).

3.2. ábra: A forint tényleges reál-árfolyama és a külkereskedelem fejlődése (1989-1997) (1989=100)



Forrás: International Financial Statistics, valamint a Világbank becslése

Az egyik lehetséges magyarázat az, hogy Magyarország valójában úgy vonzotta a külföldi befektetőket, hogy megóvta őket a külkereskedelmi politika hirtelen „széllökéseitől". Az exportőrök a vámvisszaigénylési rendszer miatt gyakorlatilag figyelmen kívül hagyhatták az exportcikkekhez szükséges importanyagok vámtarifáját, a tőkeeszközök importjának vámmentességéről pedig egyéb intézkedések gondoskodtak. Ha egy befektető meg akarta kerülni a sok terhet jelentő vámolási eljárást, akkor igénybe vehette a Magyarország vámterületén kívül eső de jure szabadkereskedelmi területek egyikét. Ezzel a lehetőséggel rengeteg befektető élt is. A szabadkereskedelmi területeken működő cégek aránya az exporton belül az 1995-ös 11%-ról 1996-ban 19%-ra, 1997-ben pedig 26%-ra emelkedett.[25] A külföldi feldolgozást is beleszámítva a magyar külkereskedelmi politika viharától védett forrásokból származott az export összesen 47%-a.[26] Ez azt mutatja, hogy a külföldi cégekkel szembeni liberalizmus jelentősen hozzájárult az export növekedéséhez.

Másrészt azonban úgy tűnik, hogy az 1995-ös stabilizációs csomag külkereskedelmi vonatkozásai negatívan érintették a kis- és középvállalkozások exportját. Ezen cégek közül az importot igénybe vevők a magasabb importköltségek következtében veszteségeket szenvedtek. Bár a visszaigénylési rendszer lehetővé tette számukra az import különvámjának visszatérítését, e mechanizmus igénybevétele meglehetősen költséges volt, és a vámügyintézés szempontjából sokkal nagyobb adminisztratív terhet rótt rájuk. A tranzakciós költségek olyan magasak lehettek, hogy már nem érte meg az erőfeszítést az importcikkek később exportált részére járó visszatérítésért folyamodniuk. Így ez a lehetőség kis cégek számára általában nem volt vonzó.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS FŐBB AJÁNLÁSOK

Tekintve, hogy Magyarország látványos sikereket ért el a rendkívül erős EU-piaci exportversenyben, a lehető legjobb csatlakozás előtti stratégia a jelenlegi irány tartása. A gazdasági reformok valódi üzletbarát környezetet teremtettek. A szolgáltatások megfelelően támogatják a külkereskedelmi tevékenységet. A

[25] A szerző számításai Hamar (1998), illetve a Kereskedelmi, Ipari és Idegenforgalmi Minisztérium (1998) adatai alapján.

[26] A külföldi feldolgozáson alapuló export aránya 21% volt. Lásd Kereskedelmi, Ipari és Idegenforgalmi Minisztérium (1998).

bankszektor láthatóan erős és stabil. Az infláció nemrégiben egy számjegyűre csökkent, és a jelenlegi gazdaságpolitika biztosítja a további csökkenést. A kedvezményes és az MFN-partnerektől származó iparcikkek importvámja megszűnt, illetve jelentősen csökkent.

A hazai és külföldi tulajdonú magyar cégek versenyképességének megőrzését végső soron az import, illetve a belföldi források által keltett hazai verseny biztosítja. Ez viszont döntő mértékben függ a liberális kereskedelmi és beruházási szabályozóktól. Bár Magyarországon a beruházási szabályozók liberálisak, a piaci hozzáférés feltételei az MFN-szállítók számára feleslegesen kedvezőtlenek. Egy jó csatlakozási előtti stratégiának fel kellene vállalnia az MFN-kereskedelmi szabályozók liberalizációját, illetve az EU-éval megegyező vámtételek megállapítását az MFN-iparcikkek vonatkozásában. Az illetékeseknek emellett csökkenteniük kellene a nem vámjellegű korlátozások hatálya alá eső termékek körét is.

Nem vámjellegű korlátozások. Az átmenetet végrehajtó közép-európai országokhoz viszonyítva Magyarországon magas arányú az importcikkek nem vámjellegű korlátozása (NTB). A fogyasztási cikkek globális kvótáját el kellene törölni, mivel ez a verseny csökkentése révén magasabb importárak megfizetésére kényszeríti az importcikkek felhasználóit, és hozzájárul a védelemért való lobbizáshoz is.

A kormánynak emellett mind az import, mind az export vonatkozásában felül kellene vizsgálnia a nem automatikus engedély-kötelezettséget. Az EU-tagság feltételeihez való igazodás megkönnyítése és a csatlakozás előtti időszak gazdasági növekedésének elősegítése érdekében meg kellene fontolni az EU iparcikkekre vonatkozó (lehetőleg az Uruguayi Forduló utáni) MFN-vámtételeinek átvételét. Ennek eredményeként az iparcikkekre vonatkozó átlagos (egyszerű) MFN-vámtétel 8%-ról mintegy 4%-ra csökkenne.

Ez a lépés számos előnnyel járna az ország számára: kiegyenlítené az MFN-szállítók esélyeit Magyarországon, illetve az EU-piacokon; egyszerű és könnyen megvalósítható; nagyon kis (várhatóan zéró) ellenállásra lehet számítani az importversenyben érintett ágazatok részéről, amelyeknek már ma is rendkívül erős EU-versenytársakkal kell megküzdeniük; ellensúlyozná a működőtőke-behozatal lassulását, amely a szabadkereskedelmi zónák vonzerejének fokozatos csökkenését kíséri,[27] végül pedig nem kellene a szabályozók változásáról hivatalos értesítést küldeni a WTO-nak – Magyarország egyszerűen, a törvényben szereplő – a rögzített vámtételek módosítása nélkül is az EU által alkalmazott – szintre csökkenthetné a fenti vámtételeket.

[27] Magyarország alkalmazkodott a származási helyek kumulációjára vonatkozó páneurópai rendszerhez, amely 1998 végére mindenfajta vámvisszaigénylési mechanizmust megszüntetett. Amennyiben egy szabadkereskedelmi területekről származó termékhez felhasznált anyagok importvámját visszaigénylik, a termék elveszíti kedvezményes pozícióját a páneurópai piacokon (melyek közé tartoznak az EU, az EFTA, a NAFTA, Bulgária és a balti államok piacai).

4. A PÉNZÜGYI SZEKTOR FEJLŐDÉSE

BEVEZETŐ

A pénzügyi szektor átalakításában Magyarország élen jár az úgynevezett átmeneti gazdaságok között, s manapság Közép- és Kelet-Európa egyik legfejlettebb pénzügyi szférájával rendelkezik. A bankokat és a biztosítókat rendbetették, feltőkésítették és többnyire komoly külföldi stratégiai befektetőkkel privatizálták. A banki saját tőke több mint 80%-a magántulajdonban van; a bankok 60%-ban, a biztosítók 90%-ban, a brókerházak 70%-ban külföldi pénzintézetek tulajdonában vannak. Az intézményi befektetők (pl. befektetési alapok, nyugdíjpénztárak) száma az utóbbi öt évben folyamatosan növekedett. A magyar részvénypiac mérete és likviditása szintén rendkívül megnőtt. Magyarország emellett jelentős eredményeket ért el a magyar és az uniós pénzügyi törvények és szabályozók összehangolásában. Nem túlzás azt állítani, hogy a pénzügyi szektor átmenetének legfőbb kérdései nagyrészt megoldódtak.

A magyar pénzügyi rendszer átalakulása azonban még nem teljes. Bár a bankrendszer sokat javult mind a kínált szolgáltatások, mind az eszközök minőségét illetően, mérete az elmúlt évtizedben alig növekedett (4.1. táblázat), s szinte kizárólag a legnagyobb cégek számára nyújt hitelt. A közép- és kisvállalkozások, a mezőgazdasági vállalatok, háztartások és az önkormányzatok továbbra is igen nehezen jutnak finanszírozási forrásokhoz. A biztosítási ágazat ugyan növekedett az eredetileg parányi méretéhez képest, de nemzetközi összehasonlításban ma is kicsi, amit a GDP 4 %-át kitevő 1998-as eszközállománya is jelez. Végül pedig a részvénypiac tényleges mérete (a mobil tőkeállomány) mindössze a GDP 12%-ának felel meg, ha leszámítjuk a nagy stratégiai befektetők kezében lévő részvényeket, illetve az állam maradék részvénycsomagjait. Tény továbbá, hogy a részvénypiac meglehetősen csekély szerepet tölt be a cégfinanszírozásban (1996 és főként 1997 kivételével) – a piaci kapitalizáció növekedése így elsősorban a privatizációnak és az árfolyamok változásának, nem pedig új részvények megjelenésének köszönhető.

4.1. táblázat: A pénzintézetek eszközállománya és a piaci kapitalizáció (1990-1998) (a GDP százalékában)

	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bankok	79,9	74,1	70,4	65,8	65,6	66,3	65,5
Biztosítók	2,9	3,2	3,4	3,5	4,2	4,1	n.a.
Egyesületek	0,0	0,6	1,1	1,2	1,8	2,9	3,3
Nyugdíjpénztárak	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,7	1,3
Piaci kapitalizáció	0,8	12,9	20,2	21,8	34,7	59,9	53,4
Részvények	0,8	2,3	4,2	5,8	12,4	35,8	29,5
Kötvények	0,0	10,6	16,1	15,9	22,3	24,1	23,9
Államadósság		90,4	88,2	86,4	72,8	63,9	60,3

Forrás: Magyar Nemzeti Bank, Költségvetési Értékpapírtőzsde, Pénzügyminisztérium

A magyar pénzügyi szektor mai hiányosságai nagyrészt a fejlődés velejárói. Időbe telik, míg a bankok és az intézményi befektetők az érettebb piacgazdaságoknál megszokott szintre fejlődnek, új pénzpiaci termékek jelennek meg, a vállakozások és egyéb kölcsönigénylők pedig diverzifikált finanszírozási lehetőségeket alkalmaznak. A szabályozási és intézményi kereteket azonban alaposan tovább kell fejleszteni, hogy a pénzpiac nagyobb szerepet játsszon a gazdasági növekedésben, és javuljon ellenálló képessége a külső sokkhatásokkal és ingadozásokkal szemben. Emellett arra is szükség van, hogy a szabályozórendszer az EU-normákkal teljes összhangba kerüljön.

A BANKSZEKTOR FEJLŐDÉSE AZ ELMÚLT ÉVTIZEDBEN

Háttér

A tervgazdaság reformja az iparban és a mezőgazdaságban már a 70-es évek elején megkezdődött, de a pénzügyi szektor a 80-as évek végéig a kormány szigorú ellenőrzése alatt maradt. A rendszer általános korszerűsítése 1987-ben kezdődött meg, amikor megszűnt a biztosítási monopólium, és kétszintű bankrendszert vezettek be. Ennek keretében három állami bankot (Magyar Hitelbank, Kereskedelmi és Hitelbank, Budapest Bank) hoztak létre a központi bank kereskedelmi banki funkcióinak ellátására. Az első három évben a rendszer mind a szektor eszközállományát, mind az intézmények számát tekintve gyorsan növekedett, de hiányzott a bankok közötti verseny és az ágazati koncentráció is igen erős maradt.

A szolgáltatás minősége azonban messze elmaradt a piac növekedésétől, ami aláásta a bankok prudens pénzpiaci közvetítő képességeit. A 90-es évek elején az ágazatot a következő hatások sújtották: (i) az örökölt behajthatatlan követelések, (ii) a bankok alacsony kezdeti kapitalizációja, (iii) eltúlzott profit kimutatás (pl. be nem folyt kamatok bevételként történő elszámolása és elégtelen céltartalékolás miatt), amelyet adók és osztalékok formájában az állam bezsebelt, (iv) politikai befolyás a hitelek odaítélésében, (v) jól felkészült banki szakemberek hiánya, (vi) a modern banki infrastruktúra hiánya, végül (vii) gyenge prudenciális szabályozás és felügyelet.

Az átmenet kezdetén komoly sokk érte a magyar reálgazdaságot, melynek negatív hatásai átgyűrűztek a bankszektorba is. A hagyományos KGST-export hirtelen és drasztikusan visszaesett, és a jobb minőségű importcikkek elárasztották a belföldi piacokat. A cégek jövedelmezősége erősen lecsökkent, s emiatt nem fizettek a bankoknak és egyéb hitelezőknek. A 90-es évek elején bevezetett törvénymódosítások felszínre hozták a bankszektor problémáit. Az 1991-ben életbe lépett új banktörvény olyan alapvető prudenciális szabályokat vezetett be, mint a hitelállomány osztályozása, kötelező kockázati céltartalékképzés vagy a kiemelt kockázatokra vonatkozó plafon. Az új számviteli törvény pedig a sokkal szigorúbb nemzetközi számviteli szabályozást érvényesítette. A bankok nagy többsége azonban nem tudott megfelelni a szigorúbb szabályoknak. Miközben az ágazat gyenge pontjai egyre inkább láthatóvá váltak, a kormány 1992-ben rendkívül kemény csődtörvényt vezetett be, amely kezdetben a 90 napnál régebben lejárt tartozások esetére a csődeljárás automatikus megindítását írta elő. Ez a bankokat arra kényszerítette, hogy felhagyjanak a visszafizetetlen kölcsönök lejáratkor történő továbbgörgetésével.

Amikor a vállalati szektor banktartozásai az egekig szöktek, egyértelművé vált, hogy a rendszer a kormány beavatkozása nélkül nem képes talpon maradni. Az első két intervenció – az 1991-es garanciaprogram és az 1992-es hitelkonszolidáció (lásd a 4.1. keretet) – sem méretét, sem tartalmát tekintve nem bizonyult elégségesnek, és nem tudta megoldani a bankrendszer alapvető problémáit. Ezek a beavatkozások sem vezetőváltást, sem a tevékenység reformját nem kényszerítették ki, miközben mintegy 120 milliárd forintot (a GDP 4%-át) emésztettek fel. Ez hibás jelzés volt a bank- és a vállalatvezetők felé, akik úgy vélték, a mentő intézkedések számukra semmibe sem kerülnek.

A kormány, tanulva a korábbi beavatkozásokból, 1993-1995-ben egy újabb szerkezetátalakítási programot hajtott végre, az ún. Bank- és Adós Konszolidációs Programot. Ez a program jóval szigorúbb szabályokat alkalmazott a bankokra vonatkozóan, előírta az irányítórendszerek, a szervezet és a működés korszerűsítését, valamint a kockázati céltartalék teljes feltöltését. A hitelelbírálási, kockázat- és eszközminősítés eljárásait korszerűsítették, és egyes esetekben a vezetés leváltására is sor került. Végül pedig a kormány stratégiát készített az állami tulajdonú bankok komoly stratégiai befektetők számára történő eladására.

1993 után a feltőkésítést követő privatizáció lett Magyarországon a bankkonszolidáció fő eszköze. Ez a megoldás nem volt olcsó: 1991 és 1998 között több menetben mintegy 650 milliárd Ft behajthatatlan követelést rendeztek, összesen 460 milliárd Ft költséggel (a GDP 10%-a), általában konszolidációs államkötvények segítségével. Bár ez a költség később, a privatizáció során részben megtérült,[1] megalapozott érvek szólnak amellett, hogy Magyarország számára az ár túl nagy volt, figyelembe véve a megoldás ún. erkölcsi kockázatát.[2] Sajnos azonban más megoldás is sokba került volna, és aligha lehetett volna elkerülni az erkölcsi kockázatot, akármilyen bankkonszolidációs megoldást is választanak. Mindazonáltal a program sikeres volt, 1997 végére néhány szakosított pénzintézet (a fejlesztési bank, az export-import bank és a jelzálogbank) kivételével minden bank magánkézbe került. Az a tény, hogy az újonnan privatizált bankok többsége megfelelő tőkeállománnyal és színvonalas vezetéssel rendelkezik, alátámasztja azt a következtetést, hogy a stratégiai befektetők részére történő privatizációval egybekötött rehabilitáció hatékony módja a bankrendszer átalakításának.

4.1. keret: A bankszektor szerkezetátalakítása – kihívások és válaszok

1987-1991 **A fejlődés korai szakasza**

A bankszektor euforikus növekedése, amelyet a problémák erősödő jelei kísértek: (i) a banki szabályozás, vezetői szakértelem, tulajdonosi irányítás és elszámoltathatóság hiánya, (ii) elavult információs rendszerek, (iii) az állami vállalatok rendkívül nagy finanszírozási igényei, (iv) kötelező, a kormány által előírt kölcsönök folyósítása állami vállalatok számára.

1991 **Visszamenőleges hatályú garancia**

Kihívás: kiderül, hogy a behajthatatlan követelések mintegy 20 milliárd Ft-ot tesznek ki

Diagnózis: a veszteség az előző rendszertől örökölt export-importszerződések következménye.

Megoldás: a kormány visszamenőlegesen garanciát vállal a kérdéses szerződések vonatkozásában. Ezt a garanciát a bankok azonnal érvényesítik, és leírják a behajthatatlan követeléseket.

1992 **Hitelkonszolidáció és a rossz hitelek kivásárlása**

Kihívás: kiderül, hogy a behajthatatlan követelések további mintegy 103 milliárd Ft-ot tesznek ki.

Diagnózis: a veszteség oka néhány örökölt behajthatalan követelés, illetve az állami vállalatok fizetésképtelensége.

Megoldás: a kormány megtisztítja a bankokat a behajthatatlan követelésektől: a névérték 90%-át kifizeti, míg 10%-ot a bankok maguk kénytelenek állni. A behajthatatlan követeléseket egy újonnan létesített állami szervezet veszi át, amely piacközpontú megoldás keresésére kapott felhatalmazást.

1993–1996 **Bank- és adóskonszolidáció**

Kihívás: a legtöbb nagybank fizetésképtelen. A banktartozások mellett a vállalatok óriási adó- és TB-tartozásokat halmoztak fel. A minősített eszközállomány 200–300 milliárd Ft-ra becsülhető.

Diagnózis: a hátralékokért a termelővállalatok vezetése, a minősített eszközállományért (hitelek és befektetések) pedig a bankok vezetése a felelős. Gyenge a bankok külső és belső ellenőrzése, és a szabályokat nem tarttatják be.

Megoldás: rendezési program (közismert nevén a bank- és adóskonszolidáció) mintegy 300 milliárd Ft összegben. (Egyidejűleg egy tucat nagyvállalat kozvetlen átszervezése, mintegy 50 milliárd Ft költséggel.) A programban való részvétel önkéntes, 7 állami és egy magánbank jelzi részvételi szándékát. A program legfontosabb elemei: (i) szerződés a bankok vezetésével alapos uzleti reorganizációs program kialakítására, (ii) az eszközök minősítése BIS-szabványoknak megfelelően, (iii) a bankok feltőkésítése: 1994. január 1-ével 0, majd 1995 végéig 8% tőkemegfelelés elérése, (iv) a problémás eszközök és egységek leválasztása: „jó" és „rossz" bankok szétválasztása, (v) a „jó" bankok megerősítése és felkészítése a privatizációra, (vi) a „rossz" bankok prottóliójának átadása egy e célra létrehozott ún. „work-out" (kétes követeléseket kezelő) leányvállalatnak. A problémás bankok vezetését lecserélik. A bankok szerkezetátalakításának és feltőkésítésének végső szakaszában kiemelt szerepet kapnak a stratégiai befektetők.

[1] A bankprivatizációból 1994 és 1997 között a GDP mintegy 1%-át kitevő bevétel származott. Stratégiai magánbefektetők további, összesen a GDP 0,7%-ával egyenértékű összeget fektettek be részvényekbe, betartva az előírásokat (Várhegyi, 1997).

[2] A bankok vezetése kapott megbízást a veszteségek felmérésére; nekik pedig érdekukben állt a veszteségek eltúlzása, hogy a szükségesnél nagyobb állami tőkeinjekciót kaphassanak.

1997–1998 **Bajban egyes magánbankok**

Kihívás: 1997 februárjában bajba kerül a Postabank, az egyik többségi magántulajdonú nagybank. A bank az 1997-es évben, több kormánybeavatkozás ellenére (pl. 14 milliárd Ft közvetlen tőkeinjekció, illetve a tartalékra és a tőkefedezetre vonatkozó rendelkezések alóli felmentés) sem volt képes stabilizálni működését. 1998 júniusában mélyreható szerkezetátalakítás kezdődött. Ugyanekkor a Reálbank (egy kisebb magánbank) is fizetőképességi problémákkal küszködött.

Diagnózis: a rossz banki portfólió okai: súlyos vezetési hiányosságok, gyenge belső prudenciális szabályok, a tulajdonosi kontrol hiánya, gyenge felügyelet és könyvvizsgálat. A megosztott tulajdonosi szerkezet nem biztosít komoly ellenőrzést a vezetés felett. Az 1997 végén a második legnagyobb magyar bankként számon tartott Postabank túl nagy ahhoz, hogy csődeljárásban felszámolják, és szerkezetátalakítás nélkül nem értékesíthető. Ezért az állami beavatkozás és a bank (legalább ideiglenes) állami tulajdonba vétele elkerülhetetlen.

Megoldás: a bank vezetését leváltják, és a bankot feltőkésítik. A veszteségek és a bank [illegible] költségei összesen mintegy 150 milliárd Ft-ot tesznek ki. 1998 második felében folytatódik a mélyreható szerkezetátalakítás; többek között az eszközök újraosztályozásával, és a jó, illetve rossz eszközállomány kettéválasztásával. 1998 végén az Országos Betétbiztosítási Alap (OBA) átveszi és feltőkésíti a Reálbankot, mintegy 3 milliárd Ft költséggel. A bank [illegible] és eladása később meghiúsul, ezért az OBA 1999 elején a bank felszámolását indítványozza.

A bankok általában erős befektetők, többnyire nagy külföldi pénzintézetek kezébe kerültek (4.2. táblázat). Ez alól csak az OTP és a Postabank képez kivételt, mivel ezek nyílt (OTP), illetve zártkörű (Postabank) eladással kerültek magánkézbe. A kereskedelmi bankok állami részvényeit maradéktalanul eladták, kivéve a Budapest Bank és a Kereskedelmi és Hitelbank kisebbségi részvénycsomagját. A Postabank az 1997-1998-as feltőkésítés során ismét többségi állami tulajdonba került.

4.2. táblázat: A pénzintézetek eszközállománya, piaci kapitalizáció (1990-1998) (a GDP százalékában)

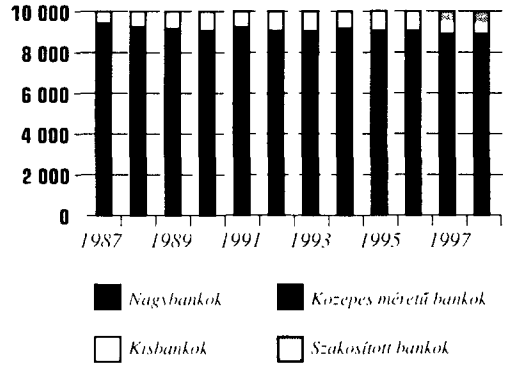
Bank	Kulfoldi befektető (1998. június)	Külföldi érdekeltség (%)
OTP		
Országos Takarékpénztár	Kulföldi befektetők (Németország)	31,7
MKB		
Magyar Külkereskedelmi Bank	Bayerische Landesbank Girozentrale	66,9
	Deutsche Investors- und Entwicklungs GmbH.	8,0
	Bank für Arbeit und Wirtschaft AG.	10,4
	Más külföldi befektetők	14,7
K & H		
Kereskedelmi és Hitelbank	Irish Life plc.	23,1
	Kredietbank N.V.	23,1
	EBRD	18,2
CIB		
Közép-európai Nemzetközi Bank	Comit Holding International S. A.	
	- Banca Commerciale Italia Group -	95,0
	Credit Bank of Japan, Ltd.	5,0
ABN Amro	ABN Amro Bank N.V., Amsterdam	99,7
BB		
Budapest Bank	EBRD	32,6
	General Electric Capital Corporation	27,6
	Más külföldi befektetők	9,7
Unicbank	Raiffeisen Banking Group Austria	95,2
Bank Austria Creditanstalt Hungary Co.	Creditanstalt AG., Austria	100,0

Forrás: Banki és Tőzsdei Almanach, 1997-1998

A bankrendszer jelenlegi struktúrája és teljesítménye

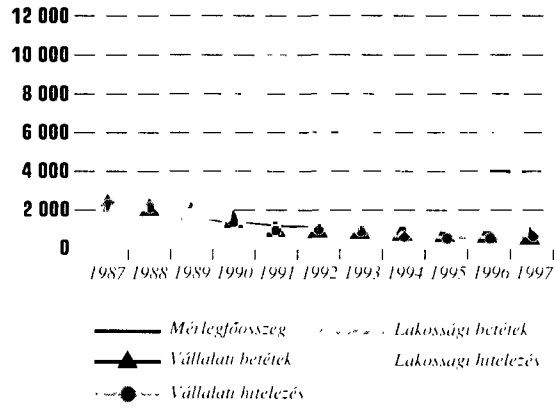
1997 végén a bankrendszer összesen 36 kereskedelmi bankból, 7 szakosított bankból (2 fejlesztési bank, egy jelzálogbank, 3 ingatlanbefektetési és egy export-import bank) és mintegy 250 takarékszövetkezetből állt. Bár a bankszektor eszközállományának mintegy 40%-a továbbra is a három legnagyobb bank (OTP, MKB, K&H) kezében van, a verseny a bankszektor minden területén érezhetően erősödött. Mind a nagybankok piaci részesedésének csökkenése (4.1. ábra), mind a koncentráció, az ún. Herfindhall-index csökkenése (4.2. ábra) a verseny erősödését jelzi, ami különösen a lakossági szolgáltatások körében érezhető. Az OTP részesedése például a lakossági betétek területén az 1987-es 95%-ról 1997-re mintegy 50%-ra esett vissza. 1997 végére emellett több mint kétmillió bankkártya volt használatban, a pénzkiadó automaták száma pedig 1500 fölé emelkedett.

4.1. ábra: Piaci részesedés a bankok mérete szerint (az összes eszköz százalékában)



Forrás: Magyar Nemzeti Bank

4.2. ábra: Piaci koncentráció – Herfindhall-index



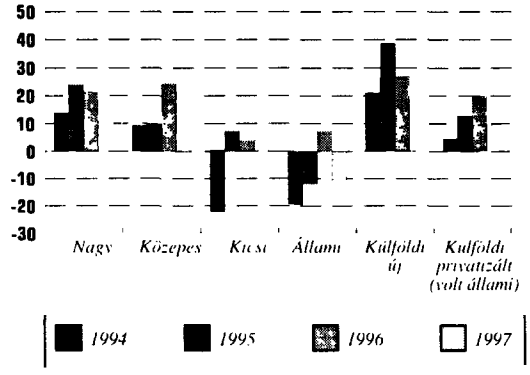
Forrás: Magyar Nemzeti Bank

A magyar bankrendszer az utóbbi időben egyre szélesebb körben és egyre jobb minőségben látja el pénzügyi közvetítő szerepét. Több bank is új piacokat igyekszik szerezni, felismervén, hogy a meglévő ügyfélbázis kiszélesítése nélkül növekedési lehetőségeik erősen korlátozottak. Mint fentebb is említettük, sokan beléptek a lakossági szolgáltatások piacára, és igyekeznek igéretes új ügyfeleket szerezni maguknak a második hullámban alapított új cégek közül. Az ügyfelek számára ma már jobb fizetési feltételek, gyorsabb üzletmenet és eljárások állnak rendelkezésre. A terminálokon keresztül elérhető elektronikus szolgáltatások jelentősége szintén nőtt. A nagybankok stabilabb pénzügyi helyzetét a pénzvilág is elismeri: a Moody's 1998 júliusában bejelentette, hogy javította a Budapest Bank, a K&H, az MKB és az OTP hitelképességi mutatóit. (Nem biztos azonban, hogy a kisebb bankok képesek lesznek állni az erősödő versenyt, ezért nem zárhatók ki esetleges további összeolvadások sem.)

A bankok főbb hatékonysági mutatói a külföldi stratégiai befektetők által újonnan alapított bankok erejét jelzik. Ezeknél a bankoknál a tőkemegtérülési ráta és az egy alkalmazottra jutó eszközállomány (amely a munkaerő termelékenységének mérőszáma) messze meghaladja az összes többi bankét, a legrosszabb teljesítményt pedig az állami kézben maradt bankok nyújtják (4.3. és 4.4. ábra). A magánkézbe adott bankok jövedelmezősége javult, de még mindig nem éri el a külföldi befektetők által alapított bankokét, és bizonyára el kell telnie még egy kis időnek, mire hasonló teljesítményt tudnak nyújtani. A privati-

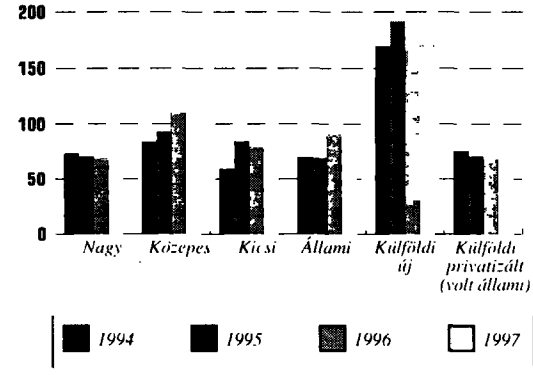
zált bankoknak nemcsak munkaerőproblémákat kellett megoldaniuk, hanem a vezetési rendszer megerősítése érdekében jelentős technológiai befektetéseket is végre kellett hajtaniuk, sőt, ki kellett alakítaniuk azokat a kapacitásokat is, amelyekre az új piacokon (pl. lakossági szolgáltatás) való sikeres verseny érdekében volt szükség. Ezek ismeretében már érthetőbb, hogy a privatizált bankok átlagos működési költségei miért magasak még mindig (az eszközállomány 4%-át teszik ki, ami az OECD-átlag kétszerese), és hogy 1997-ben miért csökkent e bankok átlagos tőkemegtérülési rátája.

4.3. ábra: Tőkemegtérülési ráta



Forrás: Magyar Nemzeti Bank

4.4. ábra: Egy alkalmazottra jutó eszközállomány



Forrás: Magyar Nemzeti Bank

Bár a volt állami bankok privatizációjának hatása egyelőre nem tükröződik a költséghatékonyságban és a nyereségességben, fontos megjegyezni, hogy pénzügyi helyzetük igen stabil, amit az eszközminőség javulása és a tőkemegfelelési mutató növekedése is jelez. A minősített eszközök aránya (a hitelek, a befektetések és az ún. mérlegen kívüli tételek együttesében) az 1993. évi 27%-ról 1998-ra 7%-ra csökkent. A kétes és a rossz hitelek aránya (ez a két legrosszabb kategória) a teljes portfólión belül folyamatosan csökkent: míg 1993-ban ez az arány 26% volt, 1998-ban már csak 3%, ami jól mutatja, hogy a privatizált bankok hitelezési stratégiáját politikai tényezők nem befolyásolják. A kockázattal súlyozott tőkemegfelelési ráta a nagybankoknál (melyek döntő többsége már magánkézben van) az 1993. évi 7%-ról 1998-ra 13%-ra nőtt. Bár ez a mutató még mindig alacsonyabb mint a közepes (általában újonnan alapított) magánbankok átlagosan 17%-os rátája, a növekedés azt jelzi, hogy a privatizált bankok élvezik a külföldi stratégiai befektetők szilárd támogatását.

Erőforrás-mobilizáció és -allokáció a bankrendszerben

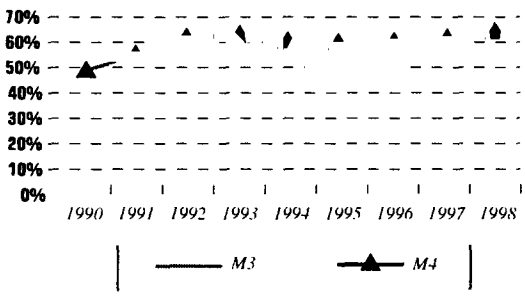
A bankrendszer szerkezetének és hatékonyságának 1995 után bekövetkezett javulása időben egybeesett a költségvetés megszigorításával (lásd az 1. és a 2. fejezetet), ami igen gyors változásokat okozott a pénz- és hitelkínálatban, valamint a kamatokban. A 4.5 ábrán látható, hogy 1992 és 1995 között a magas inflációs ráta és a negatív reálkamat a banki erőforrások alacsony mozgósításához vezetett, amire egyébként abból is következtetni lehet, hogy az M3 GDP-hez viszonyított aránya meredeken (60%-ról 50%-ra) csökkent. A magánszektornak nyújtott bankhitelek aránya ugyanekkor még meredekebben csökkent, mivel a bankok óriási mértékben növelték államkötvény befektetéseiket.

A bankok azért választották ezt a stratégiát, mert az állampapírok nominál- és reálkamata rendkívüli módon megemelkedett, és gyakran túllépte az átlagos hitelkamatszintet (4.5. ábra). További vonzerőt kölcsönzött az állampapíroknak az is, hogy a vállalati szerkezetátalakítás és a bankkonszolidáció közepette

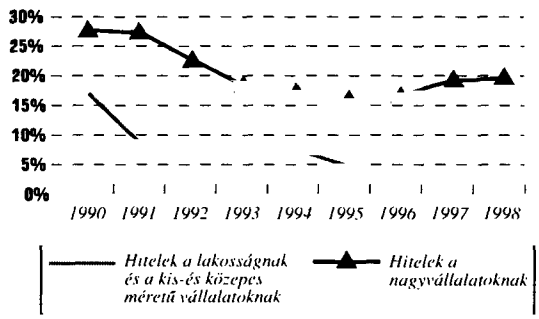
igencsak kockázatossá vált hiteleket kihelyezni a vállalatokhoz. A szokatlan kamatstruktúra kialakulásában egyaránt szerepe volt a tetemes költségvetési deficit finanszírását célzó állami hitelfelvételeknek, a bankrendszerben érvényesülő gyenge versenynek és az államkötvény-piac kezdetlegességének. Az OTP például továbbra is monopolhelyzetet élvezett mind a lakossági betétek, mind az államkötvények piacán; alaposan kihasználta az alacsony betéti és a magas államkötvény kamatok közötti jelentős különbséget. Ugyanebben az időszakban kezdték a bankok elveszíteni forrásaikat, amit az M3 és az M4 közötti egyre szélesebb olló is jelez (az M4 az M3 mellett tartalmazza a bankszektoron kívül tartott államkötvények és nemzeti banki kötvények együttes összegét is).

4.5. ábra: Pénzállomány, hitel, kamat és kamatrés

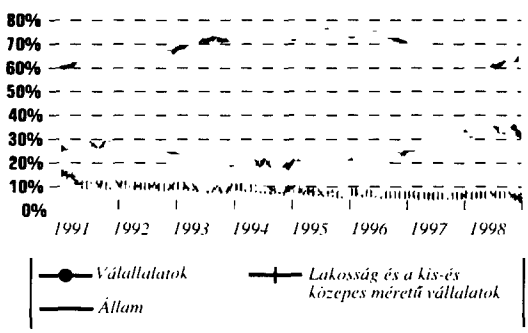
1. Pénzállomány-mutatók (M3 és M4)



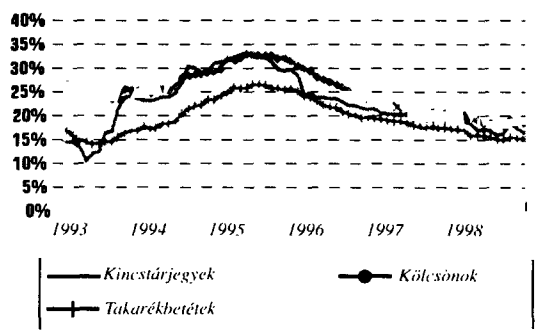
2. Hitelek a vállalatoknak és a lakosságnak (a GDP %-ában)



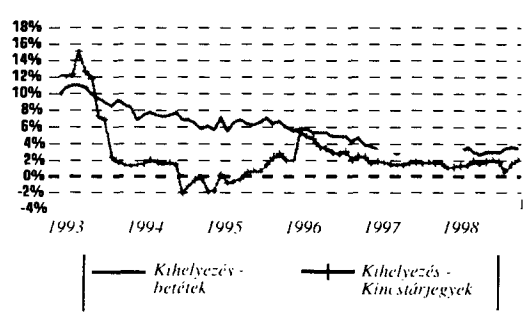
3. Hitelek az államnak, a vállalatoknak és a lakosságnak (az összes hitel %-ában)



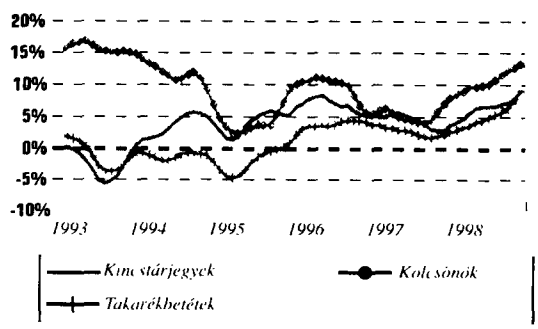
4. Nominális kamatlábak, 1993-98 (12 havi átlagok, éves %-ban)



5. Kamatrés 1993-98 (%)



6. Reálkamatlábak, 1993-98 (12 havi átlagok, éves %-ban)



Forrás: Magyar Nemzeti Bank

Az 1995-ben végrehajtott költségvetési kiigazítás és az ezzel egyidőben végbement államkötvénypiaci fejlődés eredményeként fokozatosan csökkentek az állam kölcsönfelvételi költségei, és kezdett kialakulni a normális kamatszerkezet. Az értékpapírpiac fejlődését a külföldi befektetők megjelenése és néhány olyan intézményi módosítás tette lehetővé, amelyek javították a hazai, nem banki befektetők hozzájutását állampapírokhoz.[3] 1998 elején a külföldi kézben lévő magyar államkötvények aránya a GDP 4%-át, azaz a bankszektoron kívül elhelyezett államkötvényeknek csaknem egyharmadát tette ki.

A bankok erőforrás-mozgósításának romlása megállt, a betétek reálkamatai emelkedtek, a bankrendszer stabilitásába vetett bizalom nőtt, a bankok lassan kezdték államkötvény vásárlás helyett vállalati kölcsön formájában kihelyezni forrásaikat. Sok év után végre növekedésnek indult a vállalatoknak nyújtott hitelek GDP-hez viszonyított aránya, és a bankok közötti verseny erősödése a betéti és hitelkamatok közötti rés lassú csökkenését eredményezte (4.5. ábra). Mindazonáltal, a bankok erőforrás-mozgósítási mutatói a reál-betétkamatok növekedése ellenére sem javultak. Szintén figyelmet érdemel, hogy a lakossági, illetve a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott hitelek összege tovább csökkent, és a mezőgazdaság, illetve az önkormányzatok továbbra is nehezen jutnak pénzpiaci forrásokhoz (4. fejezet).

Bankfelügyelet

A Postabank és a Reálbank, valamint hat brókerház 1998-ban bekövetkezett csődje rámutatott az 1997 januárja óta közös főigazgató vezetése alatt álló Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet gyenge pontjaira. A brókerházak csődje egybeesett az értékpapírpiac különösen nyomott időszakával, a két bankcsődöt azonban olyan problémák eredményezték, amelyeket a felügyelet már korábban is jól ismert. Az időben történő beavatkozás elmulasztása a GDP több mint 1%-át jelentő veszteséget okozott az országnak.

Magyarország számára igen fontos kérdés, hogy a felügyelet hatáskörébe a prudenciális jogszabályok kibocsátása és betartatása egyaránt beletartozzon. Bár az ún Bázeli Alapelvek (Basle Core Principles) szerint a felügyelet prudenciális irányelveket is kibocsáthat, Magyarországon kizárólag a kormány, s nem a felügyelet adhatja ki a kötelező érvényű jogszabályokat. Ennél még lényegesebb, hogy a felügyeletnek korlátozottak a lehetőségei a kellő időben történő fegyelmi beavatkozásra. Jelentős késedelmet okoz például az a jogszabály, amely nem ad világos felhatalmazást a helyszíni célvizsgálat alapján történő felügyeleti beavatkozásra, hanem csupán az auditált mérleg alapján teszi azt lehetővé.

Magyarországnak meg kellene erősítenie a bankszektor törvényi, szabályozó és intézményi kereteit, hogy a felügyelet politikai befolyás nélkül érvényesíthesse a prudenciális szabályokat. Az EU-tagállamok bankszektorainak integrációját vezérlő Európai Direktívák kimondják, hogy az integráció az alapítás szabadságát (bankfiók nyitását) jelenti, valamint azt, hogy minden további engedélykérés nélkül is jogukban áll határonkon átnyúló szolgáltatásokat nyújtani, miközben az ellenőrzést az anyaország bankfelügyelete látja el a fogadó országban is. Így a magyar bankok szintén élvezhetik majd az egységes útlevél előnyeit – feltéve persze, hogy Magyarország banki szabályozói megfelelnek az EU szabványainak, és a fogadó ország megbízható partnerként fogadja el a magyar felügyeletet, amely más országok felügyelőivel képes megosztani az információkat. Egyértelmű tehát, hogy sok függ a felügyelet megerősítésétől.

Magyarország 1999-ig nem engedélyezte az univerzális bankok működését, és egyelőre nem vette át a pénzügyi csoportok konszolidált ellenőrzéséhez szükséges EU-szabályozókat sem. A nagyobb magyarországi banki intézmények azonban mind szerkezetüket, mind tevékenységüket tekintve pénzügyi konglomerátumokként viselkednek. Jellemző példa, hogy a 100 magyarországi brókercég közül 15 bonyolítja le az üzletek 70%-át, és közülük 14 más pénzintézet irányítása alatt áll. Több száz nyugdíjpénztár működik, de

[3] A módosítások között szerepelt egy átláthatóbb és nagyobb nyilvánosságot élvező árverési rendszer bevezetése az addigi tenderek helyett, az elsődleges forgalmazók versenyének erősítése, a kiskereskedő brókerek működésének engedélyezése, valamint az államkötvények eladásával kapcsolatos hirdetések megerősítése.

az üzletág 60%-át négy biztosítótársaság leányvállalatai tartják kézben. Bár a hitelintézetekre vonatkozó törvény tartalmaz olyan kitételt, amely a pénzügyi csoportok konszolidált felügyeletével foglalkozik, magának a konszolidált felügyeletnek a fogalmát másképp értelmezi, mint az ide vonatkozó EU-direktíva. Az alapvető különbség a holding definíciójában rejlik: a magyar törvény csak azokat a csoportokat érinti amelyeknek anyavállalata bank, míg az EU-direktíva a pénzügyi holdingokra is vonatkozik,

Bár a bankfelügyelet és a tőkepiaci felügyelet vezetője ma már közös, a két ágazat tényleges integrációjára még nem került sor. Jelentős átfedések tapasztalhatók továbbá a biztosítók, a nyugdíjpénztárak és az alapkezelők tevékenységében, tulajdonviszonyaiban és irányításában, ugyanakkor mindegyiküket külön szerv felügyeli, és közöttük a koordináció igen gyenge. Nehéz viszont a pénzintézetek szintjén egységes felügyeletet megvalósítani, ha a felügyelők közötti együttműködés akadozik. Az integrált felügyeleti rendszer megvalósításának első lépéseként célszerű lenne, ha az illetékeseknek fontolóra vennék a biztosítás- és a nyugdíjpénztár-felügyelet összevonását, amint az a bank- és értékpapír-felügyelet esetében már megtörtént (ez az összevonás e tanulmány lezárását követően, 2000 áprilisában kezdődött el). A jobb koordináció úgy is biztosítható lenne, ha létrehoznának egy tőkepiaci tanácsot, amely a tőkepiac felügyelőit tömörítené, akiket jogilag felhatalmaznának arra, hogy a saját területükkel kapcsolatos információkat megosszák a többi felügyelővel. Az univerzális banki szolgáltatások engedélyezése megfelel az EU-direktívák követelményeinek. Az egységes felügyelet ellátását biztosító kapacitás kialakítása azonban nemcsak az EU követelményei szempontjából lényeges, hanem a pénzügyi rendszer integritását is védi.

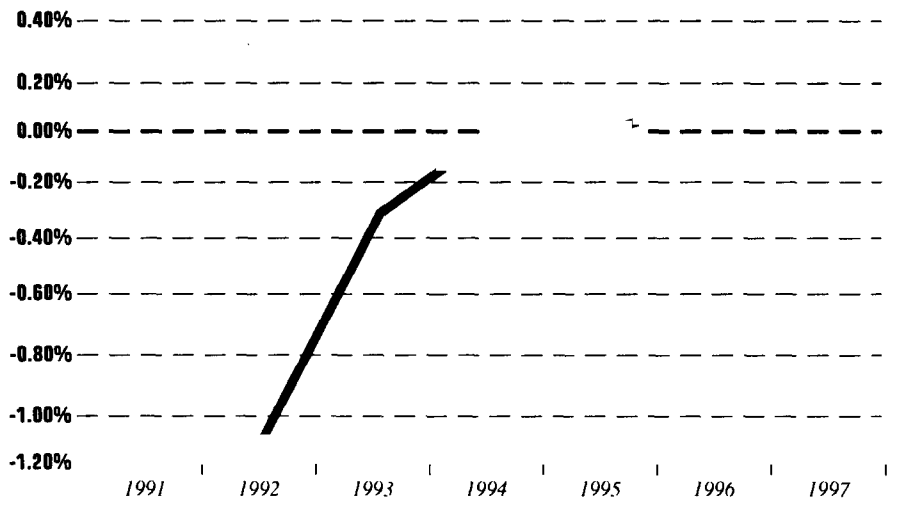
A BIZTOSÍTÁSI SZEKTOR

A magyar biztosítási ágazatot 1986 előtt mindössze egyetlen országos vállalat (az Állami Biztosító) képviselte. Ekkor kivált belőle a Hungária Biztosító, ami a gépjármű- és vállalkozói biztosításokat monopolizálta, míg az ÁB a lakásbiztosításban maradt egyeduralkodó. A Garancia Biztosító az OTP Bank leányvállalataként jött létre 1987-ben, majd 1989-ig megalakult az Atlasz, a Generali és a Providencia biztosító, utóbbiak mind külföldi biztosítótársaságok vegyesvállalatai. 1990 és 1995 között további 15 biztosítótársaság alakult.

A 90-es évek elején megfigyelt látványos intézményi bővülés mögött azonban mély válság bontakozott ki. A két alacsony tőkeerejű állami monopólium, amely a maga területén közel 100%-os piaci részesedést birtokolt, elsősorban az adókedvezmények és a piac védettsége következtében növekedett. Termékeiket, portfóliójukat nem fejlesztették, hatékonyságuk nem javult, és nem tudtak megbirkózni a következő problémákkal: (i) hatalmas örökölt veszteségek, (ii) a tartalékok hiánya, amelyek fedezhették volna a gépjármű-felelősségbiztosítás növekvő kockázatát (Hungária) és (iii) a vagyonbiztosításnál nem volt lehetőség a növekvő inflációt ellensúlyozó díjemelésre (ÁB).

1992 végére a 15 legnagyobb biztosító közül 10 fizetésképtelenné vált, mivel abban az évben összesen 32 milliárd Ft veszteséget realizáltak, ami a GDP 1,1%-ával, illetve fél évi biztosítási díjjal volt egyenértékű (4.6 ábra). Ezt követően, a biztosítási szektorban szerkezetváltást hajtottak végre: a két állami monopóliumot külföldi biztosítók kezébe adták, amelyek feltőkésítéssel fedezték a felhalmozott veszteségeket. A biztosítási díjakat jelentősen kiigazították, a korábban kötött, veszteséges biztosítási szerződéseket fokozatosan újakkal váltották fel, és új biztosítási módozatok (mint például az életbiztosítás) váltak az ágazat hajtóerejévé. A biztosításfelügyelet európai prudenciális szabályokat vezetett be, és őrködik betartásukon. A bankszektortól eltérően a biztosítási ágazat szerkezetátalakítása a közvélemény különösebb figyelme és állami támogatás igénybevétele nélkül zajlott le.

4.6. ábra: A biztosítási szektor nyereség/veszteség görbéje (a GDP százalékában)



Forrás: Állami Biztosításfelügyelet

Ma 49 biztosító működik, közülük 20 vegyesvállalati formájú részvénytársaság, a többi pedig segélypénztár. Az előbbiek közül 18 van külföldi többségi tulajdonban, és ez a 18 cég lefedi a piac 90%-át. A 90-es évek elején, a szerkezetátalakítás és privatizáció szakaszában az ágazat összességében veszteséges volt, de 1995 óta a biztosítótársaságok egyre jövedelmezőbbek (4.6. ábra). A tartalékok szintje azonban európai mércével mérve továbbra is alacsony maradt.

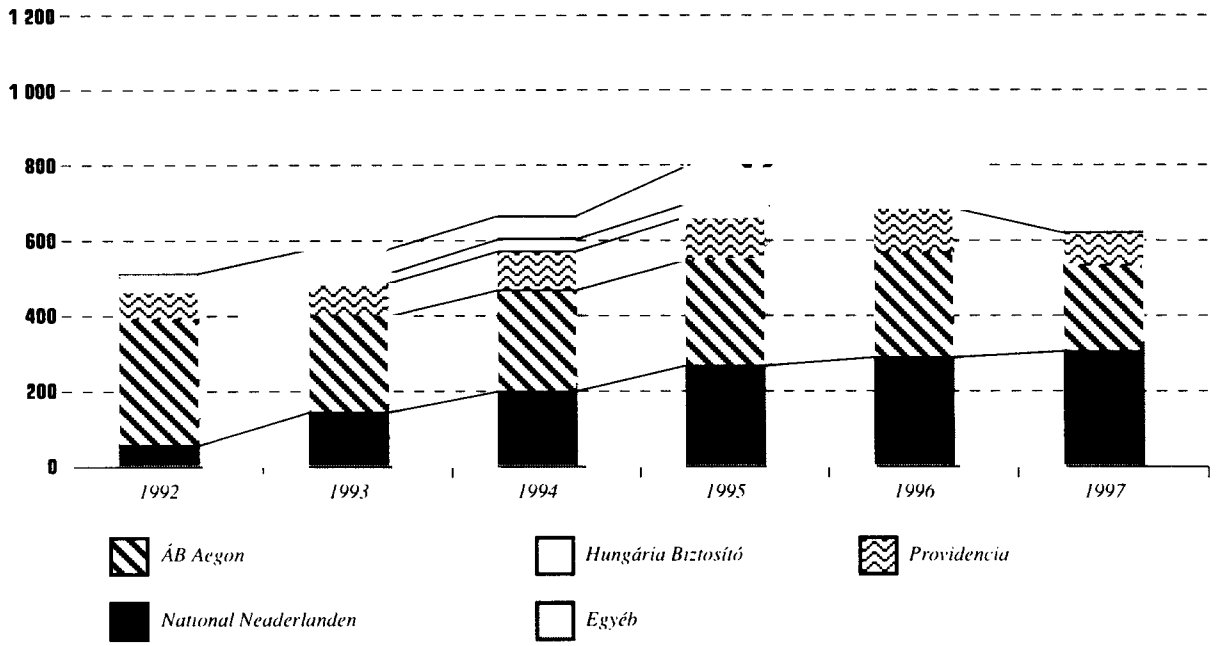
Az ágazatot öt cég uralja, azaz a piac oligopolisztikus szerkezetű. Megfelelő verseny hiányában a biztosítókat eddig semmi sem kényszerítette hatékonyabb működésre. A bruttó kamatrés és a működési költségek egyaránt magasak – utóbbiak például a nemzetközi átlag kétszeresét is elérik. Az EU-csatlakozást követően mind a belső, mind a külső verseny felerősödése várható, mivel Magyarországnak engedélyeznie kell a pénzügyi szolgáltatások szabad forgalmát, és az ügyfelek a külföldön bejegyzett biztosítók szolgáltatásait is igénybe vehetik majd. Ha a magyarországi biztosítók nem csökkentik működési költségeiket és nem javítják ügyfélkapcsolatuk színvonalát, nehéz lesz versenyben maradniuk.

Számos magyarországi biztosító túlságosan kicsi a méretgazdaságosság és a megfelelő kockázatkezelés szempontjából. Többségük segélypénztár, s a biztosítási ágazat csekély hányadát képviselik, miközben aránytalanul nagy feladatot rónak a felügyeletre. Célszerű lenne ezeket a cégeket egyesülésre ösztönözni, például magasabb alaptőke-követelmény és egyéb szabályok segítségével.

A biztosítási ágazat továbbra is viszonylag kicsi. Ezt bizonyítja az a tény is, hogy az összes biztosítási díj 1997-ben a GDP-nek mindössze 2,6%-át tette ki, ami messze alatta marad mind az EU-tagországok átlagától (6,8%), mind az Egyesült Államok hasonló mutatójától (10%). Az életbiztosítási díjbevétel különösen csekély, az összes díjbevételnek mindössze harmadát teszi ki, ami a GDP-nek kevesebb, mint 1%-ával egyenértékű (4.7. ábra).[4]

[4] Más szempontból, a lakossági megtakarításokhoz viszonyítva azonban az életbiztosításból származó díjbevételek megközelítik a nemzetközi átlagot, mivel a lakosság anyagi helyzete is rosszabb az érettebb gazdasággal rendelkező országokénál.

4.7. Ábra: A életbiztosítási piac összetételének változása 1992-1997 között, a legnagyobb biztosító vállalatok bruttó díjbevétele alapján (a GDP százalékában)



Az ágazatnak jelentős növekedési tartalékai vannak, különösen az életbiztosítási piacon, amely az utóbbi években stabil, évi 16%-os növekedést mutatott. Bár ez a növekedés elvben kívánatos, részben az adókedvezmény gerjesztette, ugyanis az éves biztosítási díj egyharmada levonható az adóból, feltéve, hogy a többi megtakarítási célú adókedvezménnyel együtt nem haladja meg a befizetendő adó egyharmadát. Más országok is nyújtanak adókedvezményeket az életbiztosítás megtakarítási komponensének ösztönzése érdekében, de a magyarországi kedvezmény nemzetközi viszonylatban igen-igen nagyvonalú. Az adókedvezmények mögött jól ismert okok húzódnak meg, de ezeket az ösztönzőket összhangba kell hozni a nyugdíjrendszer második pillérében bevezetett ösztönzőkkel. Azaz célszerű, ha a megtakarítás és a hozam adómentes, de a kifizetéseket megadóztatják. Az OECD-tagországok ez utóbbi módszert követik a nyugdíjelőtakarékosság ösztönzése érdekében.[5]

A TŐKEPIAC

A magyar tőkepiac 1990-ben indult fejlődésnek, amikor megnyitotta kapuit a Budapesti Értéktőzsde (BÉT), hatályba lépett az első értékpapírtörvény,[6] és létrejött az Állami Értékpapír- és Tőzsdefelügyelet. A tőkepiacon ma már minden jelentősebb piaci és szabályozási intézmény megtalálható. A befektetési alapok 1992-ben kezdték meg működésüket, 1993-ban jött létre a Központi Értéktár és Elszámolóház (KELER), és 1996 óta működik az Államadósság Kezelő Központ (AKK - az állampapírok hivatalos kibocsátója), illetve az állampapírok elsődleges forgalmazói (primary dealer) rendszere. A BÉT mellett működik még egy tőzsdén kívüli, másodlagos (OTC, over the counter) piac is, amelynek forgalma meghaladja a BÉT-et – elsősorban az állampapírok kereskedelmével kapcsolatos előnyök, a kiterjedt üzletkötői rendszer és az ügyletek rövidebb elszámolási ideje miatt.

[5] A harmadik, önkéntes nyugdíjbiztosítási pillér szintén jelentős adókedvezményt biztosít. Ezt szintén összhangba kellene hozni a második pillérbe fizetett járulékokra vonatkozó adószabályokkal.

[6] Ezt megelőzően már működött egy kisebb árutőzsde, egyes önkormányzatok bocsátottak ki kötvényeket a telefon- és gázszolgáltatás kiépítésére, és piacra került az első forgalmazható állampapír (Kincstárjegy) is.

A méret és a likviditás hagyományos mutatói alapján a magyar tőkepiac viszonylag jól működik. A 4.3. táblázatból látható, hogy a piaci kapitalizáció eléri a GDP 54%-át, az összforgalom mutatói pedig jelentősen emelkednek, ami jelzi, hogy a piac likviditása egyre nő. Ezek a mutatók nagyon gyors, nagyon látványos piaci fejlődést jeleznek, de ennek valóságos mértékét nem szabad túlbecsülnünk. Egyrészt a részvénypiac kapitalizációja (a GDP 30%-a) a teljes piaci kapitalizációnak alig több, mint felét éri csak el, másrészt a szabad forgalomba kerülő részvények értéke (az állam és a nagy stratégiai befektetők birtokában lévő papírok nélkül) a GDP mindössze 12%-át éri el. A kereskedelmet emellett továbbra is az állampapírok és néhány óriáscég részvényei uralják. Végül pedig a piaci kapitalizáció növekedése elsősorban a privatizációnak és az áremelkedéseknek köszönhető, mintsem új részvények kibocsátásának.

4.3. táblázat: Piaci kapitalizáció és forgalmi adatok (1990-1998)

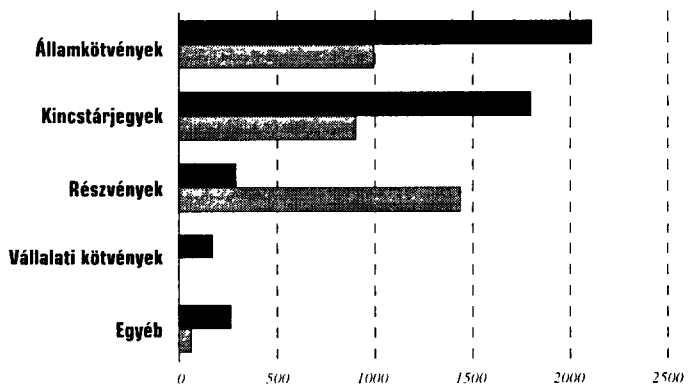
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
BÉT összesen									
Kapitalizáció (a GDP %-ában)	0,8	2,1	6,9	12,9	20,2	21,8	34,7	59,9	53,4
Forgalom/kapitalizáció (%)	37,3	18,9	16,7	40,6	23,9	20,7	47,9	131,7	253,2
Részvények									
Jegyzett részvények száma	6,0	20,0	23,0	28,0	40,0	42,0	45,0	49,0	55,0
Kapitalizáció (a GDP %-ában)	0,8	1,5	1,6	2,3	4,2	5,8	12,4	35,8	29,5
Forgalom/kapitalizáció (%)	37,3	25,7	12,7	22,4	31,5	26,6	57,5	93,9	229,2
Egyéb jegyzett értékpapírok*									
Kapitalizáció (a GDP %-ában)	0,0	0,6	5,3	10,6	16,1	15,9	22,3	24,1	23,9
Forgalom/kapitalizáció (%)	–	0,5	5,3	15,8	9,6	10,4	29,3	160,4	289,4

* Elsősorban állampapírok.

Forrás: Budapesti Értéktőzsde

A 4.8. ábrán látható, hogy 1996-ig, az elsődleges forgalmazói rendszer létrejöttéig az állampapírok uralták a BÉT forgalmát, s az OTC piacok forgalmában ma is döntő szerepet játszanak (BÉT: 60%, OTC: 80%).

4.8. ábra: Értékpapírok kereskedelme 1997-ben, milliárd forintban



Forrás: Budapesti Értéktőzsde

Bár az állam hitelfelvétele az 1995-ös stabilizációs program óta folyamatosan csökken, mind az államadósság (a GDP 60%-a) mind az éves refinanszírozás szintje még mindig elég jelentős. Az állampapírok legaktívabb vásárlói továbbra is a bankok, de a kedvező kamatok (5-6%-os reálkamat) egyaránt vonzzák a bel- és külföldi befektetőket valamint a magánszemélyeket (lásd melléklet 5. szakaszát). A külföldiek és a kisbefektetők állampapír befektetéseinek növekedése az 1990-es évek második felében je-

lentős szerepet játszott az állami hitel-finanszírozás költségének csökkenésében. A vállalati kötvénypiac azonban még mindig nagyon korlátozott (38 milliárd Ft, a GDP 0,2%-a) és a kibocsátott kötvények kétharmadát két "blue chip" cég jegyzi. A vállalati kötvénykibocsátás legfőbb akadálya a tetemes kibocsátási költség, a magas inflációs ráta (amely növeli a hosszú lejáratú papírok kockázatát), az, hogy nincs swap piac és hiányzik a független hitelminősítés (ratings).

A részvény-kereskedelem 1990 júniusában indult, amikor az IBUSZ részvényeit bevezették a budapesti és a bécsi tőzsdén. Az 1995-ös gazdasági fordulat óta megélénkült a részvénypiac, de a tőzsdén csak 53 cég részvényeit jegyzik. Alig egy tucatnyi részvény forgalma képviseli a BÉT forgalom háromnegyedét, és a részvénypiac likviditásának kétharmadát külföldi intézményi befektetők biztosítják. A jegyzett cégek száma az új értékpapír-szabályozás eredményeként növekedhet, mivel 1999 januárja óta, ha egy cég 200 millió Ft vagy nagyobb értékű részvénycsomagot kíván nyilvánosan forgalomba hozni, részvényeit köteles a tőzsdén jegyezni. Nemrégiben került sor az új „C" részvénykategória bevezetésére, ami lehetővé teszi, hogy a kis- és középvállalkozások is megfeleljenek a törvény előírásainak, miközben jóval kevesebb információt kell kiadniuk, mint az „A" és „B" osztályú cégeknek. Jogos aggályok vannak azonban azzal kapcsolatban, hogy az új „C" kategóriájú részvények, rendkívül alacsony forgalmuk következtében, könnyen illikviddé válhatnak.

Intézményi befektetők

Az értékpapír-befektetések döntő többségét bel- és külföldi intézményi befektetők hajtják végre. A belföldi intézményi befektetők közé sorolhatók a befektetési alapok, nyugdíjpénztárak és biztosító társaságok. Az első befektetési alapokat 1992-ben jegyezték be, de ezek 1995-ig nem növekedtek különösebben. 1997 végére már 56 befektetési alap és 25 alapkezelő működött. Ezeknek az alapoknak a nettó eszközértéke 1998 végére elérte a 320 milliárd Ft-ot (a GDP 3%-át). Közülük az öt legnagyobb alap (többek között a Budapest, az OTP és a Creditanstalt Investment Fund) teszi ki a piac 75%-át. Portfóliójuk mintegy 70%-át fektetik állampapírba, 14%-át részvényekbe. Ezt a piaci szegmenst továbbra is korlátozzák azok a törvények, amelyek kizárják a belföldi állampolgárok külföldi befektetéseit, illetve a külföldi alapok befektetési konstrukcióinak magyarországi forgalmazását.

A nyugdíjpénztár-piacon 1993 óta működnek az önkéntes (harmadik pillérbeli) és 1998 január óta a kötelező (második pillérbeli) pénztárak. Az előbbiek eszközállománya 1998 végére elérte a 60 milliárd Ft-ot (a GDP 0,6%-át). Bár ezeknek a pénztáraknak a növekedése egyáltalán nem elhanyagolható, valamivel gyorsabb növekedésre lehetett számítani, tekintve, hogy a harmadik pillérbe fizetett járulékokat igen jelentős adókedvezmények támogatják. Mindazonáltal, a második pillér bevezetésének eredményeként, a nyugdíjpénztárak összvagyonának növekedése várhatóan felgyorsul, és 2002-re eléri a GDP 5%-át (melynek 80%-a a második pillérben halmozódik fel). A fenti becslések alapja a második pillérbe bejelentkezett foglalkoztatottak nagy száma (1999 végéig már közel 2 millió fő), valamint az a tény, hogy a belépés kötelező a munkaerőpiac új résztvevői, a pályakezdők számára. Az önkéntes és kötelező nyugdíjjárulékot kezelő pénztárak általában bankok vagy biztosítók irányítása alatt állnak, és a rendszeren belüli koncenctráció igen erőteljes.

Mint fentebb említettük, a külföldi portfólió-befektetések döntő szerepet játszottak a magyar tőkepiac kialakulásában. A külföldi befektetők 1995 végén jelentek meg a piacon, elsősorban államkötvényeket vásároltak, és 1998 közepére kezükben volt az állampapír-állomány 18%-a (a GDP 4%-a). Emellett kezdtek egyre inkább érdeklődni a részvények iránt, mivel az ország költségvetési helyzete javult és a reálkamatok a csökkentek. 1998 közepére a külföldiek kezében lévő részvények piaci értéke elérte a 800 milliárd Ft-ot (a GDP 8%-át), a szabad forgalomba kerülő (free float) papírok értékének kétharmadát. Az orosz válság átgyűrűző hatására a külföldiek birtokában lévő értékpapírok (elsősorban állampapírok) mennyisége hirtelen és drasztikusan csökkent, de 1999 elején csaknem visszaállt a válság előtti szintre (1. fejezet).

Brókercégek

Magyarországon jelenleg több mint 100 brókercég működik. Bár a bankszektor és a tőkepiac sosem vált el élesen, az ún. "univerzális bank" rendszer 1999 januárjában lépett hatályba. Mivel már az 1991-es banktörvény is lehetővé tette, hogy a kereskedelmi bankok brókercégek 100%-os tulajdonosai legyenek, a 15 legnagyobb brókerház közül 13 kereskedelmi bankok tulajdonában van, és ezek a cégek bonyolítják le az összforgalom mintegy 70%-át. A brókerházak tulajdonosi megoszlása szerinti éves tőzsdeforgalom alakulását a 4.4. táblázat ábrázolja.

4.4. táblázat: Éves tőzsdei forgalom a brókerházak tulajdonosi megoszlása szerint

	1994	1995	1996	1997	1998 I. né.
Belföldi bank vagy biztosító	57,4	46,1	33,7	39,0	33,0
Külföldi bank	29,0	36,5	51,9	46,8	46,6
Belföldi magánszemély	8,7	12,8	10,2	7,7	9,7
Belföldi vállalat	1,9	0,7	0,5	1,7	1,9
Egyéb külföldi	0,2	1,0	0,8	0,8	0,7

Forrás: Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet (ÁPTF)

1998-ban a részvénypiac rendkívül ingatag volt: a tőzsdeindex januárban 8.000, júliusban 9.000, szeptemberben 4.000, majd novemberben ismét 6.000 körül volt (lásd az 1. fejezetet). E visszaesés felszínre hozta a brókercégek néhány olyan hiányosságát amelyek a piac virágkorában (1996-1997-ben) nem váltak nyilvánvalóvá. Kiderült, hogy a kisebb brókerek egy része nem rendelkezik megfelelő informatikai háttérrel és kockázatkezelő rendszerrel, vagyonkezelési gyakorlatuk szintén megkérdőjelezhető. A hozamkövetelmények betarttatása nem volt megfelelő, és egyes brókerek az ügyfelek és a cég eszközeit gondatlanságból vagy csalás szándékával összemosták. Mindezek következtében a részvényárak csökkenésével a brókercégek jelentős hányada veszteséget szenvedett. Hat brókercég csődbe jutott, és más, kisebb brókercégek is súlyos problémákkal kerültek szembe.

Mivel az értékpapír-befektetés Magyarországon még meglehetősen gyerekcipőben jár, a befektetők jelentős része nem rendelkezik elegendő információval, illetve tapasztalattal ahhoz, hogy különbséget tudjon tenni a brókercégek között. Ez még inkább aláhúzza a felügyelet fontosságát. A hat brókerház csődje is azt jelezte, hogy egy kis létszámú tőkepiaci felügyeletnek rendkívül nehéz ilyen sok brókercéget felügyelni. Ha megemelnék a brókercégek alaptőke-követelményét (20 millió Ft-ról mondjuk 200 millióra), sok kis cég összeolvadna, s a nagyobb brókercégek már megengedhetnék maguknak, hogy információs technológiára és kockázatkezelésre költsenek, enyhítve ezzel a felügyeletre nehezedő terheket.

VÁRHATÓ KIHÍVÁSOK

Hagyományosan két pénzügyi modellt különböztetnek meg: a banki finanszírozáson alapuló kontinentális európai, és a közvetlen piaci finanszírozáson alapuló angolszász modellt. Az utóbbi évek változó piaci feltételei következtében ennek a – mindig is kissé túlzó – megkülönböztetésnek csökkent a jelentősége. A piaci finanszírozás az európai kontinensen is egyre nagyobb szerepet játszik, mivel egyre több nagy európai cég találja olcsóbbnak az értékpapírkibocsátást a bankkölcsönnél. Ami a jövőt illeti, Magyarországnak célszerű lenne kiegyensúlyozott modellt kialakítania, amely egyaránt épít a piaci eszközökre és a pénzügyi közvetítő intézményekre.

A harmonikus piac három pillérét a bankok, a szerződéses megtakarítások intézményei és az értékpapírpiacok alkotják. Ezeknek a piacoknak az ügyfelek igen széles körét kellene kiszolgálniuk, a mai helyzettel ellentétben, amikor csak egy szűk réteg jut finanszírozási lehetőségekhez. A kiegyensúlyozott pénz-

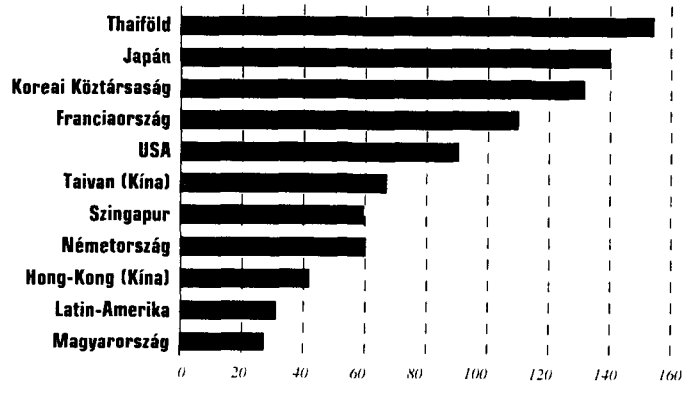
piac kialakításához számos intézkedés szükséges. A kormány úgy segíthetné a hosszú távú források kínálatát, ha támogatná az intézményi befektetők számának növekedését (erre az adókedvezmények kiváló lehetőséget kínálnak). Az új, kötelező tőkefedezeti nyugdíjpillér és az életbiztosítási ágazat gyors növekedése idővel a jelenleginél sokkal nagyobb keresletet fog támasztani az értékpapírbefektetések iránt. E befektetések módja nagyban függ majd a szabályozástól. Az intézményi befektetők lehetőségeinek fokozatos kiszélesítése hosszabb távon növeli befektetéseik hozamát, és egyben lendületet ad a részvénypiacok növekedésének. Idővel, egyes nagy cégek átvándorolhatnak a nagyobb európai tőzsdékre, és a BÉT inkább a közepes méretű cégek finanszírozását vállalja magára. A közepes méretű vállalatok értékpapír-eladását megkönnyítené, ha a kockázat-értékelő (rating) ügynökségek rendszeresen értékelnék őket.

Kockázatkezelés

Miközben a világ pénzpiacainak erősödő integrációja a tőkemegtérülést gyorsítja és a gazdasági hatékonyságot javítja, a tőkeáramlás kiszámíthatatlansága a nemzeti pénzügyi rendszereket súlyos megrázkódtatásoknak teheti ki. Természetesen a jelentős hazai megtakarításokkal és stabil, jól kiépített pénzügyi rendszerrel rendelkező országok könnyebben ellenállnak a sokkhatásoknak. A legutóbbi pénzügyi válság egyik legnagyobb tanulsága számos országban az, hogy mind a finanszírozás szintje, mind szerkezete előidézheti a piacok megingását. Egy adott ország pénzügyi rendszere sokkal jobban ki van téve külső sokkhatásoknak, ha igen magas (i) az államadósság, illetve a versenyszféra adóssága (a GDP-hez illetve a vállalatok jövedelméhez és alaptőkéjéhez viszonyítva), (ii) a rövidlejáratú adósságok aránya, (iii) a külföldi finanszírozás aránya – akár hitel, akár portfólió-befektetés formájában.

Magyarországnak sikerült nagymértékben csökkentenie a hazai pénzintézeteket érintő kockázatokat. Amint az 1. fejezetben is említettük, GDP-hez viszonyítva jelentősen csökkent a kül- és belföldi államadósság. Ez nemcsak a költségvetési deficit lefaragásának és a folyó fizetési mérleghiány csökkentésének tudható be, hanem annak is, hogy a hatalmas privatizációs bevételeket adósságtörlesztésre használták fel. A rövid lejáratú adósságok aránya nem túl magas, bár valamelyest növekedett. A Magyarországon eszközölt összes külföldi befektetésnek mintegy 57%-át teszik ki a működőtőke-beruházások (FDI). Jelentőségük sokkal nagyobb, és sokkal kevésbé ingatagok mint a külföldiek portfólió-befektetései.

4.9. ábra: Vállalati kötelezettségek – adósság/törzstőke arány*



* 1996 decemberében, százalékban. A magyarországi adat 1997 decemberére vonatkozik.

Forrás: Financial Times Information Exter Database; Központi Statisztikai Hivatal

A magyar pénzügyi rendszer stabilizálódásához hozzájárult a bankkonszolidációs program, valamint az, hogy a legtöbb belföldi bankot eladták jónevű nemzetközi befektetőknek. A vállalatok finanszírozásában tapasztalt óvatosság nemzetközi összehasonlításban is megállja a helyét (4.9. ábra), a hitelek döntő többségét nagyvállalatok vették fel. A vállalati adósságállomány mintegy 60%-a rövid lejáratú, de ez kezelhető, mert az adósságnak mind a nagyságrendje, mind a törzstőkéhez és a nyereséghez viszonyított aránya kicsi. Összefoglalásként megállapítható, hogy a magyarországi hitelfinanszírozás mértéke és szerkezete mind makro-, mind mikrogazdasági szempontból stabilnak tűnik.

A pénzügyi kockázati mutatók javulása ellenére az országot 1998-ban igazi pénzügyi sokk érte. Előtte a külföldi intézmények részvény- és államkötvény-befektetései, 1998 közepére elérték a 6 milliárd dolláros szintet (a GDP 12%-át), megközelítve a Nemzeti Bank valutatartalékainak kétharmadát. Ám az általános bizalomvesztés, főként az oroszországi pénzügyi krízis nyomán külföldi portfólió-befektetők egy része kivonta tőkéjét a részvény- és kötvénypiacról. Ez a kötvény- és részvényárak hatalmas zuhanását eredményezte, a forintra komoly nyomás nehezedett, és a valutatartalékok 1 milliárd dollárral csökkentek.

Bár a tőzsdére és az állampapírpiacokra nehezedő nyomást az ország jól viselte és gyorsan mérsékelni tudta (1. fejezet), ma már egyértelmű, hogy a tőkepiac nyitottsága kiszolgáltatottá teszi az országot a destabilizáló tőkemozgásokkal szemben. Ezek a mozgások valószínűleg sokkal kisebbek, és az intézményeket is kevésbé kezdik ki, ha a tőkepiaci intézmények vezetése megfelelő, és a tőkepiac erős. A magyar pénzügyi ágazat gyorsan talpra állt, és ma már meglehetősen stabilnak tűnik. Amint azonban a későbbiekben látni fogjuk, két gyenge pontja továbbra is maradt: (i) a pénzügyi felügyelet erőtlen és a politikai befolyástól sem mentes, illetve (ii) a kisebb pénzügyi intézmények szerény, de nem elhanyagolható problémát jelentenek.

A hitelforrások eloszlása

A magyar pénzügyi rendszer teljes körű szolgáltatást nyújt a költségvetésnek, Budapestnek és a nagyvállalatoknak. Az utóbbi években jelentősen bővült a kisebb ügyfelek számára elérhető hitel-, betét-, biztosítási és brókerszolgáltatások köre. Ennek ellenére a kis- és középvállalkozások, a mezőgazdasági termelők és az önkormányzatok igen nehezen jutnak forrásokhoz, akár bankhitel, akár értékpapír-kibocsátás formájában. A lakosság is nehezen jut lakásvásárlási vagy építési kölcsönhöz. Az utóbbi csoportok gazdasági tevékenysége ugyanakkor igen jelentős: a mezőgazdaságból származik a GDP 6%-a, a lakóingatlanok értéke a nemzeti vagyon mintegy 40%-át teszi ki, a 300-nál kevesebb főt foglalkoztató kis- és középvállalkozások az összes hozzáadott érték felét termelik, az önkormányzati kiadások pedig a GDP 13%-ával egyenértékűek (a központi költségvetési kiadások a GDP 43%-át teszik ki). Látható, hogy a külső finanszírozásból kimaradt szervezetek gazdasági aktivitása és kiadásai igen jelentős arányt képviselnek. A gazdasági növekedés mindaddig nem lesz elég gyors, amíg ezeket a pénzügyi egyensúlyhiányokat fel nem számolják.

A magyar gazdaságot viszonylag kis számú nagyvállalat uralja (a vállalatok összforgalmának 40%-át 150 cég képviseli). A 90-es évek második felében a költségvetési hiány csökkent, és így az állami szektor finanszírozására kevesebbet kellett költeni. Ám ezzel párhuzamosan növekedett a nagyvállalatok finanszírozása mind belföldi, mind külföldi forrásokból. A vállalati szektor hitelállományának 87%-a a 100 legnagyobb vállalatnál koncentrálódik.

A költségvetés, a nagyvállalatok és Budapest város kivételével a többi szervezetnek vajmi kevés lehetősége van intézményi pénzforrások igénybevételére. A magánszemélyek, kis- és középvállalkozások illetve önkormányzatok tőkepiaci finanszírozása a 90-es évek végén mindössze 5%-ot hasított ki a piacból. A lakásépítést általában készpénzből finanszírozzák, így az erősen függ a személyi megtakarítások mértékétől. A kisvállalkozásokat szinte teljes egészében saját vagyonból finanszírozzák, együttes hitelfelvételük a teljes évi finanszírozásnak mindössze 16%-át teszik ki; tőkéjüket nem a piacáról hanem általában magánvagyonból fedezik. Ezeknél a cégeknél a finanszírozás messze legjelentősebb forrása a visszaforgatott eredmény. Egy nemrégiben készült felmérés szerint a kisvállalkozások 70%-a szerint fejlődésük legfőbb korlátja a finanszírozás hiánya.

A kölcsöntőke szerény szerepének több oka is van. Részben a fejlődés folyamatával magyarázható. Nagy szervezeteket könnyebb a finanszírozni mind az állami, mind a magánszektorban, mivel megbízhatóbb információkkal szolgálnak, a közvetítés fajlagos költsége kisebb, és a nagy egységek általában kevésbé kockázatosak. Ezért a legtöbb pénzügyi rendszer először a nagy „fogyasztókat" szolgálja ki. A hitelkon-

centrációnak azonban vannak intézményi és gazdaságpolitikai okai is. Például törvény szabályozza a hitelezők jogait, érvényesítésük azonban meglehetősen nehéz. Az ingatlan-nyilvántartás megoldatlan, bár lassan javul. A földtulajdonnal kapcsolatos korlátozások pedig csökkentik a földjelzálog szerepét a mezőgazdasági hitelezésben. A hitelkoncentráció további oka emellett a 90-es évekre sokáig jellemző magas infláció, ami általában csökkenti a pénzügyi közvetítési készséget, de különösen fékezi a hosszú távú hitelezést. Hosszú távú hitelezés hiányában nehezen megy az állami támogatás nélküli (piaci) jelzálog-finanszírozás.

A külső finanszírozás ezen akadályai a következő években enyhülhetnek. Először, az infláció mérséklődött, és középtávon várhatóan meg fogja közelíteni az EU-átlagot. Az alacsonyabb infláció ösztönzi a megtakarításokat és a hosszú távú finanszírozást, egyebek között a jelzáloghitelezést. Másodszor, a vállalati hitelpiac éleződő versenye csökkenti a kamatrést, és egyre kevésbé jövedelmező a nagy cégeknek nyújtott hitel. Ezért több bank is a lakossági ügyfelek felé fordult mind a hitel-, mind a betétpiacon. Harmadszor, egyre több Magyarországon az intézményi befektető (pl. nyugdíjpénztárak), amelyek várhatóan forrásaik egy részét kockázati tőkébe fektetik, más országokhoz hasonlóan. Az Egyesült Államokban ezek a befektetők jelentős forrást biztosítanak a növekvő vállalkozások számára. Az elért eredmények ellenére Magyarországon a hitelezők jogait erősíteni kell, az ingatlaneladási korlátokat fel kell oldani, és javítani kell az ingatlan-nyilvántartás színvonalát. Ezen változtatások következtében a bankok, az intézményi befektetők és a tőzsde forrásai a legtöbb közepes méretű cég számára is elérhetővé válnak.

A nagyon kis cégek számára, amelyeket a bankok nem tudnak kiszolgálni, a kormány mikrohitel-rendszer bevezetését fontolgatja. Más országokban is gyakoriak az ilyen programok, és sikeres módszereik is ismeretesek. Az életképes mikrohitel-rendszerek először igen kicsi, 500 dollárt ritkán meghaladó összegű hitelt nyújtanak. Ez az összeg a vállalkozó sikeres törlesztésének ismétlődésével fokozatosan emelkedik. A kicsiny cégek gyakran képtelenek hitelbiztosítékot adni, ezért általában a tervezett bevétel alapján nyújtanak hitelt számukra. A mikrohitel-programok adminisztrációja meglehetősen költséges. Bár a program első néhány évében előfordulhat, hogy állami támogatás fedezi a költségek egy részét, a legtöbb mikrohitel-program célkitűzése, hogy pár éven belül pénzügyileg önfenntartóvá váljon. Tehát viszonylag magas kamatokat kell megállapítani, amelyek tükrözik a nagyobb kockázatot és a magasabb adminisztrációs költségeket.

Számos országban a kormányok piaci szegmensekre szakosított pénzintézetek létrehozásával igyekeznek áthidalni a piaci akadályokat. A tapasztalat emellett azt mutatja, hogy ezek a pénzintézetek – amennyiben nem piaci elvek szerint működnek – gyakran a politika eszközeivé válnak, és problémás portfóliót halmoznak fel. Amennyiben a magyar kormány mikrohitel-rendszer bevezetése mellett dönt, akkor biztosítani kellene, hogy a rendszer piaci elvek szerint működjön (pl. a költségeket és a kockázatot tükröző kamatokkal és megfelelő hitelbiztosítékokkal), és a rendszer működését időközönként független szakértő értékelje.

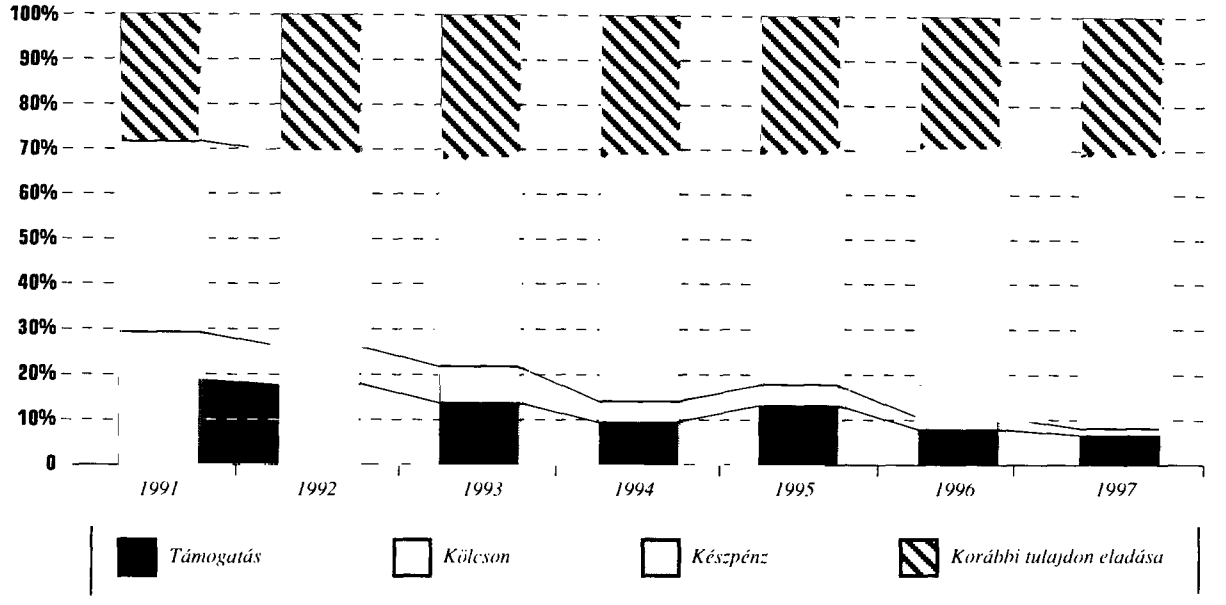
A lakásépítés finanszírozása

Magyarországon a lakások száma mintegy 4 millió, melyek több mint 93%-a öröklakás. Jelenleg a legsürgősebb feladat az öregedő épületek időbeni felújítása és átépítése, nem pedig a lakások számának gyors növelése. A lakásállomány szinten tartásához évente mintegy 40 ezer új lakásra, valamint számos régebbi lakás felújítására lenne szükség, 1999-ben azonban mindössze 20 ezer új lakás épült.

Aggasztó tény, hogy a lakásépítés egyéni finanszírozással működik: az új lakások több, mint 80%-át mindenfajta intézményi finanszírozás nélkül építik. Az állami támogatások aránya a lakásépítés finanszírozásán belül 20%-ról 8%-ra,[7] a bankkölcsön aránya pedig 10%-ról 1,5%-ra esett vissza (4.10. ábra). A lakásépítési hitelállomány a bankok hitelportfólióján belül 1991 és 1997 között 10%-ról 5%-ra csökkent, és 1997-ben ezek a kölcsönök a háztartások éves bevételének alig 5%-át tették ki, összehasonlíthatatlanul kevesebbet, mint Nagy-Britanniában (77%), az USA-ban (69%-) vagy Franciaországban (45%)

[7] A támogatások kétharmada jutott új fejlesztésekre, a többit régi házak felújításával kapcsolatos kölcsönökre fordították.

4.10. ábra: Lakásépítés finanszírozása



Forrás: Budapesti Városi Kutatóintézet

Magyarországon nem túl fejlett a lakáspiac, vagy a lakásépítési finanszírozás rendszere. Lakásépítéshez, -felújításhoz vagy -vásárláshoz egyaránt nehéz hitelt felvenni. A legtöbb kereskedelmi bank felkészületlen és nem is szándékozik a lakásépítési piacra lépni. Lényegében egyetlen bank (az OTP) birtokolja a piacot, több mint 80%-os részesedéssel. A keresleti oldalt jellemzi, hogy a kereskedelmi banki jelzálogkölcsön kamata 1998 végén 28% volt, ami 16%-os reálkamatot jelentett. Ily módon egy lakásépítési kölcsön éves kamata (feltéve, hogy a kölcsön összege a kölcsönfelvevő éves jövedelmének háromszorosa, ami nagyjából elegendő egy ház megvételére vagy építésére) eléri a kölcsönfelvevő csaknem teljes jövedelmét – ezek a kölcsönök tehát megfizethetetlenek. A magas kamatot részben az inflációs kockázat okozza, de szerepet játszik benne a jelzálogérvényesítési eljárás bonyolultsága is. A kölcsönfelvevő szemszögéből nézve ilyen magas kamatrésbe (a jelzáloghitel kamata, illetve a banki alapkamat közötti eltérés) „beszorulni" rendkívül költséges, különösen csökkenő kamatok mellett. A lakásépítés finanszírozását nehezítő intézményi fogyatékosságok a következők: a bérlők eltávolításának nehézsége, az ingatlanpiac fejletlensége, valamint a tulajdonjog egyértelmű meghatározásához szükséges ingatlan-nyilvántartás hiányosságai.

Részleges megoldásként a kormány a németországiról mintázott előtakarékossági rendszert vezetett be, amely a lakásépítési finanszírozás új módozatát teszi lehetővé. Ennek keretében a háztartások egy jelentős állami támogatást (1997-ben 40%, amely később 30%-ra csökkent és évente háztartásonként legfeljebb 120 000 Ft megtakarítás esetén érvényes) élvező alapba fizetnek be hozzájárulást. 1997 májusában három, 1998 októberében további egy lakástakarékossági pénztár jött létre. Ekkorra már mintegy 365 000 lakástakarékossági szerződést írtak alá, a betétek összege elérte a 14,8 milliárd forintot, melyhez 4 milliárd Ft állami támogatás tartozott. A pénztárak megtérülési rátája – a támogatásokkal együtt – kb. évi 15%, azaz nagyjából megfelel a jelenlegi rövidlejáratú betéti kamatnak. A kölcsönzés körülbelül 4 év múlva kezdődhet meg. Ennek a rendszernek a finanszírozási kapacitása azonban korlátozott lesz, így várhatóan inkább kisebb felújítások, semmint új lakások építésének támogatására lesz alkalmas. Ezek a megoldások a lakásépítés finanszírozása szempontjából egyébként is viszonylag kis lehetőséget képviselnek. Mivel azon-

ban több bank is igyekszik lakossági hitelkonstrukciókat kidolgozni, érdeklődni kezdtek a lakásépítési jelzálogkölcsön-konstrukciók kialakítása iránt is. Ebben az összefüggésben a fent említett intézményi fogyatékosságok és kamatproblémák megoldása sokkal nagyobb segítséget jelentene a lakásépítés finanszírozása szempontjából. A nyugdíjpénztárak növekedése középtávon szintén hozzájárulhat a lakásépítés finanszírozási helyzetének javulásához, mivel később ezek a pénztárak lehetnek a jelzáloggal támogatott értékpapírok legfőbb vásárlói.

Önkormányzat-finanszírozás

Bár Magyarországon az önkormányzatok 1990-ben politikai önállóságot kaptak, tényleges gazdasági önállóságuk még mindig nem valósult meg. 1997-ben kiadásaik 57%-át (mely a GDP 13%-ának felel meg) állami támogatásból, 40%-át helyi bevételekből fedezték, és mindössze 3% származott a bankoktól és a tőkepiacokról. Az önkormányzati piacon az OTP monopolhelyzetben van (az önkormányzatok 95%-a az OTP ügyfele).

A közberuházások 40%-át az önkormányzatok hajtják végre, és ez az arány a későbbiekben várhatóan növekedni fog. Az EU-integrációs folyamat előrehaladtával óriási infrastrukturális beruházásokra lesz szükség – a szennyvíztisztítási beruházások költsége például önmagában 800 milliárd Ft-ra becsülhető. Az EU-tól érkező támogatás évente akár a GDP 4%-át is elérheti, ha az önkormányzatok meg tudnak felelni a saját hozzájárulásra vonatkozó feltételnek, ami jelenleg a projektek költségeinek 20%-át írja elő (bár ez várhatóan 50%-ra fog emelkedni). Amennyiben az önkormányzatok nem bővítik saját bevételi forrásaikat és kölcsönfelvételi kapacitásukat, képtelenek lesznek befogadni az EU-forrásokat.

Az önkormányzati szektor hitelfelvételi kapacitását csökkenti, hogy a legtöbb önkormányzat kockázatos ügyfél, kicsi, pénzügyi vezetése hiányos, továbbá kevés a jelzálogképes vagyontárgyuk, és csekély a törlesztési kapacitásuk, mely utóbbit szigorú törvény is szabályoz.[8] A kormány világosan kinyilvánította, hogy nem vállal kezességet az önkormányzatok adósságaiért. Bár a jelenlegi rendelkezések lehetővé teszik mind díjbevétel- (revenue bond), mind jövedelemalapú (general obligation bond) kötvények kibocsátását, a magas infláció és a közműdíjak körüli bizonytalanság gátolja az ilyen eszközök igénybevételét. Továbbá, mindössze 50 önkormányzat elég nagy ahhoz, hogy a kötvénypiacra léphessen. Az önkormányzatok nem hoznak létre olyan regionális fejlesztési társulásokat sem, amelyek méretüknél fogva költséghatékony finanszírozást tennének lehetővé (az Egyesült Államokban például ilyenek az ún. speciális fejlesztési övezetek). Végül, számos önkormányzat nem hajlandó hitelt felvenni, mert úgy vélik, előbb-utóbb állami támogatást kapnak az adott fejlesztés megvalósítására.

A fenti nehézségek leküzdéséhez az önkormányzatoknak megfelelő hitelfelvételi gyakorlatot kell kialakítaniuk. Hitelt beruházási célra kell felvenniük, nem pedig a folyó kiadások fedezésére, mégpedig úgy, hogy ezek a megalapozott befektetések önmaguk fedezzék a finanszírozásuk költségeit, általában a projektfinanszírozás gyakorlatát követve. Amennyiben ezek a feltételek nem állnak fenn, az önkormányzat rendszeres bevételeinek fedezni kell a törlesztőrészleteket. Mivel a legtöbb magyarországi önkormányzat meglehetősen kicsi, célszerű lenne, ha olyan szervezetekbe tömörülnének, amelyek már elegendően nagyok bizonyos hatékony szolgáltatások nyújtásához. Jogszabálymódosításokra is szükség lehet ahhoz, hogy ezek az egyesülések képesek legyenek szerződéskötésre, hitelfelvételre, szolgáltatási díj beszedésére, és a projektbevételek hitelbiztosíték céljára történő elkülönítésére. A gazdaságpolitikának ösztönözni kellene az önkormányzati hitelek értékpapírosítását és utóbbiak másodlagos forgalmát. Egy országos önkormányzat-finanszírozási adatbázis átlátható, megbízható és szabványos információkat szolgáltathatna a hitelezők szá-

[8] Az önkormányzati csődtörvény egyértelmű eljárást határoz meg az önkormányzatok fizetésképtelenségének esetére, és világosan kimondja, hogy a veszteségeket a hitelezők mindennemű állami beavatkozás nélkül kötelesek viselni. A törvényt 1995 óta 8 csődeljárás esetében alkalmazták.

mára. Ebben az adatbázisban többek között az önkormányzati adósságokra (beleértve a garanciákat és feltételes kötelezettségeket is) és az önkormányzatok jelzáloggal terhelt vagyonára vonatkozó adatoknak kellene szerepelnie.

Mivel kevés önkormányzat léphet ki közvetlenül a kötvénypiacra, a kormánynak – más európai országokhoz hasonlóan – érdemes lenne fontolóra vennie egy önkormányzati finanszírozásra szakosodott bank létrehozását. A fenti nehézségek egy része azonban nem oldható meg egyszerűen egy szakosodott bank alapításával. Amennyiben valóban létrehozzák ezt a pénzintézetet, akkor annak piaci alapokon kell működnie, és csak a megfelelő bevételi forrásokkal rendelkező önkormányzatok számára vagy olyan projektek céljára adhat hiteleket, amelyek életképesek, és bevételeikből fedezhetők a törlesztőrészletek. A kormánynak nem szabad kezességet vállalnia a helyi önkormányzatok által felvett hitelekre, és szigorúan piaci feltételek szerint kell hitelezni az önkormányzatoknak. A finanszírozás, a kockázatkezelés és a projektvezetés (többek között a szolgáltatások árainak megállapítása) egyidejűleg kell, hogy szolgálja a projekt piaci életképességét, az önkormányzatot és a pénzügyi közvetítőt.

Megfelelni az EU- és az OECD-szabályoknak

Bár Magyarország jelentős lépéseket tett az EU- és az OECD-szabályok adaptálásában, a teljes kompatibilitás eléréséhez több területen is a törvények és a szabályozók apróbb módosítására van szükség. Ilyen területek többek között a külföldi tulajdonú bankfiókokra vonatkozó szabályozás, a betétbiztosítás összege, a pénzügyi szolgáltatások nemzetközi forgalma, a tőkemegfelelés és a tőkeforgalom szabályozása.

A külföldi tulajdonú bankfiókokra vonatkozó szabályozás. Bár a külföldi bankok magyarországi fiókjainak nem kell külön jogi személyeknek lenniük, a cégjegyzékben külön szervezetként kell szerepelniük. Az anyavállalattól függetlenül a magyarországi banktörvények vonatkoznak rájuk, annak ellenére, hogy felszámolás esetén az anyavállalat tartozik kielégíteni a hitelezők jogos követeléseit. Ennek következtében a külföldi tulajdonú bankfiókok sokkal inkább leányvállalatként működnek, ami viszont nem felel meg az EU-szabályozásnak. Utóbbi megköveteli, hogy a külföldi bankok külön alaptőke nélkül nyissanak helyi fiókokat, melyek élvezik az anyavállalat külföldi státuszát. Ennek számos folyománya van. Egyrészt, amikor egy külföldi bank fiókként üzemel, kockázatviselő képessége az anyavállalat tőkeállományától függ, ami hátrányos helyzetbe hozza a kisebb tőkével rendelkező helyi bankokat. Másrészt, a betéteket ezek a bankfiókok az anyavállalat kötelezettségeként kezelik, ez viszont ellentétben áll a magyarországi devizatörvénnyel, amely jelenleg nem engedélyezi, hogy magyar állampolgárok külföldi bankbetéttel rendelkezzenek. Az EU-csatlakozás idejére tervezik ennek a törvények a módosítását.

Betétbiztosítás. Magyarországnak fokozatosan emelnie kell a betétbiztosítás szintjét, és a kompenzáció jelenlegi 1 millió Ft-os összegét 20 000 ECU-re (kb. 5 millió Ft) kell növelnie. Bár ez az emelés az átlagos bérszínvonalhoz képest az EU-átlagnál nagyobb védelmet és ezzel párhuzamosan nagyobb erkölcsi kockázatot jelentene, elmaradása esetén a magyar bankok hátrányba kerülnének más EU-tagországokban működő bankokkal szemben. Ezt az emelést öt éven belül tervezik végrehajtani.

Pénzügyi szolgáltatások nemzetközi forgalma. Magyarországon egyelőre nincs jogi lehetőség a pénzügyi szolgáltatások nemzetközi forgalmára, holott az EU ezt megköveteli. Bár ezt a követelményt az országnak csak a csatlakozáskor kell teljesítenie, már korábban dönteni kellene arról, hogy a forgalmi korlátokat egy lépésben, a csatlakozáskor, vagy fokozatosan oldják-e fel. A piac megnyitása erősítené a versenyt és csökkentené a kamatrést, különösen olyan szegmensekben, mint például a biztosítás, ahol jelenleg

a verseny igen korlátozott. A fokozatos liberalizáció ésszerűnek tűnik, mivel ezáltal a cégek fokozatosan tudnak alkalmazkodni a versenykörnyezethez. Hasznos lenne, ha a kormány az érintett cégek tudomására hozná, milyen menetrend szerint kívánja megnyitni a pénzügyi szolgáltatások piacát.

Tőkemegfelelés. Bár a tőkemegfelelésre vonatkozó magyar követelmények sok szempontból szigorúbbak az EU tőkemegfelelési irányelveiben (Capital Adequacy Directives – CAD) foglaltaknál, a kettő további egyeztetése szükséges. A CAD új tőketartalék-követelményt ír elő bizonyos piaci kockázatokkal kapcsolatban (pl. pozíció kockázat) az 1999. január 1-jétől kötelezően vezetett részvény-kereskedési könyvben szereplő ügyletek piaci kockázatainak fedezésére. A CAD-ban szereplő több definíció a magyar jogban vagy nem létezik, vagy másképp értelmezett. A kormánynak rendeletekbe kellene foglalnia a részvénykönyv használatára és a kereskedési kockázatokkal kapcsolatos tőketartalékra vonatkozó részletes szabályokat, valamint az egyes portfólió-menedzserek tevékenységére vonatkozó előírásokat. Mivel az EU igen rövid határidőt állapított meg az ún. univerzális bankrendszer bevezetésére, előfordulhat, hogy a fenti rendeletek megalkotására nem marad elég idő.[9]

A tőkemegfelelés kérdése a banktörvény hatálya alatt működő több mint 240 takarékszövetkezet esetében is felmerül. Sok takarékszövetkezet kis mérete miatt képtelen teljesíteni a pénzintézetekre vonatkozó tőkemegfelelés követelményét. Ezt csak úgy érhetnék el, ha (más európai országok példáját követve) csoportokba tömörülnének, s a csoport együttesen teljesítené a tőkemegfelelés törvényes mértékét. A kormánynak célszerű lenne ösztönöznie a kisebb takarékszövetkezetek egyesülését. Ennek egyik módja lehetne a minimális alaptőkére vonatkozó követelmény felemelése 100 millió Ft-ról 300 millió Ft-ra, ami megfelelne az EU második bankdirektívájának (1 millió Euró, mintegy 250 millió Ft).

Tőkeforgalom. A nemrégiben megkezdett jelentős liberalizáció végrehajtása mellett az EU követelményeinek teljesítése (és az OECD-vel kötött egyezmények betartása) érdekében a tőkeforgalom további liberalizálása szükséges. A kormány 1999 végére tervezte a hosszú távú tőkebefektetések forgalmának teljes körű felszabadítását, feltételezve, hogy a nemzetközi pénzpiacon nem következnek be negatív változások. Tekintve, hogy 1998 végén a világ pénzpiacai meglehetősen ingatag helyzetben voltak, a rövid távú tőkebefektetések forgalmára vonatkozó korlátozások érvényben maradtak. A kormánynak valóban óvatosan kell eljárnia a rövid távú tőkebefektetések forgalmának további liberalizációjával kapcsolatban, különösen a forintalapú pénzpiaci műveletek esetében, melyek a piac leghullámzóbb elemei. Az EU-csatlakozás idejére azonban olyan gazdaságnak kell kialakulnia, amely nyitott tőkepiacok mellett is képes működni. Az EU-szabványok betartása érdekében emellett meg kell szüntetni a pénzmosási célra igen könnyen felhasználható névtelen betétszámlákat.

KÖVETKEZTETÉSEK

A pénzügyi szektor reformja területén Magyarország úttörő szerepet játszik az ún. átmeneti gazdaságok között. A bankszektor jogi keretei hatalmas fejlődésen mentek keresztül, és (a fent említett néhány kivétellel) összhangba kerültek az EU szabályozásával. A bankokat átalakították, és legtöbbjüket stabil külföldi stratégiai befektetők számára értékesítették. Az első időszak komoly veszteségeit túlélő biztosítási ágazat ma már viszonylag egészséges, a tőkepiac pedig mind méretében, mind likviditásában jelentős fejlődést mutat. A nemrégiben bevezetett nyugdíjreform eredményeként a nyugdíjpénztárak vagyona várhatóan gyors növekedésnek indul, ami további lendületet ad a belföldi tőkepiacnak.

Fontos reformintézkedések vannak azonban még hátra. Az egyik legnagyobb bank, a Postabank (amelyről évek óta az a szóbeszéd járta, hogy igen furcsa pénzügyi gyakorlatot folytat) nemrégiben bekövetkezett mélyrepülése jelzi, hogy a pénzpiaci felügyelet megerősítésre szorul, és függetlenebbé kell vál-

[9] A rendeletek az üzletszabályzatban szereplő kockázatokra vonatkozó részletes szabályokat tartalmazzák. Kibocsátásuk 2000 közepén, hatályba lépésük 2001 elején várható.

nia a politikai befolyástól. A bankszektorban, valamint a biztosítási és a brókercégek között túl sok a kicsi és gyenge cég. Magasabb alaptőke-követelménnyel ezeket a cégeket egyesülésre lehetne késztetni, ami csökkentené a piac intézményi kockázatát. Bár a hitelkockázat kezelésének színvonala jelentősen javult, a piaci kockázatokkal (pl. külföldi valuták, kamatok, tőzsdei kockázat) kapcsolatos szakértelem és a fejlett szabályozási módszerek terén további fejlődés kívánatos. Magyarország a tőkeforgalom ellenőrzésének bizonyos eszközeit megtartotta – s a tőkepiacok ingatag voltát tekintve ez minden bizonnyal pozitív lépés volt. A tőkeforgalom ellenőrzését azonban nehéz lesz fenntartani, amint Magyarország egyre jobban integrálódik az EU piacába. Ezért a közvetlen ellenőrzés helyét stabil makrogazdasági és pénzügyi politikának kell átvennie, amelyek korlátozzák a veszélyes tőkemozgásokat. A piaci finanszírozást a kisebb hiteligénylők számára is elérhetőbbé kell tenni. Ezen a területen kevésbé egyértelmű a megoldás, mert ez a probléma részben a fejlődésből következik, és csak bizonyos idő elteltével, illetve a tapasztalatok növekedésével oldódik meg. Az infláció visszaszorítása, illetve a föld és a lakóingatlanok tulajdonviszonyainak tisztázása biztosan segíteni fog. Az EU-követelmények teljesítése érdekében szükség lesz néhány törvénymódosításra a pénzügyi szektorban is. Értékelésünk végkövetkeztetése azonban az, hogy a magyar pénzügyi rendszer a törvények, a szabályozók és az intézmények ereje, illetve stabilitása szempontjából készen áll az ország EU-csatlakozására.

5. ÁTALAKULÓBAN A VÁLLALATI SZFÉRA

Az ipar a magyar GDP egynegyedét állítja elő (a szocialista érában ez az arány körülbelül 50% volt), s a feldolgozóipar a legjelentősebb ágazat. Annak ellenére, hogy a magyar lakosság öregszik, száma pedig lassan, de folyamatosan csökken, a megtakarítások összege igen jelentős, és az utóbbi években – a folyamatosan beáramló tőkével karöltve – a GDP 20–25%-át kitevő beruházásokkal tudta finanszírozni az ország tőkeállományának korszerűsítését. A közművállalatok szintén jelentős változásokon mennek keresztül: folyamatban van privatizációjuk és korszerűsítésük, illetve a rájuk vonatkozó szabályozók módosítása. A jelen fejezet a központilag nem szabályozott feldolgozóipari vállalatok fejlődésével foglalkozik. A közművek és a szabályozási kérdések tárgyalása a 6. fejezetben található.[1]

VISSZATEKINTÉS

Politikai háttér

A vállalkozókedv már a korábbi rendszer idején sem hiányzott a magyar gazdaságban. A hatóságok, tudatában a központi tervgazdaság súlyos információs zavarainak, a vállalatvezetők nagy részének széleskörű önállóságot biztosítottak. A vállalalati menedzserek ismerték saját szakterületüket, sokan közülük alulról küzdötték fel magukat, és hozzászoktak ahhoz, hogy döntéseikbe az állam csak minimálisan szól bele.

Bár a vállalatok legnagyobb része komolyabb állami ellenőrzés nélkül funkcionált, a piac szabad működése nem volt megengedett. Az erőforrások elosztása ésszerűtlen volt, egyrészt a relatív árak torzulása következtében, másrészt azért, mert nem volt semmilyen mechanizmus, amellyel az egyik cég forrástöbbletét egy másik, erőforrás szűkében lévő vállalathoz lehetett volna irányítani. Ebből következően a beruházások vállalati szintű elosztása is torzult, és gyakran nem megfelelő technológiákat választottak a gépek beszerzésekor. A piacot kizáró alternatívákat, például a kereszttulajdonlást vagy holdingok kialakítását is fontolóra vették, de ez a tulajdonforma igen ritka maradt.

A kommunizmus összeomlásakor a kapitalizmus fogadtatása nem volt egyértelműen pozitív. Az ún. spontán privatizáció és a vagyonherdálás jelenségei miatt a 80-as évek végén sem a közgazdászok, sem a közvélemény nem bízott a privatizációban. A központi tervgazdaság működésének javításáról korábban folytatott eszmecserék révén a szakmai közvélemény megismerkedhetett az alternatív tulajdonformákkal és irányítási struktúrákkal. Míg tehát a kormány alapjában véve nem idegenkedett a privatizációtól, a magyar közgazdászok többsége szerint a passzív, szétaprózódott magántulajdon birtokosai semmivel sem tudnák hatékonyabban irányítani a vállalatokat, mint azt az állam tette.[2] A kormány tehát már a kezdetektől felelősen viselkedő tulajdonosokat keresett, és tartózkodott a kuponos és egyéb tömeges privatizációs eszközöktől. A többségi tulajdon cégen belüli értékesítése szintén ritka eset volt: bár a vezetők és a dolgozók 5–10%-os kedvezménnyel juthattak hozzá a cég részvényeihez, 100-nál is kevesebb olyan eset volt csak, amikor ők vették meg a részvények többségét. A cégen belüli értékesítés, illetve a tömeges privatizáció logikus alternatívája a részvények külföldi kézbe adása volt.

[1] A jelen fejezet Tóth (1998), Hamar (1998), Csaba (1998), Borszéki (1998) és más kiegészítő források alapján készült.

[2] A híres magyar közgazdász, Kornai János, akinek a vállalatvezetői önállóság kiharcolásában jelentős szerepe volt, 1989-ben már a privatizáció mellett érvelt és óvott attól, hogy az állami vállalatok vezetőinek korlátlan hatalmat adjanak.

Kúszó privatizáció, kacskaringós vagyonértékesítés

A magánszektor kialakulása már a szocialista irányítás alatt elkezdődött. Amíg a nagyvállalatok állami tulajdonban maradtak, a kisebb vállalatok már a 60-as évek eleje óta magánkézbe kerülhettek. Bár az ipar eszközállományának döntő többsége 2 400 állami nagyvállalat tulajdonában volt, a rengeteg kisvállalkozás (számuk 1989-re elérte az 50 000-et) újjáélesztette azt a vállalkozói kultúrát, amely a többi KGST-tagországban már jóval korábban kihalt. Ez az éledező vállalkozói kultúra lehelt új életet a magyar gazdaságba a KGST összeomlása után. A 90-es évek elején bekövetkezett, a gazdasági átmenet indukálta recesszió Magyarországon kisebb volt, mint a többi átmeneti gazdaságban,[3] bár tény, hogy az ország lassabban is lábalt ki a hullámvölgyből. A magánszektor, amely 1990-ben a GDP mintegy 20%-át állította elő, ma már 80%-nál tart.[4] Az 5.1. táblázat a feldolgozóipari cégek tulajdonviszonyainak alakulását mutatja be 1992-1996 között.

5.1. táblázat: A feldolgozóipari cégek tulajdonviszonyai (az alaptőke százalékában)

Tulajdoni forma	1992	1993	1994	1995	1996
Állami	55.2	39.2	29.3	19.9	14.4
Önkormányzati	8.8	1.6	1.6	1.0	0.9
Magán		8.8	9.4	10.1	9.5
Hazai cég tulajdona		15.0	17.9	18.2	19.4
Alkalmazotti	0.1	1.0	1.5	1.4	1.2
Külföldi cég tulajdona	20.5	30.9	37.1	46.7	51.1
Szövetkezeti	3.6	2.6	1.9	1.4	1.2
Egyéb		**0.9**	**1.3**	**1.3**	**2.3**

Forrás: Borszéki (1998).

Az állami vagyon szétosztása azonban meglehetősen rapszodikusan ment végbe. Több száz állami vállalat került önkormányzati tulajdonba, s amikor 1990 márciusában létrejött az Állami Vagyonügynökség (ÁVÜ), összesen 1 857 vállalat irányítását vette át (közülük 1 700 iparvállalatét, s másfészáz mezőgazdasági üzemét). Ezek az állami vállalatok elöbb részvénytársaságokká alakultak, majd privatizálták őket.

A privatizációs folyamat

A privatizációs felelősség és hatáskör megoszlott az ÁVÜ, az állami vagyonkezelő (az 1992-ben a vállalatokat felügyelő minisztériumok funkcióit átvevő ÁV Rt.) és számos állami vagyongazdálkodási intézmény között. Az ÁV Rt. kezében 1992-ben mintegy 174 cég volt, köztük bankok, infrastukturális vállalatok, valamint jelentős vegyipari, gyógyszeripari cégek, bányászati és acélipari vállalatok. A cégek általában készpénzért keltek el árveréseken és pályázatokon, bár az állami vagyon mintegy 7%-a kárpótlási jegyek[5] ellenében talált gazdára (ezeket a jegyeket a fasizmus és a kommunizmus áldozatai között osztották szét). Az önkormányzatok lakáseladáskor elfogadtak kárpótlási jegyeket, majd ezeket megsemmisítés helyett a másodlagos piacon eladták, vagy vállalati részvények vásárlására használták fel.

Mivel a kormány és az önkormányzatok között végeláthatatlan vita folyt azzal kapcsolatban, hogy melyik vagyontárgy kinek a tulajdonába kerüljön, a nagyobb közművállalatok privatizációjára 1995-ig nem került sor. Az önkormányzatok a nyereséges cégeket akarták maguknak, és nem fűlött a foguk a vesz-

[3] Bár Lengyelországban a visszaesés hasonlóan csekélynek tűnt, az ipart kevésbé érintette, mint Magyarországon (ahol felére esett vissza az ipari termelés), és a talpraállás is azért volt gyorsabb, mert a magángazdálkodók gyorsabban reagáltak az árak változására. Szlovéniában a visszaesés 28%-os volt, részben Jugoszlávia felbomlása, illetve a hagyományos kereskedelmi kapcsolatok megszűnése miatt. A volt szovjet köztársaságokban a hanyatlás sokkal jelentősebb volt (40–70%), nagyrészt itt az alapvető piaci infrastruktúra hiánya miatt.

[4] Bár ezek a számadatok közismertek, forrásuk és megbízhatóságuk nem ismeretes. A nemzeti jövedelemre vonatkozó kimutatások nem különböztetik meg az egyes gazdasági tevékenységeket a tulajdonviszonyok alapján. Az adatok minden bizonnyal az adóbevallásokon alapulnak, és a bevallást készítő szervezetek bevételét (illetve hozzáadott értékét) csoportosítják tulajdonviszonyok szerint.

[5] A vagyonügynökség a kárpótlási jegyeket névértéken (1000 Ft), az árindexhez igazítva váltotta be. A jegyeket több éven keresztül folyamatosan adták ki, ahogyan a kormány különböző csoportok igényeit elfogadta. A másodlagos piacon a kárpótlási jegyek névérték alatti árfolyamon forogtak; az átváltás lehetősége egységesítette az indexált értéktől való eltérést, míg a beváltási érték az adott kárpótlási jegy évjáratától függött.

teséget termelő, támogatásra szoruló közművállalatokhoz (pl. távfűtő művek, helyi közlekedési vállalatok). Ezek a viták késleltették a privatizációt, holott az eladás csökkenthette volna a cégek működési veszteségét. A magánkézben lévő közművek sokkal könnyebben tudták volna áraikat az inflációval párhuzamosan emelni, csökkenteni a díjhátralékokat, illetve forrásokat szerezni a rendkívül jövedelmező beruházásokhoz (pl. az elrozsdásodott víznyomócső-rendszer cseréje vagy a távfűtés csőrendszerének hőszigetelése).

1996-ban az állami vagyonkezelők mintegy 65 milliárd Ft értékű részvényt (melyek 40 privatizált vállalat kisebbségi tulajdonát képviselték) adtak át az egészségbiztosítási és a nyugdíjbiztosítási alapnak.

Privatizációs eredmények

Bár az ÁVÜ 1995 közepére a birtokában lévő vagyon mintegy 75%-át értékesítette, ez az állami vagyonnak mindössze 35%-át tette ki, mert a nagyvállalatok (a villamosenergia- és a gázszolgáltató, a légitársaság, az óriási veszteséget termelő vasút, a távközlés, a bankok és néhány vegyipari vállalat) mind az ÁV Rt. kezében voltak. Közöttük voltak Magyarország legveszteségesebb vállalatai, amelyek folyamatos állami támogatásra szorultak. A veszteségek okai között a központilag szabályozott árak, a KGST összeomlása és a működés rossz hatékonysága egyaránt szerepet játszott.

A privatizáció 1995-ben kapta az utolsó lendületet (amelyre nagy szükség is volt), amikor a Világbank által támogatott stabilizációs csomag részeként a kormány drasztikusan lerövidítette a tartósan állami tulajdonban maradó vállalatok listáját (lényegében csak a vasút, a posta és a nemzeti parkok maradtak rajta). Az ÁV Rt. örökébe lépő ÁPV Rt. egyesült az ÁVÜ-vel, és felhatalmazást kapott mintegy 1 300 milliárd Ft értékű részvény[6] eladására (a birtokában lévő részvények összértéke 1 600 milliárd Ft volt). Szintén ennek a folyamatnak a részeként került sor 1997 júniusában a privatizációs törvény módosítására. Az új törvény lehetővé tette a korábban stratégiai jelentőségűnek tartott 18 cég, többek között az Országos Takarékpénztár (OTP) és a távközlési vállalat (MATÁV) összes részvényének eladását (az aranyrészvények[7] kivételével). Az állam összesen 116 cég többségi, illetve kisebbségi részvénytulajdonosa marad, további 27 cégben pedig aranyrészvényt tartott meg. 1997 végére 790 milliárd Ft értékben privatizáltak vállalatokat (a társadalombiztosításnak és az önkormányzatoknak átadott vagyont nem számítva). A Magyar Villamos Művek az egyetlen nagyvállalat, amelynek a privatizációjára még nem került sor (a közművállalatok tárgyalását lásd a 6. fejezetben).

A bevételek felhasználása

Elismerve, hogy szükség van az újonnan privatizált cégek szerkezetátalakítására, a kormány a privatizációból származó bevétel 20%-át támogatásként visszaforgatta ezekbe a cégekbe. A bevétel fennmaradó része (a privatizációs ügynökség mintegy 5%-os értékesítési költségeit leszámítva) az állami költségvetésbe vándorolt.[8]

[6] Ebből mintegy 1227 milliárd Ft 171 nagyvállalat, 40 milliárd Ft pedig összesen 259 kis- és középvállalkozás (500-nál kevesebb főt foglalkoztató cég) többségi részvénytulajdonát képezte. Az ÁPV Rt. emellett 356 milliárd Ft kisebbségi részvénytulajdonnal is rendelkezett 145 nagyvállalatban, illetve 7 milliárd Ft értékben összesen 176 kis cégben. Ezenkívül ÁPV Rt-nek könyv szerinti értéken 162 milliárd forintnyi részvénye volt olyan 77 nagy és 513 kis cégben, amelyek felszámolási eljárás alatt álltak.

[7] Az aranyrészvény (amely nem értékesíthető) aránytalanul nagy szavazati jogot biztosít a kormánynak a cég éves közgyűlésén. Bevezetésére azért került sor, hogy azokat a cégeket is értékesíteni lehessen, amelyeknél a kormány a kiemelt döntésekhez meg akarja tartani szavazati jogát, de a napi munkába nem kíván beleavatkozni.

[8] Az első időszakban a vevők részletekben is fizethettek. A privatizációs ügynökség az eredményszemléleten alapuló elszámolás elve alapján bevételként könyvelte el a megállapodás szerinti árat, és a részletfizetési lehetőségeket hitelként kezelte (E-hitel). A kereskedelmi bankok hivatalosan 3 éves fizetési haladékkal és 15 éves törlesztési időszakkal nyújtottak hitelt, kedvezményes kamat mellett, amit a központi bank viszontleszámított. Az állami költségvetés azonban pénzforgalmi szemléleten alapul, és ezeknek az eltéréseknek a kiigazítása igen körülményes. Az összegek mindenesetre 1995-ig eléggé alacsonyak voltak, ekkorra viszont az E-hitel lassan kiapadt. Az E-hitel keretében végrehajtott eladások 1994 áprilisában összesen 41,67 milliárd Ft-ot tettek ki.

A 90-es évek elejének rendkívül szegényes privatizációs bevételei nem igazán csábítottak senkit vad költekezésre. A fennmaradó állami vállalatok csaknem teljes körű privatizációjáról 1995-ben hozott döntés azonban heves vitákat váltott ki a bevételek felhasználását illetően. A kormány úgy döntött, hogy nem lenne célszerű az egyszeri privatizációs bevételeket folyó kiadások és transzferek fedezésére felhasználni, különösen abban az időszakban, amikor a kormány stabilizációs csomaggal igyekezett a költségvetési hiányt kézben tartani. Ezért a privatizációs bevételek döntő többségét a bel- és külföldi adósságállomány csökkentésére fordították. Az alacsonyabb adósság csökkenti a kamatkiadásokat, ez viszont nagyobb elsődleges költségvetési hiányt tesz lehetővé (azaz a folyó kiadások nőhetnek, és/vagy az adóbevételeket mérsékelni lehet), bármilyen mértékű is lesz a költségvetés összesített deficitje.

Mindezek eredményeként az államadósság a GDP 86%-áról (1995) három év alatt a GDP 60%-ára csökkent. Bár a GDP-hez viszonyított adósságállomány csökkenéséhez az 1995 óta tartó gazdasági növekedés is hozzájárult, mindazonáltal egyértelmű, hogy a privatizációs bevételek kulcsszerepet játszottak a folyamatban.

A működőtőke-behozatal szerepe

A magyar vállalatoknak már 1968 óta lehetőségük volt rá, hogy külföldi (sőt, akár nem KGST-tagországból származó) cégekkel társuljanak. A magyar többségű vegyesvállalatok működése 1972 óta engedélyezett, külföldi többségi tulajdonú cégek pedig 1988 óta működhetnek. Ennek ellenére a 80-as évek végéig a működőtőke-behozatal, a vegyesvállalatok száma meglehetősen szerény volt, ezt követően azonban a tőkebehozatal jelentősen megugrott, ami elsősorban a KGST összeomlása után a magyar kereskedelem nyugat felé fordulását tükrözi.

Az első vegyesvállalatokban a külföldiek a magyar partnerek (elsősorban állami vállalatok) segítőtársaként működtek közre az üzlet előtt tornyosuló jogi és bürokratikus akadályok legyőzésében. Amint a magánszektor egyre nagyobb teret kapott Magyarországon, a külföldiek növelték magyarországi érdekeltségeiket, és elkezdték az itteni leányvállalataikat nemzetközi rendszerükbe integrálni. Bár a vegyesvállalatok száma (az inaktív cégek felszámolása következtében) nemrégiben valamelyest csökkent, az új, teljesen külföldi tulajdonú leányvállalatok ma már inkább a normát jelentik, nem a kivételt. 1992-ben a külföldiek kezében általában csak minősített kisebbségi tulajdon volt, ez a helyzet azonban az évek során fokozatosan megváltozott, és a külföldi többségi és a teljesen külföldi tulajdonú cégek váltak meghatározóvá.

A működőtőke-beáramlás forrásai és kedvezményezettjei

Magyarországra 1997 végéig mintegy 16 milliárd dollárnyi működőtőke áramlott (lásd a melléklet 7.1. táblázatát). Az 1991 és 1997 között évente beáramló működőtőke elérte a GDP 5%-át, és ez rendkívül magasnak mondható. A működőtőke mintegy harmada a teljesen külföldi tulajdonú cégekbe, a többi vegyesvállalatokba, valamint részben külföldi tulajdonú magyar cégekbe áramlott. A privatizációs jellegű működőtőke elsődleges forrása Németország volt (a működőtőke 35%-a származott innen), de igen jelentős arányban képviseltette magát az Egyesült Államok (20%) és Franciaország (12%) is.[9] A külföldi beruházásokról szóló 1998-as új törvény azonos védelmet biztosít a külföldi és a magyar cégek számára, és nem tesz többé különbséget a külföldi cégek leányvállalatai, illetve helyi kirendeltségei (fiókvállalatai) között.

Jelenleg mintegy 30 000 külföldi érdekeltségű cég működik, és mintegy harmaduk (a legnagyobbak) 100%-ban külföldi tulajdonúak. Ez utóbbiak aránya várhatóan tovább fog növekedni, erre utalnak az 1997-es adatok is; az újonnan alakult cégek kétharmada külföldiek kezén van. Ez a trend arra utal, hogy a mul-

[9] Pontos adatok sajnos nem állnak rendelkezésre. A fent említett bevételek kumulált forintösszegek, de az arányok valamelyest eltérőek lennének, ha figyelembe vennénk az árfolyamok időközbeni változásait. A listára felkerülhetne továbbá Hollandia is, amely egy egyesült államokbeli anyavállalat holland tulajdonú leányvállalatával képviselteti magát.

tinacionális vállalatok itteni tevékenységüket teljes mértékben integrálják globális üzletmenetükbe, ebbe a stratégiába pedig magyarországi leányvállalatok alapítása nem illik bele.

A működőtőke-beáramlás leginkább a feldolgozóiparban (különösen az élelmiszer- és a gépiparban; lásd a melléklet 7.2. táblázatát) éreztette hatását, ahol 1996 végére az ágazat összvagyonának több, mint felét[10] olyan cégek mondhatták magukénak, amelyek valamilyen mértékben részesültek külföldi működőtőkében (ugyanez az arány 1992-ben mindössze 20% volt). A feldolgozóiparon belül (amint az 5.2 táblázatból is látható), a teljesen (91–100%-ig) külföldi tulajdonban lévő cégek száma megháromszorozódott, és 1996-ra elérte az 1857-et. Ezek a cégek ekkor összességükben a külföldi befektetők vagyonának 70%-át birtokolták.

Az exporttámogatási zónákban működő cégek legtöbbje legalább részben külföldi tulajdonú (az innen származó export mintegy háromnegyedét elektronikai cikkek teszik ki). Bár a külföldi működőtőke-behozatalból részesedő cégek elszórtan helyezkednek el az országban, arányuk a nyugati országrészekben magasabb, talán a jobb szállítási lehetőségek és az infrastrukturális előnyök következtében. Ezek a cégek aktívabban foglalkoznak kereskedelemmel is: az általuk értékesített cikkek csaknem felét exportra készítik, míg a működőtőke-behozatalból nem részesült cégek esetében ez az arány mindössze 20%. Ezek az arányok ugyanakkor megtévesztők, mert az export sok esetben belföldi exportcégek számára történő értékesítés útján valósul meg, így a belföldi cégek valójában a fentinél jóval jelentősebb arányban exportálják termékeiket.

5.2. táblázat: Működőtőke-behozatal a feldolgozóipari cégeknél (1992, 1996)

Tulajdon aránya	Cégek száma		Cégek aránya (%)		Működőtőke behozatal (md Ft)		Működőtőke behozatal (%)	
	1992	1996	1992	1996	1992	1996	1992	1996
10% alatt	9 151	14 291	78,8	79,1	0,3	0,7	0,1	0,1
11%–50%	1 111	1 009	9,6	5,6	42,3	77,2	21,4	11,9
50%–90%	677	813	5,8	5,1	65,7	116,7	33,3	18,0
91%–100%	681	1,857	5,9	10,3	89,2	453,2	45,2	70,0
Összesen	11 620	18 070	100	100	197,5	647,7	100	100

Forrás: Hamar (1998) számításai a kettős könyvvitelt végző cégek APEH-nek benyújtott bevallásai alapján.

A fenti jelenségek nem meglepőek, hiszen a külföldi vállalatok nagyon ritkán hoznak létre behatárolt, nem-kereskedelmi jellegű tevékenységen alapuló vállalkozásokat. A működőtőkét behozó cégek általában intenzív exportőrök (és importőrök), akik gyakran finanszíroznak a forrás- vagy befektetéshiánytól szenvedő beszállítókat. Ezek a cégek emellett a belföldi vállalatoknál kevesebb élőmunkát igényelnek, bár a tényleges különbség valószínűleg kisebb, mint amekkorára az adatok utalnak. A cégek ugyanis a valóságosnál kevesebb alkalmazottat mutathatnak ki, hogy elkerüljék a magas társadalombiztosítási járulék befizetését.

A működőtőke-behozatal előnyei

Bár a külföldi tulajdonos végül esetleg hazautalja a profitot, a működőtőke-behozatal a nagyobb termelékenység és a magasabb bérek révén mégis hasznos az országnak és főképp a dolgozóknak.[11] A termelékenység növekedése három formában jelentkezhet: (i) jobb technológia, (ii) jobb vezetési gyakorlat, (iii) hitelfelvételi lehetőségek. Bár elvben a működőtőke-behozatalból nem részesedő cégek is hozzájuthatnak hasonlóan fejlett gépparkhoz, a külföldi partner sokat segíthet a legjobb gép kiválasztásában és működtetésében, és a személyzet, illetve a vezetés képzésén keresztül is hozzájárulhat a cég termelékenységének és

[10] Ezek az adatok a könyv szerinti értéken alapulnak, így figyelmen kívül hagyják a hevesen fluktuáló inflációt, amely egyelőre még mindig nem csökkent évi 17% alá. A következtetések levonásánál tehát óvatosságra van szükség.

[11] Lásd az ehhez kapcsolódó elemzést a munkaerőpiacról szóló 7. fejezetben.

a termék minőségének javításához. Fontos továbbá, hogy a külföldi tulajdonos könnyen hozzájuthat a külföldi bankok hiteleihez, így általában nem korlátozza a belföldi forráshiány.

Annak ellenére, hogy a működőtőke-behozatalban részesülő cégek inkább a nyugati országrészekre és Budapest környékére koncentrálódtak, az előnyök az egész országra kiterjednek. A belföldi beszállító cégek jelentős része más régiókban működik, emellett a nagyobb termelékenység révén országos szinten növekedhetnek a bérek.

Mind a mennyiségi adatok, mind a sikertörténetek arra utalnak, hogy a működőtőke-behozatalban részesülő cégek könnyebben jutnak hitelhez, mint a hazai vállalatok. Bár a magyar cégek eladósodottsága meglepően alacsony, a melléklet 7.3. táblázatából kiderül, hogy a működőtőke-behozatalban részesülő cégek több hosszú lejáratú (ugyanakkor kevesebb rövid lejáratú) hitelt vesznek fel, mint a belföldi cégek. A felvett hitelek különbsége inkább jelzésértékű, és elsősorban nem a hitelkínálat különbségeire utal. Ha a kölcsönt nyújtó pénzintézet nem tud független értékelést készíttetni a kölcsönigénylőről, akkor a külföldi partner jelenléte mintegy garantálhatja a cég életképességét.

A működőtőke-behozatal emellett a belföldi cégek számára is jobb hitelfelvételi lehetőségeket biztosíthat. Egy működőtőke-behozatalban részesülő cég például megbízható belföldi szállítójának bármilyen finanszírozási nehézségeit megoldhatja, ha az előre kifizeti a vásárlások ellenértékét. A melléklet 7.3. és 7.4. táblázatából látható, hogy erre ténylegesen sor is került. A 7.4 táblázatból az is kiderül, hogy a legalább részben külföldi tulajdonú cégek többet adnak el és többet is vásárolnak belföldi cégektől, míg a 7.3. táblázat alapján elmondható, hogy a belföldi cégeknél az alaptőkéhez viszonyítva magasabb a rövidtávú adósságok aránya.

Megtörtént-e a szerkezetátalakítás?

A legtöbb magán (belföldi, illetve működőtőke-behozatalban részesülő) és állami vállalat átalakította tevékenységét, bár ez az állam tulajdonában maradt vállalatok esetében volt a legkevésbé számottevő. A privatizált cégek jelentős része már jóval a privatizáció előtt megkezdte a szerkezetátalakítást, bár egyes tanulmányok[12] rámutatnak, hogy a privatizált és az állami kézben maradt vállalatok teljesítménye közötti különbség Magyarországon sokkal kisebb, mint Kelet-Európa többi országában. A tényleges különbséget láthatóan a működőtőke-behozatal hozza magával: azok a cégek, amelyek legalább kismértékben részesültek működőtőke-behozatalban, jóval gyorsabban és kimerítőbben tudták megvalósítani a szerkezetát-alakítást, mint a belföldi magáncégek.

Bár ez utóbbi megállapítások a működőtőke-behozatal egyértelmű előnyeire utalnak, hiba lenne tagadni a privatizáció előnyeit, hiszen a működőtőke-behozatal elsősorban a magyarországi reform irányát (nem pedig a sebességét), valamint a magánpiacok túlnyomó hangsúlyát tükrözi. Ezért tehát a privatizáció fontos mérföldkő volt a cégek fejlődésének útján.

Veszteséges közművállalatok

Az 5.3. táblázat felső felében látható, hogy az ipar bruttó vesztesége az átmenet első éveiben riasztóan magasra szökött; 1988-ban a GDP 0,6%-át tette ki, 1992-ben a GDP 14,2%-át, mielőtt csökkenni kezdett volna. Ez a mérőszám úgy alakul ki, hogy a cégek éves mintájából elkülönítjük a nyereséges vállalatokat, majd a fennmaradók összes veszteségét a GDP-re vetítjük. Amikor ezt a bruttó veszteséget összesítjük a nyereséges cégek adataival (így áll elő a nettó nyereség mutatója), a veszteségek nagyságrendje jóval kisebb, de az időbeni változás teljesen megegyezik: a nettó nyereség 1991-ig erőteljesen romlott, majd ezt követően javult.

[12] Lásd Pohl és mások (1997), amely mintegy 1 000 magyar cég 1992 és 1995 közötti adatain alapul.

A bruttó veszteség túlnyomó részét a vasút, a posta és a rögzített árak mellett működő néhány vállalat "termelte". Ha őket nem számítjuk, a veszteségek nagyságrendje sokkal kisebb (lásd az 5.3. táblázat középső részét), de a stabil javulás tendenciája így is érezhető.[13] A korábbi évekkel kapcsolatban ugyan meglehetős nehézségekbe ütközik ezeknek a számításoknak az elvégzése, ennek ellenére az 1992-1995 közötti időszakban markánsan jelentkeznek a különbségek.

Ebben az időszakban szinte mindenhol veszteségek mutatkoztak: 1993-ban az adóhivatalnak benyújtott bevallások alapján a cégek fele veszteséges volt. Ez a magas állandó költségszint következtében várható volt, hiszen a KGST összeomlását követően a vállalatok jelentős része alacsony kapacitással a költségfedezeti pont alatt működött. Annak ellenére, hogy nem volt kötelező foglalkoztatás, sőt a munkák jelentős részét jogilag önálló alvállalkozók végezték, a cégek vonakodtak szüneteltetni a bérek kifizetését. Ez a magatartás nem feltétlenül utal gyenge vezetési gyakorlatra – időlegesnek feltételezett gazdasági hullámvölgyek esetén gyakran még a lehető legnagyobb haszonra törekvő tulajdonosok is tovább foglalkoztatják a cég specifikus humántőkét megtestesítő munkatársait. Továbbá, a nagyobb vállalatok a méretgazdaságosságból fakadó előnyök figyelembe vételével választották ki a beszerzendő berendezéseket, és ha a kapacitások kihasználatlanok maradnának, a magas amortizációs költségek miatt számottevő veszteségeket kénytelenek elkönyvelni.

5.3. táblázat: A vállalati szektor veszteségei Magyarországon (a GDP százalékában)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Ipar[1]									
Bruttó veszteség	0,6	1,4	2,6	8,4	14,2	10,1	7,2	3,1	
Nettó profit	16,9	16,2	13,3	4,1	-6,1	-3,4	0,1	2,2	
Szűkített ipar[2]									
Bruttó veszteség					6,7	4,0	3,3	3,6	2,7
Nettó profit					-3,9	-0,7	0,4	1,2	2,8
Feldolgozóipar									
Bruttó veszteség					5,6	3,3	2,3	1,8	1,6
Nettó profit					-3,5	-0,7	0,7	2,6	3,3

[1] Beleértve a bányászatot (ISIC kategória: C), a feldolgozóipart (D), a villamos-, gáz- és egyéb kozműveket (E), az építőipart (F), illetve a közlekedést és a távközlést (I).

[2] Nem tartozik ide a közlekedés és a távközlés (tehát a vasutat és a postát magában foglaló I kategória).

Forrás: Csaba (1998), Világbank (1997), Központi Statisztikai Hivatal.

Csekély átmeneti pénzszűke a feldolgozóiparban

Sokkal kedvezőbb a kép, ha (i) csak a feldolgozóipart (lásd az 5.3. táblázat alsó részét), illetve (ii) ha a negatív működési cash flow-t és nem a számviteli veszteséget vesszük figyelembe. (A működési cash flow, azaz működési pénzforgalmi egyenleg csak a vállalat profiljába vágó tevékenységet veszi számba. A szerkesztő.)

Az 5.4. táblázat több egymást követő évben vett reprezentatív cégminta alapján összegzi a működési cash flow alakulását. Az itt szereplő időszak (1994-1995) alapján összesen 4 890 cég nyújtott be adóbevallást 1994-ben és 1995-ben is az APEH-hez. 1994-ben 10,7%-uk, 1995-ben pedig 12,2%-uk számolt be negatív cash flow-ról. A 4 890 cég mindössze 6%-ánál volt a működési cash flow negatív mindkét egymást követő évben. Kitűnik, hogy az egy adott évben negatív működési cash flow-t elért vállalatok mintegy fele a következő évre már pozitív cash flow-t generál.

[13] A többi közép- és kelet-európai országhoz viszonyított adatokat lásd a melléklet 7.5. táblázatában.

A cégeknek mintegy 80-90%-ánál volt a működési cash flow pozitív 1992 és 1996 között, negatív cash flow-t produkáló cégek pedig még egy normális módon működő gazdaságban is előfordulnak. Nem könnyű megállapítani, hogy a negatív cash flow-jú magyarországi cégek aránya túlságosan magas volt-e, az összkép azonban az 5.3. táblázatban szereplő adatok sugallta válságos helyzetnél mindenképpen sokkal kedvezőbb. Természetesen az 5.4. táblázat nem súlyozza a cégeket méret szerint, és könnyen lehet, hogy a nagyobb vállalatok nagyobb veszteségeket szenvedtek. Ennek ellenére az adatok alapján az a benyomásunk, hogy még a pozitív működési cash flow-val tevékenykedő cégek egy része is számviteli veszteséget vallott be az adóhivatalnak.

A cégek mintegy 4-7%-ának sikerült az egyik évről a másikra a működésből származó negatív cash flow-t pozitívvá fordítani (ugyanakkor néhány cég helyzete pedig rosszabbodott). Más szavakkal, az egyik évben negatív cash flow-val működő vállalatok mintegy fele a következő évre már pozitív cash flow-t generált, ami arra utal, hogy a működésből származó negatív cash flow csak átmeneti jellegű volt – a problémákat vagy gyorsan megoldotta a vezetés, vagy a gazdasági fellendülés a céget is fellendítette.

Egyértelmű tehát, hogy a feldolgozóipari cégek sokkal jobban teljesítettek, mint amit az ipar egészére vonatkozó adatok sugallnak. Ahelyett, hogy a túlságosan alacsonyan megállapított árakból származó veszteségeket a szerkezetátalakítás hatásainak tulajdonítanánk, talán ésszerűbb úgy tekinteni őket, mint (sajnos igen rosszul célzott és torz szerkezetű) támogatásokat, amelyekben a dolgozók és a vásárlók részesültek. A következő kérdésünk, hogy a szerkezetátalakítás ütemét befolyásolták-e a tulajdonviszonyok.

5.4. táblázat: A feldolgozóipari cégek cash flow-ja néhány egymást követő évben

		1993			1995		
		Negatív vagy nulla	Pozitív	Összesen	Negatív vagy nulla	Pozitív	Összesen
1992	Negatív vagy nulla	7,3	4,1	11,5			
	Pozitív	13,6	74,9	88,5			
	Összesen	21,0	79,0	100,0			
				(n=4 367)			
1994	Negatív vagy nulla	7,9	6,9	14,8	6,0	4,7	10,7
	Pozitív	6,6	78,6	85,2	6,2	83,1	89,3
	Összesen	14,6	85,5	100,00	12,2	87,8	100,0
				(n=8 150)			(n=4 890)
1996	Negatív vagy nulla				4,8	5,5	10,3
	Pozitív				3,7	86,0	89,7
	Összesen				8,5	91,5	100,0
							(n=4 915)

Forrás: Tóth (1998)

Szerkezetátalakítás és tulajdonviszonyok

Míg a számviteli veszteség lehet puszta kellemetlenség, a működésből származó, a tartósan negatív cash flow sürgős intézkedéseket követel meg. A negatív cash flow-val rendelkező cég vezetőjének (akár állami, akár magáncégről van szó) támogatást, illetve hitelt kell szereznie, vagy át kell alakítani a cég működését. A támogatások és a nem piaci hitelek megszerzése munka- és időigényes, ezért kifizetetlen számlákkal és bérekkel párosulhat. Lehetséges tehát, hogy még a puha költségvetési korlátokkal szembesülő állami vállalatok is szerkezetátalakítást hajtottak végre, bár a többi cégnél jóval lassabban. Az alábbiakban vizsgáljuk meg, hogy vajon valóban ez történt-e.

A feldolgozóipari cégekre vonatkozó 1992-1997-es adatokat négy cégkategóriára bontva elemeztük: (i) teljesen külföldi tulajdonú, (ii) cégek, ahol a külföldi tulajdon aránya 10 és 100% között van akkor is, ha a maradék állami tulajdon, (iii) állami irányítás alatti cégek, illetve (iv) belföldi tulajdonú magáncégek. Az állam olyan cégeket is irányítása alatt tudott tartani, amelyekben 50%-nál kevesebb a közvetlen részesedése, egyrészt a más állami vállalatok által szerzett közvetett részesedése, másrészt aranyrészvényei révén. Két adatsort vizsgáltunk meg: az előretekintő adatsorban a négy kategóriát az 1992-es tulajdonviszonyok alapján állítottuk fel, és a későbbi éveknél minden céget meghagytunk az eredeti kategóriában, még akkor is, ha tulajdonviszonyai időközben megváltoztak. Más szavakkal tehát az 1995-ös állami tulajdonú kategóriában olyan cégek is lehetnek, amelyek ekkorra már teljes mértékben külföldi tulajdonba kerültek. A visszatekintő adatsorban a négy kategóriába az 1997-es tulajdonviszonyok alapján soroltuk be a cégeket. Ezért itt az 1995-ös külföldi működőtőke-tulajdonban lévő cégek között szerepelnek az újonnan alapított külföldi vállalkozások, valamint azok az állami vállalatok is, amelyekbe később külföldi befektetés történt. Az 5.5. és 5.6. táblázatok foglalják össze a két adatsor főbb jellemzőit.

Ez az elemzés a teljesen külföldi tulajdonú cégek drámai fejlődését mutatja. 1992 és 1997 között az általuk foglalkoztatottak száma 40%-kal nőtt, a cégek dolgozóinak átlagos száma megduplázódott, bevételük több, mint háromszorosára növekedett, és számottevő állóeszköz-befektetéseket eszközöltek. Azok a cégek, amelyek csak a fenti időszak végére kerültek teljesen külföldi tulajdonba (akár azért, mert korábban állami vállalatok voltak, akár azért, mert ekkor jöttek létre újonnan), szintén növelték bevételüket, de sokkal kisebb mértékben, és beruházásaik is kisebb nagyságrendűek voltak. A foglalkoztatottság ezeknél a cégeknél is növekedett, átlagos méretük azonban kisebb, mint az 1992 óta működő külföldi tulajdonú cégeké. Ez az eredmény megfelel a várakozásoknak: a szerkezetátalakításhoz először a felesleges munkaerő elbocsátásával csökkenteni kell a működési költségeket, majd növelni a bevételeket, új berendezéseket vásárolni, és ezt követően lehet új munkaerőt felvenni.

5.5. táblázat: Előretekintő adatsor, 1992-1997
(ugyanazokra a cégekre vonatkozóan, az 1992-es tulajdonviszonyoknak megfelelően)

	Külföldi tulajdonú		Legalább 10% külföldi tulajdon		Állami vállalatok		Belföldi magáncégek	
	1992	1997	1992	1997	1992	1997	1992	1997
Foglalkoztatottság összesen	23 000	32 000	96 000	69 000	380 000	105 000	40 000	16 000
Cégek száma	781	542	1 789	1 340	1 360	543	7 721	4 866
Alkalmazottak átlagos száma	29,4	59,4	53,7	51,5	279,4	193,4	5,2	3,3
Bevételek (millió Ft, fogyasztói árindexszel kiigazítva)	179,0	571,8	220,8	441,3	744,5	1 242,6	37,3	46,6
Eszközök (millió Ft, folyó áron)	209,5	831,2	288,1	792,0	877,7	2 389,7	30,0	60,0
Cash flow és eszközök aránya	14,0%	31,8%	10,0%	26,1%	11,5%	19,6%	11,8%	27,1%
Cash flow és bevételek aránya	16,4%	19,8%	13,0%	20,1%	13,6%	16,1%	9,5%	15,0%

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal

5.6. táblázat: Visszatekintő adatsor, 1992-1997
(ugyanazokra a cégekre vonatkozóan, az 1997-es tulajdonviszonyoknak megfelelően)

	Külföldi tulajdonú		Legalább 10% külföldi tulajdon		Állami vállalatok			Belföldi magáncégek	
	1992	1997	1992	1997	1992	1993	1997	1992	1997
Foglalkoztatottság összesen	43 000	75 000	152 000	124 000	13 000	23 000	26 000	113 000	117 000
Cégek száma	662	1 773	1 018	2 182	59	98	146	5 606	15 751
Alkalmazottak átlagos száma	65,0	43,2	149,3	56,8	220,3	234,7	178,1	20,2	7,4
Bevételek (millió Ft, fogyasztói árindexszel kiigazítva)	297,7	470,3	612,8	490,4	336,3	449,3	378,4	61,4	53,2
Eszközök (millió Ft, folyó áron)	378,2	736,9	835,6	957,0	493,5	695,5	661,0	52,1	74,0
Cash flow és eszközök aránya	10,6%	30,6%	16,6%	23,4%	2,2%	5,4%	-0,4%	12,8%	17,9%
Cash flow és bevételek aránya	13,5%	20,5%	22,7%	19,6%	3,2%	7,5%	-0,3%	10,9%	10,7%

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal

A külföldi befektetők sokszor kisebb részesedés megszerzésével indítanak, ezért a részben külföldi tulajdonú cégek a teljesen külföldi tulajdonú cégek kategóriájától valamelyest eltérő viselkedést mutatnak. A régebbi vállalatok (tehát az 5.5. táblázatban szereplők) nagyjából a teljesen külföldi tulajdonú cégekhez hasonlóan viselkedtek: bevételeiket megduplázták, eszközállományuk növekedett, átlagos foglalkoztatási szintjük azonban (egyelőre) nem emelkedett. Az adatok emellett a bevételekhez, illetve eszközökhöz viszonyított cash flow megduplázódását mutatják, ami szintén a teljesen külföldi tulajdonú cégek magatartásához hasonlít, csak alacsonyabb szinten. Azoknál a cégeknél, ahol a külföldi tulajdonos később vásárolt részesedést (visszatekintő adatsor) sokkal kevésbé látványos a fejlődés, ami a szerkezetátalakítási intézkedések jellegzetes sorrendjére enged következtetni. Az érdeklődő külföldi partner először kisebb részesedés megvásárlásával kezdi, talán azért, hogy jobban megismerje a céget, majd először a költségeket igyekszik lefaragni. Ezáltal csökken az átlagos foglalkoztatottság, és némileg visszaesnek az eladások is (amikor a hasznot nem hozó termelőegységeket kiiktatják). A minőséget javító berendezésekre és az agresszív marketingre fordított összegek később kezdik gyarapítani a bevételt, a külföldi partner pedig növeli részesedését, és leányvállalattá alakítja a céget, majd később integrálja a vállalat többi külföldi egységével. A részben külföldi tulajdonú cégekre vonatkozó visszatekintő adatsor ennek a folyamatnak az elejét rögzíti, amit az intézkedésekről szóló beszámolók is megerősítenek.

Az állami vállalatok szerkezetátalakításának empirikus vizsgálata a mintavétel szükségszerű bizonytalanságával járt, amely megnehezíti a teljesítménynövekedés okainak és hatásainak szétválasztását. A legígéretesebb vállalatokat (amelyeknél az elavult és nem megfelelő technológia nem akadályozta a fejlődést) bizonyára privatizálták, míg a többi állami tulajdonban maradt. Ha ezt nem vennénk figyelembe, akkor arra kellene következtetnünk, hogy a fejlődés kizárólag a tulajdonviszonyok változásának volt köszönhető, s eltekintenénk annak vizsgálatától, mennyire volt hasznosítható a KGST-korszakból örökölt technológia. Az állami nagyvállalatok emellett valószínűleg leválasztották a körülményekhez jobban alkalmazkodó egységeiket. Erre van is némi bizonyíték: az állami tulajdonban maradt vállalatok forgalma és vagyona egyaránt csökkent, de ami még ennél is lényegesebb, hatékonyságuk jelentősen romlott (az eszközökhöz, illetve a bevételekhez viszonyított cash flow-ban mérve). A meghonosított technológiát alkalmazó állami vállalatok fejlődéséről a visszatekintő adatsor tartalmaz adatokat (a nem állami tulajdonú vállalalat kategóriákban).

Az állami vállalatok száma 1992 és 1997 között visszaesett: 817-et számoltak fel vagy olvasztottak be egy másik cégbe, és 397 került magánkézbe. A felszámolások és egyesülések, valamint a privatizált vállalatok szerkezetátalakításának következtében jelentős létszám-leépítésre került sor. Bár a végig állami tulajdonban maradt cégek átlagos foglalkoztatottsága 20%-kal visszaesett, ezt a csökkenést inkább a leváló cégek okozták, nem pedig a szerkezetátalakítás. A foglalkoztatottak száma összességében nem változott (az 1993-as csekély növekedés ellenére, amelyet valószínűleg az okozott, hogy a részvénytársasággá át nem alakult vállalatok állami vállalatként kerültek be a nyilvántartásba). Ezzel szemben 1993 és 1997 között a fogyasztói árindex-szel módosított bevételeik 25%-kal – a belföldi magáncégek teljesítményét meghaladó mértékben – növekedtek. Természetesen nem állapítható meg, hogy az állami vállalatok növekvő forgalma saját munkájuk eredménye volt, vagy a gazdaság fellendülése automatikusan magával hozta az előrelépést. Egyértelmű azonban, hogy az állami vállalatok a sok nehézség ellenére pályán tudtak maradni.

A belföldi magáncégek szintén csökkentették átlagos foglalkoztatottsági szintjüket, de ezek a cégek már eleve alacsonyabb szintről indultak. Forgalmuk növekedett, bár a növekedés aránya nem érte el az állami vállalatokét, beruházásaik pedig kisebb nagyságrendűek voltak (az ide vonatkozó adatok az infláció következtében kissé kétesek). Ezeknél a kis magánvállalkozásoknál rendkívül magas az újonann létesített, illetve a megszüntetett cégek aránya (az 1992-es mintában szereplő cégek mindössze 40%-a működött öt évvel később, és az 1997-ben működő cégeknek 1992-ben még csak egyharmada létezett).

Az 1992-1997 közötti időszakban a cégek minden kategóriájánál pozitív volt a működési cash-flow, kivéve az állami vállalatoknál 1997-ben (annak ellenére, hogy minden kategóriában vannak olyan cégek, amelyekben a működéséből származó cash flow negatív). Az eszközökhöz viszonyított cash flow, amely a megtérülési ráta durva mérőszámaként is alkalmazható, minden kategóriában megduplázódott (előretekintő adatsor, 5.5. táblázat), elmosva a különbségeket a kategóriák között (ez az eredmény a tőkebeáramlás időpontjának különbségei és az inflációs kiigazítás hiánya következtében különösen érzékeny a mérési hibákra). A visszatekintő adatsorból látható, hogy a végig állami tulajdonban maradt cégek visszaesést mutatnak – de amint korábban említettük, ez a helyzet bizonyára az új körülmények között nem alkalmazható, elavult technológia miatt állt elő, nem pedig a tulajdonviszonyok ösztönző erejének különbségei miatt.

A végeredmény egyértelműen igazolja a működőtőke-behozatal óriási előnyeit. Még azok a vállalatok is, amelyek viszonylag kisebb mértékben részesültek a külföldi működőtőke előnyeiből, és ahol a cég egy része állami tulajdonban maradt, hasznot tudtak húzni a külföldi kapcsolatból. Bár a belföldi magáncégek is átalakították működésüket és javították teljesítményüket, eredményeik sokkal szerényebbek voltak, mint a részben külföldi tulajdonú cégek teljesítménye. A privatizációra kiszemelt állami vállalatok szintén fejlődtek. A legcsekélyebb szerkezetátalakítást és fejlődést azok a vállalatok mutatták, amelyek mindvégig állami tulajdonban maradtak.

A szigorú csődtörvény a szerkezetátalakítás szempontjából csekély jelentőségű volt.

Bár az 1992-ben elfogadott szigorú csődtörvény komoly figyelmet keltett, a vállalati szektor szerkezetátalakításában vajmi kevés szerepet játszott. Amint azt korábban már megállapítottuk, a szerkezetátalakítás már jóval az 1992-es törvény hatályba lépése előtt megkezdődött, és a működési cash flow-t bemutató 5.4. táblázat az 1993-1994-es időszakban semmilyen drámai, ugrásszerű fejlődést nem mutat.

Az általános vélekedéssel ellentétben a csődtörvény lehetővé teszi, de nem írja elő a cégek szerkezetátalakítását. Amikor csődeljárás indul egy céggel szemben (pl. átszervezésre vagy felszámolásra vonatkozó kérelmet nyújtanak be), akkor semmilyen további változás nem áll be a vállalat működésében, hacsak a hitelezők másként nem rendelkeznek. Az eljárás megindítása után felvett hitelek előre kerülnek a sorban, így egy pozitív működési cash flow-val rendelkező cég számára még akkor is megéri új hiteleket felvenni, ha a régebbieket nem képes visszafizetni. Az új hitelezők ilyenformán a régebbiek kárára jutnak előnyhöz, hacsak egy szakképzett bírói felügyelet nem akadályozza ezt meg. Ezért egy jó csődtörvény – túlterhelt bíróságok mellett – veszélyesnek bizonyulhat azáltal, hogy fellazítja a szigorú költségvetési korlátokat. Ebből a szempontból szerencsés módon a magyar bankok éppen saját súlyos problémáikkal voltak elfoglalva (lásd a 4. fejezetet), és kevés hitelt tudtak nyújtani, a külföldi bankok pedig alaposan megválogatták ügyfeleiket.

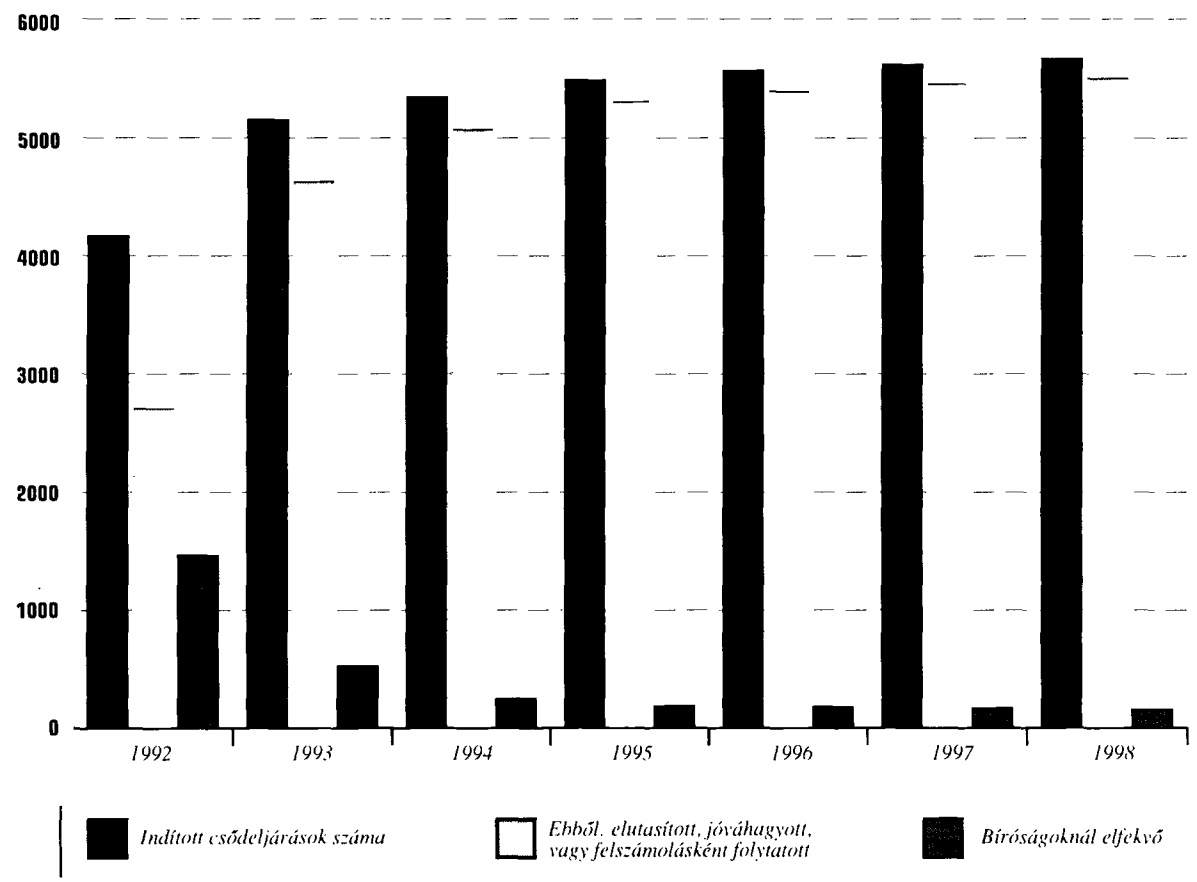
Bár a fenti érvelést gondos elemzők[14] is elfogadják, a csődeljárások magas számát gyakran keverik össze a szerkezetátalakítással. Az 1992-es csődtörvény lehetővé tette mind a pénzügyi átszervezést, mind a felszámolást, legszembetűnőbb vonása pedig az volt, hogy a vezetők ellen bűnvádi eljárás indulhatott, ha a fizetési késedelem első napjától számított 90 napon belül nem jelentettek csődöt. Bár az adósok átszervezési és felszámolási kérelmet is benyújthattak, a hitelezők csak felszámolási igénnyel léphettek fel. Az esetek hamar elárasztották a bíróságokat: 1993 végére több, mint 5 000 átszervezési és 17 000 felszámolási eljárás indult meg. A törvényt 1993 szeptemberében módosították: megszűnt a kötelező öncsőd, és kija-

[14] Gray és mások (1994) 112 csődeljárási esetet vizsgáltak meg, és arra a következtetésre jutottak, hogy bár a bíróságok és a csődgondnokok tevékenysége javult, az eljárások „vajmi kevéssé segítettek a mélyreható szerkezetátalakításban, vagy a gyengélkedő cégek piacról való kivonásában".

vítottak egyes hibákat (például az átszervezési kérelem benyújtásához a hitelezők egyhangú jóváhagyására a továbbiakban már nem volt szükség). Bár ezt követően kevesebb csődeljárás indult, a bíróságok lemaradása továbbra is nagy volt ezen a téren: 1992 és 1996 között megkettőződött a befejezetlen csődeljárások száma, és meghaladta a 10 000-et. A lemaradás csak 1996 után kezdett csökkenni (lásd az 5.1. és 5.2. ábrákat). Ennek egyik lehetséges magyarázata, hogy a cégek a csődeljárás megindulása után is folytatták tevékenységüket.[15]

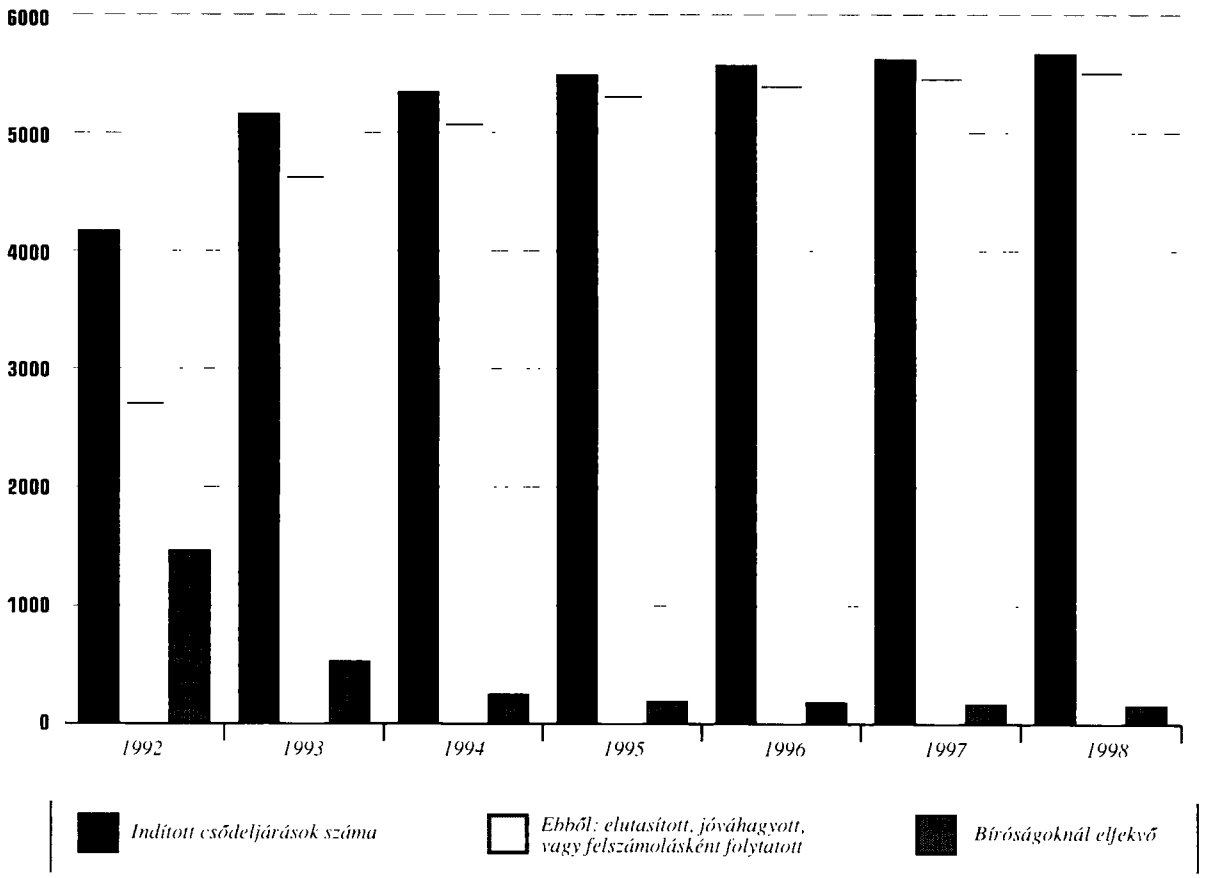
A legtöbb csődeljárást a (be)szállítók indították (nem pedig a hitelfelvevők vagy a bankok, annak ellenére, hogy a hitelfelvevőket a törvény bűnvádi eljárással fenyegette). Ez nem meglepő, hiszen csődeljárás esetén a hitelező bank kénytelen azonnal behajthatatlanná minősíteni a követelést és a várható veszteség teljes összegéig céltartalékot képezni. Ezért nem valószínű, hogy a kis tőkeállományú bankok (a magyarországi bankok többségének negatív volt a tényleges nettó értéke), amelyeket a bankfelügyelet felszámolással sújthatott, szívesen kényszerítenék az adóst a csődeljárás megindítására.

5.1. ábra: Csődeljárások száma Magyarországon (kumulatív értékek)



[15] Előfordulhat, hogy bár egy cég összességében veszteséges, egyes tevékenységei jövedelmezőek, és mindenki számára előnyös, ha ezeket a cég folytatja. Magyarország esetében a felszámolónak járó díjazás szerkezete szintén szerepet játszhatott abban, hogy a cégek folytatták működésüket, ugyanis a felszámoló a cég bruttó éves bevételének 2%-ára tarthatott igényt, míg eladás esetén csak az ár 5%-át kaphatta meg.

5.2. ábra: Felszámolások száma Magyarországon (kumulatív értékek)



A megkérdezett szakértők szintén alátámasztották azt az érvelést, miszerint a csődtörvény a szerkezetátalakítás szemszögéből nézve csekély hatást fejtett ki. Amikor a hitelezők a cég működésének megváltoztatását követelték (főként a veszteséges állami nagyvállalatok esetében), a kormány az engedékenyebb hitelezőkkel (pl. bankokkal) kivásároltatta a keményebb hangot megütő hitelezőket. Miközben a folyamat egyre inkább politikai színezetet öltött, a bankok könnyen feladták hitelezői előjogaikat, ha biztosítottnak látták a szerkezetátalakítást a kölcsönöket felvevő vállalatoknál.

A bankkonszolidációs programot az adóskonszolidációs programmal együtt 1993 decemberében jelentették be. Ezeknek a célja bizonyára az volt, hogy megoldjást találjon a vállalatok banki, illetve állami tartozásaira, de a részvételre jogosult 8 000 cég közül csak 2 000 vett részt bennük. A két kezdeményezés kudarcát igen hamar beismerte a kormány. Közben tovább „döcögtek" a hagyományos csődeljárások: a bíróságok az első meghallgatást követően a szerkezetátalakítási kérelmek 60%-ára, illetve a felszámolási kérelmek 25%-ára vonatkozóan további vizsgálatot írtak elő, bár erre elsősorban kis cégek esetében került sor. A felszámolások igen lassan haladtak (egy-egy felszámolási művelet átlagosan két évet vett igénybe).

LELTÁR

A magyar vállalatoknak sikerült átállniuk a támogatások nélküli, világpiaci árakon alapuló működésre. Magánkézbe kerültek és szerkezetük is átalakult, bár nem feltétlenül ebben a sorrendben. A beruházások szintje összességében egészségesen alakult, és minden okunk megvan azt feltételezni, hogy ezek jól irányzott beruházások voltak, a berendezéseket és a tőkeállományt pedig megfelelően korszerűsítették.

Rövid áttekintés

Az alábbi bekezdések (a melléklet 7.6. - 7.8. táblázatával együtt) pillanatképet adnak a magyar vállalati szféráról – kik birtokolják a cégeket, hogyan finanszírozzák őket, és milyen kapcsolataik vannak.

A vállalatok formája és tulajdonviszonyai

A mintegy egymillió bejegyzett cég csaknem 70%-a nem társasági formában működő polgári jogi társaság és egyéni vállalkozás (lásd az 5.7. táblázat 8-as sorát), amely formát elsődlegesen adócsökkentés miatt alkalmazzák. A cégek számának 1992 utáni szerény növekedése elfedi a (kicsi, kevés tulajdonos által szorosan kézben tartott) korlátolt felelősségű társaságok számának megháromszorozódását, valamint a részvénytársaságok számának megduplázódását.

5.7. táblázat: Bejegyzett cégek száma (1992-1997)

Társasági forma	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. Korlátolt felelősségű társaság	82,5%	85,1%	86,6%	87,8%	89,1%	90,2%
2. Részvénytársaság	2,5%	2,8%	2,9%	2,7%	2,6%	2,5%
3. Szövetkezet	11,9%	10,1%	8,1%	7,1%	6,1%	5,3%
4. Állami vagy átalakulásra kötelezett vállalat	2,5%	1,3%	0,8%	0,7%	0,5%	0,4%
5. Egyéb	0,6%	0,7%	1,6%	1,7%	1,7%	1,7%
6. Jogi személyiségű társaságok összesen (1+2+3+4+5=100%)	**69 386**	**85 638**	**101 591**	**116 945**	**136 917**	**158 662**
7. Jogi személyiséggel nem rendelkező társaságok és egyéb szervezetek	10,4%	12,5%	13,6%	15,5%	18,3%	21,4%
8 Egyéni vállalkozók	89,6%	87,5%	86,4%	84,5%	81,7%	78,6%
9. Jogi személyiséggel nem rendelkező társaságok összesen (7+8=100%)	**676 804**	**786 879**	**900 382**	**936 312**	**912 673**	**839 602**
Cégek száma összesen (6+9)	746 190	884 915	1 001 973	1 053 257	1 049 590	998 264

Forrás:1992-1993: Statisztikai Zsebkönyv (1994), Központi Statisztikai Hivatal (1995), 144. old.
1994: Statisztikai Zsebkönyv (1995), Központi Statisztikai Hivatal (1996), 132. old.
1995-1997: Statisztikai Zsebkönyv (1997), Központi Statisztikai Hivatal (1998), 120. old.

A cégek többségének kevés tulajdonosa van, amint az a melléklet 7.6. táblázatából is látható. Míg ez kisebb cégek esetében nem meglepő, annál inkább az a közép- és nagyvállalatok (100-nál több főt foglalkoztató cégek) esetében, ugyanis ezek háromnegyede három vagy még kevesebb tulajdonos kezében van. Egyötödüket emellett egyetlen többségi tulajdonos irányítja, és több mint kétharmaduk esetében a részvények többsége három, vagy még kevesebb tulajdonos között oszlik meg.

Ezek a tulajdonosok maguk is lehetnek cégek. A melléklet 7.7. táblázata két, különböző években végrehajtott felmérés adatai alapján tünteti fel a nagyobb ipari exportcégek tulajdonosi kapcsolatait. A cégek mintegy fele tulajdon szempontjából semmilyen módon sem kapcsolódik belföldi cégekhez, és mindössze 13%-uk esetében fordul elő, hogy a cég más cégeket birtokol, miközben tulajdonosai között is szerepelnek cégek. Ezek a tulajdonosi kapcsolatok részben a vegyesvállalati korszak örökségét képezik, illetve annak folytán alakulhattak ki, és ez a részük idővel várhatóan meg is szűnik. Összességében azonban az a benyomásunk, hogy a tulajdon erősen koncentrált, és a nagyobb, illetve a működőtőke-behozatalból részesedő cégek kezében más vállalatok is vannak.

A melléklet 7.8. táblázata bemutatja a közös tulajdonú cégek kereskedelmi kapcsolatait. Feltűnő, hogy a külföldi cégeknek mintegy fele főként tulajdonosával kereskedik. Ezzel szemben, amikor belföldi

cég a tulajdonos, a kereskedelmi kapcsolatok jóval gyengébbek. E tulajdonviszonyok ugyanis annak a korszaknak a maradványai, amikor a vállalatok kereszttulajdonlással „betonozták be" az ellátói kapcsolatokat, és ezek a kapcsolatok az időközben bekövetkezett irányváltás után is megmaradtak.

Cégfinanszírozás

A magyar cégek korábban sem voltak, és most sincsenek jelentősen eladósodva. Az összesített adósságállomány (amelybe az adóhivatal és más cégek követelései is beletartoznak) az összes cégvagyon alig 38%-át teszi ki, és ha csak a banki tartozásokat számítanánk, akkor ez az arány kevesebb mint 15% lenne. A helytelen könyvelési gyakorlatból (a rövid távú hiteleket kiigazítják az árindexszel, a cégek vagyonát viszont nem) adódó eltérések kiigazítása tovább csökkentené ezt az arányt, így a valós tőkeáttétel még kisebb.

Ha a hitelező bankok mérlege alapján állítjuk össze a képet, akkor a tőkeáttétel (leverage, azaz a vállalatok eladósodottsági mutatója) szintén alacsonynak mutatkozik (bár a pénzügyi fedezet eltérései miatt nem egyezik meg a fenti értékkel). A vállalati hitelek 1989-ben a GDP mintegy 26%-át tették ki, majd 1991-ben megközelítették a 30%-ot, végül 1997-ben – részben az adósságkonszolidációs intézkedések eredményeként – ismét 20%-ra csökkentek. Nemzetközi szinten ezek a jelzőszámok viszonylag alacsonyak.

Az alacsony leverage részben adódhat a kulturális és jogi hagyományokból is, de tükrözheti a bankrendszer nehézségeit, illetve az adórendszer furcsaságainak hatását is (lásd az 5.1. keretet).

5.1. keret: A magyar adórendszer és hatásai

A társasági adó kulcsa 1995-ben drasztikusan csökkent (38%-ról 18%-ra). A társasági adóból származó adóbevétel jelentősen megnőtt, amiből egyesek arra következtetnek, hogy Magyarország a régió adóparadicsoma. Ez nem így van, mert az alacsonyabb névleges társaságiadó-kulcs csak nagy vonalakban és csak részlegesen ellensúlyozza az adószerkezet bonyolult és negatív vonásait.

Az adótörvények figyelmen kívül hagyják az inflációt. Az indexálás hiánya és a FIFO számviteli megoldáshoz való ragaszkodás (szigorú időbeli sorrend – első be, első ki) amely alulbecsüli az eladott áruk költségeit, felülértékeli az adóköteles jövedelmet. Másrészt az adórendszer és a vállalatok eladósodottsága közötti kölcsönhatás rendkívül bonyolult, és ezt az infláció még tovább bonyolítja.

A kamatok költségként leírhatók, de a névleges kamatok infláció idején jelentős tőketörlesztési komponenst tartalmaznak. A kölcsönfelvevő adóköteles jövedelme ezért rendkívül lecsökken, ha viszont a kapott kamatokra is ugyanilyen adókulcs vonatkozna, akkor az infláció hatása semlegesítődne. A helyzet azonban nem ez.

A személyi jovedelemadó kulcsai messze meghaladják a társasági adó kulcsát, ami ösztönozheti a tulajdonost, hogy cégkölcsönök helyett személyi hitelt vegyen fel (ez részben magyarázatot adhat az alacsony vállalati eladósodottságra is). Ahelyett, hogy a cég venne fel hitelt, a tulajdonosok (különösen a kevés tulajdonos kezében lévő kis- és középvállalkozások) saját számlájukra vesznek fel hitelt, és törzstőkeemelés útján finanszírozzák a céget. Erre a megoldásra a fentiek mellett az is ösztönöz, hogy a tőkejövedelmek még felvételkor sem adóznak, így a tulajdonosok visszavásároltathatják a céggel a törzstőkét, ahelyett, hogy készpénzben fizetnének osztalékot (amelyre 20%-os adókulcs vonatkozik), s ezzel az adóköteles jövedelmet adómentes tőkenyereségre változtatják.

A banki közvetítés furcsa adóügyi vetületei azonban még tovább bonyolítják a képet. A bankbetétek (és az államkötvények) kamatai nem adókötelesek, ennek következtében a cégeknek megéri bankon keresztül hitelt felvenni. A banki közvetítés azonban ugyanakkor implicit módon, a magas tartalékokra vonatkozó előírások magas követelmény révén mégiscsak adózik.

Ezeknek a tényezőknek az együttes hatását igen nehéz elemezni. Bár egyes elemek ellensúlyozhatják mások hatását, ideje lenne egyszerűsíteni és továbbfejleszteni a magyar adórendszert.

ÖSSZEGZÉS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

A magyar vállalatok már a szocializmus idején sem működtek szigorú tervgazdasági feltételek mellett. A vállalatok vezetői (néhány kivétellel) önállóan hozhattak döntéseket és sokoldalú kereskedelmi kapcsolatokat alakítottak ki a piacgazdaságokkal, annak ellenére, hogy a külkereskedelem engedélyhez kötött, ellenőrzött tevékenység volt. Mindenesetre, amikor a KGST összeomlását követően a relatív árviszonyokat és a forint árfolyamát már a piac feltételei alakították, a vállalatvezetők azonnal hozzákezdtek a cégek szerkezet-átalakításához, anélkül, hogy megvárták volna a kormány utasításait, vagy akár a privatizációt.

A kormány a szocializmus összeomlása után óvatosan fordult a piac felé, és elővigyázatosan értékesítette az állam tulajdonában lévő vállalatokat. Mindazonáltal a színfalak mögött már jóval 1990 előtt hozzáfogott az ösztönzők bevezetéséhez: a nagyvállalatok egyes részlegei a vezetők kezébe kerültek, a dolgozók pedig munkacsoportokba tömörültek, és lehetővé vált a teljesítményen alapuló bérezés. A jelen fejezetben láthattuk, hogy a vállalkozások működési színvonalának javulása a tulajdonviszonyok lassú változása ellenére egyértelműen jó tempóban ment végbe. Ha az ország gazdaságpolitikája továbbra is ésszerű marad, a széles körű, alapos szerkezetátalakítás nyomán a vállalatok nyereséges növekedésének jók az esélyei. Magyarországot elsősorban a külföldi működőtőke-beáramlás volumene és széles körű politikai elfogadottsága emeli ki a többi ország közül – elsősorban ennek volt köszönhető a szerkezet-átalakítás és a gazdasági működés színvonalának javulása. Az 1990 és 1997 között befolyt 16 milliárd dollárnyi működőtőke (amely a GDP több, mint 5%-ának felel meg) összegét tekintve a térségben az egyik legmagasabb. A külföldiek beruházásai rendkívül arányosan oszlottak meg az ágazatok között. Ma már az ország ipari állóeszköz-állományának több mint felét, a közművek eszközeinek pedig egyötödét a külföldi működőtőkével rendelkező cégek adják. Jelenlétük lehetőséget adott a magyar cégeknek a multinacionális vállalalatoknál alkalmazott új technológiai megoldások, marketing- és egyéb üzleti ismeretek megszerzésére. Ennek előnyei mind az export, mind a profit növekedésében szemmel láthatóak. Még akkor is, ha a működőtőke-beáramlás visszaesne, az eddig Magyarországra került tőke jótékony hatása az európai országokkal ápolt kereskedelmi kapcsolatok révén fennmaradna (lásd alább).

Az utóbbi évtized kedvező fejleményei ellenére számos probléma vár még megoldásra. A tulajdonviszonyok nem teszik lehetővé, hogy minden cég megfelelő irányítás alatt álljon, és elfogadható finanszírozásban részesüljön. A cégek tulajdonosainak köre meglehetősen szűk. A vállalatok adósságainak mértéke meglepően kicsi (különösen banki tartozásaik), melynek okai az adórendszer furcsaságaiban és a bankrendszer nehézségeiben keresendők. A külföldi befektetők és partnereik által vezetett nagyvállalatoknak általában nincsenek irányítási vagy finanszírozási nehézségeik, a kis cégek pedig a beszállítói kapcsolatokon keresztül juthatnak a szükséges forrásokhoz. A középvállalkozások helyzete azonban problémás: ha mindössze néhány tulajdonos kezében vannak, akkor a részvénykibocsátás felveti a "potyautas" problémát, a részvényesek külön-külön ugyanis nem érdekeltek a menedzserek ellenőrzésében. E cégek tőkeáttételének magasnak kellene lennie, de egyelőre nem az. A tulajdonlás terén a befektetési alapok jelentenék az egyik lehetséges alternatívát, ehhez azonban megbízható elszámolási rendszerre és jól működő értékpapírpiacra van szükség, és mindkettő csak idővel fog kialakulni. Bár nem lenne célszerű, ha a kormány mesterségesen növelni kívánná a vállalati tőkeáttételt, a pénzügyi rendszer hiányosságainak kiigazítása elősegíthetné a középvállalkozások egészséges növekedését.

A privatizációt követően az állam csak minimális szerepet vállal a versenyszféra szerkezetének átalakításában. Ha a kormány megoldja az adórendszer és a bankszektor néhány fennmaradt problémáját, és megőrzi makrogazdasági stratégiájának ösztönző jellegét, akkor a már átalakult vállalatok továbbra is egészségesen növekszenek majd.

A kelet-ázsiai és latin-amerikai válságok igazolták a nemzetközi tőkebeáramlás ingatagságával kapcsolatos aggályokat. Egyesek amiatt is aggódnak, hogy visszaesik a Magyarországra irányuló működőtőke-beáramlás.[16] A külföldi tőke beáramlásának kivételesen és kitartóan magas szintje nem tarthat örökké – a tőke határtermelékenysége csökkenésének a tőkeállomány bizonyos mértékű növekedése után elkerülhetetlen. A fokozatos visszaesés nem okozna problémát, de mi lesz, ha a beáramlás hirtelen, idő előtt megszűnik, vagy netán az ellenkezőjére fordul?

Ennek bekövetkezése Magyarországon a lehető legkevésbé valószínű. A Kelet-Ázsiával vagy Oroszországgal vont párhuzamok igen félrevezetőek lehetnek, ugyanis a magyarországi tőkebeáramlás nagy része működőtőke, nem pedig hitel, és a cégek eladósodottsága is rendkívül alacsony. A külföldi tőkebefektetők (a hitelezőktől eltérően) nem tudják egységesen kivonni befektetéseiket, különösen azokból a cégekből, amelyeket a tőzsdén nem jegyeznek. Sőt, még a tőzsdén jegyzett cégeknél is, amennyiben valaki jelentős részesedéstől kívánna megszabadulni, akkor a részvényárak azonnal mélyrepülésbe kezdenének, ami viszont megnövelné a magyarországi befektetések megtartásának várható hasznát, és így ellensúlyozná a pánikszerű tőkekivonás indítékait. A tőkebeáramlás iránya még akkor sem fordult a visszájára, amikor az 1998-as oroszországi válság következtében augusztus hónapban a magyar tőzsdeindex 50%-kal visszaesett (lásd az 1. fejezetet).

Amennyiben a tőkeberáamlás iránya hirtelen megfordulna, ez a gazdaságra sokkal kisebb hatást gyakorolna, mint bármely más országban, mivel a külföldi működőtőkével létrehozott cégek szoros egységet alkotnak az anyavállalattal. A külföldi tulajdonosok bíznak annyira a magyarországi részlegek működésének hatékonyságában, hogy ha kell, hitelekkel akadályozzák meg a képzett munkaerő elvesztését, ami az ő nemzetközi működésüket is megzavarhatná. Ez a cégen belüli hitelezés ellensúlyozná a tőkeáramlás esetleges irányváltását, és enyhítené a forint árfolyamára, illetve a kamatokra gyakorolt hatást. A foglalkoztatottság szintje is jóval kevésbé csökkenne, mint abban az esetben, ha a cégek magyarországi részlegei nem kapcsolódnának olyan szorosan az anyacégekhez.

A cégen belüli tőkeáramlás ellenére a magyarországi tőkeimport összességében csökkenhet, így ezt ellensúlyozandó a külkereskedelmi mérleg hiányát is csökkenteni kell. Szükség lenne a forint leértékelésére is. Azt, hogy az árfolyam módosítása következtében a kereskedelmi mérleg hiánya miként alakul, annak ökonometriai becslését nemcsak a jól ismert identifikációs probléma nehezíti, hanem az is, hogy a magyar ipar és kereskedelem szerkezete jelentős változáson ment át. Így a korábbi időszakra vonatkozó adatok alapján készített számítások félrevezetőek lehetnek. Lehetséges, hogy az integrált nemzetközi cégeken belül a gyártás gyorsabban reagál a változó relatív árviszonyokra mint abban az esetben, amikor egymással kapcsolatban nem lévő cégek keresnek új piacokat termékeik számára.

Ezek azok az indokok, amelyek következtében sokan a működőtőke-beáramlást tekintik a külföldi tőkeberuházás legjobb formájának, és Magyarország ebben a tekintetben rendkívül szerencsésnek mondhatja magát. A beruházások és a belőlük adódó előnyök még jóval a tőkeberáamlás megszűnése után is éreztetni fogják jótékony hatásukat.

[16] Ennek bizonyos előjelei voltak láthatók 1994-ben, amikor a működőtőke-beáramlás visszaesett (bár később, 1995-ben ismét fellendült). Ennek okozója részben egy számviteli döntés volt (egy jelentős 1994-es privatizációs ügyletet 1995-re könyveltek el), de a forint árfolyamával kapcsolatban is egyre erősödtek az aggályok. Az 1995-os fellendülés mögött három tényező állt: (i) az előbbi nyitvántartást kérdés, (ii) a privatizáció, különösen a kozművek magánkézbe adásának felgyorsításával kapcsolatos 1995-ös döntés, valamint (iii) a forint régóta várt leértékelése, amely a bizonytalanság jelentős forrását szuntette meg.

6. AZ INFRASTRUKTÚRA FELKÉSZÍTÉSE AZ EU-CSATLAKOZÁSRA

Az infrastrukturális ágazatok – így a távközlés, az áram- és gázszolgáltatás, illetve a közlekedés – olyan szolgáltatásokat nyújtanak, amelyek egyrészt létfontosságúak a termelés, a szállítás és a kereskedelem számára, másrészt (a termékek körének kiszélesedése és a terjesztési csatornák földrajzi bővülése révén) kiemelkedő szerepet játszanak a versenyképesség folyamatos javításában. Ezeknek az ágazatoknak a hatékony működése tehát alapvető fontosságú a folyamatos gazdasági növekedés és a nemzetközi versenyképesség megőrzése szempontjából. Az infrastrukturális szolgáltatások jelentőségének széles körű felismerése az elmúlt évtizedben az állam infrastruktúra-politikájának és az ágazatban betöltött szolgáltatói szerepének jelentős felülvizsgálatához vezetett. A kormány a világ számos országában aktívan igyekszik végrehajtani a működés hatékonyságát és a szolgáltatások minőségét javító intézményi, szabályozási és strukturális reformokat. Azokban az országokban, ahol sor került ilyen reformokra, a gazdaságban számottevő haszon jelentkezett.

A gazdasági átmenetet az elsők között megindító Magyarország az infrastrukturális ágazatok (áram- és gázszolgáltatás, távközlés) szerkezet-átalakításában és privatizációjában vezető szerepet játszott a térség országai között. Amikor Magyarország megkezdte az EU-csatlakozási tárgyalásokat, infrastrukturális intézményrendszerének fejlettségi szintje hasonló (néhol előrehaladottabb) szinten állt, mint az EU-tagországok többségének intézményrendszere.

Ma már mind az EU, mind a világ többi része egyértelműen a szabályozások feloldása és a piaci liberalizáció felé halad. Ennek megfelelően Magyarország infrastruktúra-politikájának egyes elemeinek is változniuk kell. A jelen fejezet célja, hogy (i) értékelje a magyar infrastruktúra-ágazatok nemrégiben megvalósult, illetve jelenleg is folyamatban lévő szerkezeti és szabályozási reformjait, (ii) meghatározza az eddigieken felül szükséges versenyközpontú szerkezet-átalakítási és szabályozás-csökkentési intézkedéseket, azok fontossági sorrendjét, várható hatásait, valamint a dereguláció és a piaci liberalizáció költségeit a lehető legalacsonyabban tartó megoldásokat, (iii) felmérje, hogy Magyarország hol tart az EU-csatlakozás feltételeinek megvalósításában, és meghatározza az ebből a szempontból hangsúlyos területeket, valamint (iv) felvesse azokat a szabályozási kérdéseket, amelyeket a magyarországi felügyeleti szerveknek középtávon meg kell oldaniuk, ehhez pedig stratégiai javaslatot is adjon.

A jelen fejezet egyik alapvető tétele, hogy a tisztességes és átlátható verseny elősegiti a gazdasági hatékonyság javítását és hozzájárul a közös érdekeket szolgáló műszaki haladáshoz. Mindazonáltal a verseny által elérhető előnyök jelentősen csökkenhetnek – sőt, a verseny károsnak is bizonyulhat –, ha más országok szabályozóit Magyarországon túl gyorsan, kritikátlanul és változtatás nélkül alkalmazzák. Ha ezeket a szabályozókat a korábban állami tulajdonban lévő infrastrukturális vállalatoknál, például az áram- vagy gázszolgáltató esetében a versenyfeltételek megjelenésével egyidőben alkalmazzák, a következmény igen káros lehet. Annak ellenére, hogy Magyarország eddig kiemelkedő eredményeket ért el a fenti ágazatok megnyitásában, további változtatások révén kell a szabályozókat a versenykörülményekhez igazítani. Ezzel lehetővé válna a szabad verseny előnyeinek teljes kiaknázása, és nagyrészt elkerülhetők lennének a szabad verseny és a hagyományos szabályozási rendszer összeegyeztethetetlenségéből adódó problémák.

Másik alaptétele e fejezetnek, hogy az állami irányítás és az ipar kapcsolatának megújítását, hatékony regulációs politika érvényesítését minden esetben az ipar konkrét gazdasági jellemzőiből és a termelés technológiai feltételeiből kell levezetni. Ezért a kormánynak meg kellene határoznia egy sor irányelvet, melyek rögzítik az állam szerepét az infrastrukturális ágazatokban. Olyan gazdasági feltételrendszert kell felállítani, amely alapján az ágazat felbontható alágazatokra, és eldönthető, hogy közülük melyiknél van, illetve nincs szükség állami beavatkozásra. A döntő fontosságú szabályozási területeken pedig a meglévő szakértelem elmélyítésére van szükség.

Áttekintés az áram-, távközlési -, földgázszolgáltatóknál, és az áruszállításban végrehajtott reformok

Áramszolgáltatás

1992 előtt az áramszolgáltatási iparág lényegében függőlegesen integrált ágazat volt. 1992 januárjában a Magyar Villamos Művek Trösztöt (MVM) átszervezték: a cég részvénytársasággá alakult, részlegesen felbontották; a privatizációt előkészítendő 8 erőművi társaság, 6 áramszolgáltató (területi áramszolgáltatók), illetve egy elosztóvállalat alakult – ezeknek összefoglaló neve MVM Rt. lett.

A hat áramszolgáltató 1995-ben külföldi áramszolgáltatók kezébe került, és 1995. július 31-én a nyolc erőműből hetet (az egyetlen kivétel a Paksi Atomerőmű volt) az állam eladásra kínált fel. Az első lépcsőben csak három cég talált gazdára, 1997-ben azonban további három elkelt, és mindössze egyetlen kisebb erőmű (a Vertesz) és az atomerőmű maradt az MVM Rt. tulajdonában. Az MVM Rt. 99,8% állami és 0,2% önkormányzati tulajdon.

1997 végére a privatizált erőművek 68%-a, a területi szolgáltatóknak pedig 48,6%-a került külföldi tulajdonba, vagyis az áramszolgáltatási szektor 31,6%-a. Jelenleg is folyik a vita arról, hogy szükség van-e az MVM tovább-bontására az áramtermelés és az átvitel teljes szétválasztása érdekében, illetve hogy az állami tulajdonban maradt vállalatokat privatizálják-e?

Távközlés

1994-ben a Közlekedési, Távközlési és Vízügyi Minisztérium pályázati felhívást bocsátott ki helyi telefonszolgáltatásokra. Ennek részeként az országot 54 körzetre osztotta fel, amelyek közül az első körben 25-öt kínált fel a helyi szolgáltatást biztosítani kívánó cégek számára. Öt körzetben a korábban az egész ország területét ellátó MATÁV nyerte meg a pályázatot, további két körzetben pedig más pályázó hiányában szintén a MATÁV kapta meg a szolgáltatás franchise-jogát. Ennek eredményeként ma a fenti 54 körzet közül 36-ban a MATÁV nyújtja a szolgáltatást. A többi 18 körzetben más cégek nyerték a pályázatot. Ám e körzetekben a lakosságnak mindössze 12%-a él.

A helyi telefonszolgáltatásra vonatkozó koncesszió ideje (1995-től számítva) 25 év, a kizárólagos koncesszió pedig 2002-ig érvényes. A kormány a helyi franchise-ok mellett 25 évre szóló országos koncessziót is kiadott távolsági és nemzetközi telefonbeszélgetésekre. Itt szintén 2002-ig érvényesek a kizárólagos jogok. Ezek a koncessziós jogok a MATÁV kezében vannak.

Maga a MATÁV is jelentős átalakuláson ment keresztül: 1991 végén alakult át részvénytársasággá, majd 1993 végére a részvények 30,2%-a a (Deutsche Telekom tulajdonában lévő) MagyarCom és az Ameritech kezébe került. A MagyarCom 1995-ben további 37 százaléknyi részvényt vásárolt. Az 1997 novemberében kibocsátott kezdő részvénycsomag a MagyarCom részesedését 59,6%-ra, az államét pedig 6,6%-ra csökkentette. Később az állam részesedése a MATÁV-ban egyetlen aranyrészvényre csökkent.

Az állami tulajdonban lévő részvényeket az állami privatizációs vállalat, az ÁPV kezeli. A Közlekedési, Távközlési és Vízügyi Minisztérium szerint nincs kapcsolat a szabályozó testületek (lásd alább) és az ÁPV között, a szabályozó testületek függetlenek a szolgáltatóktól, és a döntéshozási folyamatban sem merül fel semmilyen összeférhetetlenség.

A helyi koncessziós telefontársaságok mindegyike már a működési engedély kiadása óta külföldi kézben van, tulajdonosaik között pedig a Citizens Utilities, a United Telecom, az Alcatel (UTI), a GE Capital és a CG Sat szerepel. Bár ezek a cégek a MATÁV-hoz és tulajdonosaihoz viszonyítva meglehetősen kicsik, sem ők, sem tulajdonosaik nem jelentéktelen, elmaradott cégek.

Földgázipar

A magyar földgáz- és kőolajpiac legkiemelkedőbb szereplője az 1996-ban magánkézbe került Magyar Olaj- és Gázipari Rt. (MOL). A többi privatizált energiaszolgáltatótól eltérően azonban a MOL-ban egyetlen nyugati részvényes sem szerzett többségi tulajdont. A cég 25%-ban a magyar államé, míg a részvények 38%-át nyugati intézményi befektetők, 37%-át pedig magyar és külföldi magánbefektetők birtokolják. A MOL Rt. Magyarország egyetlen földgázkitermelője, egyetlen földgázimportőre, és a földgáz tárolására szolgáló berendezések kizárólagos tulajdonosa és kezelője. Szintén a MOL tulajdonát képezik a magasnyomású csővezetékek, ő az egyetlen gáznagykereskedő Magyarországon, továbbá jelentős volumenű közvetlen eladást is bonyolít ipari és áramszolgáltató ügyfelei számára. 1997-ben a MOL közvetlen eladásai tették ki a magyar gázfogyasztás 23%-át.

A hat magyarországi gázelosztótársaságot 1996-ban privatizálták, méghozzá úgy, hogy az állam mindegyikük esetében 50%-ot plusz egy részvényt adott el, 40%-ot pedig a területileg illetékes önkormányzat számára tartott fenn. A fennmaradó részvényeket térítésmentesen vagy igen alacsony áron az egyes cégek dolgozói kapták meg. A kormány mind a hat cégben megtartott egy-egy aranyrészvényt, ami feljogosítja arra, hogy tagot delegáljon az igazgatótanácsba. A privatizáció első hulláma óta Budapest kivételével minden önkormányzat a többségi részvénytulajdonosnak adta el részesedését a földgázelosztótársaságokban. Mind a hat céget nyugat-európai földgáztársaságok alkotta konzorcium vásárolta meg.

Az egyes elosztótársaságok egymás közötti versenye, illetve a MOL-lal szembeni verseny rendkívül korlátozott. A privatizáció időpontjában mind a MOL, mind a hat elosztótársaság lehetőséget kapott rá, hogy zavartalanul folytassa meglévő ügyfeleik és az illetékes önkormányzat kiszolgálását. Így az ezekért az ügyfelekért és önkormányzatokért folytatott versenyt gyakorlatilag maga a törvény teszi lehetetlenné. Az elosztótársaságok és a MOL versenyezhetnek az új ipari és energiatermelő ügyfelekért, illetve szolgáltatásért olyan önkormányzatok számára, amelyek korábban nem részesültek gázellátásban. Ez a verseny a gyakorlatban pusztán elméleti (ez alól egyetlen kivétel van). A MOL és az elosztótársaságok nem kötelesek külső cégeknek hozzáférést biztosítani saját hálózatukhoz és berendezéseikhez, egyetlen kivétellel: a MOL Rt. köteles engedélyezni a hozzáférést más magyar földgázkitermelők számára. Ez a kivétel azonban jelenleg pusztán elméleti, mivel Magyarországon jelenleg egyedül a MOL folytat földgázkitermelést.

1995-ben a magyar kormány négy nemzetközi földgáz- és kőolajtársaságnak adta meg a feltárási és kitermelési koncessziót: a Coastal, a Blue Star, a Mobil és az Occidental részesültek a lehetőségben. Eddig azonban egyikük sem jelentett be semmilyen ígéretes feltárást, és a MOL nem számít rá, hogy a belátható jövőben jelentősebb földgázforrásokat tárnának fel.

A privatizáció óta a már működő elosztótársaságok három-négy új, kisebb társaságot alakítottak, amelyek támogatják azoknak a beruházásoknak a finanszírozását amelyek a gázszolgáltatással korábban

nem rendelkező önkormányzatok ellátásához szükségesek. A MOL nemrégiben részesedést vásárolt az egyik elosztótársaságban, amely a román határ menti vidéken szolgáltat, és kifejezte szándékát egy szintén a magyar-román határ mellett szolgáltató román elosztótársaság megvásárlására is. Ebben a két régióban számos olyan önkormányzat van, amely jelenleg nem rendelkezik gázellátással.

Szállítás

Az utóbbi évtizedben Magyarország jelentős előrelépést ért el a szállítás reformjában és kereskedelmi alapokra helyezésében. A belföldi teherforgalom szabályozása 1980-tól kezdve fokozatosan liberalizálódott, és jelenleg mintegy 60 000 kisebb magántulajdonú fuvarozó cég működik. Nemrégiben a Hungarocamion, az ország nemzetközi szállítóvállalata is magánkézbe került. Ennek ellenére továbbra is az állami tulajdonú tehergépjárművek képviselik az összes teherforgalom mintegy felét. A nemzeti vasúti társaság (a MÁV), a belföldi távolsági buszjáratok (VOLÁN), a belföldi hajózás (MAHART) és a budapesti tömegközlekedés (BKV) továbbra is állami tulajdonban vannak, szabályozásuk központi jellegű, jelentős támogatást élveznek, és jelenleg nem igazán lennének képesek helytállni piacgazdasági feltételek mellett. Emellett a Közlekedési, Távközlési és Vízügyi Minisztérium, illetve a Fővárosi Önkormányzat még mindig nem igazította saját szerepét a piac igényeihez. A szállítási infrastruktúra és a berendezések állapota, az alacsony hatékonyságú szervezeti elemek akadályozzák a gazdaság növekedését és az EU-csatlakozás előkészületeit.

Nemzetközi infrastruktúra-politikai fejlemények

Az utóbbi évtized folyamán az infrastrukturális ágazatok mind az ipari, mind a fejlődő országokban új reformkorszakba léptek. Bár a reformok céljai, gyorsasága és konkrét folyamata országonként eltérő, a tendencia egyértelmű. A reformok egyrészt a gazdasági hatékonyságra tett negatív hatásokat igyekeznek kiküszöbölni, másrészt bővíteni kívánják a piac szerepét azokban a gazdasági ágazatokban, ahol a verseny erői nem elégségesek.

Az országok többségében a közműhálózatot üzemeltető vállalatok intézményrendszere túlnyomórészt monolitikus felépítésű volt, azaz egyetlen szervezet kezében voltak az eszközök és berendezések, minden műveletet ez a szervezet irányított, beleértve az összes adminisztratív funkciót, és azt is meghatározta, hogy milyen szolgáltatásokat nyújtson a viszonylag tehetetlen ügyfelek számára. Ezeknél a monolitikus szervezeteknél általában hiányoztak a pénzügyi ösztönzők, illetve a vállalati tevékenység jövedelmezőségének vizsgálatán alapuló tervezés - a legjobb esetben is kizárólag a termelésre összpontosítottak, nagyrészt figyelmen kívül hagyták a piac követelményeit, szervezetük pedig hierarchikus szerkezetű volt (és sokszor óriásira hízott). Könnyen megjósolható volt tehát, hogy a – Magyarországon is működő – állami tulajdonú közművállalatok sok esetben nem a fogyasztók igényeit fogják kielégíteni, hanem politikai irányítással, a hatékonyság kárára és a gazdaság élénkítése nélkül üzemelnek majd.

A technológiai és más alapvető gazdasági változások következtében a fenti modellhez vezető feltételek a legtöbb országban már nem állnak fenn. Az utóbbi néhány évben mindenhol egyre inkább ráébred a vezetés, hogy a közműhálózat nem monolitikus iparág, hanem egymástól teljesen eltérő gazdasági jellemzőkkel bíró tevékenységeket folytató ágazatok összessége. Az áram- és gázszolgáltatás, a távközlés és a vasút mind vertikális ágazatok, amelyeknél a termelést szállító- és elosztóhálózatok kötik össze a fogyasztással. Ezeket a hálózatokat az áramszolgáltatás esetében hierarchikus átviteli hálózatok, a gázszolgáltatás esetében országos csővezetékek és területi elosztóleágazások, a távközlési ágazatban átviteli közegek, kapcsolóközpontok és a helyi (előfizetői) hurok, a vasút esetében pedig a felépítmény, a sínrendszer, a jelzők és az állomások alkotják. Az infrastrukturális hálózatok jelentős állandó költséggel üzemelnek, és ezek a költségek nagyrészt meg nem térülők, mivel a fenti eszközök más célokra csak minimális mérték-

ben hasznosíthatók. Az infrastrukturális hálózatok ezen jellemzői a szabad piaci verseny hatásai ellen hatnak, különösen olyankor, amikor természetes monopóliumfeltételek állnak fenn, az állandó költségek pedig tetemesek.

Másrészt viszont a kitermelési/előállítási és az elosztási tevékenységek (áram- és gázszolgáltatás), a hálózat egyes funkcióinak (távközlés: átkérőhálózati szolgáltatások) vagy a vasúthálózaton nyújtott szolgáltatások költségvonzatai már sokkal versenybarátabbak. Bár ezeknél a tevékenységeknél is vannak jelentős méretgazdasági elemek, illetve „elnyelt" költségek, ezek nagyságrendje a hálózati infrastruktúránál tapasztaltaknál jóval kisebb.

Nem kérdéses tehát, hogy a fenti ágazatok tevékenységei közül soknál jelentős verseny alakulhatna ki, ha ezeknek az ágazatoknak a szerkezetét a megfelelő módon átalakítanák. Számos ország ezzel összhangban lépéseket tett a közműhálózat versenyközpontú szerkezet-átalakítása és deregulációja irányába, az adott technológiai lehetőségek és egyéb hatékonysági tényezők által lehetővé tett határig. Az ilyen típusú szerkezet-átalakítás és szabályozási reformprogramok keretében innovatívabb és hatékonyabb vezetés került a vállalatok élére, csökkent az állami vállalatok deficitje és az állami támogatások jelentette teher, erősödött a verseny, és az ágazatok sokkal jobban reagáltak a vállalatok tényleges igényeire.

A döntéshozók a közműhálózatok szerkezet-átalakításában lényegében két különböző megközelítés valamelyikét alkalmazták. A radikális megoldás választása esetén a monopolszegmenseket (szállítás és elosztás) függőlegesen leválasztották a szerkezetileg versenyképes ágazatokról (termelés és felhasználás). A villamosáram-szolgáltatás esetében szétválasztották a termelést, illetve az átvitelt és az elosztást; a távközlésnél a helyi telefonbeszélgetéseket a távolsági hívásoktól; a gázszolgáltatásnál a kitermelést leválasztották a szállításról és az elosztásról; a vasútnál pedig a szolgáltatást és a vágányhálózat működtetését választották szét. A másik, „versenyszerű hozzáférésnek" elkeresztelt megközelítés lényegében azt jelenti, hogy a piacot uraló szolgáltató számára továbbra is biztosítják az integrált szolgáltatási lehetőséget, de azzal a feltétellel, hogy berendezéseit és hálózatát köteles korrekt és egyenlő lehetőségeket biztosítva mások számára is elérhetővé tenni.

A reform további kulcsfontosságú eleme a szolgáltatási felelősség magáncégekre való áthárítása. Erre a megoldásra – költségvetési szempontbeli előnye mellett – elsősorban azok az egyre szaporodó empirikus bizonyítékok késztetnek, melyek arra utalnak, hogy a magánszektorban működő cégek pénzügyi, szakmai és vezetői erőforrásaik révén előnyösebb módon tudják kezelni ezeket a műszaki és gazdasági szempontból is igen összetett ágazatokat.

A tendencia a világon mindenütt az infrastrukturális ágazatok versenyközpontú szerkezetátalakítása és privatizációja, amelyet mélyreható reformok és dereguláció kísérnek. A szabályozási reform lendületét elsősorban az az egyre erősödő felismerés szolgáltatja, hogy az árképzésbe, beruházásokba és egyéb üzleti döntésekbe való állami beavatkozásnak jelentős költségvonzatai vannak. Elveszi az innovációs befektetési kedvet, megvédi a gyenge hatékonysággal üzemelő ágazatokat, és az áraknak a határköltségektől való elmozdításával torzulásokat okoz az erőforrások elosztásában. Az árak kialakításába való állami beavatkozás az ösztönzőket is rombolja, és csökkenti azokat a választási lehetőségeket ár és minőség tekintetében, amelyek tiszta piaci feltételek esetén a lakosság rendelkezésére állnának. Az intézményszervezés elméletében elért előrelépések pedig olyan politika kialakítását tették lehetővé, amely jobban képes figyelembe venni a természetes monopóliumokat kialakító tényezőket, miközben csökkenti az állami beavatkozás szükségszerűségét.

Mind a szabályozásból, mind az újabb gazdasági elemzésekből nyert tapasztalatok azt a nézetet támasztják alá, mely szerint piaci beavatkozás szükségessége esetén a helyes intézkedés gyakran jelentősen eltér a hagyományosan alkalmazottaktól. Az utóbbi idők infrastruktúra-politikai fejleményei a szabályozás irányváltásának szükségességére hívják fel a figyelmet, és két területen nyújtanak segítséget a döntéshozóknak. Egyrészt jobb kritériumokat szolgáltatnak annak megítéléséhez, hogy mikor van, illetve mikor nincs szükség beavatkozásra, másrészt pedig, amikor ténylegesen szükség van állami beavatkozásra, jobb irányvonalakat tudnak adni a vállalatok struktúrájába és működésébe történő helyes állami beavatkozáshoz. Ezekkel az eszközökkel a döntéshozók még jótékonyabbá tudják tenni a beavatkozásnak a lakosság életszínvonalára tett hatását.

Az Egyesült Államok, Nagy-Britannia és más országok tapasztalatai azt mutatják, hogy a szabályozás jelentős reformja valóban az elmélet által megjósolt eredményeket hozta: a decentralizált, piacközpontú – a szükségtelen szabályozási feladatoktól megszabadított, piaci ösztönzőktől hajtott – döntéshozás a legbiztosabb út a gazdaság számos ágazatában felmerülő problémák hatékony és innovatív megoldásának megtalálásához és megvalósításához. A 6.1. táblázat becsléseket tartalmaz az Egyesült Államokban megvalósított dereguláció eredményezte életszínvonal-javulásra vonatkozóan. A dereguláció eredményeként jelentősen megváltozott az amerikai cégek üzleti magatartása, s ezek a változások legnagyobbrészt a hatékonyságot növelő szerkezetátalakulásra, az árra és a szolgáltatásra vonatkozó választási lehetőségek bővülésére, a fogyasztói igények jobb figyelembe vételére és az innováció jobb piaci lehetőségeire mutatnak rá.

6.1. táblázat: A dereguláció kedvező hatása az USA gazdaságára 1990-ben. (milliárd USD, 1990-es értékek)

Ipar	Fogyasztók	Termelők	Összesen	További potenciális előnyök
Légiközlekedés	8,8-14,8	4,9	13,7-19,7	4,9
Vasúti közlekedés	7,2-9,7	3,2	10,4-19,7	0,4
Közúti közlekedés	15,4	(4,8)	10,6	0
Távközlés	0,7-1,6	--	0,7-1,6	0
Földgáz	-	--	--	11,8
Kábel TV	0,4-1,3	--	0,4-1,3	4,1
Tőzsde-kereskedelem	0,1	(0,1)	0	0,4-0,8
Összesen	32,6-43,0	3,2	35,8-46,2	21,6-22,0

Forrás: Winston (1993)

Bár azokban az országokban, ahol szabályozási reformot valósítottak meg, a cégek többsége sikeresen vészelte át a dereguláció és a versenypiacon való működés kényszere okozta sokkot, voltak olyanok, amelyeknek az átállás nehezen sikerült, s így az adott ágazatban jelentős szerkezetátalakításra volt szükség. A szabályozási reform szükségszerű következménye, hogy a viszonylag alacsonyabb hatékonysággal működő cégek elveszíthetik jövedelemtermelő képességüket, és esetleg felszámolás lehet a sorsuk. A deregulációs időszakot követően pedig a cégek általában igyekeznek a gazdaság szabályozatlan ágazataira jellemző szintre leszorítani a béreket, miközben a munkaerő hatékonyabb kihasználása révén növelik a termelékenységet. Ezek a változások elkerülhetetlenül bizonyos mértékű munkahelyvesztést eredményeznek, azonban ez a veszély a szabadabb, versenyorientált környezet természetes velejárója. Ennek ellenére a rendelkezésre álló adatok azt mutatják, hogy a szabályozási reform és a dereguláció nagy átlagban mind a termelők, mind a fogyasztók számára előnyösnek bizonyult.

6.1. keret: Piaci liberalizáció és szabályozási reform az Európai Unióban

Az Európai Unióban a piacok felszabadításának és a közművállalatokra vonatkozó szabályozás reformjának lendületét legnagyobbrészt a tagországok csatlakozási folyamatának sikeres végrehajtása és a Római Szerződés teljes körű megvalósítása szolgáltatta. Ezeket az ágazatokat szinte minden tagállamban az állami tulajdonú monopóliumok jellemezték, amelyeket megvédtek a piacra való belépést korlátozó rendelkezések. Ezek egyértelműen megerősítették a nemzeti piacok elkülönülését, és így jelentős mértékben akadályozták a gazdasági integrációt, az egységes piac kialakítását. Ebből következően az EU a szabályozási rendszer mélyreható, átfogó felülvizsgálatára, valamint olyan reformintézkedésekre ösztönözte tagállamait, amelyek a közművek szervezetét és szerkezeti felépítését közelebb viszik a Római Szerződés célkitűzéseihez. Ezt követően az EU több direktívát is kiadott, melyek megszabták a piacliberalizáció és a szabályozók összehangolásának konkrét menetrendjét. Az áramszolgáltatási ágazatban például a legfontosabb ilyen követelmény a belföldi piac szabályairól szóló direktíva (amely 1997 februárjában lépett hatályba). A tagállamok többsége két évet kapott a direktíva megvalósítására (bár Görögország 2001-ig haladékot kapott). Az EU által elfogadott intézkedések összességében két csoportra oszthatók: az elsőbe azok a tagállamokkal szemben hozott lépések sorolhatók, amelyek a piacokra való akadálytalan belépést hivatottak elősegíteni, a másik csoportba pedig a szabályozott ágazatokra vonatkozó versenyfeltételek teljesítésének felülvizsgálata tartozik.

Érdemi szabályozási kérdések ma és a jövőben

A közművállalatok jelenlegi magyarországi szabályozási rendszerének sok összetevője követendő példa. A rendszer lehetővé tette az áram- és gázellátás, valamint a távközlés sikeres privatizációját, és úgy tűnik, hogy a külföldi befektetők bíznak szerződéseik tartósságában és betarthatóságában. Bár az árszabályozással kapcsolatban vannak vitás kérdések, a befektetők általában elégedettek az árakkal – valószínű, hogy költségvetésükben előre számítottak arra, hogy politikai okokból az árak esetleg a megfelelő szint alatt maradnak. Bár mindenképpen meg lehet találni az egyensúlyt a belföldi fogyasztók és a külföldi befektetők egymással ütköző érdekei között, ehhez további liberalizációra és még erősebb versenyre lehet szükség. Ebből a szempontból a befektetők számára rendkívül megnyugtató, hogy Magyarország elkötelezte magát az EU-tagság megszerzése, s ezzel együtt a piacgazdaságot és a jogállamiságot megerősítő intézményi változások mellett. Most, amikor a közművek jelentős része már magánkézbe került, az EU-csatlakozás feltételeinek teljesítése lépett elő a szabályozási reformot legmarkánsabban meghatározó tényezővé.

Akármilyen sikeres is azonban a szerkezetátalakítás, a tapasztalatszerzés során mindig újabb lehetőségek nyílnak a javításra. A magyar közművállalatokkal kapcsolatos, az alábbiakban felsorolt szabályozási anomáliák minden országban felütik a fejüket, és nagyrészt a privatizációt követően merülnek fel, különösen amikor a privatizáció mellett a szolgáltatások szétválasztására is sor kerül.

A gazdaság főbb infrastrukturális ágazatainak sikeres privatizációja és szerkezetátalakítása után a magyar döntéshozók előtt a következő nehéz feladatok állnak: (i) a hagyományos tarifaszerkezetek újbóli kiegyensúlyozása, amely felkészíti az ágazatokat az EU-n belüli versenyhelyzetre; (ii) hatékony rákapcsolódási szabályok kialakítása annak érdekében, hogy a versenytársak hátrányos megkülönböztetés nélkül férhessenek hozzá a kiemelt infrastrukturális létesítményekhez; (iii) versenysemleges mechanizmusok kialakítása az univerzális szolgáltatások támogatása érdekében és (iv) olyan intézkedések végrehajtása, amelyek összehangolják a versenyt és a szabályozást, megszüntetik a szolgáltatások megtérülését akadályozó tényezőket, és minden piaci résztvevő számára egyenlő feltételeket biztosítanak.

Tarifa-kiegyenlítés

A jelenlegi szabályozási rendszernek továbbra is vannak alacsony hatékonyságú tényezői, elsősorban az áram-, gáz- és melegvízdíjak mértékét és szerkezetét illetően, amelyek egymással összefüggenek, és elsősorban az elosztással magyarázhatók. Az alapvető telefon-szolgáltatások árai is rendkívül kiegyensúlyozatlanok.

Áramszolgáltatás

1997. január 1-je óta az árképzés az auditált költségek alapján történik, és az árakat az inflációnak megfelelően évente kiigazítják, így lehetőség van a hatékonyság növelésére. A támogatások és a keresztfinanszírozás örökölt rendszerét arra tervezték, hogy a belföldi fogyasztókat megvédje a túlzott áremelkedésektől, bár a politika egyes csoportokat nagyobb előnyökben részesített, mint másokat (például az egyéni gázfogyasztókat a távfűtést használókkal szemben). Ezzel párhuzamosan a kormány a magas inflációs ráta miatt (az antiinflációs stratégia részeként) is igyekezett alacsonyan tartani az energiárakat.

Ha összehasonlítjuk a háztartások által fizetett áramdíjak reálértékének alakulását Magyarországon és Nagy-Britanniában, érdekes megfigyeléseket tehetünk. Annak ellenére, hogy 1970-ben mindkét ország eléggé hasonló pozícióból indult, a brit árak az olajválság idején magasra szöktek, míg Magyarországon ugyanekkor lassan, de folyamatosan csökkentek, így 1990-re már csak mintegy egyharmadát tették ki a Nagy-Britanniában fizetett átlagárnak. A verseny és a szabályozás fokozatosan csökkentette a brit árakat (de messze nem olyan mértékben, amennyire az olajárak csökkentek), míg Magyarországon az árak a költségekhez történő igazítás folytán lassanként növekedtek (ennek ellenére továbbra sem érik el a rendszer határköltségét). 1997-ben a magyar háztartások átlagosan feleannyit fizettek a szolgáltatásért, mint a brit háztartások.

Mind a támogatások, mind a keresztfinanszírozás fenntartható egyvásárlós modell esetén, amikor a hálózat tulajdonosa teremti meg az egyetlen összeköttetési pontot a termelők és a fogyasztók között. Ez azt jelenti, hogy a termelési vagy nagykereskedelmi szinten nyújtott támogatások teljes összege továbbgyűrűzhet egészen a végfelhasználókig. Ugyanakkor viszont mivel a végfelhasználók nem szerződhetnek közvetlenül a termelőkkel, szinte bármilyen relatív árszerkezet fenntartható (bár nehézségek adódhatnak abban az esetben, ha a belföldi fogyasztói árak jelentősen a kereskedelmi vagy az ipari árszint alatt maradnak, a kisvállalkozások ugyanis ezt kihasználva esetleg a lakossági áron juthatnak hozzá a szolgáltatáshoz).

Magyarországon a termelői (nagykereskedelmi) árat mesterségesen a versenykörülmények között kialakuló ár, illetve az importból származó villamosenergia költsége alatt tartják, három okból. Egyrészt az árra sokkal jelentősebb hatást gyakorol az amortizálódó erőművek átlagos költsége, mint az új erőművek építésének határköltsége, annak ellenére, hogy Magyarország nagyszabású erőmű-újjáépítési programba kezdett. Hatékonysági szempontból az átlagdíj képzésénél az új erőművek átlagos költségét kellene alapul venni. Erre egyelőre nem került sor: 1997. január 1-jén a termelőknek fizetett átlagdíj 5,8 Ft/kWh volt, míg az új CCGT-k (ugyanezen a napon) 8,4 Ft/kWh-ot, azaz 45%-kal magasabb díjat kaptak. Másrészt az átlagdíjak a létesítmények igen nagy százalékánál figyelmen kívül hagyják az állóeszközben megtestesülő tőkeberuházás egy jelentős részének megtérülését. A Paksi Atomerőmű ekkor átlagosan 3,55 Ft/kWh költséggel termelt áramot, az MVM becslése szerint pedig ahhoz, hogy az amortizált létesítmények értékének 8%-át visszanyerhesse, további 1,52 Ft/kWh-ra lenne szükség (így az összköltség 5,07 Ft/kWh-ra emelkedne), ami viszont az átlagos áramdíjat mintegy 6%-kal növelné. Az átvitel teljes költsége meghaladja a jelenleg erre a célra maximálisan engedélyezett 0,5 Ft/kWh-t, és a kívánt 8%-os megtérüléshez további 0,14 Ft/kWh-ra lenne szükség, a szigorú díjplafon azonban a költségek csökkentésére ösztönzi az MVM-et.

Harmadrészt pedig a legtöbb erőmű együtt állítja elő az áramot és a meleg vizet. A melegvízdíj ennek figyelembe vételével túlságosan magasnak tűnik, így lényegében keresztfinanszírozza az áramtermelést. Ez a hatás azonban nem jelentős, mivel a hőszolgáltatásból származó bevétel aránya nem éri el a 15%-ot. Mindazonáltal ha a melegvízdíjat 25%-kal csökkentenék, akkor ezzel párhuzamosan az áramdíj mintegy 3%-kal növekedne.

Távközlés

A helyi hívások díja, illetve a csatlakozási díj - történeti és egyéb okokból - a hosszú távú költségekhez viszonyítva alacsony, míg a távolsági és a nemzetközi hívások díjai jelentősen meghaladják a hosszú távú költségeket. 1997-ben az üzleti célú távbeszélőállomások bekapcsolási díja 90 000 Ft volt, a magáncélú állomások díjának több, mint háromszorosa. Ez az aránytalanság (bár 1998-ban némileg csökkent) jelzi, hogy az üzleti állomások díja meghaladja, míg a magáncélú állomásoké nem éri el a tényleges költségeket.

A torz telefondíj-szerkezet jelentős költségekkel jár, mert hamis gazdasági jelzéseket bocsát ki a telefonhálózat felhasználói felé. A helyi hívások alacsony díjazása túlságosan ösztönzi a vonalak ilyen célú használatát, míg a távolsági hívások a túlzott díjak következtében megritkulnak. Az egyenlőtlen díjak emellett a „kerülő utak" megtalálásához is ösztönzőt teremtenek.

Bármi is legyen azonban kialakulásuk oka, a fentiekhez hasonló kiegyensúlyozatlan díjstruktúrák a szabad versenyben nem tarthatók fenn. A piacra haszonszerzési szándékkal belépő friss cégek saját hatékonyságuktól függetlenül a túl magasan árazott üzleti állomásokat fogják előnyben részesíteni. Ugyanakkor viszont nem várható, hogy a jelenlegi domináló szolgáltatót megszabadítják azoknak az ügyfeleknek a kiszolgálásától, akiknek díjai nem fedezik a szolgáltatások költségeit. Ennek a helyzetnek csak az lehet az eredménye, hogy a jelenlegi szolgáltató elveszíti keresztfinanszírozási lehetőségét, azt, hogy a magas árú szolgáltatások (például a nemzetközi hívások) bevételéből fedezze az alacsony díjú helyi szolgáltatások (és állomások) költségét. Ezért vagy új támogatási forrásokat kell találnia, vagy a költségszint alatti árakat kell kielégítő szintre emelnie.

A jelenlegi szolgáltatók állítják, hogy a mai díjstruktúrák nem teszik számukra lehetővé a korrekt versenyt a mobilszolgáltatókkal, és a problémák csak súlyosbodni fognak, ha a vezetékes szolgáltatásban is megjelennek a versenytársak. A teljesen felszabadított távközlési piac felé haladó Magyarországnak mindenképpen ésszerűsítenie kell a tarifastruktúrát. Erre a kiegyenlítésre azért is szükség lesz (mind a szolgáltatók, mind a lakosság érdekében), mert közeledik a védett monopólium időszakának vége, terjed a nemzetközi visszahívás és a többi hasonló szolgáltatás, és az alapszolgáltatásokat egyre növekvő arányban váltják fel az értéknövelt szolgáltatások.

A magyarországi döntéshozóknak a versenyközpontú árrendszer felé való zökkenőmentes átmenetet kell megtervezniük, amellyel elkerülhetők mind az ágazat, mind a fogyasztók súlyos veszteségei. Ám el kell dönteni, milyen szabványokat alkalmazzanak a kiegyenlítéshez (a jövedelem-semlegesség, a módosított jövedelem-semlegesség vagy a haszonsemlegesség elvét), milyen tempóban hajtsák végre a kiegyenlítést, illetve hogyan támogathatják versenyviszonyok között is a szolgáltatás elérhetőségét mindenki számára. Meg kell jegyeznünk, hogy ezeken a területeken az utóbbi évben számottevő előrelépés történt. Folyamatban van a díjak jelentős mértékű kiegyenlítése, és 1999. január 1-jétől az impulzus alapú számlázást idő alapú számlázás váltotta fel. Ezen túlmenően, a 2000-ben várható új árszabályozás jelentősen csökkenteni fogja a keresztfinanszírozást, enyhíteni fogja a helyi beszélgetések veszteséges voltát, és elősegíti majd a hatékonyabb csúcsidei díjszabást is.

Gázszolgáltatás

Annak ellenére, hogy a kormány az utóbbi évtizedben jelentősen, mintegy 800%-kal emelte a gáz fogyasztói árát, az ár továbbra is igen alacsony. A lakossági és az ipari fogyasztói ár aránya jelenleg 1,3:1. A helyes arány kiszámításához pontos költségadatokra lenne szükség, de általánosságban elmondható, hogy a két ár aránya körülbelül 2:1.

A lakossági szolgáltatás egységnyi költsége jóval magasabb, mint az ipari fogyasztók kiszolgálásának költsége. A különbség részben a kereslet időbeni változásai közötti különbségeknek tudható be. Magyarországon a lakossági fogyasztás legnagyobb részét az otthonok fűtése teszi ki, és ez a kereslet rendkívül ingadozó. A tél leghidegebb napjain rendkívül nagyok az igények – a MOL és a gázelosztó-társaságok ekkor kapják a csúcsterhelést. Ezzel szemben az ipari fogyasztók igényei sokkal kiszámíthatóbbak. Ezen túlmenően, egyes ipari fogyasztók kiszolgálása megszakítható, így azokban a napokban, amikor a szokatlanul nagy hideg miatt a lakossági fogyasztás rendkívül magas szintet ér el, ezeknél az ipari fogyasztóknál kikapcsolják a szolgáltatást. A fenti különbségek következtében a lakossági fogyasztók aránytalanul magasabb tőkeberuházást, a legnagyobb terhelést is kibíró csővezetékek telepítését követelik meg a MOL-tól és az elosztótársaságoktól. Ugyanezen okból aránytalanul nagy részét képviselik a MOL gáztárolási költségeinek. Továbbá, az elosztótársaságoknak a lakossági fogyasztók kiszolgálására kisméretű, alacsony nyomású hálózat fenntartásáról is gondoskodniuk kell, amire az ipari fogyasztóknak nincs szükségük.

A lakossági és az ipari fogyasztók kiszolgálásának egységnyi költségében még nagyobb különbséget eredményez a leolvasás, a számlázás és a díjak beszedése. Ezek a kiadások a lakossági fogyasztók esetében a fogyasztáshoz képest sokkal magasabb költséggel járnak. Emellett igen valószínű, hogy az elosztótársaságok lakossági szolgáltatással kapcsolatos költségei jóval magasabbak, mint amivel a hasonló nyugati cégeknek számolniuk kell. Észak-Amerikában és a legtöbb nyugat-európai országban ugyanis az elosztótársaságok többsége ma már távleolvasással és postán küldött számlákkal oldja meg a díjbeszedést, míg Magyarországon az elosztótársaságok személyes felkeresés útján végzik a díjbeszedést és a leolvasást, ami jóval költségesebb.

Amikor egy szolgáltatást a tényleges költséget el nem érő árakon biztosítanak, torzulnak az egyéni döntések és csökken a piac elosztó funkciójának hatékonysága. Ha a lakosság támogatott áron részesül gázszolgáltatásban, akkor sokan ezt a fűtési módot választják más alternatívákkal szemben, holott lehetséges, hogy ez társadalmi szinten ténylegesen magasabb költséggel jár. A Távfűtő Szövetség például állítja, hogy egyes ügyfeleik a jelentősen támogatott gázárak miatt állnak át gázfűtésre, pedig a távfűtés tényleges költsége nem éri el a gázszolgáltatását. A támogatott szolgáltatás emellett a jelenlegi gázfogyasztók döntéseit is torzítja. A gáz iránti keresletre még a meglévő fogyasztók esetében is bizonyos mértékű árrugalmasság jellemző, így például az, aki a tényleges költség alatti áron vásárolja a gázt, pazarolni fogja azáltal, hogy nem fordít eleget hőszigetelésre és az ajtók, illetve ablakok huzatmentesítésére.

A gázszolgáltatás jelenlegi, erősen támogatott lakossági díjszabását nem lehet a végtelenségig fenntartani. Idővel legalább három tényező felfelé fogja kényszeríteni az árakat: (i) az árszabályozás alá eső belföldi tartalékok kimerülése, (ii) a kormány által vállalt kötelezettség a MOL és az elosztótársaságok felé a beruházások 8%-os megtérülésének biztosítására, (iii) versenytárs szolgáltatók megjelenése, amelyek az ipari fogyasztóknak kedvezőbb alternatívákat kínálhatnak. Ez utóbbi fejlemény minden olyan kereszt-finanszírozás lehetőségét meg fogja szüntetni, amelynél a szolgáltatók a költségeket meghaladó áron biztosított ipari szolgáltatás bevételéből finanszírozzák a veszteséges lakossági szolgáltatást.

Ésszerű lenne mindazonáltal az igen szegény lakosság részére fenntartani egy célzott ártámogatást. Számos észak-amerikai és nyugat-európai törvényhozás választotta ezt a megoldást a készpénzben folyósított szociális segélyek kiegészítéseként. A lakosság egészére érvényes ártámogatást azonban a lehető leghamarabb meg kellene szüntetni. A lakossági gázfogyasztás rendkívül gyors növekedése szintén aláhúzza az ártámogatások megszüntetésének sürgősségét. Az intézkedést három lépcsőben lehetne végrehajtani: (i) az elosztótársaságok által felszámított díjak emelése, hogy el lehessen érni az ígért 8%-os megtérülést, (ii) a gázszolgáltatás árainak felszabadítása, és ezzel egyidőben a MOL által az államnak fizetett kitermelési illeték felemelése, (iii) az ipari gázdíj csökkentése annyival, amennyivel jelenleg meghaladja a tényleges költségeket (és ezzel a lakossági gázdíj kereszt-finanszírozásának megszüntetése).

Jelen pillanatban a gáz szabályozott lakossági ára független a tényleges igénytől és fogyasztástól. Egységnyi gázfogyasztásért ugyanannyit fizet a lakosság a forró nyári napokon, amikor a MOL és az elosztótársaságok a kapacitásuk töredékét használják ki, mint a leghidegebb téli időszakban, amikor mind a MOL, mind az elosztótársaságok csúcsra járatják hálózatukat, szükség esetén megszakítják az ipari fogyasztók kiszolgálását, és a MOL mind a kutakból, mind a raktárkészletből a lehető legnagyobb ütemben nyeri ki a földgázt. A jelenlegi díjszerkezet szintén sürgős reformra szorul, ugyanis a legmagasabb fogyasztás idején sokkal többe kerül egységnyi gáz előállítása, mint amikor a rendszer nem használja ki a teljes kapacitását. A csúcsterheléskor fellépő fogyasztás határozza meg a MOL és az elosztótársaságok szinte valamennyi tőkeberuházásának nagyságrendjét, a gázkutaktól kezdve a csővezetékeken és a tározókon át a kompresszorállomásokig. A csúcsterheléskor fellépő fogyasztás emellett jelentősen befolyásol egyes működési költségeket is, például a gáztározók feltöltésének és az onnan történő kinyerésnek a költségeit, a kompresszorok üzemanyagköltségeit, illetve az ipari fogyasztóknak nyújtott szolgáltatás felfüggesztése okozta veszteséget. Magyarországnak úgy kell megváltoztatnia a díjstruktúrát, hogy minden fogyasztó érezhesse: sokkal többe kerül egységnyi gáz előállítása a rendszer csúcsra járatásakor, mint amikor a rendszer kapacitásának csak töredékével üzemel.

Több lehetőség is nyílik a díjstruktúra olyan típusú változtatására, amely tükrözi a szolgáltatás költségeinek időbeni változását. Az ideális megoldás az árak „valós idejű" változtatása lenne, tehát a gázdíj folyamatos alakítása a költségeknek megfelelően. Ennek az ideális rendszernek a megvalósítása azonban több jelentős akadályba ütközik - a megvalósításához szükséges mérési költségek önmagukban lehetetlenné teszik ezt a fajta megoldást. Szerencsére a valós idejű árazást más módszerekkel is lehet helyettesíteni, amelyek jelentősen javítják a fogyasztók által kapott jelzések pontosságát, és könnyen, olcsón megvalósíthatók. A kormány az első lépést ebbe az irányba a díjstruktúra olyan módosításával teheti meg, amely a céges ipari fogyasztók számára télen, a valószínűbb csúcsterhelések idején magasabb díjat állapít meg, mint nyáron, amikor a rendszer sosem használja ki tényleges kapacitását.

Rákapcsolódási szabályok

Számos ország tapasztalatai mutatnak rá, hogy a verseny jogi akadályainak elhárítása önmagában nem elegendő a közművállalatok közötti hatékony verseny kialakulásához. A versenytársak számára negatív megkülönböztetéstől mentes hozzáférési lehetőséget kell biztosítani a hálózat alapvető elemeihez (az áramszolgáltatásnál az átviteli hálózathoz, a távközlésben a kapcsolóközpontokhoz és a helyi (előfizetői) hurokhoz, a gázszolgáltatásnál a csővezetékekhez, a vasútnál pedig a vágányokhoz), hiszen csak ebben az esetben lehet reális esélyük a versenyben maradásra. A hozzáférést adott esetben explicit jogszabályok biztosíthatják. Ez különösen olyan helyzetekben igaz, amikor a lényeges berendezések az uralkodó szolgáltató tulajdonában vagy kezelésében vannak. A magyar döntéshozók egyik kiemelt feladata tehát a hozzáférési díjak olyan szintjének és szerkezetének kialakítása, amely a hatékony piacra lépési és beruházási döntések támogatásával ösztönzi a dinamikus hatékonyságot, ugyanakkor lehetővé teszi, hogy a hálózat tulajdonosa számára igazságos mértékben térüljön meg a befektetett tőke. A hozzáférésre vonatkozó jogszabályoknak biztosítaniuk kell, hogy egyrészt a tulajdonosra elegendő nyomás nehezedjen a hálózat hatékony üzemeltetése érdekében, másrészt a versenytársak feleslegesen ne legyenek kénytelenek párhuzamos hálózatot kiépíteni.

A hozzáférési feltételrendszer meghatározását és megvalósítását nem lehet egyszer s mindenkorra megoldani – ez sokkal inkább egy folyamatos szabályozási feladat. Az is tény, hogy nem lehet egyszerű szabályokkal operálni. A jogszabályok kialakításánál tehát: (i) meg kell fogalmazni azokat az alapelveket, amelyeknek alapján a hozzáférést és a rákapcsolódást szabályozni lehet, (ii) világos irányelveket kell kialakítani, amelyeknek alapján megítélhető a szűk keresztmetszetet fenntartó, a piacot dominálló cégek és

versenytársaik magatartása, és (iii) ki kell dolgozni egy olyan jogi normarendszert, amelyet akkor alkalmaznának, ha a cégek közötti tárgyalások megrekednek, illetve a felek egymást a versennyel való visszaéléssel, illegális haszonszerzéssel vádolnák.

A mai, gyorsan változó műszaki és marketingkörnyezetben igen nehéz megjósolni, hogy az alapvető hálózati elemek milyen kombinációjával lehet majd egy igényelt szolgáltatást hatékonyan megszervezni. Ennek megfelelően a hálózat alapvető elemeit – megkülönböztetés-mentesen, s ha kell szétbontva – a potenciális versenytársak számára hozzáférhetővé kell tenni, így teremtve jobb esélyt a verseny hatékony működéséhez és az innováció ösztönzéséhez.

Univerzális szolgáltatás finanszírozása versenysemleges mechanizmussal

Magyarország infrastrukturális ágazataiban – a a világ sok más országához hasonlóan – keresztfinanszírozást tartalmazó díjrendszer alakult ki, a hagyományos állami politika eredményeképen. Mindazonáltal - amint fentebb is rámutattunk - mind a közgazdaságtani elmélet, mind a jogszabályi gyakorlat azt mutatja, hogy a díjrendszerbe beépített jelentős keresztfinanszírozás nyílt versenyben (kiegyenlítő intézkedések nélkül) hosszabb távon tarthatatlan, akár kívánják a döntéshozók, akár nem. A piac felszabadítása után tehát vagy új támogatási forrásokat kell találni, vagy a növekvő költségek szintjét el nem érő díjakat a megfelelő megtérülést biztosító szintre kell emelni.

Amikor például az Egyesült Államok feloldotta az alapvető ágazatok szabályozását, a döntéshozók jelentős munkát fektettek a kívánatos szociális célkitűzéseket és a pozitív külgazdasági feltételek kialakulását elősegítő, versenysemleges mechanizmusok kidolgozásába. Magyarországon az infrastrukturális szolgáltatások felhasználóinak kedvezőtlenebb társadalmi-gazdasági körülményeik következtében még nagyobb szükségük van olyan támogatási mechanizmusokra, amelyek egyrészt átláthatóak, másrészt alkalmasak a mindenki számára elérhető szolgáltatás nyíltan vállalt alapelvének megvalósítására és a hátrányos helyzetű fogyasztók támogatására.

Az egész lakosságra kiterjedő támogatási rendszerek mind az Egyesült Államokban, mind az Európai Unióban fontos tanulságokkal szolgáltak. Egy adott ország esetében a mindenki számára elérhető szolgáltatás megvalósításának stratégiáját az adott politikai és intézményi környezet, az ország költségvetési helyzetének, a fogyasztók bevételének és szokásainak, valamint az ipar gazdasági jellemzőinek figyelembe vételével kell kidolgozni. A magyar döntéshozóknak meg kell vizsgálniuk, hogy ezek a tényezők hogyan hatnak a létrehozandó támogatási rendszerekre. A következőket például mindenképpen figyelembe kell venniük: (i) a szolgáltatások legyenek mindenki számára elérhetők, ennek anyagi fedezetét pedig központi adóbevételekből, vagy esetleg az ágazat termékeiből és szolgáltatásaiból származó bevételekre kivetett különadóból kellene előteremteni, (ii) a támogatások mértéke és kiterjedése és (iii) a támogatás módja, hogy ne érintse az esélyegyenlőséget.

A versenyalapú díjak rugalmassága

Ahhoz, hogy Magyarország ténylegesen érezhesse a piaci liberalizáció előnyeit, az infrastruktúra működtetői számára engedélyezni kell a rugalmas díjszabást és szolgáltatási feltételeket. Annak érdekében, hogy a szolgáltatók számára megtérülhessenek az állandó költségek, a leírt költségek és a vállalt kötelezettségekkel kapcsolatos kiadások, és hozzájuthassanak a privatizációs szerződésekben megígért bevételekhez, lehetővé kell tenni, hogy a szolgáltatók az egyes fogyasztók, illetve fogyasztói csoportok számára a szolgáltatás értékétől és határköltségétől függően különböző árakat állapítsanak meg. A kereszt-finanszírozást elkerülendő, megszabott határokon belül engedélyezni kell, hogy a szolgáltatók – mivel bizonyos dí-

jakat a piac megtartása érdekében rendkívül alacsony szinten tartanak – más díjtételeken érhessék el a maguk számára megfelelő megtérülést.

A KÖZLEKEDÉSI ÁGAZAT

Magyarország közlekedési infrastruktúrája és tevékenysége igen szerteágazó, de a kialakulóban lévő szolgáltató-jellegű gazdaság igényeinek kielégítésére sem minőségi, sem hatékonysági szempontból nem alkalmas. Az úthálózat teljes hossza mintegy 30 000 km, de az utak 45%-ának állapota rossz, vagy egyáltalán nem kielégítő, 35%-ának pedig nem elegendő az átbocsátóképessége. A MÁV vágányhálózatának sűrűsége ugyanakkora, mint az EU-ban, hossza mintegy 8 000 km, de a hálózat 40%-án sebességkorlátozás van érvényben a vágányok gyenge műszaki állapota miatt. Emellett a MÁV, a VOLÁN, a MAHART, a MALÉV és a BKV járműparkjának jelentős része elavult, és lecserélésre szorul.

Az ágazat jövőbeni szerkezetének kialakításakor figyelembe kell venni, hogy a szállítás iránti igény az összes közép- és kelet-európai országban változik, elsősorban a nehézipar leépülése, a szolgáltató-jellegű gazdaság előretörése, a kereskedelem nyugati irányváltása és a gyors ütemű motorizáció következtében. A szállítás iránti igény összességében csökkent, miközben a minőségi szállítás iránt növekedett. A nehézipari vállalatokat kis- és középvállalkozások váltják fel, amelyeknek országszerte és az EU-ban működő távoli partnerekkel kell kapcsolatot tartaniuk, így azok a tevékenységek, amelyek korábban mind a nagy gyárak falai között folytak, most egymástól jelentős távolságra zajlanak. Ezek a tényezők egyaránt a közúti és a légi szállítást részesítik előnyben a vasútival szemben, kivéve azokat az eseteket, amikor a távolság, a két adott pont közötti forgalom volumene, illetve környezetvédelmi vagy biztonsági megfontolások miatt a vasút előnyösebb szállítási módnak bizonyul.

Az utóbbi évtizedben Magyarországon végrehajtott piaci reformok összhangban vannak az EU belső piacának a verseny liberalizációján és a szabályozók összehangolásán alapuló megteremtésével. A jelen fejezet alapfeltevése az, hogy az EU-csatlakozás követelményei elősegítik a további reformokat, s így lehetőséget biztosítanak az akadályok legyőzésére. A megoldás módja nem az, hogy derogációk segítségével megvédik a gyenge hatékonysággal üzemelő állami vállalatokat, hanem az, hogy felgyorsítják ezek privatizációját és versenyközpontú szerkezetátalakítását, illetve kizárólag a kiemelt fontossággal bíró közlekedési ágazatokra koncentrálják a beruházásokat.

Az acquis communautaire átvétele azt is jelenti, hogy Magyarországnak az EU-szabványokhoz kell igazítania közlekedési vállalatait, illetve infrastruktúráját. Az EU előrejelzése szerint a tagországok, köztük különösen a periférián lévők, jelentős közlekedési beruházásokkal alkalmazkodhatnak a decentralizált ipari termeléshez és a városi szolgáltatásokon alapuló gazdasághoz, ezzel zárkózhatnak fel a jövedelemszint tekintetében az EU-hoz (mint ahogyan Spanyolország, Portugália és Írország esetében is történt), és így hidalhatják át a Kelet és a Nyugat közötti fizikai távolságokat. E célkitűzés megvalósítása érdekében az EU kiválasztotta az elsődleges fontosságú közúti és vasúti közlekedési útvonalakat, az ún. transzeurópai hálózatokat (TEN), amelyek közül három is átszeli Magyarországot. Az EU konkrétan 4,6 milliárd ECU összegű beruházást javasol a közlekedési gerinchálózat, 4,8 milliárd ECU-t pedig a kiegészítő hálózatok fejlesztésére. Egy 1996-os DG7-tanulmány szerint Magyarországon 12,9 milliárd ECU összegű közúti és vasúti beruházásra lenne szükség.

A fent vázolt elképzelésekhez a következő megjegyzéseket fűzzük:

i) A három TEN útvonal kiépítése a Magyarországon szükséges közlekedési beruházásoknak csak kis részét képviseli, tekintve, hogy a meglévő infrastruktúra és a járműpark műszaki állapota rendkívül leromlott.

ii) Javasoljuk, hogy a közlekedési rendszert a keresleti oldalról közelítsék meg (az utazási idő csökkentése és a szolgáltatás minőségének javítása révén), ne a szolgáltatás oldaláról (a vágány- vagy autópályahálózat hossza km-ben). Egyértelműen ez a tanulsága a jobb határátkelők építésének, amelyeknél a viszonylag alacsony költségű fejlesztés ugyanakkora időmegtakarítást eredményez, mint a hatalmas autópálya-beruházások. Szintén ezt húzza alá a Budapest-Bécs vasútvonal fejlesztésének eredménye: itt az állomások körzetében kényszerűen alkalmazott sebességkorlátozások miatt nem sikerült teljesíteni az ígért kétórás utazási időt. Ahol a tényleges szállítási és utazási idő nem ismeretes, ott erre vonatkozóan felmérést kell készíteni.

iii) Hasonló módon tovább kell folytatni a munkát a közlekedési vállalatok piacközpontúságának, hatékonyságának és működési függetlenségének javítása terén, előre tekintve pedig fel kell készülni az állami vállalatok lehető leghamarabbi privatizációjára. Ez komolyabb beruházások nélkül is a szolgáltatás minőségének jelentős javulásához vezethet. Nyilvánvaló továbbá, hogy a kevéssé hatékony állami vállalatoknál jelentős a komolyabb infrastrukturális beruházások helytelen kihasználásának, vagy gyenge karbantartásának kockázata.

iv) Javasoljuk, hogy Magyarország hagyományos költség/haszon elemzési módszerekkel állítson fel fontossági sorrendet a közlekedési beruházási igények, köztük a három TEN útvonal között, és készítsen erre vonatkozóan beruházási és finanszírozási tervet. Általánosságban a piacközpontú szerkezetátalakítás (többek között a vezetés javítása és a költségvetési irányítás reformja), a karbantartás és a rehabilitáció, az elavult járművek lecserélése és a szakaszos építkezés gazdasági szempontból jóval fontosabb, mint új autópályák vagy nagysebességű vasútvonalak építése. Eltérések a tervtől csak ott fontolandók meg, ahol lehetőség van koncessziós finanszírozásra. (Ezzel kapcsolatban a Helsinki Konferencián olyan becslés látott napvilágot, mely szerint a csatlakozó országok a közlekedési infrastruktúra-beruházásoknak mindössze 9%-át fogják támogatásokból fedezni, míg 8%-ot magánbefektetők, 11%-ot nemzetközi pénzintézetektől származó hitelek segítségével, a fennmaradó 72%-ot pedig az állami költségvetésből fogják finanszírozni.) Lényeges, hogy ezeknek a beruházási feladatoknak a fontossági sorrendjét objektív módon állapítsák meg, mielőtt a csatlakozást közvetlenül megelőző időszakban erősödni kezdene a nyomás, illetve magasra csapnának a lelkesedés hullámai.

v) Különös gondossággal kell eljárni azokban az esetekben, amikor ugyanarra az útvonalra közúti és vasúti beruházást is javasolnak, nehogy szükségtelen és költséges párhuzamos kapacitások épüljenek ki.

vi) Lényeges, hogy a városi közlekedési igények (amelyekről a TEN útvonalak nem gondoskodnak) ne szoruljanak háttérbe, mert ezek egyre fontosabb szerephez jutnak a kialakulóban lévő szolgáltató-jellegű gazdaságban.

Úton az Európai Unió felé: Összegzés és ajánlások

Magyarország infrastrukturális ágazatait (a szállítás kivételével) privatizálták, szerkezetük átalakult, szabályozásuk pedig összhangba került a legjobb gyakorlattal és a közérdeket szolgáló, valódi kreativitást tükröz. Röviden tehát ezek az ágazatok mind piacközpontú új szerkezetük, mind az ágazatokat kialakító, működtető és szabályozó vezetők képességei és energikus tevékenysége révén valóban rászolgáltak az elismerésre. Ezek a reformok nemcsak az átmenetet végrehajtó országok között emelték vezető helyre Magyarországot, hanem általuk számos nyugat-európai országot is megelőzött.

Szeretnénk azonban rámutatni néhány lehetőségre, amelyekkel tovább lehetne javítani a versenyközpontú szerkezetátalakítást és szabályozást. Amennyiben a javasolt reformokat végrehajtják, az ország jelentős javulást fog tapasztalni a gazdaság teljesítményében.

Áramszolgáltatás

A jogszabályi keretek és a szabályozás intézményrendszere elnyerte a külföldi befektetők bizalmát mind a privatizáció szakaszában, mind a további kapacitások kiépítésére kiírt pályázatok esetében. A jelenlegi rendszert azonban továbbra is az átmenet jellemzi, mivel még ezt követően kell majd igazodnia az EU villamosáram-szolgáltatási direktívájához (és további biztonsági, környezetvédelmi kibocsátási stb. EU-szabványokhoz), és még nem vészelte át a szabályozás első felülvizsgálatát sem, amikor az árplafon módosítására is sor kerülhet. A tavaly elért jelentős előrehaladás ellenére az árak továbbra is a hatékonyság határa alatt maradnak, és az árstruktúra továbbra is kiegyensúlyozatlan, mivel még mindig él a keresztfinanszírozás a belföldi lakossági fogyasztók javára (bár mértéke ma már kicsi). A gáz és a távfűtés díja szintén torz, ami tovább nehezíti a fűtőanyagok ésszerű felhasználását, illetve a józan beruházási döntések meghozatalát. Ezeket a díjakat az elosztással kapcsolatos megfontolások miatt tartják érvényben, kétségtelenül elég kis nagyságrendű a torzulás. A piac további felszabadítása tovább ösztönözhet költségcsökkentésre, és minden bizonnyal nyomást fog gyakorolni a megmaradt támogatásokra is. Mivel ezek a támogatások politikailag és elosztási szemszögből megalapozottak lehetnek, a liberalizációt nagyon gondosan kell megtervezni, nehogy a megnövekedett teher a fogyasztók válláról a részvényesekére kerüljön át, vagy legalábbis megfelelő kompenzációt kell felajánlani. Ez minden további nehézség nélkül megoldható – az elosztással kapcsolatos megfontolások lényegében nem szólnak sem a liberalizáció, sem az ágazat árjelzéseinek pontosabbá tétele ellen.

Az EU villamosáram-szolgáltatási direktívája nem fogja szükségtelenül korlátozni Magyarország választási lehetőségeit, így az ország akár úgy is dönthet, hogy nagyjából változatlanul hagyja a jelenlegi struktúrát. A direktíva teljes megvalósítása mellett szól viszont, hogy olyan egyedülálló lehetőséget biztosít a már nagyrészt magánkézbe adott ágazat további liberalizációjára, amelyet érdemes lenne megragadni.

Amennyiben a verseny a villamosáram-szolgáltatási direktíva liberálisabb értelmezésével kialakított keretek között, a kormány egyetértésével folytatódik, akkor további szabályozási kérdések várnak majd megoldásra. Közülük a legsürgősebbet az a nyomás fogja kiváltani, amely a verseny következtében Magyarországra nehezedik majd a díjak és a költségek szintjének kiegyenlítése érdekében. Ha a nagyobb kereskedelmi és ipari fogyasztók versenypiacról választhatnak, és az ő kiszolgálásuk valójában olcsóbb, mint a lakosságé, akkor a díjak némi kiegyensúlyozása válhat szükségessé. Ennek jogszabályi akadályai nem lesznek, feltéve, hogy pontosan meghatározzák a fogyasztók kiszolgálásának egyes költségösszetevőit (áramtermelés a nap különböző szakaiban, átviteli és elosztási költségek). Mindazonáltal a lakosságnak nyújtott támogatásokat explicitebbé kell tenni ahhoz, hogy az elosztótársaságok pénzügyi életképessége megmaradhasson, különösen azért, mert a nagy és a kis fogyasztók kiszolgálásának költségei jelentősen különböznek egymástól.

Ha az áramtermelést liberalizálják, és az MVM átvitellel foglalkozó részlegét piaci körülmények közötti működésre kényszerítik, akkor az erőművek elhelyezkedésével, illetve az átviteli és termelő infrastruktúrába történő beruházások koordinációjával kapcsolatos kérdések igen égetővé válhatnak. Mivel a rendszer hosszú távú követelményeinek felmérése és a bővítések engedélyezése jelenleg az MVM feladata, ez a koordináció igen egyszerű, az átvitel megerősítésének különböző nagyságrendű lehetőségei pedig költségszempontból könnyedén, rendszerszintű megközelítéssel mérhetők össze. Decentralizált piaci megoldás esetén azonban rendkívül gondosan kell kidolgozni az új erőművek elhelyezésére vonatkozó irányelveket. Különböző szabályozási kérdések is felmerülnek az országos hálózattal kapcsolatban is, mivel eb-

ben az esetben ösztönzők kialakítására lehet szükség ahhoz, hogy az új termelőkapacitást minőségi átviteli szolgáltatások kísérjék.

Ezek az ösztönzők legegyszerűbben a brit villamos művek, az NGC példáját követve teremthetők meg. Az NGC szolgáltatásaival szemben minőségi követelmények vannak, és olyan átviteli kapacitást kell teremtenie, amellyel megfelelhet a követelményeknek, miközben a szabályozók arra is ösztönzik, hogy a lehető legtakarékosabban nyújtsa átviteli és kiegészítő szolgáltatásait. Az itt említett ösztönzők lényegében a haszonmegosztás elvén alapulnak: ha az NGC csökkenteni tudja az átviteli szolgáltatások költségeit, akkor a profit egy részét megtarthatja, míg ha ez nem sikerül neki, akkor a többletköltségek egy részét (bizonyos határig) viselnie kell. Léteznek másfajta rendszerek is, melyeknél az új átviteli vonalak kiépítésére a gyártók konzorciumai nyíltan pályázhatnak, a fogyasztók pedig készek viselni az átviteli kapacitás kiépítésének terheit, ha cserébe csökkennek az átvitel költségei (ilyen rendszer működik például egyes latin-amerikai országokban). Ezek a rendszerek azonban jelentős tranzakciós költségekkel működnek, a folyamatos egyezkedés is költséges, és nem biztos, hogy ténylegesen megvalósulnak a hatékony verseny előnyei.

Az új kapacitás elhelyezésével kapcsolatos problémát nem szabad eltúlozni, mivel elég nehéz elképzelni, hogy a termelés jelenlegi kötelező engedélyeztetési rendszere egyik napról a másikra eltűnne a süllyesztőben. Mindazonáltal, ha a kormány további liberalizációt fontolgat, akkor a Magyar Energiaügyi Hivatalnak olyan tanácsadói kapacitással kell rendelkeznie, amely képes az átviteli beruházások és áramfejlesztő erőművek elhelyezését illető döntéseket kellőképpen alátámasztani. Ehhez az átvitel díjszabási modelljét átláthatóvá kellene tenni, és ki kellene dolgozni a termelő és átviteli beruházások értékelési rendszerét.

Távközlés

Magyarország jelentős előrehaladást ért el a távközlési ágazat korszerűsítésében és átalakításában. Az első lépés az állami vállalatok eladása volt olyan befektetőknek, akik hajlandók voltak beruházni az infrastruktúra fejlesztésébe. Ennek egyik ösztönzője volt a kizárólagos szabályozott franchise ígérete 2002-ig. Bár lehetséges, hogy ez az ígéret magasabb bevételt eredményezett a szerződéskötéskor, nyilvánvalóan befolyásolta is a versenyt.

A kizárólagosságot tartalmazó szabályozók nincsenek összhangban az EU jogszabályaival. Mivel azonban a kizárólagos koncesszió lejárta közel egybeesik az EU-csatlakozás tervezett időpontjával, ez a kérdés a tárgyalások során nem jelent komoly akadályt. Az alábbi javaslatok célja elsősorban az, hogy a verseny beköszöntét már hatékony távközlési ágazat fogadhassa.

A hangátviteli szolgáltatások hatékony versenyét lehetővé tevő franchise-ok megjelenésével a kormánynak most és a jövőben is aktív szerepet kellene vállalnia annak érdekében, hogy a nem kizárólagos szolgáltatásoknál hatékony versenyfeltételek álljanak fenn. Ebbe beletartozik az egyesülések alapos vizsgálata, megakadályozandó, hogy az esetleges versenytársakat kiszorítsák. Az illetékeseknek emellett piacközpontú frekvenciapolitikát kell folytatniuk, amely támogatja a jelenlegi mobilszolgáltatásokat, és lehetővé teszi, hogy a vezeték nélküli távközlés versenyképes alternatívája legyen a vezetékes hangátvitelnek. Meg kell jegyeznünk, hogy a készülőben lévő új távközlési törvény a fenti kérdések közül többel is foglalkozik (pl. a frekvencia-elosztással és -kezeléssel), és jelentős előrelépéseket irányoz elő a piaci liberalizáció terén.

A jogalkotóknak saját szerepüket is felül kell vizsgálniuk. Meg kell szüntetni a piaci versenytársak előtt tornyosuló szükségtelen jogi akadályokat és követelményeket, amelyek elveszik a kedvüket a piacra lépéstől. Világos, hatékony szabályokat kell készíteni a hálózati rákapcsolódásra vonatkozóan is, hogy a versenytársak bizalommal vállalhassák a piaci jelenléthez szükséges jelentős tőkeberuházást.

Gázszolgáltatás

A kormány látványos előrehaladást ért el a stabil, hatékony gázszolgáltatás megteremtésében. Sikeresen privatizálta a piac összes nagyobb szereplőjét, gondosan kidolgozott ösztönzőket tartalmazó szabályozási rendszert vezetett be, és áremelésekre adott lehetőséget, amelyek jelentős mértékben közelebb vitték a gázdíjakat a költségeknek és a piaci erőknek megfelelő szinthez.

Az ágazat egyik legsúlyosabb, még megoldatlan problémája, hogy az ellátás egyetlen szállítótól függ. Ezt a kérdést Magyarország egymaga nem tudja megoldani, de már vannak megoldások a láthatáron, s ezek közül a legígéretesebb az EU gázszolgáltatási direktívájának megvalósítása lehet. Ez a direktíva versenyalapú gázszolgáltatási ágazat megteremtését célozza az EU egészében, amelyet a csővezetékekhez történő hozzáféréssel kíván elérni. Ha ezt a direktívát az EU megvalósítja, akkor Magyarország ténylegesen több, egymással versenyző szállítótól rendelhet majd, ami hatalmas előnyöket fog hozni a belföldi piac számára.

A kormány szabályozási módszereivel kapcsolatban még két probléma vár megoldásra. Az egyik az, hogy a jelenlegi szabályozás rendkívül erősen korlátozza a verseny lehetőségeit, ami érthető, hiszen nincs lehetőség arra, hogy az ország más szállítóhoz forduljon. Mindazonáltal a kormánynak fel kell készülnie rá, hogy azonnal versenybarát szabályozókat léptessen életbe, amint az ország már több szállítóval is kapcsolatba léphet. A másik probléma az, hogy a jelenlegi díjstruktúra nem hatékony. A lakossági gázdíjak túl alacsonyak, és nincs különbség a csúcsidőben, illetve a csúcsidőn kívül fogyasztott gáz ára között. A kormánynak sürgősen engedélyeznie kellene a lakossági gázdíj további emelését, és árkülönbséget kellene teremtenie a csúcsidei és a nem csúcsidei fogyasztás között.

Úthálózat

Az úthálózattal kapcsolatban két kérdés vált kritikussá a közelgő EU-csatlakozás fényében: (i) az úthálózat megóvásának és állagjavításának stratégiája és (ii) az útfinanszírozás rendszere. A meglévő úthálózat jelentős részben felújításra, illetve rendszeres karbantartásra szorul - különösen igaz ez a másodlagos hálózatra, amelynek kezelését az állam végzi. Ezen felül meg kell erősíteni az elsődleges úthálózat egy részét is, hogy elviselje az EU által előírt magasabb, 11,5 tonnás tengelyterhelést (a KTVM mintegy 2 000 km-nyi úthálózat megerősítését javasolja, amelybe 150 híd is beletartozik).

Magyarország elsősorban az autópályák építését hangsúlyozza a javasolt TEN útvonalakkal kapcsolatos fejlesztés céljára, illetve a Nyugat-Európához való felzárkózás eszközeként. Jelenleg 336 km autópálya van Magyarországon, ami mind a lakosság számához, mind a GNP-hez viszonyítva alatta marad az EU-átlagnak, ugyanakkor az egy főre jutó GNP is alacsonyabb. Ésszerűtlen lenne tehát a túl gyors autópályaépítést más kulcsfontosságú ágazatok beruházásainak kárára erőltetni. Fontos megjegyeznünk azt is, hogy ha a TEN útvonalakat a keresleti oldalról tekintjük (márpedig a kamionsofőrök és az autóvezetők csak erről az oldalról látják a kérdést), akkor jóval kisebb költséggel is jelentős eredményeket lehet elérni. Először is meg kell oldani a határátkelők szűk keresztmetszeteinek problémáját, ami már folyamatban is van. Másodszor, a régóta elodázott karbantartást és felújítást el kell végezni, hogy ezáltal is csökkenjenek a gépjárművek fenntartási költségei. Harmadszor pedig a jelenlegi utakat és hidakat kell fejleszteni, mind a sebesség, mind pedig az átbocsátóképesség, a teherbírás és a biztonság tekintetében. Magyarországon viszonylag kevés a városokat elkerülő főútvonal, amelyek pedig az átmenő és a helyi forgalom szempontjából egyaránt előnyösek. Javasoljuk, hogy a KTVM egy koncepcióba illesztve hajtsa végre ezeket a fejlesztéseket, mert az előnyök nagy része elvész, ha a fejlesztések felaprózódnak. Lényeges szempont továbbá, hogy ennek a megoldásnak az előnyeit minden autóvezető élvezhetné, azok is, akik a fizetős autópályákat nem engedhetik meg maguknak.

Vasút

A MÁV továbbra is nagy „púp" a költségvetés és a gazdaság hátán: az utasforgalmi támogatás 1997-ben 37,1 milliárd Ft volt, ami a GDP 0.44%-ának felelt meg. A közvetlen támogatás mellett a kormány minden évben átvállalja a MÁV jelentős veszteségét. A vasúttársaság elszámolása azonban nem felel meg a nemzetközi könyvviteli szabványoknak, így a vállalat 1997-es mérlege, amely 11,9 milliárd Ft (a GDP 0,14%-a) veszteséget mutat, erősen alulbecsüli a tényleges veszteséget. A MÁV könyvelésében a nemzetközi szabványokhoz képest jelentős eltérés van mind az amortizációs költségek, mind a javítási és karbantartási költségek megállapításánál. A MÁV az utóbbi hat évben, becslések szerint, évente a GDP 1%-ának megfelelő kiadással terhelte meg a költségvetést, és ez a költség folyamatosan nő, elsősorban a teherszállítás csökkenő tendenciája következtében. Javasoljuk, hogy a kormány kötelezze a MÁV-ot a nemzetközi könyvviteli szabványoknak megfelelő elszámolásra, hogy megbizonyosodhasson a vasúti társaság tényleges pénzügyi helyzetéről.

Jelenleg a kormány állapítja meg az utasszállítási szolgáltatás paramétereit és a maximális viteldíjat. A MÁV jegyeladásból származó bevétele jelen pillanatban az utasszállítási szolgáltatás költségeinek 35%-át fedezi. Bár az állam jelentős támogatással egészíti ki a MÁV költségvetését, ez az összeg messze nem elegendő az utasszállítási szolgáltatások megállapított mennyiségi paramétereinek teljesítésére. Az ennek következtében kialakuló folyó költségvetési probléma azt jelenti, hogy a MÁV-nak vissza kell fognia mind felújítási beruházásait, mind a javításra és karbantartásra szánt összegeket. A vállalat romló pénzügyi helyzetét tovább leplezi az amortizáció elégtelen figyelembe vétele. Az utóbbi nyolc évben elhanyagolt beruházások és karbantartási feladatok nemcsak az utasszállítást érintik, hanem a teherszállítást is. Ez viszont kedvezőtlen hatást gyakorol a MÁV versenyképességére a teherszállítási piacon, amely egyébként több más szállítási móddal szemben előnyösebb. A cég minden évben kénytelen rövid távú kölcsönért folyamodni, ami néhány évenként fizetésképtelenséget eredményez. Az effajta pénzügyi irányítás rendkívül költséges az állam számára, demoralizálja a MÁV-ot, és rendszeres vezetőcseréket eredményez a vasútnál, mivel a mögöttes problémákat egyetlen vezető sem képes megoldani. Ezt a súlyos helyzetet csak úgy lehet orvosolni, ha a kormány előzetesen reális térítési szintet állapít meg a szolgáltatási kötelezettségeket illetően.

A vasút sikerének másik feltétele a vezetés színvonalának és a cég kereskedelem-központúságának javítása. Mindkét tényezőnél jelentős megtakarítási lehetőségek vannak, mivel a közép- és kelet-európai országok virágzó vasúti társaságai jelentős forgalmat termelhetnének az EU irányába és vissza. A közelgő EU-csatlakozás következtében tovább fokozódik a már régóta erősödő nyomás, és a jelenlegi nemzeti egyeduralomhoz való ragaszkodás azzal fenyeget, hogy a MÁV (vagy bármely más vasúti társaság) elveszti jelentőségét. A helyzet másik következménye, hogy a MÁV a hatékonyság jelenlegi szintje mellett képtelen lesz mind a folyamatban lévő, mind a TEN útvonalak kiépítésének keretében tervezett beruházások hatékony kihasználására, mert nagy az esélye annak, hogy az új beruházásokat sem kihasználni, sem megfelelően karbantartani nem lesz képes.

A MÁV vezetésének hatékonyságát és a cég szolgáltatásközpontúságát javító (illetve a kapott állami támogatás szintjét csökkentő) lépéseket az EU jól ismeri és támogatja is, de ezek megvalósítása nem könnyű. Le kell választani a cégről a vágányhálózat kezelését (ez könyvelési szempontból már megtörtént), és létre kell hozni egy profitorientált (és később privatizálható) teherszállító vállalatot, egy utasszállító vállalatot, amely kizárólag szolgáltatási kötelezettségével összefüggésben részesülne támogatásban, valamint egy szerkezet-átalakító céget, amely értékesítené a feleslegessé vált állóeszközöket, és elvégezné a feleslegessé vált személyzet átképzését, vagy gondoskodna számukra a végkielégítésről.

A MÁV elszámolási rendszerében a vágányhálózat már külön kategóriában szerepel, és a KTVM, illetve a Pénzügyminisztérium között jelenleg folynak a tárgyalások az EU 91/440-es direktívájában foglalt vágánydíjrendszerről. Szükség lesz továbbá a teher- és utasszállítási szolgáltatások külön menedzsment- és költségkezelő rendszerének kialakítására is. Javasoljuk, hogy ezt a folyamatot fejezzék be, és a magyarországi vágányhálózatot teljesen egységes feltételek mellett nyissák meg mind a helyi, mind a külföldi szerelvények számára. Ennek megfelelően engedélyezni kell, hogy a European Free Railways a MÁV vágányrendszerének kihasználásával Magyarországra is kiterjessze szolgáltatásait, és meg kell kezdeni a tárgyalásokat azzal kapcsolatban, hogy ennek fejében a magyar vasúti szerelvények az EU jelenlegi vonalain működhessenek, még akkor is, ha a mozdonyok villamosításával kapcsolatos jelentős eltérések miatt rövid távon ezt a lehetőséget aligha lehet majd kihasználni. Ezek az intézkedések több célt is szolgálnak majd. Először is, lehetővé teszik, hogy a kormány egyértelműen eldönthesse, mely szállítási módozatok kifizetődőek, mekkora támogatásra van szükség az utasszállítási szolgáltatás biztosításához, illetve melyek azok a szolgáltatások, amelyeket meg kell szüntetni. Másodszor, lehetőséget adnak a versenyre és így a magasabb színvonalú vasúti szolgáltatás lehetőségét teremtik meg Magyarország számára. Harmadszor pedig mind a kormány, mind a MÁV számára ösztönzőt jelentenének az összes vasúti szolgáltatás kereskedelmi alapokra helyezésére.

Közúti szállítás

Az országok többsége a magánszektorra bízza a közúti teherszállítást, illetve a távolsági személyszállítást (autóbusz-közlekedést), és számos tanulmány mutatott rá, hogy a magánszektor alacsonyabb költséggel és magasabb színvonalon oldja meg ezt a feladatot, mint az állami vállalatok. Magyarországon a problémát a belföldi utasközlekedési, teherszállító és szállítmányozási vállalatok hatalmas (30 000 főt foglalkoztató) szövetsége, a VOLÁN elhúzódó privatizációja okozza. A VOLÁN tulajdonosa az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt., de a vállalat privatizációja már egy évtizede tart. Javasoljuk, hogy a VOLÁN teherszállítási és autóbuszközlekedési részlegét válasszák szét, mert ezek másfajta vezetési szakértelmet kívánnak meg. Javasoljuk továbbá, hogy a teherfuvarozó vállalatokat (amelyek egyenként 400-1 000 gépkocsival rendelkeznek) osszák fel kisebb cégekre, mert nagyságuk messze meghaladja az EU-tagországokban szokásosat. Szintén javasoljuk, hogy a kormány finanszírozási lehetőségként teremtsen lízing-, illetve lízingvásárlási konstrukciókat. A műhelyeket, ahol csak lehetséges, külön kell választani.

A KVTM-nél jelenleg folyik az új, az EU követelményeihez igazodó tömegközlekedési törvény előkészítése. Javasoljuk, hogy ennek a törvénynek a segítségével teljes mértékben szüntessék meg a belföldi buszjáratok és teherszállítás korlátozásait, és az állam szerepét korlátozzák kizárólag a biztonsági és a környezetvédelmi intézkedések betarttatására. A gépkocsivezetői szakma választásával kapcsolatos korlátozásokat az EU-szabályozók által megengedett mértékig meg kellene szüntetni. A VOLÁN-t gazdaságos módon, előzetes beruházás nélkül és az EU-tól kért derogációk nélkül kellene privatizálni. A VOLÁN korábban rendkívül nehéznek bizonyult privatizációjához hasznos lenne támogatást kérni egy nemzetközi pénzintézettől, amely tanácsadást és lendületet biztosíthatna a folyamathoz. Ez a lépés lenne a legjobb megoldás annak érdekében, hogy a magyarországi gépjárműpark gyorsan igazodjon a kereslet változásaihoz, javuljon a szolgáltatások minősége és csökkenhessen az állami támogatás. Szolgáltatási kötelezettséggel összefüggő támogatásokat kizárólag a külterületen és a távoli kisvárosokban közlekedő autóbuszjáratokhoz kell biztosítani (a többi járat üzemeltetése kifizetődő), és amennyiben lehetséges, ennek biztosítása a szolgáltatás előnyeit élvező helyi önkormányzat feladata legyen.

A nemzetközi teherfuvarozási engedélyek rendszerét Magyarország fokozatosan liberalizálja, és ez a folyamat várhatóan a csatlakozást követően is folytatódni fog. Jelenleg mintegy 4 800 tehergépjármű rendelkezik nemzetközi engedéllyel, ezek közül 1 000 db Euro 1-es és 2-es, 3 800 db pedig kétoldalú meg-

állapodáson alapuló engedély. Az országnak ezen a területen is támogatnia kell a liberalizációt. Javasoljuk továbbá, hogy a kormány engedélyezze a külföldi szállítóvállalatok magyarországi működését is. Ez többek között a teherfuvarozási ágazat méretét is segítene a kereslethez igazítani.

Belföldi hajózás

A nehézipari cikkek termelésének visszaesése a vasúthoz hasonlóan a hajóforgalomban is folyamatos csökkenést eredményezett, így fölösleges kikötői és szállítási kapacitások alakultak ki. A Duna Magyarországtól délre eső szakaszán emellett a volt Jugoszlávia területén zajló konfliktusok is akadályozták a hajózást. A Németország és Budapest közötti „guruló" hajóforgalom (hajókon szállított kamionok és utánfutók) kialakulása pozitív fejlemény, amely segít enyhíteni az utak és a határátkelők zsúfoltságát. A folyami hajózás központi szabályozása megszűnt, és több magántulajdonú hajózási vállalat is működik. A MAHART, amelynek tulajdonosa az SPPA, mintegy 200 000 tonna folyami teherszállító kapacitással rendelkezik, emellett személyszállítást és hajójavítást is végez, valamint üzemelteti a Csepeli Szabadkikötőt. A MAHART jelenleg a jövedelmezőbb kikötői tevékenységet kihasználva belső kereszt-finanszírozással működik. Javasoljuk, hogy a cég fenti tevékenységeit válasszák szét, alakítsanak ki egy kikötőkezelőséget, és privatizálják a kikötői tevékenységeket. A MAHART jelentős állami beruházást kért öregedő flottája (főként tolóhajók) lecseréléséhez, de ez nem ajánlatos, mivel a magánszektor is oda fog beruházni, ahol jó üzleti lehetőséget lát.

Légi közlekedés

A MALÉV, a nemzeti légitársaság tulajdonosai az SPPA, az önkormányzatok, magánbankok és magánszemélyek. Mindeddig teljes körű szolgáltatást nyújtó légitársaságként üzemelt, és menetrendszerű járatai az egész világot átfogják. Az EU légitársaságainak deregulációja lassan halad, és a korábban, Észak-Amerikában bevált mintát követi. Ez várhatóan erősíti a kisebb légitársaságokra, így a MALÉV-ra is nehezedő nyomást, és ezt a folyamatot az EU-csatlakozás bizonyára tovább fogja gyorsítani. A MALÉV egyik túlélési stratégiája egy új regionális légitársaság létrehozásában való részvétel lehetne, így az SAS modelljét követve méretének növelésével válna versenyképesebbé - ez azonban politikai szempontból nehezen valósítható meg. Egy másik lehetséges megoldás egy nagyobb légitársasággal alkotott társulás lenne. Javasoljuk, hogy a MALÉV készítsen egy olyan üzleti tervet, amely erősödő versenyt tételez fel, és mérje fel az előtte álló lehetőségeket. A legjobb megoldás az lenne, ha a cég regionális légitársasággá válna, és távolsági partnere számára csatlakozó járatokat biztosítana.

Városi közlekedés

Az EU-tagországok GNP-jének mintegy 80%-át a városok termelik meg. Magyarországon a többi EU-tagországéhoz hasonló szolgáltató-jellegű gazdaság van kialakulóban, ahol a városi lakosság közlekedése (többek között az alacsony és közepes jövedelműek által igénybe vett tömegközlekedés) egyre jelentősebb szerepet játszik a városok működésének hatékonyságában. Érdemes azt is megjegyeznünk, hogy a jól átgondolt tömegközlekedési beruházások környezetvédelmi előnyei (alacsonyabb légszennyezés, zaj és jobb biztonság) nagyobbak, mint a városközi közlekedési beruházásoké. Lényeges továbbá, hogy ne ismételjék meg a Nyugat-Európában és Észak-Amerikában bekövetkezett gépkocsitorlódásokat, illetve a külvárosok mértéktelen terjeszkedését. Budapest kiforrott tömegközlekedési rendszert mondhat magáénak. Mindazonáltal a gépkocsiforgalomra vonatkozóan további korlátozásokat kell fontolóra venni a városközpontban (parkolási korlátozások), és a zsúfolt időszakokra valamilyen módon külön díjszabást kellene kidolgozni. Az EU most ismeri fel, hogy mennyire fontosak a városi közlekedési beruházások, amelyeket a fent említett közlekedési beruházási tervekben mindenképpen szerepeltetni kell.

A BKV és a Fővárosi Önkormányzat vezetése számos intézkedést tett a BKV kereskedelmi alapokra helyezése érdekében. A költségek jobb megtérüléséhez áremeléseket hajtottak végre, és felújítják a járműparkot. A menetrendeket, a viteldíjak és a működési támogatások szintjét azonban továbbra is az önkormányzat határozza meg, ami a gyakorlatban eddig gyenge pénzügyi teljesítményt eredményezett – így a BKV középtávú kölcsönök felvételére kényszerült –, a hálózat, illetve a szolgáltatás színvonala pedig nem igazán felel meg a tényleges keresletnek. Lényeges, hogy az önkormányzat megbízható működési támogatást nyújtson a BKV-nak, mivel nem várható el, hogy a viteldíjak fedezzék a vállalat minden költségét.

7. A MUNKAERŐPIAC

Az átmenet első éveiben Magyarországon jelentősen megváltoztak a munkaerőpiaci feltételek. A többi volt szocialista országhoz hasonlóan Magyarország is rendkívül alacsony hatékonyságú, torz munkaerőpiaccal kezdett hozzá a piacgazdaságra való átálláshoz. Munkaerőpiacát ugyanazok a tulajdonságok jellemezték, mint a többi közép- és kelet-európai országét: magas aktivitási arány, különösen a nők körében; magas foglalkoztatottsági szint, különösen az iparban; a viszonylag jól képzett munkaerő ellenére is alacsony termelékenység; valamint nyomott bérstruktúra.

Az átmenet idején bekövetkezett legjelentősebb változások a következők voltak: a munkaerő átcsoportosulása az ágazatok között (a mezőgazdaságból és az iparból a szolgáltatási szektorba), a foglalkoztatottság és a munkerőpiaci aktivitási arány csökkenése, a munkanélküliség megjelenése, valamint a munkaerőpiac működését szabályozó új gazdaságpolitikai eszközök (bértárgyalási mechanizmusok, aktív és passzív munkaerőpiaci programok) megjelenése.

Miközben Magyarország egyre közelebb kerül az EU-integrációhoz, három kérdéskör továbbra is megkülönböztetett figyelmet érdemel:

- Milyen mértékben alkalmazkodott a munkaerőpiac? Az alkalmazkodás mértéke elegendő-e a zökkenőmentes EU-csatlakozáshoz?

- A jelenlegi munkaerőpiaci politika elegendő rugalmasságot biztosít-e a termelékenység növeléséhez?

- Várhatóan milyen hatást gyakorol majd az EU-csatlakozás a munkaerőpiacra? Számíthat-e az ország jelentősebb munkahelyteremtésre, nőni vagy csökkenni fog a munkanélküliség, illetve nagyobb lesz-e a mobilitás és a munkaerővándorlás?

A jelen fejezet – az utóbbi idők tendenciáinak áttekintését követően – ezeket a kérdéseket igyekszik megválaszolni.

JELENLEGI TRENDEK

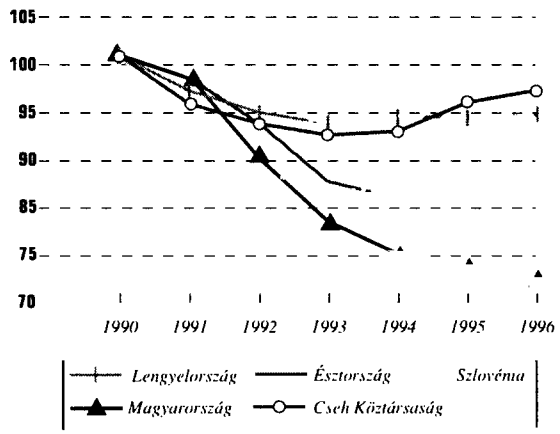
Foglalkoztatottság, aktivitási arány, munkanélküliség

A magyarországi gazdasági átmenet során bekövetkezett munkaerőpiaci változások közül három különösen szembeszökő: a foglalkoztatottság visszaesése, az aktivitási arány csökkenése és a munkanélküliség növekedése. 1990 és 1996 között Magyarország mintegy 1,4 millió munkahelyet (az összes munkahely 27%-át) veszített el. A foglalkoztatottság szintje 1997-ben stabilizálódott, 1998-ban pedig csekély növekedés volt tapasztalható. Hasonlóképpen, a munkanélküliség megjelenését követően rögtön gyors növekedésnek indult, majd 1993-ban érte el a csúcsot, amikor mintegy 13%-ra szökött fel. Ezt követően fokozatosan csökkent, míg nem elérte a jelenlegi 8,7%-os szintet[1], amely kevéssel az EU-átlag (1998-ban 10,8%) alatt van.

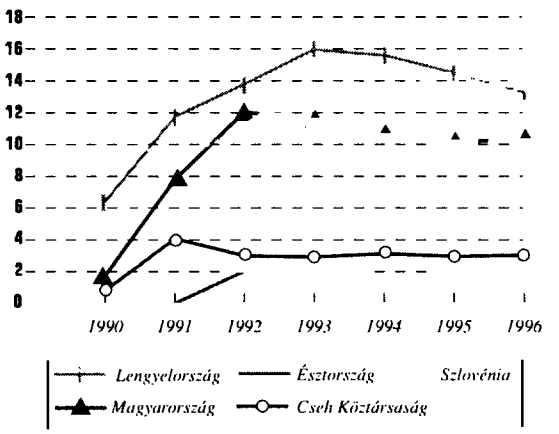
[1] A munkanélküliségre vonatkozó becslések a forrásoktól függően eltérnek egymástól. A regisztrált munkanélküliek számát alapul véve a munkanélküliségi ráta 1993-ban tetőzött csaknem 13%-kal, 1998 közepére pedig 9,2%-ra csökkent. A munkaerő-piaci felmérések szerint azonban 1997-ben csak 8,7%-os volt a munkanélküliség. A különbség valószínűleg első sorban a munkaügyi irodáknál történő jelentkezés előnyeiből adódik (munkahelyválasztási tanácsadás, foglalkoztatói adatok és képzési programok, ingyenes egészségbiztosítás).

Míg ezek a fejlemények minden közép- és kelet-európai országban hasonlóak voltak, a változások nagyságrendjében eltérések tapasztalhatók. Miközben Magyarországon 1990 óta az összes munkahely 27%-a szűnt meg, Szlovéniában ugyanez a mutató 18%, a Szlovák Köztársaságban 16%, Lengyelországban és a Cseh Köztársaságban pedig mindössze 8,6%. 1993–94 után a foglalkoztatottság szintje Magyarország kivételével mindenhol stabilizálódot vagy növekedésnek indult – Magyarországon ez csak 1997 után következett be. A munkanélküliség alakulásában szintén jelentős eltérés figyelhető meg: a legmagasabb munkanélküliségi rátát Lengyelország jegyezte, míg a legalacsonyabbat Észtország, illetve a Cseh Köztársaság.

7.1. ábra: A foglalkoztatottság alakulása Közép- és Kelet-Európa országaiban Teljes foglalkoztatottság (1990=100)



7.2. ábra: A munkanélküliség alakulása Közép- és Kelet-Európa országaiban Munkanélküliségi ráta (%)



Forrás: OECD-CCET

Magyarországon a munkanélküliek száma – a többi közép- és kelet-európai országhoz hasonlóan – kisebb mértékben növekedett a megszűnt munkahelyek számánál. A különbség oka a munkaerőpiacról való kivonulásban keresendő. A foglalkoztatottsági ráta minden korcsoportban csökkent, mind a férfiak, mind a nők körében. Ennek eredményeként a gazdaságilag nem aktívak aránya a foglalkoztatottakhoz képest 1989 és 1997 között csaknem a duplájára növekedett. Ez a tendencia a férfiaknál már az előző évtizedben elkezdődött, a nőknél azonban a 90-es években jelentkezett markánsan.[2] 1992 óta a gazdasági aktivitás a férfiaknál 9%-kal, a nőknél 13%-kal esett vissza. A fiatal és az idős korosztályok körében a beiskolázási mutatók, illetve a korkedvezményes nyugdíjbavonulás arányának növekedése magyarázatot ad a visszaesésre. Az aktivitási arány azonban a középkorúak – főként a középkorú nők – esetében is jelentősen csökkent, ami az új gazdasági környezethez való alkalmazkodást jelzi. 1997-ben a 15 és 59 év közöttiek aktivitási aránya a férfiaknál 71%, a nőknél 53% volt, ami kevéssel az EU-átlag alatt marad.[3]

A munkanélküliség különböző mértékben sújtotta az egyes népességcsoportokat és országrészeket (lásd a Statisztikai Melléklet 1.6.-1.9. táblázatában szereplő részletes adatokat). Más országokhoz hasonlóan a munkanélküliség itt is aránytalanul nagy mértékben érintette a fiatalokat és az alacsony végzettségűeket. A csak általános iskolai végzettséggel rendelkezők körében a munkanélküliség tízszer akkora, mint a felsőoktatási végzettséggel rendelkezők között, a 20 év alattiak körében pedig a munkanélküliség négyszerese a középkorú dolgozókénak. Más országoktól eltérően azonban Magyarországon alacsonyabb a munkanélküliség a nők, mint a férfiak körében. A magyar munkaerőpiacnak ez a sajátossága két tényezővel ma-

[2] 1980 és 1990 között a 15 és 59 év közötti férfiak aktivitási aránya 87%-ról 83%-ra csökkent.

[3] Az ide vonatkozó részletes adatok a Statisztikai Melléklet 1.2.-1.5. táblázataiban találhatók.

gyarázható: egyrészt jóval magasabb a női munkaerő aránya a közszférában, ami az elmúlt években nagyobb munkahelyi biztonságot nyújtott, másrészt a nők a férfiakhoz képest nagyobb arányban rendelkeznek főiskolai és egyetemi végzettséggel (lásd alább).

A munkanélküliség területi különbségei szintén jelentősek. Budapesten a legalacsonyabb a munkanélküliség (1997-ben 6,9%). Rendkívül éles a különbség a nyugati és a keleti országrészek között: az utóbbiakban (néhány kivételtől eltekintve) az országos átlagnál (8,7%) jóval magasabb, 10-14% közötti a munkanélküliség.

A munkanélküliek számának a 90-es évek elején bekövetkezett növekedése sokkal inkább a munkanélküliséget elhagyók (munkát találók) alacsony számának, semmint a túl magas beáramlásnak volt köszönhető. Ennek eredményeként jelentősen megnövekedett a hosszú távú munkanélküliek állománya. Azoknak a munkanélkülieknek a száma, akiknek már több mint egy éve nem volt állásuk (ők a hosszú távú munkanélküliek), 1994 és 1996 között tovább nőtt. Miközben a munkanélküliség már csökkenni kezdett; a fenti réteg aránya a munkanélküliek között az 1992-es kevesebb mint 20%-ról 1996-ra csaknem 50%-ra emelkedett (lásd a 7.1. táblázatot). Hasonló módon egyre gyakoribbá vált az ismétlődő munkanélküliség is.

7.1. táblázat: Munkanélküliek százalékos megoszlása az állástalanság időtartama szerint 1992 és 1997 között, (összes munkanélküli=100)

Időtartam	1992	1993	1995	1996	1997
1 hónapnál rövidebb	10,1	7,3	5,7	5,1	4,9
1–6 hónap	43,3	33,0	26,6	24,6	27,3
7–12 hónap	28,0	27,4	22,1	20,5	21,3
Több, mint 1 év	18,5	32,2	45,6	49,8	46,5
Összesen	100	100	100	100	100

Forrás: Nagy (1998).

Oktatás

A magyar munkaerő képzettségi szintje az utóbbi évtizedben jelentősen javult. A felsőoktatási végzettséggel rendelkező nők száma csaknem megkétszereződött: 1986 és 1996 között 9%-ról csaknem 17%-ra emelkedett. A férfiakra vonatkozó hasonló mutató 10-ről 14%-ra emelkedett ugyanebben az időszakban. Ez a gyors növekedés valószínűleg két jelenség együttes hatásának köszönhető: egyrészt a pályakezdők magasabb képzettségének, másrészt pedig a foglalkoztatottság és az aktivitás csökkenésének, amely elsősorban az alacsonyabb képzettségűeket érintette. Míg az előbbi tényező minden európai és más fejlett országban szintén hasonlóan alakul, az utóbbi kifejezetten az átmenethez kötődik.

Reálbérek

A reálbérek 1988 és 1996 között 26%-kal csökkentek, majd 1997-ben 5%-kal nőttek. 1998-ra is hasonló növekedést jeleztek. Bár a reálbérek alakulása szorosan követte a kibocsátás reálértékének alakulását, tény, hogy a termelés talpraállását egy év késéssel követték a reálbérek. Az utóbbi években tapasztalt bérnövekedés még nem volt elegendő a felhalmozott visszaesés ledolgozásához, és egyelőre nem sikerült elérni a reálbérek 1988-as szintjét.

MILYEN MÉRTÉKBEN ALKALMAZKODOTT A MUNKAERŐPIAC?

A növekedés fenntarthatósága, illetve az EU bérszínvonalához való közeledés gyorsasága nagyrészt a munkaerőpiac működési mechanizmusaitól függ. Milyen mértékben csoportosultak át a magyar alkalmazottak a veszteséges ágazatokból, illetve cégektől a nyereségesekbe, és hogyan reagáltak az új munkahelyek és képzési lehetőségek megjelenésére?

Több tényező is azt sugallja, hogy a magyar munkaerőpiac nagyrészt alkalmazkodott az új gazdasági környezethez. Óriási változások következtek be például a munkaerő ágazati eloszlásában a mezőgazdasági és ipari ágazatok rovására és a szolgáltatások javára (lásd a 7.2. táblázatot). 1997-re a mezőgazdasági munkaerő aránya 8,5%-ra csökkent, a szolgáltatási ágazatban dolgozó munkaerőé pedig csaknem 60%-ra emelkedett.

7.2. táblázat: A foglalkoztatottság ágazati megoszlása (1980-1997)

Év	Mezőgazdaság	Ipar	Szolgáltatások	Összesen
1980	19,3	41,6	39,1	100
1990	17,5	36,1	46,4	100
1994	9,0	32,4	58,6	100
1997	8,5	31,8	59,7	100

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal.

A feldolgozóiparban bekövetkezett nagyarányú munkaerő-átcsoportosulás további bizonyítékul szolgálhat az alkalmazkodásra. 1992 és 1997 között a feldolgozóiparban összesen 37%-kal csökkent a foglalkoztatottság (lásd a 7.3 táblázatot). Ennek hátterében két egymással ellentétes hatás húzódik meg: egyrészt, a leépítések, egyesülések, illetve az 1992-ben még működő vállalatok[4] felszámolásának következtében a munkahelyek 60%-a megszűnt, másrészt az új vállalkozások 23%-ának megfelelő új munkahelyet teremtettek. Úgy tűnik, hogy a folyamat a magánszektor fokozatos előretörésével függ össze. Az állami vállalatok dolgozóinak száma drámai módon lecsökkent, a magáncégek alkalmazottainak száma viszont eközben csaknem a kétszeresére nőtt.

7.3. táblázat: Megszűnt és új munkahelyek a feldolgozó iparban (1992-1997) (ezer munkahely)

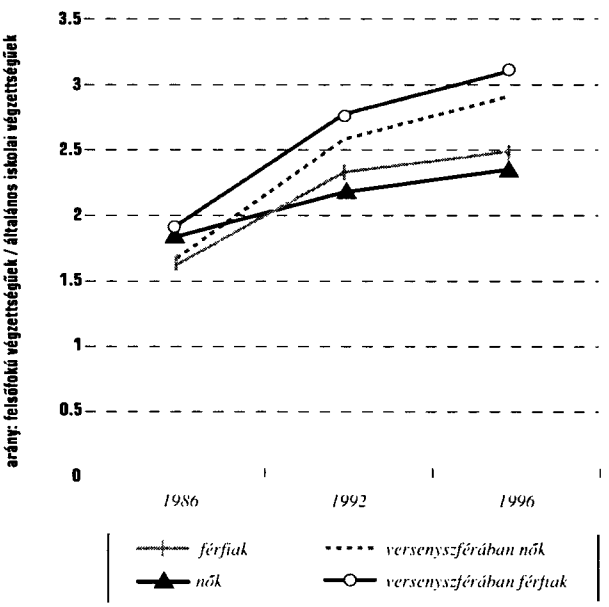
Ágazat	Munkahelyek száma 1992-ben	Változás 1992 és 1997 között	Munkahelyek megszűnése egyesülés, megszűnés vagy leépítés miatt	Új vállalkozások által teremtett új munkahelyek
Feldolgozó ipar	577	+213	-344	+131

Forrás: A Világbank becslése a Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján.

Az alkalmazkodás további érdekes bizonyítéka a magasabb képzettség megtérülési rátájának növekedése. Ez az 1986 óta egyértelműen megfigyelhető tendencia jelzi a bérszerkezet rugalmasságát, a képzett munkaerő iránti kereslet növekedését és a technológiai változásokra való gyors válaszadást. Egyetlen évtized alatt a felsőfokú végzettséggel rendelkező, illetve a csak nyolc osztályt végzett munkaerő közötti bérszintkülönbség a férfiaknál 60%-ról 145%-ra, a nőknél 80%-ról 130%-ra nőtt. A nem költségvetési szektorban a különbség még markánsabb (lásd a 7.3. ábrát).

[4] 1992 előtt is jelentős mértékben csökkent a munkahelyek száma, az adatok hiányosságai miatt azonban ennek pontos nagyságrendje kérdéses.

7.3. ábra: A felsőfokú és az általános iskolai végzettségűek bérszínvonalának aránya (1986–1996)



A munkaerő termelékenysége 1992 és 1997 között rendkívüli növekedést mutatott, és az egy alkalmazottra jutó hozzáadott értéket vizsgálva a feldolgozóiparban csaknem kétszeresére nőtt (lásd a 7.4. táblázatot). Ez elsősorban a külföldi tulajdonban lévő vállalkozások teljesítményének köszönhető, valamint annak, hogy a munkaerő egyre nagyobb része dolgozik ilyen cégeknél. A teljesen külföldi tulajdonú cégeknél a termelékenység 68%-kal emelkedett, a legalább 10%-os külföldi tulajdonnal rendelkezőknél pedig 104%-kal. Ezzel szemben a termelékenység az állami tulajdonban maradt vállalatoknál meredeken visszaesett. (Szintén csökkent, bár nem ilyen nagy mértékben, a hazai tulajdonú magáncégeknél).

7.4. táblázat: Egy alkalmazottra jutó hozzáadott érték a feldolgozó iparban, a vállalatok tulajdonviszonyai szerint (1992-1997)

Tulajdonviszonyok	Munkaerő megoszlása		Munkaerő termelékenységének változása 1992–1997 között (%)
	1992	1997	
100% külföldi működőtőke	4	21	+68,2
10% vagy több külföldi működőtőke	17	34	+104,3
Állami tulajdon	66	7	-44,1
Hazai magántulajdon	7	32	-19,9
Egyéb (Ismeretlen)	6	6	+104,3
Összesen	100	100	+121,3

Megjegyzés: A hozzáadott értéket az ipari árindexszel deflálták.
Forrás: A Világbank becslése a Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján.

Mindössze egyetlen mutató enged arra következtetni, hogy a munkaerő átcsoportosulásának korlátai vannak, ez pedig a munkanélküliség és a munkahelyek területi eloszlásának állandósulni látszó egyenlőtlensége. A kevesebb munkahelyet kínáló térségekben a munkanélküliségi ráta 20-40% között mozog, és ez a mérték állandósulni látszik. Ezeket a magas munkanélküliségű területeket igen nagy mértékben sújtotta a munkahelyek megszűnése, és a munkahelyteremtésben is lemaradtak. Nem valószínű, hogy a munkavállalók vagy a vállalkozások nagyobb mobilitása nélkül ezeken a területeken csökkenteni lehetne a munkanélküliséget. A tapasztalt alacsony mobilitás nem valami fajta irracionális magatartásra vezethető vissza, hanem arra, hogy a költözés költségei rendkívül magasak, elsősorban a lakásbérleti piac és a jelzálogkölcsönzési rendszer hiánya, az ország egyes régiói közötti jelentős lakásárkülönbségek, az utazás jelentős költségei, valamint a bérkilátások bizonytalansága miatt.[5]

[5] Lásd Fazekas és mások (1997).

Összességében számos tényező azt mutatja, hogy az utóbbi években a magyar munkaerőpiac jelentős mértékben átalakult, a vállalati szektorban pedig az átmenet során gyors ütemű szerkezet-átalakítás történt. Mindazonáltal továbbra is jelentős a különbség az EU-tagországok és Magyarország termelékenységi mutatói között: 1996-ban a munkaerő termelékenysége a feldolgozóiparban az olaszországinak, illetve a spanyolországinak mindössze 30%-át érte el. Mivel az iparban és a mezőgazdaságban foglalkoztatottak számának csökkenése az utóbbi időben lelassult, a tulajdonosi szerkezet átalakulása pedig a befejeződéshez közeledik, egyre nehezebb lesz tartani a termelékenység növekedésének jelenlegi ütemét.

GAZDASÁGPOLITIKAI INTÉZKEDÉSEK ÉS MUNKAERŐPIACI ERŐFORRÁS-KIHELYEZÉS

A jelenlegi, folyamatos alkalmazkodást igénylő gazdasági környezetben létfontosságú, hogy olyan munkaerőpiaci politika, illetve ösztönzési rendszer működjön, ami munkavállalásra, az emberi erőforrásokba való beruházásra ösztönöz, és a cégek által igényelt képzettségnek és végzettségnek megfelelő munkaerőt biztosít.

Bértárgyalási mechanizmusok

A kormány, a munkáltatói szervezetek és a dolgozók szakszervezetei között 1988-ban kezdődött el az intézményes egyeztetés és tárgyalás gyakorlata, ekkor alakult ugyanis meg az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT). Ez az esemény egybeesett a központi bérszabályozás felfüggesztésével és a magánszektorra vonatkozó szabad bértárgyalási rendszer, illetve bérliberalizáció bevezetésével. Az OÉT célkitűzése az volt, hogy fórumot biztosítson a társadalmi partnereknek a közös döntéshozatalhoz (ahelyett, hogy a kormány egyoldalúan döntene ezekben a kérdésekben), illetve intézményi keretet adjon a bértárgyalásokhoz. Az OÉT-t a 90-es évek közepén az Érdekegyeztető Tanács (ÉT) váltotta fel. A kormány képviselői mellett az ÉT-ben hat szakszervezeti tömörülés és kilenc munkáltatói érdekképviseleti szerv vett részt. Az ÉT helyét 1999-ben az Országos Munkaügyi Tanács (OMT) vette át, melynek összetétele hasonló, hatásköre azonban korlátozottabb.

Az ÉT feladatának az érintett felek érdekeinek egyeztetését és a konfliktusok megelőzését tartotta. Lehetőséget adott a gazdasági és szociális kérdésekről folytatott eszmecserére – az ÉT tagjait felkérték, hogy véleményezzék a kormány gazdaságpolitikai előterjesztéseit és törvényjavaslatait. A kormány és a többi érdekelt az ÉT keretein belül ért el megállapodást a minimálbérről és a következő évre tervezett átlagos bérszínvonal-emelésről. Ez utóbbi megállapodás a versenyágazatra nézve azonban csak javaslat volt. Hasonló funkciójú tanács látja el a költségvetési intézmények érdekképviseletét, hatásköre viszont annyival tágabb, hogy a közalkalmazottak béreiről közvetlen tárgyalásokat folytathat.

Ezek az érdekegyeztetési fórumok korlátozott szerepet biztosítanak a kormánynak a bértárgyalásokon. A kormány a minimálbér megállapításán túl[6] nem avatkozik be a magánszektorba, mindössze a tervezett átlagos bérszínvonal-emelést egyezteti partnereivel, ennek az egyeztetésnek az eredményét azonban semmilyen eszközzel sem kényszerítheti ki. A magánszektorban kollektív szerződések határozzák meg a béreket és a béremelési skálákat, és a legtöbb ilyen szerződést a cégek maguk kötik a munkavállalókkal. Ez a decentralizált bértárgyalásirendszer minden bizonnyal komoly szerepet játszott abban, hogy a bérek rugalmasak, és gyorsan reagálnak a versenypiaci hatásokra. Ugyanakkor, minden bizonnyal hozzájárult a fentebb említett, egyre növekvő bérszínvonal-egyenlőtlenségekhez is.

[6] 1996-ban a 10-nél több munkavállalót foglalkoztató cégeknél a dolgozók 5%-ának fizetése nem haladta meg a minimálbért.

A foglalkoztatás feltételeinek szabályozása

A magyar munkajog egyensúlyt igyekszik teremteni a tartós foglalkoztatottság támogatása és a dolgozók védelme, illetve a rugalmasság ösztönzése között. Egyes jellemzői azonban a munkanélküliséget növelő hatásúak, a munkáltatókat pedig a hivatalos foglalkoztatottsági szint alacsonyan tartására csábíthatják.

Ennek egyik oka az, hogy az elbocsátások költsége – bár nem haladja meg más európai országok hasonló mutatóit – igen jelentős, ami viszont akadályozza a munkaerőfelvételt. Amikor az elbocsátást a munkáltató kezdeményezi, a munkavállaló felmondási időre és végkielégítésre jogosult.[7] A felmondási idő hossza és a végkielégítés összege a foglalkoztatás időtartamától függ.[8] Az az alkalmazott, aki 20 éves munkaviszonnyal rendelkezik egy adott cégnél, végkelégítésként 8 havi fizetésre jogosult, míg a 4 éves munkaviszony csak 2 havi fizetésre jogosít. Tömeges elbocsátás esetén, amelyre a vállalat csődje vagy alkalmazottai legalább 10%-ának leépítése esetén kerül sor, a követendő eljárás ennél összetettebb: a munkáltatónak kötelessége tárgyalni a szakszervezettel, tájékoztatnia kell a helyi munkaügyi központot, és további 30 nap felmondási időt kell biztosítania.

Bár a leépítések költsége jelentős, általánosságban megfelel a többi európai ország gyakorlatának. Vannak emellett olyan esetek is, amikor a leépítés az átlagosnál jóval költségesebb. Ha egy alkalmazott méltánytalan elbocsátás miatt vádat emel a munkáltatóval szemben, a költségek akár háromszorosra is emelkedhetnek. A munkaügyi bíróságok általában az alkalmazottak javára döntenek, és ítéletként vagy visszavételt írnak elő, vagy megbírságolják a munkáltatót. Tilos az alkalmazottak elbocsátása terhesség, szülési szabadság (amely akár három évig is meghosszabbítható), illetve sorkatonai szolgálat idején, a nyugdíjba vonulást megelőző öt éven belül, betegszabadság ideje alatt, illetve a betegséget követő bizonyos időn belül. Míg ezek az intézkedések a dolgozók védelmét szolgálják, kedvezőtlen hatásuk is lehet; magyarázatot adhatnak például az idősebb munkavállalók rendkívül alacsony foglalkoztatási szintjére. A betegszabadsággal gyakoriak a visszaélések, vannak akik így próbálnak munka nélküli jövedelemhez jutni, vagy éppen az elbocsátást elkerülni.[9]

A jogszabályok alapján a munkaadók tudják csökkenteni ezeket a költségeket. Először is, minden munkavállalási szerződésben lehetőség van legfeljebb három hónap próbaidő kikötésére. A próbaidő végeztével a szerződés felmondható, amennyiben kiderül, a munkavállaló valóban nem felel meg az adott munkakörben. Másodszor, a jogszabályok határozott időre szóló szerződéseket is lehetővé tesznek. Harmadszor, lehetőség van arra is, hogy alkalmazottakat konkrét feladatra vagy alkalmi (szezonális vagy rövid idejű) munkára vegyenek fel, és ezekben az esetekben a szerződés lejártakor további költség nem merül fel. A társadalombiztosítási járulék is kevesebb e szerződések esetén. Az ilyen típusú szerződések alkalmazásának gyakorisága jól mutatja, hogy a cégek igyekeznek csökkenteni a foglalkoztatáshoz kötődő adókat, illetve elkerülni a költséges elbocsátásokat.

A munkanélküliek támogatása

A munkanélküliséggel kapcsolatos intézkedések célja, hogy a munkaerőpiac átalakulása által érintetteknek megfelelő védelmet nyújtson, illetve elősegítse elhelyezkedésüket új munkahelyen. Ha azonban ezek az intézkedések nem elég átgondoltak, akkor esetleg arra ösztönöznek, hogy a munkanélküli ne vállaljon munkát, és a költségvetést is komolyan megcsapolják.

[7] A kilépő dolgozók végkielégítésre nem jogosultak.

[8] A felmondási idő 30-tól 60 napig terjedhet. A végkielégítéssel kapcsolatban lásd a 10-es lábjegyzetet.

[9] Amennyiben egy dolgozó 15 napig beteg, visszatérését követően egy 30 napos (a betegség idejének kétszereséig tartó) ún. védett időszakon belül nem bocsátható el. Ha a betegség 30 napig tart, a védett időszak két hónap, és így tovább, legfeljebb egy évig. Emellett, ha a munkavállaló betegségét követően néhány napra ismét felveszi a munkát (a védett időszakban), újabb betegszabadságot kezdhet, és így újabb védett időszakot élvezhet. Amint az egy ilyen rendszernél várható is, Magyarországon igen hosszan tartóak és gyakoriak a betegszabadságok.

Jövedelemtámogatási programok. A munkanélküliek kétféle jövedelempótló támogatásban részesülnek: (i) járulékalapú munkanélküli-biztosítás (munkanélküli segély), nagysága a munkaviszonyban töltött idő függvénye, illetve (ii) a munkanélküliek jövedelemfüggő hosszú távú jövedelempótló támogatása, amelyet a segélyre már nem jogosultak kaphatnak meg. (Időközben, 2000 május elsejétől életbe lépett a szociális törvény módosítása melynek értelmében a jövedelempótló támogatás helyett ezentúl szociális segélyben részesülnek a kérelmezők, amiért azonban minimum egy hónapig közmunkát kell végezniük. A segély harminc százalékának biztosítása és a támogatás szétosztása pedig ezentúl az önkormányzatok feladata lesz. A most megszüntetett jövedelempótló támogatást teljes mértékben a központi költségvetés állta. A szerkesztő). Emellett legalább egy és legfeljebb hat havi fizetésnek megfelelő összegű végkielégítést kapnak mindazok az alkalmazottak, akiket nem fegyelmi okból bocsátottak el.[10] A munkanélküliek a munkaviszonytól független szociális juttatásokban is részesülhetnek.

A munkanélküli segélyt az átmenet első időszakában (1988 decemberében) vezették be, részben, hogy enyhítsék a munkanélküliség szociális kihatásait, részben, hogy csökkentsék a munkáltatók szociális kötelezettségeit, s így ők a szerkezet-átalakításra összpontosíthassanak. A juttatás összege – egy meghatározott alsó és felső határ között – a korábbi bérszinttől függ, és más jövedelmektől független. Erre a juttatásra az aktívan munkát kereső munkanélküliek jogosultak, valamint azok, akik az igénybevételt megelőző négy évből legalább egy évig munkaviszonyban álltak. Költségvetési okokból csökkentették a juttatás folyósításának időtartamát: 1993 januárjától ez a korábbi munkaviszony hosszának függvényében 3-12 hónap, attól függően, hogy a jogosult mennyi munkaviszonyt szerzett a megelőző négy évben. A juttatás összege a korábbi alapfizetés 60%-a,[11] de legalább a minimumnyugdíj 90%-a és legfeljebb a minimumnyugdíj kétszerese.

A jövedelempótló támogatás bevezetésére később (1992 decemberében) került sor, célja pedig azoknak a (növekvő számú) hosszú távú munkanélkülieknek a védelme volt, akik már nem voltak jogosultak a munkanélküli segélyre. Juttatásai az előbbinél alacsonyabbak: a jövedelempótló támogatás összege egységesen maximum a mindenkori minimumnyugdíj 80%-a. A munkanélküli segélyre már nem jogosultaknak csak mintegy a fele válik jogosulttá a jövedelempótló támogatásra, mivel a jogosultság a család összjövedelmének függvénye. A család egy főre jutó jövedelme nem lépheti túl a minimumnyugdíj 80%-át, azaz a minimálbér mintegy felét. A munkanélküli segélyezési rendszert a helyi önkormányzatok adminisztrálják, és a költségek 25%-át is ők viselik.

A munkaerőpiac egyik jellegzetessége a hosszú távú munkanélküliek számának fokozatos növekedése. Ennek megfelelően a munkanélküli segéllyel fedezett réteg egyre kisebb lett (lásd a 7.5. táblázatot), így a hosszú távú munkanélküliekről való gondoskodás terhe a jövedelempótló támogatásra és egyéb szociális programokra hárult.

7.5. táblázat: A juttatásban részesülő munkanélküliek aránya (1992-1997)

	1992	1993	1994	1997
Munkanélküli segély	62	54	36	25
Jövedelempótló támogatás	-	6	16	23
Pályakezdő támogatás	-	3	3	-
Támogatást nem kapók	38	36	45	52
Összesen	100	100	100	100

Megjegyzés: A pályakezdőknek biztosított juttatás megszűnt. Az iskolát frissen végzettek csak az aktív programokat vehetik igénybe.
Forrás: Nagy (1998).

[10] A végkielégítés összege (a 3-4 éves munkaviszonnyal rendelkezőket megillető) egy havi fizetéstől (a 25 évesnél régebbi munkaviszonnyal rendelkezőknek felajánlott) hat havi fizetésig terjedhet

[11] Az alapfizetés az utolsó két teljes naptári negyedév során kapott fizetés átlaga.

A döntéshozók állandó dilemmája a szociális (jövedelempótlási), illetve a hatékonysági célok (a jövedelempótlással kedvezményezettek munkakeresési kedvének életben tartása) közötti egyensúly megtalálása. A munkanélküli segély címén nyújtott juttatás szintje az utóbbi években csökkent: míg a juttatásnak az átlagbérhez viszonyított aránya 1992-ben 44% volt, 1997-ben már csak 26%. Emellett a jövedelempótló támogatásban részesülők nagyobb részaránya is csökkentette a juttatások átlagos szintjét, s növekedett azoknak a száma is, akik semmilyen támogatást nem kapnak (lásd a 7.5 táblázatot). Nem kétséges, hogy figyelni kell, milyen hatással vannak ezek a változások a szegénység alakulására.

Ami a munkanélküli segélynek a munkakeresés intenzitására gyakorolt hatását illeti, a kutatások azt támasztják alá, hogy ösztönzést csökkentő hatása relatíve gyenge, és az ellátórendszerben bevezetett változtatások sem gyakoroltak különösebb hatást a munkát keresők magatartására.[12] Mindazonáltal lehetséges, hogy a szociális támogatás elérhetősége az alacsonyabb bérkategóriákban valóban csökkentette a munkavállalási kedvet. A munkanélküliek jövedelempótló támogatása 100%-os marginális adókulccsal jár, és más szociális juttatásokra való jogosultságot (például GYES, családi pótlék) is megenged, így fennáll annak a lehetősége, hogy a munkanélküli családok szegénységi csapdába kerülnek. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy a segélyprogram irányítói nem tudják megfelelően ellenőrizni, hogy az ellátás kedvezményezettjei munkanélküliek-e. A jövedelempótló rendszert gyakran könnyű pénzkereseti lehetőségnek titulálják. Itt is szükség lenne a kedvezményezettek magatartását figyelemmel kísérni, és hasznos lenne, ha időnként megvizsgálnák, hogy a kedvezményezett nem helyezkedett-e el időközben, ezzel is szigorítandó a jövedelempótló támogatási rendszert.

Aktív munkaerőpiaci programok. Magyarországon számos aktív munkaerőpiaci program van érvényben, többek között a munkaközvetítés, az átképzési programok, a közhasznú munkalehetőségek, illetve a pénzügyileg támogatott foglalkoztatás. Az egy évnél rövidebb ideig munkanélkülieknek körülbelül egyharmada talál magának állást, a többieknek pedig mintegy egytizede vesz igénybe valamilyen aktív munkaerőpiaci programot. A rendelkezésre álló erőforrások egyharmadát a munkavállalással kapcsolatos szolgáltatások, mintegy felét a pénzügyileg támogatott foglalkoztatás teszi ki, a fennmaradó összegből pedig az átképzési programokat finanszírozzák.

Az átmeneti gazdaságok között Magyarország egyike azon keveseknek, ahol értékelik az átképzési és a közhasznúmunka-programokat. Ez az értékelés azonban a jelenlegi programok korlátozott hatékonyságára mutatott rá.[13] Az átképzési programok azokra a (fiatalabb és képzettebb) munkanélküliekre összpontosítanak, akik nagyobb valószínűséggel találnak munkát. A programok hatása a munkakeresés időtartamára és a későbbi fizetésekre igen csekély. A közhasznúmunka-programban részt vevőknek alig 5%-a talál magának tartós munkalehetőséget.

A passzív és aktív programokra fordított közpénzek

Az átmenet első időszakában (1993-ig) Magyarország jelentős erőforrásokat fordított a munkanélküliek passzív és aktív programok keretében történő támogatására. A többi átmeneti gazdaságnál előbb indított el ilyen programokat, amelyek nagyságrendje hamarosan elérte az OECD-tagországokét. 1993 után azonban a költségvetési szigorítások a juttatások csökkentését eredményezték, és az erre a célra fordított összkiadás a GDP 2,9%-áról (1992) a GDP 1,4%-ára (1996) csökkent.

[12] Lásd Micklewright és Nagy (1994); Micklewright és Nagy (1996).

[13] Lásd Micklewright és Nagy (1994); O'Leary (1995); és Boeri és mások (1998).

7.6. táblázat: Aktív és passzív munkaerőpiaci intézkedésekre fordított összeg (1992-1997) (a GDP százalékában)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Aktív	0,61	0,66	0,61	0,43	0,37	0,45
Passzív	2,29	2,28	1,53	1,21	1,04	n.a.
Összesen	2,90	2,94	2,14	1,64	1,41	n.a.

Megjegyzés: Az aktív és passzív intézkedésekre fordított összeget legnagyobbrészt Munkaerőpiaci Alapból (a Foglalkoztatási részalapból és a Szolidaritási részalapból) finanszírozták. A helyi önkormányzatok finanszírozzák emellett a rászorultságtól függő jövedelempótló támogatás 25%-át. A helyi szervek és egyes minisztériumok szintén finanszíroznak egyes közhasznúmunka-programokat.

Forrás: Szociális és Családügyi Minisztérium.

Mára a munkanélküliekre fordított magyar források – a GDP százalékában mérve – a legtöbb EU-tagország kiadási szintje alá süllyedtek: csak Görögországét haladják meg, és nagyjából Spanyolországénak felelnek meg (lásd a 7.7. táblázatot). A munkanélküliek támogatására fordított százalékarány Franciaországban és az Egyesült Királyságban sem sokkal magasabb, Svédországban, Belgiumban, Németországban, Írországban és Hollandiában viszont jóval nagyobb mértékű, mint Magyarországon.

Hatékonysági szempontból nem lenne indokolt a munkanélküliekre fordított költségvetési összeg növelése, különösen, mivel jelenleg csökken a munkanélküliségi ráta. Az aktív munkaerőpiaci programok terén azonban – mutatnak rá magyar szakértők – hatékonyabbá lehetne tenni az erőforrások felhasználását. A hangsúlyt elsősorban a "visszaeső", illetve tartósan munkanélküliek helyzetének javítására kellene helyezni.

7.7. táblázat: Aktív és passzív munkaerőpiaci intézkedésekre fordított összeg Magyarországon és az Európai Unióban (1996)

		Passzív programok		Aktív programok	
Ország	Munkanélküliségi ráta	A GDP %-ában	GDP-ben mért költség a munkanélküliség egy százalékára vetítve	A GDP %-ában	GDP-ben mért költség a munkanélküliség egy százalékára vetítve
Ausztria	5,3	1,44	,27	0,38	,07
Belgium (1995)	9,3	2,81	,30	1,41	,13
Franciaország (1995)	11,6	1,79	,15	1,30	,11
Németország	9,0	2,37	,26	1,43	,16
Görögország (1995)	9,1	0,44	,05	0,32	,04
Írország	11,9	2,55	,21	1,75	,15
Luxemburg	3,3	0,65	,20	0,27	,08
Hollandia	6,4	3,41	,53	1,37	,21
Portugália	7,5	1,02	,14	1,04	,14
Spanyolország	22,2	2,14	,10	0,67	,03
Svédország	8,0	2,77	,34	2,25	,28
Egyesült Királyság	8,2	1,33	,16	0,46	,06
Magyarország	9,9	1,04	,11	0,37	,04

Forrás: OECD (1997); Szociális és Családügyi Minisztérium.

Adók és társadalombiztosítási járulékok

Egy adórendszer ösztönözheti a hivatalos gazdaságban történő foglalkoztatást, de a nem hivatalos, „szürke" gazdaság kialakulását is elősegítheti. Magyarországon – a többi átmeneti gazdasághoz hasonlóan – az adórendszer a munkajövedelmekkel szemben a tőkejövedelmeknek kedvez. Ezt a részrehajlást jól mutatja a munkavállalók bérére kivetett jövedelemadó, illetve a társadalombiztosítási járulék magas szintje.

A munkabér után fizetendő jövedelemadó az utóbbi években a felső kategóriákban bekövetkezett csökkenés ellenére (1996: 48%, 1999: 40%) továbbra is igen magas.[14] Ezzel szemben a tőkejövedelmek adókulcsai igen kedvezőek, ugyanis 1995 óta nulla a kamatadó mértéke, a hozam-, illetve osztalékadó kulcsa pedig 20%. A cégek által fizetendő társasági adó kulcsa 1998-ban 18% volt, ami nemzetközi összehasonlításban meglehetősen alacsony. Az amortizációs kulcsok az adott vagyontárgytól függően 2% és 33% között változnak.

7.8. táblázat: Jövedelemadó-kulcsok az egyes sávokban (1998–1999)

Éves jövedelem (Ft)	1998	Éves jövedelem (Ft)	1999
250 000 alatt	20	Kevesebb, mint	
400 000	20		
250 001–300 000	22		
300 001–500 000	31	400 001—1 000 000	30
500 001–700 000	35		
700 001–1 100 000	39		
1 100 000 felett	42	1 000 000 felett	40

Megjegyzés: 1998-ban 20%-os adókedvezmény vonatkozott a legalsó kategóriára. Mivel ebben a sávban a jövedelemadó kulcsa 20%, az alacsony jövedelműek gyakorlatilag mentesültek az adófizetés alól. Míg ez a kedvezmény eredetileg szociális célokat szolgált, a gyakorlatban szűkítette a bevallott adóalapot, és az adócsalás egyik fő eszközévé vált. 1999-ben ez az adókedvezmény 10%-ra csökkent, így a legalacsonyabb jövedelemkategóriában az adó tényleges mértéke 10%.

Forrás: Pénzügyminisztérium.

A társadalombiztosítási járulékok nemzetközi összehasonlításban rendkívül magasak (1995: 68%, 1998: 58,3%). A járulékokat a munkáltató és a munkavállaló fizeti az öregségi nyugdíj, a rokkantnyugdíj, az egészségbiztosítás, a táppénz, a gyermekgondozási szabadság, a munkanélküli-biztosítás és az aktív munkaerőpiaci programok költségeinek fedezésére. Az egymást követő magyar kormányok igyekeztek csökkenteni a munkáltatói járulékot (1995-ben 1,5%-kal, 1999-ben pedig 5,5%-kal), de a járulékfizetés alóli kibújás megakadályozása céljából bevezetett fix összegű egészségügyi hozzájárulás mérsékelte az intézkedések hatását (1999-ben például a teljes csökkenés csak 4,5% volt). Az aktív és passzív munkaerőpiaci programokat az erre a célra elkülönített járulékokból fedezi a Munkaerőpiaci Alap. A munkanélküliség csökkenése lehetővé tette az erre a célra fizetett járulék csökkentését (lásd a 7.9. táblázatot). Egyelőre azonban úgy tűnik, hogy az összesített járulékszint 2002-ben még mindig 50% lesz.

[14] 1995 óta minden évben szükség volt az adósávok inflációkövető kiigazítására, ellenkező esetben az infláció következtében egyre több munkavállaló került volna át a legfelső adósávba.

7.9. táblázat: Társadalombiztosítási járulékok a bruttó bér százalékában (1995-2002)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Munkáltatói járulékok	**48,5**	**47,0**	**47,0**	**46,8**	**41,3**	**39,5**	**38,4**	**35,5**
ebből Nyugdíjbiztosítás	24,5	24,5	24	24	22	21	21	19
ebből Egészségbiztosítás	19,5	18	15	15	11	10	8	6
ebből Egészségügyi hozzájárulás*	--	--	3,5	3,8	5,3	5,5	6,4	7,5
ebből Munkaerőpiaci Alap	4,2	4,2	4,2	4,0	3,0	3,0	3,0	3,0
ebből Bérgarancia-járulék	0,3	0,3	0,3	--	--	--	--	--
Munkavállalói járulékok	**11,5**	**11,5**	**12,5**	**11,5**	**12,5**	**13,5**	**13,5**	**14,5**
ebből Nyugdíjbiztosítás	6	6	7	7	8	9	9	9
ebből Egészségbiztosítás	4	4	4	3	3	3	3	4
ebből Munkaerőpiaci Alap	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Összesen:	**60**	**58,5**	**59,5**	**53,8**	**53,8**	**53,0**	**51,9**	**50,0**

* A jelen táblázathoz a fix összegű egészségügyi hozzájárulást az adóköteles jövedelem százalékában tüntettük fel. Az egészségügyi hozzájárulás havi összege 1997 és 1999 között rendre 1800, 2100, illetve 3600 Ft volt.

Forrás: Pénzügyminisztérium, Munkaügyi Minisztérium.

A munkából származó jövedelmek magas adója az adócsalás széles körű elterjedéséhez,[15] a kisebb biztonságot nyújtó munkaszerződések (megbízási szerződések és a munkavállalóval, mint egyéni vállalkozóval kötött szerződések) alkalmazásához, valamint a szürkegazdaság kialakulásához vezetett. Lehetséges az is, hogy a járulékok szintje miatt a hivatalos gazdaságban kevesebb munkahely keletkezett. Az adó- és járulékfizetési fegyelem javítása érdekében a kormány fokozatosan csökkenti az adókulcsokat, miközben az adóalap kiszélesítése érdekében igyekszik kiküszöbölni a kiskapukat.[16] Ezek az erőfeszítések azonban egyelőre túl visszafogottak ahhoz, hogy jelentős hatást fejtsenek ki.

Az Acquis Communautaire megvalósítása

A szociálpolitika kialakítása egészen a 70-es évek elejéig nem kapott különösebb hangsúlyt az Unió szintjén, amikor is az Európai Bizottság munkajogi, illetve az egyenlő feltételekre, a munkahelyi egészségre és biztonságra vonatkozó törvényjavaslatokat dolgozott ki. Miután 1985-ben elfogadták az egységes piac kialakításának programját, majd 1989 októberében aláírták[17] a Szociális Chartát, számos akciótervet fogadtak el, amelyek a munkahelyi körülményeket és az alkalmazottaknak az információhoz és a konzultációhoz való jogát szabályozták. A Szociális Charta elvei bekerültek a Maastricht-i Szerződés szociális kérdésekkel foglalkozó fejezetébe. Ezek a szociál-politikára, és elsősorban a foglalkoztatás-politikára vonatkozó szakaszok az EU-integráció folyamatának igen lényeges elemeit képezik.

Később az Európai Unió 1994-es szociál-politikáról szóló Fehér Könyve, majd legutóbb az Unió 1998–2000-re vonatkozó akcióterve tárgyalta a szociál-politika jövőbeni irányát, és a foglalkoztatás kérdéseire helyezte a hangsúlyt. A programterv célja az egységes piac szociális minimumszintjének kidolgozása és teljes körű megvalósítása, valamint annak kihangsúlyozása, hogy a csatlakozni kívánó országok törvényeiket és foglalkoztatási politikájukat összehangolják az EU szabályozásával. A 7.1. keret a harmonizációs követelmények rövid összegzését tárgyalja, valamint megállapítja, hogy Magyarország az acquis megvalósításában máris igen jól áll.

[15] Az egyéni vállalkozók többsége például olyan alacsony éves jövedelmet vall be, amely a nulla kulcsos adósávba esik.

[16] 1999-ben új, jövedelemszinthez kötött egészségügyi adót vetettek ki az eddig nem adózó jövedelemekre (pl. cégautó használata, szellemi munka).

[17] A Szociális Chartát 11 ország írta alá, az Egyesült Királyság ugyanis nem volt hajlandó erre.

7.1. keret: A magyarországi munkaerőpiac és az Acquis Communautaire

I. Esélyegyenlőség a nemek között. Az I. csatlakozási szakasz megköveteli, hogy a csatlakozni kívánó ország megfeleljen a 75/117/EEC és a 76/202/EEC direktívának, amelyek a következőket szabályozzák: (i) egyenlő fizetés; (ii) a férfiak és a nők esélyegyenlőségének biztosítása adott állások elnyerésében, az előléptetésben, a képzésben és a munkavégzés feltételeiben. A II. szakaszban a csatlakozni kívánó országnak a 79/7/EEC, illetve a 86/378/EEC direktíváknak kell megfelelnie, amelyek a kötelező, illetve a munkahelyi társadalom-biztosítási rendszerekre is kiterjesztik a férfiakkal és a nőkkel való egyenlő elbánás elvét.

- *A Magyar Köztársaság alkotmánya biztosítja a férfiak és a nők egyenlőségét. Az alkotmány hatálya alá rendelt törvények (például a munkajogi törvények) további alapvető jogokat biztosítanak. A magyar kormány ezeknek az elveknek a tényleges megvalósítása érdekében további szabályok bevezetését és információs kampány indítását tartja szükségesnek.*

II. A társadalombiztosítási rendszerek összehangolása. Bár Magyarország és az EU társasalombiztosítási rendszereinek további összehangolására nincs szükség, bizonyos szabályokat még ki kell alakítani annak megakadályozására, hogy a munkavállalók ne veszítsék el a társadalombiztosítási ellátásokra való jogosultságukat, amikor az egyik tagállamból egy másik tagállamba költöznek. Bár ebben a tekintetben az I. szakasz semmilyen követelményt nem fogalmaz meg, tanácsos lenne minél hamarabb megkezdeni ezt a folyamatot. Az EU társadalombiztosításra vonatkozó szabályai négy alapelvre épülnek: (i) egyszerre csak egy tagország jogszabályai alkalmazhatók (a kettős járulékfizetés elkerülése érdekében), (ii) más tagországok munkavállalói azonos elbánásban részesülnek (kötelességeiket és a kedvezményeket illetően) a helyi állampolgárokkal, (iii) a munkavállalók megszerzett jogai nem évülnek el, (iv) a biztosítási, illetve tartózkodási idők összegyűjthetők.

- *A magyar társadalombiztosítási jogszabályok az EU direktíváival összhangban a külföldiekkel és a magyar állampolgárokkal való egyenlő elbánást követelik meg. Nemzetközi szinten az összehangolást kétoldalú egyezmények biztosítják.*

III. Munkahelyi egészség és biztonság. Az I. szakaszra vonatkozó követelmény a 89/391/EEC direktívák teljesítése. Ez a direktíva kiköti, hogy a munkáltatónak kötelessége felmérni a munkavégzés biztonsági és egészségügyi kockázatát, valamint biztosítani a dolgozók megfelelő biztonsági és egészségügyi tájékoztatását, illetve megfelelő képzését. A vonatkozó jogszabályoknak tartalmazniuk kell védelmi és megelőző szolgáltatásokat az egészségi állapot vizsgálatát, illetve a dolgozóknak az egészséget és biztonságot illető kérdésekbe való bevonását. A II. szakaszban a tagországoknak egy 13 direktívából álló szabálygyűjteménynek kell megfelelniük, amelyek az egészség és a biztonság megőrzésének legkritikusabb területeit (munkahelyi berendezések, biztonsági jelzések, vegyi anyagok jelenléte) szabályozzák.

- *Az ide vonatkozó magyar törvények és jogszabályok csak minimális kiigazítást igényelnek. Az intézményi oldalon az egészségügyi és biztonsági kérdések két külön szervezet (az Egészségügyi és a korábbi Munkaügyi Minisztérium) hatáskörébe tartoztak. Az e területekkel [illegible] szervezeti összevonása, vagy szoros [illegible] hatékonyabbá tenné a törvények végrehajtását.*

IV. Munkajog és a munkavégzés feltételei. Az I. szakaszban a csatlakozni kívánó országoknak négy direktívát kell megvalósítaniuk, amelyek a következő területeken segítik elő a munkavállalók jogainak érvényesülését: (i) tömeges elbocsátás, (ii) vállalkozások, cégek és cégrészek, (iii) a munkáltató csődje, (iv) fiatal munkavállalók. A II. szakaszban további három direktívának kell megfelelni, amelyek a munkavégzés feltételeit, a munkaidőt és a munkavállalók tájékoztatását, illetve a velük történő konzultációt írják elő.

- *A Munka Törvénykönyve, a munkajogi és más, a költségvetési szektorban dolgozókra vonatkozó munkaügyi törvények szabályozzák a munkaszerződéseket és az elbocsátásokat. 1997 júliusában született egy törvénymódosítás, amely tulajdonosváltás esetén is biztosítja a munkaszerződés érvényének folyamatosságát. Szerepelnek a törvények között a nagy számú dolgozó elbocsátásánál érvényesülő előírások is, melyek egy része (tömeges elbocsátás fogalmának meghatározása, minimális felmondási idő) 1997 júliusában szintén módosult. Csőd esetén a tömeges elbocsátásokra vonatkozó törvény lép életbe. Mindazonáltal a bérgarancia-alap felhasználásával végrehajtott elbocsátások nem felelnek meg az EU direktíváinak, így ezeket módosítani kell. A Munka Törvénykönyve a munkavállalás alsó korhatárát 15 évben rögzíti. A munkaidőre vonatkozóan a következő alapvető korlátozások és előírások érvényesek: a munkaidő napi 8 óra (bizonyos típusú állások esetén külön megegyezés szerint legfeljebb 12 óra) és heti 40 óra. A túlórákat a törvény szintén szabályozza.*

ÖSSZEFOGLALÁS ÉS FŐBB AJÁNLÁSOK

A rendelkezésre álló adatok azt mutatják, hogy a magyarországi munkaerőpiac gyors átalakuláson ment keresztül, és az átmenet évei alatt a termelékenység jelentősen javult. Ennél fogva Magyarország a csatlakozási időszakot kedvező körülmények között kezdte, és minden jel szerint képes lesz alkalmazkodni az egységes piacon uralkodó versenyfeltételekhez. Az eddig elért eredmények ellenére további lépésekre van szükség Magyarország sikeres EU-integrációjához.

A termelékenység növekedésének jelenlegi üteme hosszú távon valószínűleg nem tartható. Az átmenethez kapcsolódó nagy arányú munkahely-felszámolások jórészt befejeződtek, és a végéhez közeledik a privatizálni kívánt vagyon külföldi tulajdonba adása, valamint a munkaerő jelentősebb ágazatközi átcsoportosulása is. E változások a jövőben már kevésbé lesznek drámaiak, és a termelékenység további javulását már jóval nehezebb lesz elérni.

Nem lesz egyszerű a foglalkoztatottság szintjének jelentősebb emelése sem. Magyarországon a foglalkoztatottság szintje jelenleg valamivel az EU-átlag alatt van, leginkább amiatt, hogy az 55 év feletti dolgozók aránya alacsony (a németországinak, illetve a franciaországinak alig több, mint felét teszi ki). Sok munkavállalót bíztattak a korkedvezményes nyugdíjba vonulásra, és nem valószínű, hogy az idősebbek visszatérnének a munkaerőpiacra. A fiatalabbak számára azonban döntő fontosságú lenne a folyamatos munkahelyteremtés, hogy a munkanélküliség szintje csökkenjen.

A munkaerő vándorlása várhatóan nem enyhíti majd a munkaerőpiaci feszültségeket. Több tényező is arra enged következtetni, hogy a Magyarországról az EU-tagországokba vándorló munkavállalók száma nem lesz számottevő.[18] Először is, az EU és a hamarosan csatlakozó országok közötti jövedelemszint-különbség kisebb annál, semhogy jelentős munkaerő-vándorlást váltana ki. Másodszor, az EU-tagországok egyikében sincs jelentősebb magyar közösség, amely – a beilleszkedés nehézségeit enyhítendő – mintegy szociális hálózatként működhetne. Harmadszor, a számos EU-tagországot sújtó munkanélküliség szintén a bevándorlás ellen hat. Végül pedig tény, hogy nem igazolódtak a legutóbbi bővítési hullám alkalmával elhangzott jóslatok a görög, portugál és spanyol munkások tömeges bevándorlásáról a régebbi EU-tagországokba.

Létfontosságú Magyarország számára a munkahelyteremtésre, valamint az innovációhoz való folyamatos alkalmazkodásra ösztönző gazdaságpolitika. Bár a korábbinál fiatalabb és képzettebb munkaerő valóban előnyt jelent, a gazdaságpolitikai feltételrendszer is igen lényeges.

A közvetlen figyelmet igénylő intézkedések közül a legfontosabb a munka adóterheinek csökkentése. Erre egyrészt a munka hátrányos megkülönböztetésének mérséklése, másrészt a szürkegazdaság méretének csökkentése érdekében van szükség. A társadalom-biztosítási járulékok csökkentésére és az adóalap kiszélesítésére törekvő legutóbbi intézkedések ebbe az irányba mutatnak, de egyelőre túlságosan mérsékeltek. A kormánynak meg kellene fontolnia, hogy vajon a hosszútávú munkanélkülieket az állami költségvetésből támogassa-e, és emellett teljesen át kellene alakítania az egészségügyi rendszer finanszírozását.

Mindezek mellett tovább lehetne javítani a munkanélküliség kezelését célzó programokon is. A küszöbhatások és a szegénységi csapdák elkerülése érdekében felül kellene vizsgálni a munkanélkülieket támogató rendszert. A drága állami erőforrások pazarlásának megakadályozásához be kellene vezetni a jogosultság ellenőrzését. Tovább kellene folytatni az aktív (munkaerő)politika hatékonyságának értékelésére és javítására irányuló munkát, különös figyelmet szentelve a hosszú távú munkanélkülieknek. A munkanélküliség területi különbségeinek csökkentése (és ezzel párhuzamosan a hosszú távú munkanélküliség csökkentése) érdekében más, az eddigi munkaerőpiaci programokat kiegészítő, főként a tömegközlekedés javítását és a jelzálogkölcsön-finanszírozási rendszer kialakítását célzó munakerőpiaci programokat is fontolóra kellene venni.

A magyar bérpolitika mindeddig kellőképen rugalmasnak bizonyult. A képzettség megtérülési mutatói javulnak, a minimálbér pedig láthatóan nem akadályozza a foglalkoztatást. Ugyanakkor figyelmet kellene fordítani a munkahely védelmét célzó jogszabályokra. Bár a cégek módot találnak arra, hogy kibújjanak az elbocsátásokkal kapcsolatos jogszabályok alól, ennek az árát meg kell fizetniük. Meg kellene vizsgálni ennek az egyes népességcsoportokra, különösen a nőkre és az idősebb munkavállalókra gyakorolt kedvezőtlen hatását.

Ha Magyarországon tovább tudják javítani a munkaerőpiaci feltételrendszert, és fennmaradnak azok az ösztönzők, amelyek elősegítik a a gazdasági környezet gyors változásaira reagáló munkaerőpiac létrejöttét, akkor az ország tovább élvezheti termelékenység emelkedéséből származó előnyöket. Ez pedig kulcsfontosságú, mind az ország zökkenőmentes EU-csatlakozása, mind, az EU tagországokkal szemben az egy főre jutó jövedelem terén még meglévő lemaradás pótlása szempontjából.

[18] Lásd G. Borjas, „Közgazdasági tanulmány a bevándorlást meghatározó tényezőkről.Tanulságok az Európai Unió számára", Világbank, mimeo, 1998.

8. KÖZIGAZGATÁS

Az Európai Uniós csatlakozási tárgyalásokhoz, a csatlakozási folyamat előkészítéséhez és az acquis megvalósításához kiváló képességű kormányzati alkalmazottakra van szükség Magyarországon. Ennek érdekében fel kell gyorsítani a modern, a kihívásoknak megfelelni tudó közigazgatás kialakítását. A magyarországi közigazgatás modernizációjának három kulcskérdése van. Először is, az EU-csatlakozás konkrét előkészületeit tekintve mennyire működnek azok az intézményi struktúrák és eljárási mechanizmusok, amelyeknek át kell vezetniük az országot a csatlakozás folyamatán. Másodszor, a szélesebben értelmezett közigazgatási feladatokat tekintve rendelkezik-e Magyarország az ahhoz szükséges intézményi infrastruktúrával, hogy a közigazgatás megfelelő színvonalú gazdaságpolitikai intézkedéseket tudjon kidolgozni, illetve koordinálni. Harmadszor pedig, hol tart a professzionális közigazgatás kialakítása. A jelen fejezet ezeket a kérdéseket tárgyalja. Áttekinti a közszférában foglalkoztatottak alkalmazásának és fizetési viszonyainak alakulását, összegzi a korábbi reformok hatását, valamint mérlegeli az EU-csatlakozás előkészítéséhez kapcsolódó gazdaságpolitikai intézkedések potenciális hatásait.

FOGLALKOZTATÁS ÉS BÉREZÉS A KÖZSZFÉRÁBAN – HATÉKONYSÁGI KÉRDÉSEK

Foglalkoztatás a közszektorban

A közszféra alkalmazottainak köre lényegében három fő kategóriára osztható:[1] köztisztviselők, közalkalmazottak, illetve az „egyéb" kategória, amelybe több különböző szervezet, például az igazságszolgáltatás és a fegyveres testületek alkalmazottai tartoznak. 1997-ben a közszféra alkalmazottainak száma összesen 814 027 volt (a statisztikai melléklet 8.1. és 8.2. táblázata részletes adatokkal szolgál). A központi költségvetési intézmények, köztük a Budapesten székelő minisztériumok és közhivatalok, valamint a megyei és kerületi szinten működő intézmények foglalkoztatták az összes alkalmazott 34,5%-át (280 496 főt), míg a fennmaradó 65,5% (533 531 fő) a helyi önkormányzatok alkalmazásában állt.

A köztisztviselők az állami alkalmazottak mintegy 13%-át tették ki ugyanebben az évben. Foglalkoztatásuk nagyjából egyenletesen oszlik meg a központi irányítás (1997-ben 51%) és a helyi önkormányzatok (ugyanekkor 49%) között. A központi irányításban dolgozó köztisztviselők körülbelül egyharmada dolgozik a minisztériumokban és a központi költségvetési szerveknél, kétharmaduk pedig a megyei közigazgatási szervezeteknél.[2]

Az állami alkalmazottak másik csoportja, a közalkalmazottak látják el a nem közigazgatási jellegű funkciókat – ilyen például az oktatás vagy az egészségügy. A közalkalmazottak teszik ki a közszféra alkalmazottainak messze legnagyobb hányadát (1997-ben 72%). Legtöbbjük az oktatásban és az egészségügyben dolgozik, és 1997-ben ez a két csoport tette ki az állami alkalmazottak 56,8%-át. Nyolcvan százalékuk dolgozott helyi önkormányzati intézményeknél.

[1] A közszféra alkalmazottai kozé tartozik – az állami tulajdonú cégek dolgozóit kivéve – az összes államháztartási alkalmazott.

[2] A központi költségvetési intézmények a minisztériumok alá rendelt szervezetek, amelyek a költségvetésben alfejezetként szerepelnek. Ilyen például a vám- és az adóhivatal, vagy a hadsereg. Finanszírozásuk részben vagy teljesen az állami költségvetésből történik. Részesülhetnek önkormányzati és elkülönített alapból származó finanszírozásban is, sőt, saját maguk is rendelkezhetnek adójellegű, illetve nem adójellegű bevételekkel.

Az „egyéb" kategóriába tartozott 1997-ben az állami alkalmazottak 15%-a, beleértve az egyenruhás szervezetek (hadsereg, rendőrség, polgári védelem, tűzoltóság, határőrség, vám- és pénzügyőrség, nemzetbiztonsági szervek) tagjait, valamint az igazságügyi szervek alkalmazottait.

Az állami alkalmazottak számának a népességhez viszonyított aránya csökken: míg 1993-ban még a népesség 8,9%-át tette ki, 1997-ben már csak 8%-át.[3] Az állami alkalmazottaknak a munkaképes korú lakossághoz (15-74 év közötti népesség) viszonyított részaránya az 1993-as 21%-ról 1997-ig 20,3%-ra csökkent. A köztisztviselők és a közalkalmazottak összesen (az „egyéb" kategóriát nem számítva) a lakosság 6,8%-át teszik ki.

Magyarország állami alkalmazottainak száma összemérhető az EU-tagállamok és más OECD-tagországok hasonló adataival.[4] Érdemes megjegyezni, hogy – amint a 8.1. táblázat is mutatja – ezen a téren jelentős eltérések tapasztalhatók még Nyugat-Európa egyes országai között is. Általánosságban azonban elmondható, hogy minél fejletlenebb egy ország gazdasága, annál kevesebb alkalmazottja van a közszférának. Az állami alkalmazottak lakossághoz viszonyított aránya például Afrikában 2%, Közép-Ázsiában 3,9%, Kelet-Európában és a volt Szovjetunió országaiban pedig 6,9% (a fegyveres erők nélkül).

8.1. táblázat: A közszféra alkalmazottainak száma egyes országokban (százalékban)

	Közszféra		Központi kormányzat (fegyveres erők nélkül)*	
Ország	Lakossághoz képest	15-74 éves lakosság arányában	Lakossághoz képest	15-74 éves lakosság arányában
Belgium	8,1	19,5	1,7	4,2
Bulgária	7,5	14,7	0,9	1,7
Dánia	13,3	24,0	2,8	5,0
Finnország	13,0	25,5	2,2	4,3
Franciaország	7,7	17,2	2,7	6,1
Németország	4,9	9,4	0,4	0,7
Görögország	4,4	11,6	1,1	2,9
Magyarország	8,0	20,3	1,7	4,3
Olaszország	6,0	14,6	1,3	3,3
Lengyelország	4,9	9,3	0,2	0,4
Portugália	5,7	11,1	1,8	3,5
Szlovák Köztársaság	8,6	19,4	1,3	2,9
Svédország	18,1	34,7	4,1	8,1
Egyesült Királyság	7,5	15,6	1,3	2,7

* A magyarországi adatok a fegyveres erőket is tartalmazzák.

Forrás: Belügyminisztérium, Munkaügyi Minisztérium (Magyarország); Világbank (1997b).

[3] Megjegyzendő, hogy ez a visszaesés a népesség és a munkaerő számának a kérdéses időszakban történt folyamatos csökkenése ellenére következett be.

[4] Egy 21 OECD-tagországból álló mintában az állami alkalmazottak lakossághoz viszonyított aránya átlagosan 8,2% volt, a két szélső érték pedig 4,4%, illetve 18,1% volt. További adatokat lásd Világbank (1997b).

8.1. keret: A korábbi reformok öröksége

1995 márciusában a stabilizációs program keretében számos reformra került sor, melyek között szerepelt az állami alkalmazottak számának csökkentése (a célkitűzés a posztok 15%-ának megszüntetése volt, amely alól csak bizonyos szervek képeztek kivételt), a kormányzat struktúrájának és funkcióinak ésszerűsítése, valamint a bérfinanszírozás és a bérezési struktúra átdolgozása is.

FOGLALKOZTATÁS. A közalkalmazottak száma 44 000-rel (6,9%-kal) csökkent, az „egyéb" kategóriában foglalkoztatottak száma pedig 20 000-rel (12,1%) lett kevesebb 1994 és 1996 között. Ezt követően 1996 és 1997 között további 4 000 fővel csökkent a közalkalmazottak száma, míg az „egyéb" kategóriában újabb 23 000 alkalmazottat bocsátottak el. Ez utóbbi leépítéseket részben a hadsereg csökkentése okozta.

A helyi önkormányzatokra függetlenségük következtében nem lehetett rákényszeríteni az alkalmazottak számának csökkentését. Mindazonáltal, a kormányzat a finanszírozás módosításával igyekezett arra ösztönözni az önkormányzatokat, hogy növeljék saját bevételeiket. Az önkormányzatok költségvetési támogatása a GDP 6,8%-áról (1994) egy évvel később 5,8%-ra esett vissza, és azóta is folyamatosan csökken. A támogatás visszafogásának összhatása azonban az volt, hogy 1994 és 1997 között a helyi önkormányzatok kiadásai a GDP 3%-ával csökkentek.

A köztisztviselők számával kapcsolatos belügyminisztériumi adatok 1995 óta folyamatos csökkenést mutatnak. Számuk a reformterv bejelentésének idején mért csúcsértékről (109 061 fő) a következő két év során 4 415 fővel mérséklődött , majd 1998 elején újabb csökkenésre került sor.

A reformcsomag a köztisztviselői kar összetételét is érintette. Annak érdekében, hogy az alapvető ismereteket és képességeket a leépítések ellenére is megőrizze a közigazgatás, a professzionális (I. és II. kategóriába sorolt) munkaerőt valamennyire megvédték az elbocsátástól, így részarányuk a közalkalmazotti szférában 1993 és 1997 között 71%-ról 79%-ra emelkedett. A professzionális kategóriák arányának növekedése emellett talán annak is köszönhető, hogy a meglévő alkalmazottak fokozatosan egyre magasabb besorolást kaptak. 1993 és 1997 között például 1,000 fő került át a felsővezetői kategóriába, az I. kategóriájú alkalmazottak száma pedig ugyanebben az időszakban több mint 2 700 fővel növekedett.

AZ ÁLLAM FUNKCIÓINAK ÚJRADEFINIÁLÁSA. Azok a központi költségvetési szervek, amelyek költségvetésének jelentős része már korábban is saját intézményi bevételekből származott, kikerültek a költségvetésből. 1995 és 1997 között ez a folyamat a költségvetési szervek 17 csoportját érintette, többek között az állami televíziót és rádiót, a nemzeti hírügynökséget, és több más, felügyeleti vagy minőségbiztosítási feladatot ellátó szervezetet. Ezeket az intézményeket a költségvetésből való kiszervezésük után gyakran profitérdekeltségű részvénytársasággá, egyes esetekben nonprofit szervezetté alakították át. Bár a folyamat során néhány intézményt átszerveztek, illetve egyesítettek, az érintett szervek megtartották korábbi funkcióikat. 1995 és 1997 között a különböző költségvetési szervezetek kiszervezése a költségvetésből összesen 14 578 fővel csökkentette az állam által fizetett alkalmazottak számát.

BÉRFINANSZÍROZÁS. A béremeléseket 1996-ig teljes mértékben az állami költségvetésből finanszírozták. 1997-től kezdve azonban a központi költségvetési intézmények bérköltségeik egy részét (a pontos arányt a Pénzügyminisztériummal kellett egyeztetniük) saját forrásból állták. Mivel a költségvetés már nem fedezi a béremelések teljes összegét, az intézményeknek vagy az alkalmazottak számát kell csökkenteniük, vagy jövedelemszerző kapacitásukat kell javítaniuk, hogy teljesíthessék a béremelésekre vonatkozó éves célkitűzést.

* Az ábrák átlagos éves foglalkoztatási szintre vonatkoznak.
** Lásd Nemzetközi Valutaalap (1998).

A közszféra bérkiadásai

A közszféra bérkiadásai 1997-ben a GDP 7,3%-át tették ki, ami nagyjából megfelel más országok ilyen jellegű kiadásainak. Az infláció következtében Magyarországon a konszolidált államháztartás bérkiadásai 1993 és 1997 között nominálértékben növekedtek. Reálértékben azonban a bérek mintegy 20%-kal csökkentek 1994 és 1997 között. Az 1995-ös megszorítási intézkedéscsomag (lásd a 8.1. keretet) és más reformok hatására a GDP-hez, illetve a költségvetés összbevételéhez viszonyított bérkiadások 1995-ben és 1996-ban egyaránt csökkentek (lásd a 8.2. táblázatot). A megszorítások, valamint a személyi juttatások szinten tartására való törekvés (akár a dologi kiadások visszafogásával) magyarázatot kínálnak arra, hogy a kiadásokon belül – különösen 1995-ben – miért növekedett meg a béreknek a dologi kiadásokhoz viszonyított aránya.

8.2. táblázat: Konszolidált államháztartás bérkiadásai (1993-1997)

	1993	1994	1995	1996	1997
Az összes bevétel százalékában	18,8	18,8	17,5	16,5	16,6
Az összes kiadás százalékában	15,9	16,0	15,4	15,4	14,8
A GDP százalékában	9,7	9,6	8,4	7,6	7,3
Bérköltségek a dologi kiadások arányában	0,82	0,95	1,04	0,97	0,94

Forrás: Pénzügyminisztérium.

A megszorítási, illetve hatékonysági intézkedések részeként javult a bérek tervezési mechanizmusa. A Pénzügyminisztérium a makrogazdasági körülmények figyelembe vételével készíti el az éves béremelési célkitűzéseket, majd a béremelés tényleges mértékének eldöntéséről bértárgyalásokat folytat az állami szektor szakszervezeteivel. A béremeléseket az egyes szervezetek egyre növekvő mértékben finanszírozzák saját erőforrásaikból, melyek vagy saját bevételt takarnak, vagy elbocsátásokkal elért megtakarításokból származnak. Emellett az alkalmazottak létszámnövelésével kapcsolatos korlátozások is szigorúbbak lettek. Mindkét intézkedés a közszférában foglalkoztatottak létszámának kézben tartását szolgálja.

A köztisztviselők és a közalkalmazottak bérezése: előtérben a hatékonyság

A köztisztviselők, illetve a közalkalmazottak bérezését külön törvény szabályozza, melyeket az Országgyűlés 1992-ben hagyott jóvá. Az „egyéb" kategóriába tartozó alkalmazottakra más jogszabály vonatkozik. A köztisztviselők, illetve a közalkalmazottak besorolása és a rájuk érvényes ösztönzési struktúra jelentősen eltér, amint az a statisztikai melléklet 8.3. táblázatából is látható.

A magánszektor és az állami szektor, illetve a köztisztviselők és a közalkalmazottak közötti jelentős bérszínvonal-különbség, valamint a megfelelő – tehát a teljesítményt és a jutalmakat összekapcsoló – ösztönzési rendszerek hiánya számos gondot okoz, és csökkenti a hatékonyságot. Az egyik legsúlyosabb probléma a munkatársak rendkívül nagyarányú cserélődése (a magánszektor elszívja a tehetségeket), valamint az új alkalmazottak felvételének és megtartásának nehézségei.

A köztisztviselői és a közalkalmazotti bérek közti különbségek

A jelenlegi bérszínvonal komoly veszélybe sodorhatja a közszféra azon célját, hogy értékes munkaerőt tudjon felvenni, és azt meg is tudja tartani. Egy magyar tanácsadó cég becslése szerint minden évben a köztisztviselői állomány összesen 8,9%-a cserélődik ki.[5] Egyes jelek arra mutatnak, hogy a cserélődés a fiatal, képzett munkaerő esetében a legmagasabb, ami viszont arra utal, hogy a potenciális jövőbeli vezetők mennek el leginkább. Ha ez valóban így van, akkor a helyzet rendkívül aggasztó, mert a modern szaktudású munkatársak megnyerése, illetve az ilyen szakemberek hiánya később igen költségesnek bizonyulhat.

A köztisztviselők átlagos bérszintje mindemellett jóval magasabb, mint a – sokkal jelentősebb számú – közalkalmazottaké. Az 1997-es évben a köztisztviselők átlagos alapbére 65%-kal haladta meg a közalkalmazottakét, összkeresetük pedig 63%-kal volt magasabb. A bérek nagyarányú eltérését némileg enyhíti, hogy a köztisztviselőkre szigorúbb alkalmazási feltételek vonatkoznak mint a közalkalmazottakra, a köztisztviselők ugyanis semmilyen másodállást vagy politikai tevékenységet nem folytathatnak, és túlóradíjban sem részesülhetnek. A közalkalmazottaknak mindez jogában áll, feltéve, hogy semminemű összeférhetetlenség nem áll fenn.

[5] A becslés a közigazgatási alapvizsgára jelentkezők számán alapul.

A bérszínvonal emelésére tett kísérletek korábban nagyrészt reaktív jellegűek voltak, és nem létezett olyan hosszútávú átfogó bérpolitika, amely a bérek versenyképes szintre emelését, vagy a szükséges tudással, illetve képzettséggel rendelkezők megnyerését biztosította volna. Ha a közalkalmazottak fizetését a köztisztviselői szintre emelnék, ez igen jelentős, sőt, talán elfogadhatatlanul magas terhet róna a költségvetésre, hozzávetőleges számítások szerint mintegy 50%-kal növelné az állami bérkiadásokat. Ennek ellenére több közalkalmazott igyekszik olyan egységes jogi keretet kiharcolni saját maguk és a köztisztviselők számára, amely biztosítaná a bérkiegyenlítést – ugyanakkor vannak más csoportok (például a tanárok és az egészségügyi dolgozók), amelyek külön rendszert szeretnének, de azonos bértáblával. A Belügyminisztérium fontolgatja a két bérezési rendszer egységesítésének lehetőségeit, illetve azt is, hogy a különböző szakmákra külön-külön jogszabályok vonatkozzanak. Mindazonáltal, a pénzügyi feltételek hiánya és a köztisztviselők ellenállása a módosítási tervekkel szemben igen jelentős.

Különbségek a magánszektor és a közszféra bérei között

A jövedelmi adatok szakmákra lebontott elemzése egyértelműen rámutat, hogy az elérhető bérek a magánszektorra jellemző szakmákban (például az ügyvédek vagy a számítógépes szakemberek körében) általában magasabbak, a túlnyomórészt közszolgálati állásokban (például az orvosok vagy a tanárok esetében) pedig alacsonyabbak (lásd a statisztikai melléklet 8.5. és 8.6. táblázatát). A közalkalmazotti réteg kezdő fizetése jóval alacsonyabb a magánszektorra jellemző kezdő fizetéseknél. A két szektor közötti eltérés a munkahelyen szerzett tapasztalat növekedésével párhuzamosan ugyan mérséklődik, de nem szűnik meg.

A magánszektorban, illetve az állami szektorban elérhető bérek közötti különbség részben magyarázatot ad arra, hogy a jól képzett állami alkalmazottakat miért tudja folyamatosan elszívni a magánszféra, illetve, hogy miért okoz rendkívüli nehézségeket jó képességű munkatársak felvétele állami tisztviselői pozíciókra. Ez a megállapítás nem vonatkozik az Európai Unióval kapcsolatos ügyekkel foglalkozó tisztviselőkre, mert ők ezekben az állásokban a viszonylag alacsony bér ellenére is jó karrierlehetőséget látnak.

Új intézkedések a köztisztviselők rugalmasabb bérezése érdekében

1997-ben új rugalmassági tényezőt iktattak be a köztisztviselői bérrendszerbe, amely a kiemelkedő teljesítményt igyekezett jutalmazni. A kormányzati és a helyi önkormányzati köztisztviselők alapbérét a munkáltató ma már akár 20%-kal is emelheti vagy csökkentheti. További új intézkedés a hivatalos bértáblán kívül eső ún. „személyi bérezés" bevezetésének lehetősége (egy adott szervezet alkalmazottainak legfeljebb 20%-a számára) az intézmény vezetőjének jóváhagyásával. Ezeknek a mechanizmusoknak a segítségével 1997-ben a köztisztviselők összesen 25%-ának emelkedett a fizetése, 11%-uké pedig csökkent. A felső vezetők, valamint a központi közigazgatás alkalmazottai nagyobb arányban részesültek béremelésben, mint a helyi közigazgatásban dolgozók.[6] A személyi bérezés lehetőségével a munkáltatók sokkal kevésbé éltek: 1997-ben a köztisztviselőknek kevesebb mint 5%-a részesült ilyen bérezésben.

Bár ezek az új, rugalmas bérezési mechanizmusok bővítették a teljesítmény jutalmazásának és a ritka, értékes szaktudású alkalmazottak megszerzésének lehetőségeit, végrehajtásuk nincs megfelelően szabályozva. Kevés konkrét feltétele van az új szabályok alkalmazásának, és a béremeléssel kapcsolatos döntések hivatalos értékelést nem követelnek meg. Emellett a költségvetés semmilyen többletet nem tartalmaz a béremelések finanszírozására (azért, hogy a bérkiadások főösszege ne változzon), így a vezetők a kiváló teljesítmények jutalmazása céljából, illetve a kulcsfontosságú tudással rendelkező új alkalmazottak felvételéhez kénytelenek más beosztottak bérét csökkenteni. Ez viszont az alkalmazottak két csoportra szakadását eredményezi, amelyben a vesztesek egyre keserűbbekké és motiválatlanabbá válnak.

[6] Az I. kategória egyik alosztályát képviselő felső vezetők 41%-a részesült béremelésben, míg az I. kategória többi alosztályának 27%-a, a II. kategóriának pedig 24%-a. A kormányzati szférában minden harmadik köztisztviselő részesült béremelésben.

Közsztisztviselői bérek és foglalkoztatási kérdések az EU-integráció kapcsán

Ahhoz, hogy közigazgatásban rendelkezésre álljanak az EU-csatlakozáshoz szükséges képzettségek, a köztisztviselői állományba való felvétel átdolgozására lesz szükség. Bár a kormány ezzel kapcsolatban nem végzett részletes felmérést, előzetes becslések szerint középtávon 5-10%-kal (mintegy 11 000 fővel) több, az EU-val kapcsolatos szakmai ismeretek terén kompetens új tisztviselőre lehet szükség. A hosszabb távú szükségletek csak évek múlva válnak láthatóvá, amikorra már kibontakoznak az EU által kiváltott szerkezetátalakítással, illetve a tagsággal kapcsolatos új feladatok. Előfordulhat, hogy ágazatonként igen eltérőek lesznek a szükségletek.

Az EU-csatlakozáshoz szükséges szaktudás jelentős hányada egyelőre hiányzik a magyar közigazgatásból. Bár a köztisztviselői réteg összességében magasan képzett, elsősorban a műszaki-technikai jellegű végzettség dominál, nem pedig a közigazgatási végzettség, illetve menedzseri képességek. A köztisztviselők legnagyobb részének (36%-ának) műszaki, illetve mezőgazdasági tudományokban szerzett végzettsége van, míg a közigazgatási és a jogi diplomák aránya 22%. A közgazdaságtani és kereskedelmi oklevelek aránya 18%. Tekintve továbbá, hogy a köztisztviselők átlagéletkora 44 év, valószínűsíthető, hogy a közigazgatási végzettséggel rendelkezők legnagyobb része a szocialista időszakban szerezte diplomáját, így megkérdőjelezhető képzettségük alkalmazhatósága a mai viszonyok között.

További nehézséget okoz a nyelvtudás hiánya. A köztisztviselőknek kevesebb mint 8%-a rendelkezik középfokú vagy felsőfokú nyelvvizsgával valamely idegen nyelvből, és még ezek közül sem mindegyik nyelv olyan, amely az EU szempontjából jelentős lenne (mint például az angol, a francia vagy a német). A köztisztviselők idegennyelv-tudásának fejlesztése hosszú időt vesz igénybe, és rendkívül költséges lesz, mivel a nyelvpótlék összege a nyelvtudás szintjétől függően az alapfizetés akár 40%-át is elérheti.

A köztisztviselők EU-val kapcsolatos ismereteinek növeléséhez, illetve a képességfejlesztés finanszírozásához a kormánynak egyszerre többféle módszert is alkalmaznia kell majd. Az EU-val kapcsolatos költségek fedezésére az 1998-as költségvetés „Euroatlanti Integráció" néven 1,8 milliárd forintos tételt különített el.

Az EU-csatlakozás költségei a közigazgatásban

Az a tény, hogy nagy létszámú, magasan képzett, új munkaerő felvételére van szükség, azt jelenti, hogy a jelenlegi alkalmazottak egy részét, feltehetően azokat, akik nem felelnek meg az EU-val kapcsolatos feltételeknek, át kell majd helyezni, vagy meg kell válni tőlük. A kormánynak fel kellene mérnie az ilymódon állás nélkül maradók várható számát, valamint ennek a szerkezet-átalakítási/áthelyezési programnak a pénzügyi vonatkozásait.

A statisztikai melléklet 8.7. táblázata négy különböző forgatókönyvet vázol fel a köztisztviselők létszámának, illetve a bérköltségek alakulására vonatkozóan. Ezek azonban csak hozzávetőlegesen jelzik az egyes feltételezések alapján adódó költségeket és megtakarításokat, és számos korlátjuk van, ezért az eredmények óvatosan kezelendők. A forgatókönyvek közötti különbség a következő tényezőkből adódik: hány állami tisztviselő részesül 20%-os (elméleti) fizetésemelésben (csak a legfelső 10%, vagy az összes köztisztviselő), illetve hogy a köztisztviselők számát, vagy a bérköltséget tartják-e változatlan szinten. Amennyiben az alkalmazottak száma nem változik, és mindegyikük 20%-os béremelésben részesül (annak érdekében, hogy Magyarország megközelíthesse az állami és a magánszféra EU-tagországokra jellemző béraránya), akkor az összes bérköltség nyilvánvalóan 20%-kal növekszik. Ha azonban ezt a 20%-os béremelést csak a köztisztviselők legmagasabb képesítésű 10%-a kapná meg, akkor a bérköltségek mindössze 2%-kal emelkednének. Ami a változatlan bérkiadásokra alapuló forgatókönyveket illeti, abban az esetben,

ha minden köztisztviselő megkapná a 20%-os béremelést, 17 667 embert kellene elbocsátani (az összes alkalmazott 16,7%-át). Ezzel szemben, ha csak a legmagasabb képesítésű 10% részesülne a 20%-os béremelésben, akkor 2 078 tisztviselőtől (az összes alkalmazott 2%-ától) kellene megválni.

További költségvonzatot jelent az az ad hoc jelleggel kialakult fizetésemelési módszer, amellyel az intézmények az EU-val kapcsolatos tudással rendelkező munkatársakat igyekeznek megszerezni. Az EU-szaktudáshoz kapcsolódó hivatalos és nemhivatalos ösztönzők hatása a bérköltségekre igen jelentős lehet. Emiatt gondos elemzésre van szükség, illetve összehangolásukra egy, a szaktudás szerint szelektáló leépítési programmal, melynek célja az lenne, hogy a magyar közigazgatásban rendelkezésre álló képességeket az EU követelményeihez igazítsák.

Végezetül pedig rendszer szinten kellene felmérni és részletesen kidolgozni, hogy az EU-val kapcsolatos ismereteket felölelő képzési program milyen igényeknek feleljen meg. Ezeknek az igényeknek a részletes ismertetését a most következő rész tartalmazza.

EMBERIERŐFORRÁS-GAZDÁLKODÁS A KÖZIGAZGATÁSBAN

Magyarország 1990 óta nemcsak a politikailag semleges közigazgatás megteremtésében ért el eredményeket, hanem az érdemi kritériumokon alapuló munkaerőfelvétel, az előléptetés és a teljesítményértékelés jogi alapjainak megteremtésében is. Mindazonáltal, az intézményi keretrendszer, a vezetés módja, és az ezeket a kezdeményezéseket támogató képzési rendszer terén komoly erőfeszítésekre lesz szükség ahhoz, hogy a közigazgatás a közeljövőben nemzetközi színvonalúvá váljon. Az emberierőforrás-gazdálkodást több szempontból is meg kellene erősíteni.

Intézményi keretrendszer

Bár Magyarország viszonylag stabil közigazgatási döntéshozó és irányító szervekkel rendelkezik, nincs egyetlen olyan sem közöttük, amely elegendő hatalommal rendelkezne ahhoz, hogy összehangolja és betartassa a közigazgatás foglalkoztatási szabályait. Ez jelenleg a Belügyminisztérium berkein belül működő közszolgálati főosztály feladata. Ennek a megoldásnak vannak előnyei és hátrányai (a Belügyminisztérium már amúgy is túlterhelt vezetőinek további munkát ad, nincs elegendő hatalma a többi minisztérium felett a sok ellenállásba ütköző személyzeti reformok kikényszerítéséhez, és kicsi a létszám). Ha a közszolgálati főosztályt áthelyeznék a Miniszterelnöki Hivatalba, hatásköre megnövekedne és ezzel megerősödnének a kormány lehetőségei is a közigazgatás személyzeti kérdéseinek koordinálására.[7]

A Miniszterelnöki Hivatalon belül működik a közigazgatás modernizációjáért felelős államtitkár, aki a közigazgatási reform minden területéről (többek között a közszolgálatról és a költségvetés reformjáról) közvetlenül a miniszterelnöknek számol be. Mivel a szerepek és a felelősségi körök meghatározása meglehetősen pontatlan, bizonyos átfedés van a Miniszterelnöki Hivatal által kinevezett, a közigazgatás modernizációjáért felelős államtitkár és a Belügyminisztériumon belül működő közszolgálati főosztály között. Mindkét intézmény színvonalas vezetéssel és tehetséges munkatársakkal rendelkezik, akik munkáját sokkal hatékonyabban lehetne felhasználni, ha a két szervezet szerepét pontosan tisztáznák. Ha a közszolgálati főosztály átkerülne a Miniszterelnöki Hivatalba, akkor az államtitkár feladatköre a hosszú távú stratégiai feladatok kidolgozására módosulhatna.

A fejlett országok közigazgatására jellemző hatékony emberierőforrás-gazdálkodás feltételezi, hogy rendelkezésre állnak személyzetpolitikával foglalkozó felkészült munkatársak, és munkájukat egységes humánerőforrás-gazdálkodási stratégia, illetve eljárások alapján végzik. Magyarországon ez nagyrészt hiány-

[7] Az EU-tagállamokban többféle közigazgatás-irányítási modellre is találunk példát: van, ahol a miniszterelnöki hivatalon belul külön közszolgálati osztály működik (Egyesült Királyság), és van, ahol ezzel a kérdéssel külön minisztérium foglalkozik (Franciaország). Magyarországon a közszolgálati osztály áthelyezése a Miniszterelnöki Hivatalba összhangban lenne a célként megfogalmazott „kicsi és hatékony" kormányzat modelljével.

zik. Minisztériumi szinten a személyzeti osztály általában nem rendelkezik a köztisztviselői törvény megvalósításához szükséges képzettséggel, tevékenységeik nagy része pedig a 80-as évek óta változatlan. A kormány nemrégiben kezdett hozzá a „twinning"[8] programhoz, a modernizációért felelős kormánybiztos irányításával. Ennek keretében magyar köztisztviselők dolgozhatnak az EU-tagországok intézményeiben, és – a szaktudás átadását megkönnyítendő – az EU-tagországokból is érkeznek tisztviselők, hogy meghatározott ideig a magyar közigazgatásban tevékenykedjenek.

A magyar közigazgatásnak nincs egyértelmű működési szabályzata, amely irányítaná a gyakorlati tevékenységet. Ennél fogva a köztisztviselői törvény értelmezésében és alkalmazásában jelentős különbségek vannak. A közszolgálati főosztálynak a minisztériumok személyzeti osztályával és a helyi önkormányzatokkal összhangban fel kellene vállalnia a működési szabályzat kidolgozását, modellszerűen meg kellene vizsgálnia, hogy a személyzeti osztályok milyen felépítésűek legyenek, illetve azt, hogy a felveendő munkaerővel és annak szaktudásával szemben milyen igények merülnek fel.

Hiányzik Magyarországon a közszolgálati szféra emberierőforrás-gazdálkodását felülvizsgáló szervezet is, valamint azok a szabványok, amelyek révén a gazdálkodás igazságos, átlátható és hatékony lehetne. Egy független szakértőkből – vezető akadémikusokból, jogászokból, humánerőforrás-specialistákból – álló felügyeleti testület nagyban hozzájárulna ahhoz, hogy a magyar közigazgatásban is teret nyerjen az alkalmasságon alapuló személyzeti politika.[9]

A közszolgálati főosztály feletti belső ellenőrzést a Belügyminisztérium rendeletei és a köztisztviselői törvény gyakorolják, melynek értelmében a közszolgálati főosztály évente köteles jelentést tenni az Országgyűlésnek. Ez a jelentés azonban általában nem több a köztisztviselők számáról és főbb adatairól összeállított statisztikánál. Mivel a főosztály nem jogosult nemzeti emberierőforrás-gazdálkodási stratégia kialakítására, a közszolgálati szféra alkalmazottainak hatékonyságával kapcsolatos adatok nem szerepelnek a fenti jelentésben. E jogkör nélkül nem alakítható ki integrált humánerőforrás-gazdálkodási stratégia. Ez a kritikus pont egyre súlyosabb gondot okoz, hiszen időközben az EU-csatlakozási folyamat fokozatosan növekvő munkaerőigényt támaszt.

Rendkívül sürgősen orvosolni kellene azt, hogy hiányzik a szükséges létszám, illetve a leépítések számának meghatározásához, valamint az alapvető humánerőforrás-gazdálkodási gyakorlathoz (például a munkahelyi ellenőrzéshez) szükséges szaktudás. Ennek megléte lehetővé tenné a kormány számára, hogy kiaknázza az emberi erőforrás-gazdálkodást támogató információs rendszerek erejét. 1995-ben a Belügyminisztérium KÖZIGTAD néven kifejlesztett egy központi számítógépes nyilvántartási rendszert, amely a kormányzati szervek által küldött adatok alapján vezetői jelentéseket tud előállítani. Ezt a rendszert azonban a gyakorlatban nem használják az emberierőforrás-gazdálkodás tervezéséhez és nincs kapcsolata a bérelszámolással sem, így semmilyen szerepet sem játszik a bérkiadások tervezésében. Ezeknek a kapcsolatoknak a kialakítása hasznos lenne a különböző forgatókönyvek országos szintű hatásának előrejelzéséhez.

Alkalmasságon alapuló gyakorlat

A hivatalos, alkalmasságon (azaz nyílt versenyen és átlátható szabályokon) alapuló munkaerőfelvételi és előléptetési rendszerek megléte alapvető követelmény a hatékony és jól motivált közszolgálati szféra kialakításához. Magyarországon a köztisztviselők felvételét az 1998-ban módosított köztisztviselői törvény szabályozza, amely megköveteli, hogy minden megüresedő helyet jelenteni kell a Belügyminisztériumnak, amennyiben azt 15 napon belül nem töltik be. A törvény előírja továbbá, hogy a minisztériumok

[8] A „twinning" ("ikresítés", kijelölt testvérintézménnyel folytatott együttműködés) a Phare által kezdeményezett, az egész térségre kiterjedő program amely a Phare tervezett szakmai segítségnyújtási programjának gerincét adja az Agenda 2000-rel összhangban. Lásd Phare (1998).

[9] Az alkalmasságon alapuló gyakorlatot jelenleg a következő szervezetek tartatják be: a Köztisztviselők Érdekegyeztető Fóruma (háromoldalú szervezet, melyet a szakszervezetek, a helyi önkormányzatok dolgozói, és a kormány képviselői alkotnak), az Országgyűlés Polgárjogi Ombudsman-je (ill. Bizottsága), a Nemzeti Kisebbségek Bizottsága, valamint az Adatvédelmi Bizottság. A helyi önkormányzatoknál munkáltatói csoportok (pl. megyei tanácsadó testületek) ellenőrzik a folytatott gyakorlatot az igazságosság biztosítása érdekében.

hivatalos közlönyben rendszeresen tegyék közzé a betölthető állásokat. Ez utóbbi rendelkezés eredeti célja az volt, hogy minden állást hirdessenek meg, és nyílt versenyben dőlhessen el, hogy kivel töltik be. Néhány miniszter ellenállása folytán azonban ez az elv nem valósult meg, és az állások meghirdetése ma nem kötelező. A meghirdetett állások betöltése elviekben egységesített eljárás útján történik, a valóságban azonban a gyakorlat minden minisztériumban más és más. A munkaköri leírásokkal kapcsolatban is egyértelmű eljárást ír elő a törvény, de a személyzeti anyagok áttekintése során nagyon kevés olyan munkaköri leírás került elő, amely megfelelne a nemzetközi szabványoknak.

Alkalmassági vizsga

Bár a nyílt verseny nem kötelező, minden próbaidős köztisztviselőnek, aki nem rendelkezik felsőfokú közgazdasági, jogi vagy közigazgatási végzettséggel, közigazgatási alapvizsgát kell tennie. A vizsga anyaga elsősorban a közigazgatási törvényre összpontosul, így nem valószínű, hogy megfelelően méri fel a köztisztviselőknek a későbbiekben, a konkrét munka folyamán nyújtott teljesítményét. Költséghatékonyabb megoldás lenne, ha egységes felvételi vizsgát vezetnének be, amely a képességeket és a fejlődés lehetőségeit vizsgálná a jogi és eljárási ismeretek helyett.

Ma már csak azok kaphatnak magas beosztást a közigazgatásban, akik sikeres szakvizsgát tesznek. Ez viszonylag részletes jogi és közigazgatási ismereteket követel meg. Azoknak a köztisztviselőknek, akik vezetői poszton vannak, vagy erre pályáznak, esti tanfolyamokon el kell sajátítaniuk az anyagot és a megfelelő modulokból vizsgázniuk kell. A szakvizsgát a magyar kormány a munkahelyi képzés egy formájának tekinti, bár a gyakorlatban ezt sokszor a lehetséges vezetők szűrésére használják. A szakvizsga egyik fogyatékossága, hogy a vezetőket inkább arra ösztönzi, hogy ágazati szakértőkké váljanak, semmint jó döntéshozókká, illetve rálátással bíró vezetőkké. Talán előnyösebb lenne kevesebb hangsúlyt fordítani a speciális jogi ismeretekre, és az EU-integrációs munkához szükséges általános ismereteket előtérbe helyezni.

A teljesítmény értékelése

A köztisztviselői törvény nem határozza meg egyértelműen a teljesítményértékelés elveit és eljárásait. A teljesítményértékelést kizárólag előléptetési, illetve jutalmazási célra használják, és elhanyagolják ennek a karrier alakítását és a képzést érintő, illetve a teljesítmény javítását szolgáló oldalait. Úgy tűnik továbbá, hogy a teljesítménynek nincs köze a bérezéshez. Ez nem helyi jellegű probléma: több EU-tagországra is jellemző, hogy a teljesítményhez kapcsolódó bérezést inkább a bérek leszorítására, semmint a teljesítmény javítása céljából alkalmazzák.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy Magyarország úgy érhetne el sikert a teljesítmény javításában, ha némileg csökkentené a köztisztviselők számát, miközben a kiemelt posztokon a piaci feltételeknek megfelelő béreket fizetne. A bérköltségek növekedését úgy lehet elkerülni, ha a fizetésemeléseket a hatékonyság javulásából finanszírozzák. Szintén felül kellene vizsgálni a teljesítmény-értékelési folyamatot, és ezzel eloszlatni a múlt rendszerből örökölt önkényes központi szabályok alkalmazásával kapcsolatos fenntartásokat. Ki kellene dolgozni a teljesítmény-ellenőrzés hivatalos szabályait, és lehetővé tenni, hogy vezetők és alkalmazottak kitanulják a szükséges eljárások alkalmazását. A teljesítményt minden évben értékelni kellene.

Előléptetés

A köztisztviselői kategóriában az előléptetés a szolgálati idő hosszának növekedésével automatikusan történik, feltéve, hogy az adott köztisztviselő elérte a „megfelelő" teljesítményszintet. Ily módon a köztisztviselők arra számíthatnak, hogy mintegy ötévente feljebb léphetnek a ranglétrán. Bár ez a módszer elősegíti az értékes szaktudás megőrzését, a teljesítmény-értékelési rendszer fogyatékosságai miatt nem tükrözheti a tényleges alkalmasságot.

Az előléptetési rendszer kulcsa mindig a közvetlen felettes, aki felett kevés, vagy semmilyen ellenőrzést sem gyakorol az ő felettese, vagy a szervezet személyzeti osztálya. Bár az előléptetési döntések átláthatóak (mivel a döntések a teljesítményértékelési rendszerhez kötődnek), az eredményeket nem közli a szervezet közlönye, vagy hírlevele. Ha megkövetelnék, hogy minden személyzeti változást nyilvánosságra hozzanak, akkor a vezetés és maguk az alkalmazottak is könnyebben értesülhetnének róluk, és jobban nyomon tudnák követni őket.

Továbbképzés, karrierlehetőségek

A besorolások és a bérkiegészítési rendszer az iskolai végzettségen alapul. Az EU-integráció szempontjából gondot okoz az általános ismereteknek ez a túlhangsúlyozása a konkrét munkával kapcsolatos tudással, illetve készségekkel szemben. A hangsúlynak elsősorban a vezetési és tervezési ismeretek irányába kellene eltolódnia.

A köztisztviselők továbbképzésének intézményrendszere szintén megerősítésre szorul. A szükségtelen párhuzamosságok kiküszöbölése végett először is a képzést végző szervezetek szerepét kellene tisztázni[10]. Az új kormány felismerte, hogy a köztisztviselők továbbképzése stratégiai fontosságú kérdés, és a Magyar Közigazgatási Intézetre alapozva egységes intézményi struktúrát kíván teremteni a képzéshez. Másodszor, a képzési igények felmérését, illetve a képzési politika kidolgozását az egyes minisztériumok ad hoc alapon végzik, anélkül, hogy a továbbképzésre fordítható erőforrásokat közigazgatási szinten bárki is összehangolná. Ha Magyarország hatékonyan szeretné felhasználni a saját és a külföldi donorszervezetektől kapott erőforrásait, akkor átfogó köztisztviselői továbbképzési stratégiát kellene kialakítania. Ennek a stratégiának meg kellene határoznia és sorrendbe kellene állítania a legfontosabb továbbképzési igényeket, ki kellene dolgoznia a képzés lebonyolításához szükséges intézményi kereteket, illetve e szolgáltatás nyújtásának alternatív formáit. A stratégia kialakításához a közszolgálati főosztálynak kellene hozzákezdenie, meghatározva az országos szintű képzés összehangolásának módszereit és a stratégiát alkotó, illetve szolgáltató intézmények szerepét és jelentési kötelezettségeit.

A köztisztviselők továbbképzésének költsége jelentős tényező lesz abban a tekintetben, hogy Magyarország mennyire tud felkészülni az EU-környezetben való működésére. A közszolgálati főosztály képzési rendeletének vázlata azt javasolja, hogy 2,7 milliárd forintot (a bérkiadások 2%-át) különítsenek el a köztisztviselők továbbképzésére, de ezt a számot nem az igények alapján határozták meg. A több ágazatot is érintő vezetői alapképzés finanszírozásának egyik lehetősége az lenne, ha a közszolgálati főosztály az egyes minisztériumok oktatási és képzési költségvetésének egy részével összevontan gazdálkodhatna.

AZ EU-CSATLAKOZÁS IRÁNYÍTÁSA

Magyarország előtt ma az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamat irányításának sürgős és nehéz feladata áll, s ezt a feladatot a szélesebb értelemben vett közigazgatási rendszer reformjával párhuzamosan kell megoldani. Az igazi kihívást az jelenti, hogy mindkét területen előrelépést tudjon elérni az ország anélkül, hogy akár rövid, akár hosszú távú célokat fel kellene áldozni. Az alábbiakban a tanulmány az EU-csatlakozás irányítására felállított magyarországi intézmények teljesítményét méri fel a csatlakozási stratégia szemszögéből (lásd alább a 8.2. keretes írás). A hangsúlyt elsősorban az intézményi előkészületekre, az eddig bevezetett irányítási folyamatokra, valamint arra helyezi, hogy az EU-csatlakozási tevékenységeknek megfelelő emberierőforrás-állomány van-e kialakulóban.

[10] Ezek a szervezetek a következők: a Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás Modernizációjáért Felelős Államtitkára (vezető köztisztviselők továbbképzési programja), a Belügyminisztérium (a többi köztisztviselő továbbképzése), a Külügyminisztérium (az EU-val kapcsolatos továbbképzés), a Magyar Közigazgatási Intézet (kutatás, a továbbképzések lebonyolítása), valamint megyei és állami közigazgatási hivatalok (a köztisztviselők továbbképzésének lebonyolítása helyi szinten).

8.2. KERET: A CSATLAKOZÁSI STRATÉGIA

Magyarország csatlakozási stratégiája a Külügyminisztérium integrációs titkársága által kiadott „Nemzeti program az Acquis átvételére" című dokumentum formájában készült el 1998 márciusában. Ezt követően a programot a miniszterelnök vezetésével jóváhagyta az Országgyűlés Európai Integrációs Bizottsága. A program meghatározza a 2001-ig terjedő időszak legfontosabb feladatait, és nagy vonalakban a feladatköröket, valamint határidőket szab meg. A stratégia tíz területet ölel fel, melyek mindegyike több részterületre oszlik (pl. foglalkoztatottság, szociális ügyek). A program minden részterülethez meghatározza az elsődleges felelősségi köröket, feladatokat, határidőket, illetve az EU-integráció gazdasági és társadalmi hatásait. A kormány EU-stratégiának gyenge pontjai elsősorban a következők:

- A stratégia megvalósításának intézményi követelményeit illetően a stratégiában meghatározott teendők általános intézményi szükségleteken alapulnak, nem pedig konkrét javaslatokon.
- Hiányoznak a teljes körű költségbecslések, amelyek alapján sokkal koordináltabban lehetne kezelni a kormányzati és a külföldi erőforrások elosztását.
- Nincs kapcsolat a stratégia, illetve a szélesebb értelemben vett közigazgatási reformprogram között. Az olyan kérdések, mint például a közszolgálat professzionálisabbá tétele, a bérezés és a besorolások ügye, valamint a közigazgatási stratégia és irányítás intézményei, keretei – amelyek kiemelten fontosak az EU-vezette kormányzati feladatok végrehajtásához – nem szerepelnek a stratégiában.

Intézményrendszer

Az EU-csatlakozás megköveteli, hogy megfelelő intézményi kapacitás álljon rendelkezésre a gazdaságpolitikai stratégia kialakításához, valamint a kormány csatlakozási programjában felsorolt lépések végrehajtásához. Úgy tűnik, hogy Magyarország megfelelő lépéseket tett az előbbi célkitűzések megvalósításához szükséges intézményrendszer, illetve folyamatok kialakítására. A jelenlegi intézményrendszer azáltal biztosítja a csatlakozási program hatékony összehangolását, hogy gondoskodik a politikusok, miniszterek, vezető köztisztviselők és külső szakértők teljes körű részvételéről a kormányprogram kidolgozásában. Ahogy azonban a csatlakozási folyamat egyre összetettebbé válik, a feladatok száma és bonyolultsága pedig növekszik, a jelenlegi rendszert még jobban meg kellene erősíteni. A statisztikai melléklet 8.1. ábrája bemutatja Magyarország EU-csatlakozással foglalkozó alapvető intézményrendszerét. Ez a rendszer fokozatosan alakult ki az EK-val folytatott párbeszéd, illetve a SIGMA jelentésekben ajánlott, a legjobb gyakorlatból merített példák eredményeként. Az EU-csatlakozás gazdasági és kereskedelmi vonatkozásai például a Kereskedelmi Minisztériumtól átkerültek a Külügyminisztériumhoz, és ma már minden EU-csatlakozási kérdés ehhez a minisztériumhoz tartozik. A nemzetközi támogatások kezelése pedig egy ideje a Miniszterelnöki Hivatal feladata, és jelenleg egy tárca nélküli miniszter felügyeli, aki elfogulatlanul tudja értékelni a különböző minisztériumoktól érkező, szakmai segítségnyújtásra vonatkozó pályázatokat.

Az utóbbi időben az illetékesek többször is megvitatták, hogyan lehetne javítani az EU-csatlakozással foglalkozó intézmények működését, illetve összehangolását. Van néhány terület, amely megerősítésre és javításra szorul: (i) a közigazgatás modernizációjáért felelős államtitkár és a szakmai segítségnyújtási koordinátor szerepkörének világos megkülönböztetése, főként az újonnan kialakított twinning programok kapcsán, (ii) a szakmai segítségnyújtás koordinációja, (iii) a szakmai segítségnyújtási programok nyomon követésére és felügyeletére szolgáló rendszerek, valamint a szabályok betartatásának módszerei, (iv) a köztisztviselők rugalmasabb alkalmazása a tudás átadásának hatékonyabbá tétele érdekében, (v) vezetési eljárások (pl. egységes ügyrend dokumentumok köröztetésére az EU-csatlakozásban résztvevő szervezetek között), valamint (vi) az EU-val kapcsolatos fenti eljárások megerősítését célzó technológia.

Emberi erőforrások

Az EU-csatlakozás összefogását célzó intézményrendszer és folyamatok kielégítőek, hatékonyságukat pedig az is bizonyítja, hogy Magyarország jó eséllyel pályázik az EU-tagságra. Mindazonáltal átfogó emberierőforrás-gazdálkodási elképzelések hiánya következtében eddig nem volt lehetőség arra, hogy a

stratégiai fontosságú, kincset érő tudással rendelkező munkatársakat a vezető köztisztviselők közé emeljék, illetve hogy szükség szerint áthelyezhessék őket a kiemelt fontosságú területekre. A szakminisztériumok humánerőforrás-gazdálkodási osztályainak egymással kell megküzdeniük a létszámnövelésért és a szükséges továbbképzés megszerzéséért.

Személyzeti szempontból a magyar közigazgatás EU-csatlakozással foglalkozó egységei jól fel vannak készülve a közvetlen feladatok ellátására. Ugyanakkor az Integrációs Titkárság becslése szerint EU-tagországként további 4 000 posztra lesz szükség a közigazgatásban. A csatlakozási tárgyalásokon jelenleg részt vevő köztisztviselők képzettsége igen jónak tűnik. A csatlakozást követően azonban valószínű, hogy közülük sokan az Európai Bizottságnál és más EU-szervezetnél fognak elhelyezkedni, így további erőforrásokra lesz szükség megüresedő helyük betöltésére. Bár felsővezetői szinten már stabilizálódtak a személyzeti mozgások, a fiatalabb alkalmazottak, azaz a közigazgatás leendő vezetői körében nem ez a helyzet, rájuk ugyanis nagy a kereslet a magánszektorban is, különösen a nemzetközi cégeknél.

A folyamatos emberierőforrás-fejlesztés költségei az előbb felvázolt intenzív alkalmazotti mozgások esetén jelentősnek bizonyulhatnak. A statisztikai melléklet 8.8. táblázatában szereplő előzetes becslések szerint a felső- és középvezetői szintű köztisztviselők képzési költségei az első négy év során mintegy 105 millió US dollárt tesznek majd ki. Ezenfelül további 7 millió dollár költséggel járna az EU-csatlakozásra szakosodott munkatársak speciális képzése.

Külföldi támogató szervezetek, így a Phare és mások, erőteljesen támogatják és szakmai segítségnyújtásban részesítik a a csatlakozással kapcsolatos továbbképzési programokat. Javította a szakmai segítségnyújtás összehangolását az a döntés, amellyel a koordinátort a Miniszterelnöki Hivatalba helyezték, hogy rálátása lehessen a különböző minisztériumok szakmai szükségleteire. Ugyanakkor több minisztérium és külföldi támogató szervezet is azt állítja, hogy a szabályokat gyakran megkerülik, és bizonyos aggályok merülnek fel a pályázatok elbírálásának korrektségével kapcsolatban is.

AJÁNLÁSOK

Az intézményi kapacitás megszilárdítása nemcsak a jól működő piacgazdaság egyik alapfeltétele, hanem az EU-csatlakozási folyamat létfontosságú összetevője is. Az utóbbi néhány évben Magyarország jelentős eredményeket ért el a modern, hatékony közigazgatás, illetve a professzionális közszolgálati szféra kialakításában. Továbbra is vannak azonban szűk keresztmetszetek a közszféra foglalkoztatási gyakorlatában, a bérezési rendszerben, a közigazgatás emberi erőforrás-gazdálkodásában, valamint az egyre összetettebbé váló EU-csatlakozási folyamat irányításában. Az alábbiakban felsorolt legfőbb ajánlások ezeknek a problémáknak a megoldását célozzák.

Foglalkoztatás és bérezés a közszférában

A magánszektor és az állami szektor bérszintje közötti jelentős eltérések okozta problémák, illetve az alacsony hatékonyságú működés megszüntetésére a magyar kormánynak egységes bérezési stratégiát kellene bevezetnie. Ez annyit jelent, hogy szükség lenne olyan kapacitás kialakítására, melynek segítségével rendszeres összehasonlító felmérések készülhetnének a bérekről, kulcsfontosságú képesítésekre lebontva. Emellett, rendszeresen sor kerülhetne a személyzet cserélődésével, illetve a megüresedett állásokkal kapcsolatos statisztikák összegyűjtésére és nyilvánosságra hozatalára, ami megkönnyítené a bérpolitikával kapcsolatos döntéseket. Fontolóra kellene venni azt a lehetőséget, hogy megfelelő értékelési technikák segítségével új bérezési és besorolási rendszert vezessenek be.

Szilárdabbá és rendszerszemléletűvé kellene tenni a rugalmas bérezés új mechanizmusainak, többek között a teljesítményfüggő béremelés és bércsökkentés, a személyi bérezés, valamint az euroatlanti integrációs pótlékok szabályozását. Olyan gazdaságpolitikai keretrendszert kellene kialakítani, amely világos, konkrét kritériumokat tartalmaz a bérek teljesítmény, illetve a szaktudás szerinti emelésére.

Mivel az EU-csatlakozáshoz az újfajta ismeretekkel rendelkező alkalmazottak létszámának gyors növelésére lesz szükség, előzetes foglalkoztatási tervben kellene felmérni ennek költségvetési vonzatait. Célszerű lenne felbecsülni az EU-csatlakozással összefüggésben felmerülő, az újfajta ismeretek iránti igények miatt szükségessé váló létszámnövekedés, illetve -leépítés hatását. A foglalkoztatás ilyen irányú változtatásához szükség lenne egy gondosan kialakított, költségbecslésekkel ellátott leépítési és áthelyezési program kidolgozására.

Emberierőforrás-gazdálkodás a közigazgatásban

Az emberi erőforrásokkal való hatékonyabb gazdálkodás, valamint a döntéshozási folyamatok hatékonyabbá tétele érdekében világosan meg kellene határozni minden közigazgatási szerv jogkörét és alá-fölérendeltségi viszonyát. Ha szükséges, módosítani kellene a közigazgatási törvényt is.

A Belügyminisztérium közszolgálati főosztályának kapacitását a következő megoldások segítségével lehetne megerősíteni: (i) a közszolgálati főosztályt át lehetne helyezni a Miniszterelnöki Hivatalba (és amennyiben szükséges, külön minisztert és államtitkárt kinevezni hozzá), (ii) össze lehetne vonni a közszolgálati és a közalkalmazotti főosztályokat, (iii) továbbképzéseket kellene biztosítani az emberierőforrás-gazdálkodás nemzetközi tapasztalatairól, lehetőleg twinning programok keretében, valamint (iv) működési szabályzatokat kellene készíteni, és modellezni kellene a humánerőforrás-gazdálkodási osztályok legmegfelelőbb struktúráját, létszám- és képzettségi igényeiket. A közszolgálati főosztálynak emellett a köztisztviselők egészére vonatkozó, átfogó emberierőforrás-fejlesztési stratégiát kellene kidolgoznia, és ennek sikeréről be kellene számolnia az Országgyűlésnek.

Több lépésre is szükség van, amíg kialakul az etikus, igazságos, átlátható, hatékony és alkalmasságon alapuló közigazgatási gyakorlat Magyarországon. Először is, a kormánynak fontolóra kellene vennie egy közigazgatási felügyeleti szerv létrehozását, amely a személyzeti politika és a szabályok betartását ellenőrizné. Másodszor, szükség lenne az alkalmasságon alapuló felvételi és előléptetési gyakorlat rendszerszintű bevezetésére, illetve működési szabályzatokba foglalására. A megüresedő helyekhez szabvány szerinti munkaköri leírásokat kellene készíteni, melyeket országos lapokban kellene közzétenni. A közszolgálati főosztály feladata lenne annak ellenőrzése, hogy a minisztériumok ezeket a szabályokat valóban betartják-e. Az alkalmazottak teljesítményét évente értékelni kellene. A Köztisztviselői Törvény ezen ajánlásoknak megfelelően módosításra szorulna.

Végül pedig, a köztisztviselők továbbképzésének javításával kapcsolatban a következők érdemelnének megfontolást: nemzeti képzési stratégia kialakítása, a köztisztviselői képzés bizonyos területeinek kiszerződtetése, valamint az illetékes kormányzati szervek képzési stratégiával és a képzés lebonyolításával kapcsolatos szerepkörének tisztázása. Mindemellett, célszerű lenne felülvizsgálni a leendő, illetve a jelenlegi köztisztviselők vizsgáztatási rendszerének költséghatékonyságát is.

Az EU-csatlakozás irányítása

Az Európai Unióhoz való csatlakozás folyamatának irányítása az elkövetkező években egyre fontosabbá válik majd. Keresni kellene azokat a lehetőségeket, melyek tovább javítják a szakmai segítségnyújtás összehangolását. Így például a felesleges kettőződések elkerülése érdekében tisztázni kellene a modernizációért felelős államtitkár és a szakmai segítségnyújtási koordinátor egymáshoz viszonyított szerepkörét. A kormánynak fontolóra kellene vennie, hogy a szakmai segítségnyújtással kapcsolatos összes feladatot, köztük a twinning programok feladatait, az újonnan kinevezett PHARE miniszter vegye át. Szükséges lenne a szakmai segítségnyújtási programok nyomon követésére, folyamatos ellenőrzésére alkalmas új rendszerek kidolgozása.

A kormányzati szervek EU-hoz kötődő tevékenységének irányítását és munkaerő-felvételi politikáját jobban össze kellene hangolni. Ebben komoly szerepet játszhat az Integrációs Titkárság, amely irányelveket adhatna ki a munkaerő-feltöltés ismérveiről és eljárásokról a kedvező tapasztalatok (best practice) elemzések alapján, a minisztériumok EU-csatlakozási osztályai számára. Az EU-ügyekkel foglalkozó alkalmazottak tevékenységét szabályozó eljárásokat rendszeresen kellene publikálni és köröztetni.

Az EU-csatlakozással kapcsolatos tevékenységeket a közigazgatás fejlesztésével összhangban kellene kezelni. Az integrációs stratégiát pedig a közigazgatásra gyakorolt hatás figyelembe vételével kellene átdolgozni. Ennek ki kellene terjednie az egyes intézkedések beruházási és folyó költségeire, beleértve a munkaerőre fordított kiadásokat. Mindemellett, a közszolgálati főosztály emberierőforrás-gazdálkodási stratégiájának meg kellene határoznia, hogy az egyes szektorokban milyen emberierőforrás-igényeket támasztanak majd az EU-csatlakozási tárgyalások, valamint hogy hosszabb távon (már EU-tagállamként) milyen adminisztratív kihívásokkal kell majd szembenézni a programok megvalósítása során.

9. A MEZŐGAZDASÁGI ÉS ÉLELMISZERIPARI ÁGAZAT

A mezőgazdaság hagyományosan a magyar gazdaság jelentős ágazata volt. Az EU-hoz csatlakozni készülő országok között ténylegesen itt az egyik legmagasabb az egy főre eső művelhető földterület nagysága. Annak ellenére, hogy a 80-as évek végén, a 90-es évtized első felében a mezőgazdasági termelés meredeken csökkent, a mezőgazdaság és az élelmiszerfeldolgozó ágazat még mindig a GDP 10%-át állítja elő (ebből 6%-ot a mezőgazdaság). Az utóbbi években az ágazat jelentős szerkezeti változásokon ment át. Ez a fejezet a változások eredményeit vizsgálja, és több kérdést is feltesz: mennyire készült fel az ágazat az egységes EU-piac versenyfeltételeire? Várhatóan milyen hatással lesz az EU-csatlakozás az ágazatra? Milyen mértékben kell majd igazodnia az EU szabványaihoz és mezőgazdasági politikájához? Végül pedig, melyek az ágazat fejlődésének továbbra is fennálló akadályai?

A LEGUTÓBBI SZERKEZETI VÁLTOZÁSOK ÁTTEKINTÉSE

A magyar mezőgazdaság és élelmiszeripar az utóbbi években jelentős változásokon ment keresztül, melyeket a fogyasztói és termelői árak teljes liberalizációja, a földek és az élelmiszeripar privatizációja és a külföldi élelmiszeripari befektetők irányába való nyitás eredményezett.

A termelői és a fogyasztói árakat teljes mértékben felszabadították, nagyrészt már a 90-es évek elején. Az energia és a takarmány költségének jelentős növekedése, valamint a fogyasztási szokások változása (melyet a reáljövedelem csökkenése és az élelmiszerárak egymáshoz viszonyított változásai okoztak) együttesen drámai változást eredményeztek a termelésben. A 80-as évek végén, illetve a 90-es évek elején láthatóan visszaesett a mezőgazdasági termelés, azon belül is elsősorban az állattenyésztés. 1995 óta az állattenyésztés szintje stabilizálódott, míg a növénytermesztés (elsősorban a gabonafajták, illetve az olajos magvak termesztése) mérsékelt növekedésnek indult. Ez utóbbi kategória a teljes mezőgazdasági termelés 60%-át teszi ki, szemben a korábbi 50%-kal.

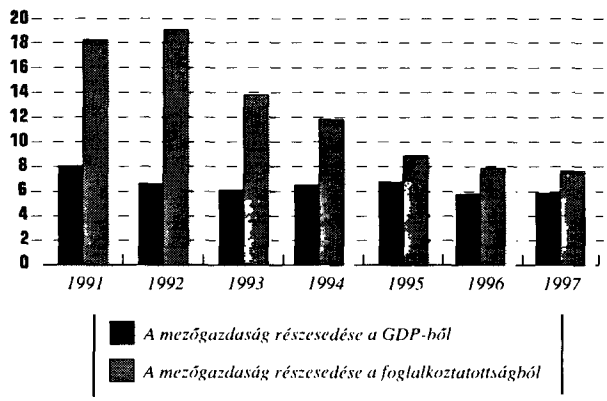
A termőföldek privatizációja csaknem teljesen befejeződött. A termelőszövetkezetek földjeit elsősorban a volt tulajdonosok kapták meg. A szocialista időszakban elkobzott földek volt tulajdonosai kárpótlási jegyeket kaptak, melyeket fizetőeszközként használhattak a termelőszövetkezeti, illetve az állami gazdaságok tulajdonában lévő földek árverésein. A termelőszövetkezetek és állami gazdaságok tagjai – egyéb juttatások mellett – kismértékben maguk is részesültek a földből (fejenként mintegy 1 hektárt kaptak). Mindezek eredményeként 1998 végére a megművelt föld több mint 90%-a magánkézbe került.

Új gazdálkodási struktúrák jelentek meg. A törvény előírja, hogy egyéni gazdálkodók nem birtokolhatnak 300 hektárnál nagyobb földterületet, jogi személyek (azaz cégek) birtokában pedig egyáltalán nem lehet megművelhető föld. A gazdálkodók alkotta szövetkezeti társulások révén ennek ellenére a földhasználat jelentős koncentrálódása ment végbe. Így a föld mintegy 40%-át nem maga a tulajdonos, hanem szövetkezeti társulások művelik. Ezek közé tartoznak a nagy családi birtokok, a szövetkezetek, sőt, néhány megmaradt állami gazdaság földjei is. Mintegy 500 000 részmunkaidős gazdálkodó a mezőgazdaságon kí-

vül más forrásokból is jut bevételhez. A gyorsan kialakult és a földbérleti konstrukcióknak köszönhetően viszonylag szétforgácsolódott földtulajdonviszonyok lényegében nem akadályozták meg az új mezőgazdasági technológiák bevezetését.

Az átalakulások eredményeként az aktív népesség jelentős része a mezőgazdaságból más ágazatokba lépett át. Jelenleg a munkaképes lakosság mindössze 8%-át foglalkoztatja a mezőgazdaság, míg ugyanez az adat 1992-ben még csaknem 19% volt (lásd a 9.1. ábrát). Az átalakulást az is elősegítette, hogy a többi ágazatban jó munkalehetőségek teremtődtek. Mindazonáltal – bár a munkanélküliségi ráta lassan csökken – vidéken még mindig viszonylag magas az elsősorban az idénymunkásokat és az alacsony képzettségű dolgozókat érintő munkanélküliség.

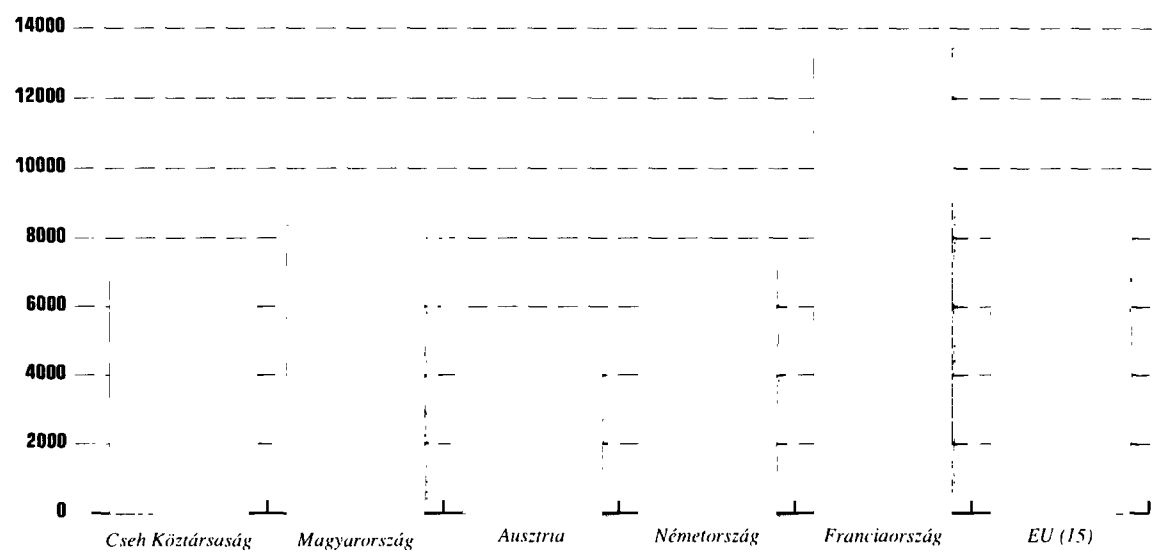
9.1. ábra: A mezőgazdaság részesedése a GDP-ből és a foglalkoztatottságból (százalék)



Forrás: Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, Központi Statisztikai Hivatal

Az átalakulás másik következménye a munkaerő termelékenységének javulása, amelynek köszönhetően a termelékenység ma már a gazdaság többi ágazatához képest, sőt, az EU-tagországokhoz képest is kedvezően alakul. A világpiaci árakhoz való igazodást követően Magyarország mezőgazdasági termelékenységi mutatója (8 361 USD egy főre eső hozzáadott érték) ma már azonos nagyságrendű az EU átlagos termelékenységi szintjével (lásd a 9.2. ábrát).

9.2. ábra: A mezőgazdasági munkaerő termelékenysége egyes EU-tagországokban és Magyarországon, 1 főre jutó hozzáadott értékben számítva (1996) (világpiaci árakon, dollárban)



Forrás: OECD, 1998

Az élelmiszerfeldolgozóipar mára szinte teljes mértékben (mintegy 6%-nyi állami tulajdon kivételével) magánkézbe került. A privatizáció és a külföldi befektetők iránti nyitottság a kormány tudatos (bár sokat vitatott) döntésének eredménye volt. A mezőgazdasági feldolgozóipar a legtöbb működőtőkét vonzó ágazatok egyike lett: 1991 és 1996 között az összes külföldi működőtőke-behozatal körülbelül 35%-át kapta az élelmiszeripar, 1996-ban pedig az ágazaton belüli külföldi tőke aránya elérte az 50,6%-ot. Különösen az óriásvállalatok vonzották a külföldi befektetőket: ezek 65%-ánál külföldi a többségi tulajdonos. Ez a privatizációs stratégia új feldolgozási és piacraviteli eljárások bevezetését tette lehetővé, és elegendő működőtőkét biztosított ahhoz, hogy az agrártermékek felvásárlása révén megakadályozza mezőgazdaság finanszírozásának, illetve a feldolgozóüzemek működésének ellehetetlenülését. A csődbe jutott agrárvállalatok felszámolása szintén elősegítette az ágazat átalakulását. Összességében az élelmiszeripar részesedése a GDP-ből szilárdan 4,5% körül maradt, az általa foglalkoztatott munkaerő aránya viszont 1992 és 1996 között 4,6%-ról 3,5%-ra csökkent.

Amint a 3. fejezetben is tárgyaltuk, az utóbbi években folyamatosan csökkent a mezőgazdaság és az élelmiszeripar részaránya az exporton belül. Ennek ellenére Magyarország továbbra is egyértelműen mezőgazdasági exportőr maradt. A kivitel elsősorban erurópai országokba irányul, és mind az import, mind az export szintje nagyjából stabil maradt az átalakulás teljes időszakában (1993 kivételével). Az utóbbi időben a nem EU-tagországokba (leginkább CEFTA-tagországokba és Közép-Ázsiába) irányuló export növekedésnek indult, és ezzel Magyarország lett az egyetlen olyan CEFTA-tagország, amelynek pozitív a CEFTA-kereskedelmi mérlege. Ez az új fejlemény Magyarország kedvező földrajzi fekvéséből, illetve a környező országok igényeinek helyes felméréséből adódik. A külföldi befektetők egyenesen ideális „támaszpontnak" tartják Magyarországot, ahonnan kereskedelmi kapcsolatokat kezdeményezhetnek közép- és kelet-európai szomszédaival.

MEZŐGAZDASÁGI TÁMOGATÁS: FELÜLVIZSGÁLATRA SZORULÓ PROGRAM

Közvetlen költségvetési támogatás

A magyar mezőgazdaságot támogató programokkal összefüggő összes költségvetési kiadás a többi OECD-tagországhoz képest meglehetősen alacsony. 1997-ben ez a támogatás mindössze a GDP 1%-át tette ki (ami a mezőgazdaság GDP-hez való hozzájárulásának körülbelül egyötöde). A termelői támogatási egyenérték[1] (PSE) vizsgálata azt mutatja, hogy Magyarország 1995 után jelentősen visszafogta az ágazat költségvetési támogatását, és jelenleg nagyjából az Egyesült Államokénak megfelelő szintű, mintegy 16%-os támogatást biztosít (lásd a 9.3. ábrát). Míg a mezőgazdasági támogatások névleges értéke az utóbbi hat évben több, mint kétszeresére növekedett, USA dollárra átszámítva a támogatások összege viszonylag stabil, 500 és 600 millió dollár között volt. A világpiaci árak csökkenése következtében azonban erősödik a nyomás a támogatások szintjének növelésére. Az 1998-1999-es támogatási programok így várhatóan magasabb PSE értéket eredményeznek majd. Fogyasztói szemszögből az árak számottevően nem haladják meg a világpiaci árakat. Ez a tény, amelyet a fogyasztói támogatási egyenérték[2] (CSE) fejez ki, mintegy 8-9%-os implicit fogyasztási adót takar, ami megegyezik az Egyesült Államokban tapasztalható szinttel, viszont 2,5-szer alacsonyabb az EU-tagországok implicit fogyasztási adójánál (lásd a 9.4. ábrát).

A fenti költségvetési programok (viszonylag kisebb) módosításra szorulnak. A mezőgazdaságnak nyújtott költségvetési támogatás elsősorban két formában jelenik meg: egyrészt termelési vagy beruházási támogatások, másrészt piaci támogatások (belföldi ártámogatás, illetve exporttámogatás) formájában. A két forma nagyjából fele-fele arányban jelentkezik a támogatásokban.

[1] A termelői támogatási egyenérték (PSE) a termelőknek juttatott relatív támogatás mértékét fejezi ki. A termények belföldi áron számított összértékének százalékában kifejezett, és a kizárólag közvetlen támogatásokat figyelembe vevő (a termelési illetéket nem tartalmazó) PSE pontosan jelzi a mezőgazdaságnak nyújtott támogatás szintjét. A PSE a fentiek mellett figyelembe veszi a piaci ártámogatással összefüggő implicit adókat, illetve támogatásokat is.

[2] A fogyasztói támogatási egyenérték (CSE) a mezőgazdasági politika eredményeként a fogyasztónak juttatott támogatás mértékét fejezi ki. A negatív CSE implicit fogyasztási adót takar.

eltérően nem az egyes termelők szintjén. Ez utóbbi esetben a beavatkozás tényleges hatása csak közvetve érezhető, mert nagyban függ a termelők és a felvásárlók között kialakult értékesítési rendszer hatékonyságától. Bár a kormány már létrehozott egy külön bizottságot a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumon (FVM) belül, amely együttműködik az EU hasonló célú intézményeivel, a bizottság működési szabályzatát felül kellene vizsgálni annak érdekében, hogy

- elegendő számú nagykereskedelmi és kereskedő cég, piaci tevékenységgel és feldolgozással foglalkozó szövetkezet, illetve feldolgozóüzem kerüljön fel a mezőgazdasági termények intervenciós műveleteire jogosult vállalatok hivatalos listájára;

- nyílt és átlátható módon történjen úgy a rakterület foglalása az intervenciós készletek elhelyezésére, mint a raktározás költségeinek megállapítása; ezeket a funkciókat a lehető leghamarabb át kell adni a versenyszférának;

- az exporttámogatásokat nyílt és átlátható módon ítéljék oda (akár úgy, hogy minden jogosult és ténylegesen exporttevékenységet folytató kérelmezőnek fix összegű támogatást nyújtanak, akár nyílt árverés útján, melynél a legkedvezőbb ajánlatot benyújtó kérelmező kapja a támogatást).

Az élő állatok és a romlandó cikkek esetében az árutőzsdéket kellene piaci referenciaként használni. Az EU szabályozói több alágazatban – például az élő állatok, a gyümölcs és a zöldség esetében – olyan referenciaárakon alapulnak, amelyeket napi vagy heti rendszerességgel figyelnek meg a „mértékadó" nagykereskedelmi piacokon. Ezeknek a piacoknak a többsége a termelői régiókban található.[7] A magyar kormánynak hamarosan át kellene vennie ezt a gyakorlatot, és az élőállat, illetve a romlandó cikkek kereskedéséhez árutőzsdéket kellene kijelölnie. Emellett a beruházások lehető leghatékonyabb megvalósítása érdekében együtt kell majd működnie az adott ágazat terméktanácsával is. Erre a célra referenciaként alkalmas lenne egy, a nagyobb vágóhidak között elektronikus kapcsolatot teremtő és az azonnali, illetve a határidős szállításokat nyomon követő rendszer – akár a Budapesti Árutőzsde is végezhetne ilyen típusú feladatot.

A mezőgazdaság és az élelmiszeripar statisztikai infrastruktúráját sürgősen meg kellene erősíteni, és az export, illetve az import megbízható dokumentálása is égető igény. Az információ összegyűjtését, az adatok minőségellenőrzését, illetve valós idejű feldolgozását és terjesztését – az EUROSTAT-tal és az Európai Bizottsággal szoros együttműködésben – még az EU-csatlakozás előtt meg kellene oldani. A magánszektort számos mezőgazdasági és élelmiszeripari alágazatban képviselő terméktanácsok már ma is komoly szerepet játszanak ezeknek az adatoknak a közvetítésében.

Magyarország teljes jogú csatlakozásának további következményei

Az EU kereskedelempolitkájának érvényesülése érinteni fogja a szomszédos országokkal folytatott (hivatalos vagy nemhivatalos) mezőgazdasági kereskedelmet, amely kiterjed a külföldön élő magyar kisebbség és az anyaország termékcseréjére is. Az évek során Romániával, a Szlovák Köztársasággal és Ukrajnával sok szálon futó, nemhivatalos csatornákra is kiterjedő, szoros kereskedelmi kapcsolatok alakultak ki, és amikor az EU rendelkezései fognak érvényesülni a külső országokkal folytatott kereskedelemben, akkor ennek továbbgyűrűző, ma még nem is igazán belátható következményei lehetnek. Érintheti például a kibővített EU határain kívül eső élelmiszerfeldolgozó üzemek EU-szállítóinak exportját. Előfordulhat, hogy az EU-ban megállapított magasabb nyersanyagárak miatt ezek az üzemek kénytelenek lesznek bezárni. Hasonló módon a magasabb eladási árakkal dolgozó magyar élelmiszer-feldolgozó üzemeknek is exporttámogatásra lesz szükségük ahhoz, hogy a szomszédos nem EU-tagországokban el tudják adni termékeiket.

[7] A fogyasztói régiókban a kiskereskedelem általában a termelő régiókból igyekszik beszerezni az árut, megkerülve a helyi nagykereskedelmi piacot.

A szerkezeti változások finanszírozása, beruházások

Egyes magyar döntéshozók szerint az országnak meg kellene várnia az EU-tól érkező költségvetési támogatást, mielőtt hozzákezdene az ágazatban szükséges hosszú távú szerkezetátalakításhoz, illetve beruházásokhoz. Az EU többek között az Európai Mezőgazdasági Garancia- és Tanácsadó Alapon (EMGTA) keresztül teljes költségvetésének mintegy 35%-át (1997-es adat) szerkezetátalakítási és kohéziós intézkedésekre fordítja.[8] Azok a tagországok, amelyek egy főre eső GDP-je nem éri el az EU-átlag 75%-át, két alapból (az egyik az Európai Területfejlesztési Alap, ERDF; a másik pedig az Európai Szociális Alap, ESF), valamint az EMGTA tanácsadási részlegétől kaphatnak támogatást. Az EU már arról is döntött, hogy a csatlakozni kívánó országok számára hasonló célú, csatlakozás előtti alapokat hoz létre (ISPA, illetve SAPARD). Erre a nem piaci jellegű mezőgazdasági támogatásra valóban szükség van, elsősorban a vidéki infrastruktúra fejlesztéséhez és annak biztosításához, hogy a csatlakozni kívánó országok késedelem nélkül megvalósíthassák az acquis communautaire-t. Ebből a szempontból jelentősen megkönnyítené az átmenetet a csatlakozó országok számára egy olyan konvergenciaprogram, amelynek keretében akár az EMGTA-n, akár Phare programokon keresztül, nagyobb összegű finanszírozásra nyílna lehetőség. Mindazonáltal, bár a finanszírozás valóban kulcskérdés, Magyarországnak mindenképpen stabil és megbízható átalakítási programot kellene kidolgoznia, illetve részlegesen finanszíroznia.

Vidék- vagy területfejlesztés – ez a stratégia még véglegesítésre és megerősítésre szorul

A vidék- és területfejlesztési stratégiák egyelőre gyengék, és további megerősítésre szorulnak. Intézményi szempontból az 1998 közepén kialakított keretrendszer komoly előrelépést jelent. 1996-ban jött létre tizenkilenc megyei fejlesztési tanács, valamint az Országos Területfejlesztési Tanács, amely javaslatokat nyújt be a kormányhoz, illetve egyezteti azokat. A vidékfejlesztés kérdései jelenleg az FVM hatáskörébe tartoznak. 1998 nyarán a területfejlesztési tanácsok tevékenységének összehangolását végző titkárság is átkerült a Környezetvédelmi Minisztériumból az FVM-be. Szintén vannak koordinációs zökkenők az országos (mezőgazdasági és ipari) kamarák és a programok kialakítását végző kilenc minisztérium között. Egyértelmű, hogy szükség van a központi és a decentralizált feladatok jobb meghatározására és koordinációjára. Ennek érdekében az FVM új osztályt állított fel, amely a vidékfejlesztést és országos stratégia kialakítását szorgalmazza – ez utóbbi egyébként előfeltétele a SAPARD keretében elérhető támogatások odaítélésének. Az országos stratégiát a nagyobb régiókra vonatkozó területfejlesztési tervek készítése követi majd.

A hatékony területfejlesztési stratégiák kialakítását (különösen azokét, amelyek a vidéki szegények társadalmi beilleszkedését célozzák) megnehezítik a mezőgazdasági politika ágazatorientált célkitűzései. A vidékfejlesztési stratégiák csak akkor lehetnek hatékonyak, ha kialakításukba bevonják a többi érdekeltet is, és kiterjed a gazdasági, illetve szociális infrastruktúra fejlesztését célzó állami beruházásokra is. Meg kellene határozni ezekben a stratégiákban a magánszektorral való együttműködés lehetőségeit, illetve a civil szervezetekkel összhangban a mikro- és kisvállalkozások finanszírozásának támogatását. Igen hasznos lenne továbbá, ha pontos területi statisztikák állnának rendelkezésre a munkanélküliségről és a szegénységről, mivel a mezőgazdaság átalakulása – különösen az idénymunka és a részmunkaidős foglalkoztatás visszaesése révén – egyenlőtlenül sújtotta a cigány kisebbséget. A roma lakosság többsége vidéken él, és a jelentések szerint 35–40%-uk munkanélküli.[9]

A HOSSZÚ TÁVÚ HATÉKONYSÁG ÉS AZ INNOVÁCIÓ AKADÁLYAI

Bár a figyelem középpontjában ma az EU-csatlakozási tárgyalások állnak, a versenyképesség és a hatékonyság fokozásának hosszabb távú céljairól sem szabad megfeledkezni. A termelési tényezők (tőke, munkaerő, föld) és a termékek piacain még meglévő korlátozásokat, torzulásokat fel kell számolni, hogy

[8] 1997-ben ez az összeg mintegy 31,5 milliárd ECU volt.

[9] A cigány lakosság száma pontos adatok hiányában hozzávetőlegesen 700 000–800 000 főre tehető (Magyarország össznépessége 10,3 millió fő).

Magyarország teljes mértékben kiaknázhassa a mezőgazdaság számos területén meglévő komparatív előnyeit. Az állami szerveknek, azon túlmenően, hogy a magyar törvényeket és jogszabályokat egyeztetik az EU rendelkezéseivel és felkészülnek ezek megvalósítására, az új technológiák bevezetése, illetve új, vonzó termékek kifejlesztése érdekében jobban együtt kellene működniük a magánszektorral és a kutatóintézetekkel.

Termelési tényezők piaca

Földpiac. A művelhető földek tulajdonára vonatkozó jogszabályok még mindig korlátozzák a szerkezet-átalakítást és a beruházásokat a mezőgazdaságban. Az 1994-es földtörvény nem ismeri el a jogi személyek (cégek vagy szövetkezetek) földtulajdonhoz való jogát. Ezzel kiszorítják azokat a vállalatokat, amelyek képesek lennének megszilárdítani a földtulajdon-viszonyokat, és optimális méretű gazdaságokat tudnának kialakítani. A magánszemélyek birtokában lévő földterületre vonatkozó 300 hektáros korlát szintén jelentősen szűkíti a cselekvési lehetőségeket. Mivel pedig cégek nem vásárolhatnak földet, jóval gyengébb a mezőgazdasági beruházásokra késztető erő, és a korlátozás miatt a földet hitelfelvétel esetén sem használhatják fedezetül. Sőt, a korlátozás azt is megakadályozza, hogy külföldi befektetők lépjenek be a mezőgazdasági szektorba. A kormány azzal érvel, hogy a földtulajdonra vonatkozó erős korlátozásokra a piac fogyatékosságai, különösen az információhiány következtében van szükség, mivel a föld ára Magyarországon töredéke az EU-átlagnak. A külföldi tulajdon korlátozását az a félelem motiválta, hogy a külföldiek Magyarország EU-csatlakozása előtt rendkívül olcsón tudnák megvásárolni a magyar földeket.

A földek haszonbérbe, illetve bérbeadásával kapcsolatos jogszabályok igyekeznek megvédeni mind a bérbeadó, mind a bérbevevő érdekeit. A művelhető földterületekről szóló 1994. évi XV. törvény nemrégiben jóváhagyott módosítása, amely 2000-től kezdődően bevezeti a haszonbérbe adás bejelentési kötelezettségét, elsősorban azzal a céllal készült, hogy a haszonbérbe adás intézményét megalapozza, illetve megerősítse. A törvénymódosítás értelmében az egy hektárt meghaladó haszonbérbe adott területeket be kell jelenteni a területileg illetékes földhivatalnak. A föld bérbeadására vonatkozó egyéb – például a bérbeadás időtartamára, illetve felmondásának feltételeire vonatkozó – rendelkezések szintén felülvizsgálatra szorulhatnak. A földtörvény a művelhető föld bérbeadását legfeljebb tízéves időtartamra teszi lehetővé (kivéve a gyümölcsöskerteket és az újonnan betelepített erdőket). Ez viszont könnyen eltántoríthatja azokat a befektetőket, akiknél a beruházás megtérülésének ideje meghaladja a tíz évet. Szintén a földbérlethez kapcsolódik az a rendelkezés, amely szerint a földtulajdonos bizonyos természeti katasztrófák esetén a bérleti díj csökkentésével köteles a bérlő számára kártérítést biztosítani, továbbá az, hogy a bérlő egészségügyi okokra hivatkozva bármikor felmondhatja a bérleti szerződést – ez kiskaput biztosíthat egyes bérlőknek, ami méltatlanul sújtja a tulajdonost és csökkenti a bérbeadási kedvet.

A művelhető földek piaca egyelőre lanyha aktivitást mutat. Ennek egyik lehetséges oka, hogy a jelenlegi tulajdonosok az EU-csatlakozás után jóval magasabb árakra számítanak. Egy másik lehetőség, hogy a városokban (különösen Budapesten) rendelkezésre álló viszonylag több munkalehetőség következtében a kisbirtokosok már nem kénytelenek maguk megművelni földjeiket – inkább bérbeadják a nagyobb gazdaságoknak, és ezzel egészítik ki nem mezőgazdasági tevékenységből származó jövedelmüket, mintegy vagyontárgyként megtartva a földek tulajdonjogát.

A földek értékbecslésének gyakorlatát és a piaci árak szórását meg kellene vizsgálni, és lehetőleg javítani kellene rajtuk. A Phare program finanszírozásában már sor került szakmai tanácsadásra a földnyilvántartás továbbfejlesztése, az értékbecslés kérdése azonban továbbra is megoldatlan. A jelenlegi rendszer a földek minőségét az úgynevezett „aranykorona értékhez" köti. Ezt a rendszert, amely már több, mint 100 éve működik, át kellene dolgozni. Jelenleg a földtranzakciókról készülő feljegyzések nem tartalmazzák az

adott föld árát. Ennek meghatározása céljából külön felmérésekre kerül sor, a Központi Statisztikai Hivatal azonban nem hoz nyilvánosságra hivatalos árindexet.

További nehézségek forrása, hogy a szövetkezetek működését meghatározó jogszabályok akadályozzák a modern stratégiai menedzsment kialakulását. A szövetkezetek által használt föld, illetve eszközök jelentős része általában külső tulajdonosok kezében van, akik nem tagjai a szövetkezet közgyűlésének sem. A szövetkezeti tagokat a vállalkozás eredménye alapján fizetik, a többi tulajdonos pedig meghatározott összeget kap. Ez viszont állandó konfliktusforrást teremt, hiszen a különböző termelési tényezők (föld, munka, tőke) ellentétes célokat, illetve a szövetkezeti nyereség felosztását illetően eltérő elképzeléseket alakíthatnak ki.

Mezőgazdasági és élelmiszeripari hitelek. A banki finanszírozás és a mezőgazdaságnak biztosított állami támogatás finom szálakkal kapcsolódik össze. Amint azt fentebb kifejtettük, a kereskedelmi bankok által végzett agrárfinanszírozási tevékenység nagyrészt az egyes állami agrárprogramok keretében meghatározott beruházási támogatásokkal, illetve kamattámogatásokkal függ össze. Emellett többféle garanciaalap is működik, amelyekből a gazdák és a mezőgazdasági cégek hitelt igényelhetnek. Ilyen garanciaalap többek között (i) a mezőgazdasági garanciaalap, amely elsősorban a kistermelőket támogatja, illetve (ii) az agráripari hitelgarancia-alap (Agrárvállalkozói Hitelgarancia-Alap). Ezek az alapok állami kötelezettség-vállalással működnek, ezért felügyeletüket a Kincstár látja el. A hosszú távú beruházási hitelek mintegy 60%-ára vonatkozik a garancia. Bár tény, hogy a kereskedelmi bankok a fenti garanciák valamelyikét gyakran a hitelek igénybevételének feltételeként kötik ki, de a hitelek kamatai piaci kamatok, tehát nincs rajtuk támogatás.

A fenti korlátok ellenére (vagy éppen ezek következtében) a mezőgazdaság finanszírozása egyre sokoldalúbbá válik. Több bank nyújt hosszú távú mezőgazdasági hiteleket: 1997 végére az öt nagybank mindegyike 4 milliárd Ft-ot meghaladó értékben finanszírozta a mezőgazdaságot, három további bank pedig 1–4 milliárd Ft közötti összeget fordított erre a célra. Az agrárberuházási finanszírozásból a legnagyobb arányban részesedő bank a teljes piac 25%-át képviseli, a második „helyezett" pedig 14%-át. A bankoknak közvetett hasznuk származik az ügyfeleik által kapott támogatásokból és hitelekből, illetve az FVM kihelyezett képviselői[10] által készített dokumentációkból.

A kereskedelmi bankok mellett egy új, jelzálogkölcsönökre szakosodott bank is megkezdte működését. A jogi személyek földbirtoklását megtiltó törvény arra késztette a törvényhozást, hogy a bankok esetében bizonyos szempontból kivételt tegyen: a bankok a teljesítetlen jelzálogkölcsönök alapján megszerzett földterületet legfeljebb három évig birtokolhatják, de ezt követően kizárólag magánszemélyek számára értékesíthetik. 1998 márciusában kezdte meg működését az első jelzálogkölcsönökre szakosodott bank, a Földhitel és Jelzálogbank (FJB), amely földet is elfogad a hitelek fedezetéül, és tervei szerint az első évben mintegy 55 millió dollárnak megfelelő értékben biztosít majd (mezőgazdasági és egyéb) hiteleket. Jelentős mértékben segítette elő ennek az új banknak a megalakítását az a kormánydöntés, miszerint mind közvetlenül (37%-os részesedéssel), mind közvetve (a bank részvényeseinek állami érdekeltségei révén[11]) részt kíván vállalni a bank induló tőkéjéből. A magyar bankok külföldi banki kapcsolatai szintén elősegíthetik a különféle egyéb jelzálog-konstrukciók kialakulását.

A működőtőke-hitel intézménye – amely a többi közép- és kelet-európai országban a mezőgazdaság számára nem elérhető – Magyarországon a kamattámogatások és az állami garanciák eredményeként gyors tempóban bővül. 1996-ban és 1997-ben a mezőgazdasági működőtőke-hitelek névleges értéke évi 75%-kal növekedett. Az élelmiszeriparban a működőtőke-finanszírozás ugyanebben az időszakban 43, illetve 51%-kal nőtt. A nem támogatott hitelek viszonylag alacsony reálkamata valóban igen vonzó az üzleti világ számára – 1996-ban például az egy évnél hosszabb lejáratú hitelek reálkamata mintegy 4,4%, az egy évnél rö-

[10] Ezek a cégek területi szinten működnek, fő feladatuk a hitelekkel kapcsolatos dokumentumok előkészítése.

[11] A részvényesek a következők: Magyar Befektetési Bank (48,33%), Pénzügyi Központ Bank (10%), Mezőbank (3,33%), illetve Postabank (1,67%).

videbb lejáratú hiteleké pedig 3,6% volt. A támogatás a gazdálkodók számára még olcsóbbá teszi ezeket a hiteleket. A négy alapgabonára (búza, árpa, rozs, kukorica) vonatkozó állami támogatások (melyek maximális mértéke hektáronként 14 000 Ft) hasonlóan kedvező ösztönzőket teremtenek. A hitelfedezet más lehetőségeinek kialakulásával párhuzamosan ezeket a garanciákat célszerű lenne mérsékelni, a kamattámogatásokat pedig a nemkívánatos makro- és mikrogazdasági hatások elkerülése érdekében felül kellene vizsgálni.

Ezzel szemben a kistermelők számára elérhető hitelek rendszere meglehetősen fejletlen. Ennek következtében alakultak ki a mezőgazdasági finanszírozás egyéb módozatai, köztük az olyan lehetőségek iránti igény, amelyek általában Magyarországnál jóval kevésbé fejlett országokra jellemzőek. Ezek egyike például a gabonatermés előzetes megfinanszírozása, melyet üzleti vállakozások, többek között a feldolgozóüzemek kínálnak. Ez a lehetőség a kicsi, kevéssé szervezett gazdaságok számára olyan megoldást ad, amely egyrészt előzetes finanszírozást, másrészt a meghatározott mennyiségű termény ellenében a szükséges nyersanyagok biztosítását foglalja magába. Ez a gyakorlat viszont nem biztosítja a termékárak átláthatóságát.

A mezőgazdasági és élelmiszeripari finanszírozást segítő különböző támogatások valószínűleg nem lesznek összeegyeztethetők a CAP-pel, így mire Magyarország teljes jogú EU-tagországgá válik, ezeket várhatóan meg kell majd szüntetni, ugyanis hátrányos megkülönböztetést jelentenek a külföldi termékekkel szemben. A magánfinanszírozású, ágazatspecifikus garanciaalapok azonban elfogadhatónak bizonyulhatnak (legalábbis korábban az EU-ban elfogadottak voltak). A hiteltámogatási megoldások megszüntetése várhatóan drámai változást eredményez majd a mezőgazdaság finanszírozásában, hacsak a tárgyalások során nem sikerül megállapodást elérni az EU-val valamiféle csatlakozás utáni átmeneti időszakról.

Munkaerőpiac. A munkaerőpiac zökkenőmentes működését elősegítette a mezőgazdaságban dolgozók jelentős részének átáramlása a gazdaság más ágazataiba. Ez elsősorban a volt szövetkezetek és állami gazdaságok kevésbé képzett alkalmazottait és az idénymunkásokat érintette. Az átállás szokatlan gyorsasága (és az ennek eredményeként kialakult képzettebb mezőgazdasági munkaerő) lényegében magyarázatot ad az ország mezőgazdaságának gyors fejlődésére. Az elkövetkező évek egyik komoly feladata az állami és a magánszektor együttműködésének kialakítása a magas műszaki színvonalú szakmai, középiskolai és főiskolai képzés finanszírozásában. Az egyes mezőgazdasági és élelmiszeripari alágazatok terméktanácsai kiváló eszközök lehetnek a fenti együttműködés megvalósításában.

Termékpiacok: piaci eszközök és résztvevők

Az integrátorok és a feldolgozóüzemek fontos szerepet töltenek be a modern mezőgazdasági technológiák meghonosításában. Közvetítőként sokoldalú szolgáltatásokat nyújtanak a kistermelők számára, többek között a termés előfinanszírozását, a betakarítás után szállítandó termények fejében a szükséges nyersanyagok előzetes leszállítását, illetve a termékek marketingjének támogatását. Ezzel szemben a szövetkezetek a hatékony gazdálkodás elveivel össze nem egyeztethető szabályozók alapján végzik tevékenységüket (lásd fentebb), ami szerkezetátalakítási lehetőségeiket is korlátozza.

A gazdák érdekképviselete megfelelő, számos szervezet foglalkozik ezzel a feladattal. 1994-ben a német és a francia rendszerhez hasonló alapokon kezdte meg működését az új, területi hálózattal is rendelkező Mezőgazdasági Kamara. Célja a különféle gazdaságok támogatása, az információgyűjtés, illetve a mezőgazdasági politika megvalósításának elősegítése. Ezeknek a kamaráknak a működése erősen függ a kapott állami támogatástól. Teljes elszámoltathatóságukhoz arra lenne szükség, hogy minden évben alaposan átvizsgálják tevékenységüket, illetve – pénzügyi és működési szempontból – könyvelésüket.

A Budapesti Árutőzsdének (BÁ) szintén fontos szerepe van. A világ más árutőzsdéihez hasonlóan a BÁ is diverzifikálódott, és a mezőgazdasági árucikkek mellett megjelentek a származékos pénzügyi termékek is. Ezt a változást jelzi a tőzsde összforgalmának alakulása is (1996-ban a budapesti árutőzsde összforgalmát tekintve a 22. legnagyobb volt a világon). Bár a származékos pénzügyi termékek térnyerése némileg elhomályosítja a mezőgazdasági terményeket, a piac gabonarészlege bővülést mutat: 1997-ben 217 844 opciós üzletet kötöttek, ami Magyarország gabonatermésének egyharmadát teszi ki. A legkeresettebb cikk az étkezési búza, ezt követi a kukorica és a takarmánybúza. A szállítások volumene a korábbi évekhez képest csökkent, ami azt mutatja, hogy a felhasználók egyre inkább spekulációs eszköznek (illetőleg a kockázatcsere eszközének) tekintik a piacot, és nem a termékek forgalmazására (és tényleges leszállítására) használják.

A piac bővülése – miközben a párizsi és a londoni tőzsde az opciós ügyletek túléléséért küzd – több tényező együttes hatásának köszönhető: egyrészt a magyar kormány liberális gazdaságpolitikájának a külföldi gabonakereskedők nagyarányú részvételével fémjelzett, igen életképes kereskedelmi ágazat megjelenésének, valamint annak, hogy az „integrátorok" a piacot a gabonák árának megállapítására használják.[12] Az előrelépés ellenére azonban a külkereskedelmi tevékenységbe való állami beavatkozás (például az exportengedélyek kiadásával) még mindig károsan befolyásolhatja a piac későbbi fejlődését. 1998 tavaszán és nyarán például a búzaexportlicenc kiadására váró raktárkészlet következtében jelentős csökkenés következett be az exportban, méghozzá különösen rosszkor, hiszen a világpiaci árak éppen gyors visszaesésben voltak.

Fontos lenne továbbá a közraktározási és közraktárjegy-rendszer fejlesztése, mivel ez rugalmasabb piacraviteli lehetőségeket kínál a gazdáknak (azaz tárolhatják, és később is eladhatják terményeiket, nem pedig rögtön az aratás után), és a bankoknak is stabilabb fedezetet biztosít. Erre két, 1994-ben, illetve 1995-ben bevezetett törvény[13] teremtette meg a lehetőséget. A közraktározási rendszerre vonatkozó törvényi keretekből azonban egyelőre hiányzik egy igen fontos elem, méghozzá a teljesítési garanciák biztosítása. Mivel erre egyelőre nincs lehetőség, a kormány a tőkeállománnyal kapcsolatban szabott igen magas követelményt, amely viszont csökkentette a magánszektor érdeklődését az üzletág iránt. Ennek következményeként jelenleg mindössze három állami cég van jelen ezen a piacon. Mivel az EU a minisztertanácsi döntések végrehajtását a magánszektortól (és nem az állami szektortól) várja el, az elkövetkező években fontos lenne támogatni a raktári fogadási rendszer fejlesztését és a raktározási tevékenység privatizációját.

Mind a magánkereskedők, mind a BÁ jelentős érdeklődésére tarthat számot egy közép-európai piaci csomópont kialakítása a Dunaparti országokban. Ez a csomópont Magyarország számára jelentős előnyöket biztosítana, mivel várhatóan a külső országokba irányuló gabonaexportot is fellendítené. Folyik a kapcsolatok kialakítása a BÁ és az alakulófélben lévő román tőzsdék között, hogy a Duna és a Fekete-tenger vidéke a Mississippi-hez és a Mexikói-öbölhöz, a Rajnához és Rotterdamhoz, illetve a Plata-vidékhez hasonló nemzetközileg elismert referenciaponttá válhasson. Ha Magyarország és Románia kétoldalú megállapodást tudna kötni a folyami gabonaszállítással kapcsolatos ki- és berakodási korlátozások feloldásáról, akkor a szállítási költségek drasztikusan csökkenhetnének, és jelentősen felgyorsulna a Duna folyami szakaszán, illetve a Duna-delta mellett működő gabonaszállítási végpontok tevékenységének fejlődése.[14]

A közép- és kelet-európai országok közül Magyarország az egyetlen, ahol a magánszektor minden alágazatban képviselteti magát az adott ágazat terméktanácsában. 1991 óta több, mint 30 terméktanács alakult, amelyeknek komoly szerepük volt abban, hogy a kormány számára lehetővé vált a magánszektor pontos tájékoztatása, s ezzel párhuzamosan a kormány is megismerheti a gazdák, a nagykereskedők és az üzleti társadalom többi szereplőjének véleményét.

[12] Meg kell jegyeznünk, hogy a BÁ tagja a gabonák terméktanácsának, ami rámutat arra, hogy a magánszektor jól tudja, mennyire hasznosak ezek a tanácsok a piacraviteli technikák fejlesztése és az állami hivatalokkal folytatott párbeszéd szempontjából. Ez a fajta [illegible] teljes mértékben összhangban van azzal, amit az EU a magánszektortól az EU-stratégiák megvalósítása terén vár. Ebben a tekintetben Magyarország láthatóan előbbre tart a többi közép- és kelet-európai országnál.

[13] Az 1994-es tőzsdetörvény, illetve a nyilvános raktárakról szóló 1995-ös törvény.

[14] A Világbank a román kormánnyal együttműködve programot indított két hatalmas gabonaterminál építésére, Constanca kikötőjének szabadterületén. Az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD) ugyanitt korábban már finanszírozta egy gabonaterminál építését.

A terméktanácsok szerepkörét azonban pontosítani kellene, és nem kellene beleavatkozniuk az árak megállapításába, illetve a piacok működésébe. A tejterméktanács példája ebből a szempontból igen tanulságos. Ez a tanács abban segít tagjainak, hogy állami támogatásra még jogosító szinten tudják megadni a tejüzemek felé árajánlataikat. Az egyes tejüzemeknek nincs más választásuk, mint elfogadni ezt a szabott árat. Hasonló módon, ha a tejterméktanács intervenciós alapot hozna létre, ezzel jelentősen beleavatkozna a piac működésébe, és egyéb piaci támogatások előtt nyitna lehetőséget, miközben a viszonylag magas szabott ár csökkenti a magyar tejtermékek versenyképességét.[15]

Ezzel szemben a terméktanácsok igen hasznos szerepet tölthetnének be, ha segítenék a gazdákat a szállítási és a minőségi követelményekkel kapcsolatos megállapodások kötésében, illetve a vitás kérdések rendezésében (ez különösen a cukoriparban lenne ésszerű, ahol rengeteg a piaci résztvevő). További fontos szerepük lehetne a cégek minőségellenőrzésének feljavításában, és együttműködve az állami és magánszervezetekkel, a képzés javítása, illetve új technikák kifejlesztése terén. A Központi Élelmiszeripari Kutató Intézettel (KÉKI) való együttműködés például felválthatná a jelenlegi egyedi, összehangolatlan, cégszintű akciókat a mezőgazdasági és élelmiszeripari láncok minőségellenőrzésénél.

Az állami intézmények szerepe a hatékonyság javításában és az EU-előírások betartatásában

Az állami intézményeknek támogatniuk kellene a nagyobb költséghatékonyságra, fejlett marketingmódszerekre törekvő, az EU-jogszabályok betartatását szem előtt tartó vállalkozásokat. Ahhoz, hogy az EU által finanszírozott, 2000 januárban megkezdődött csatlakozás előtti programra megfelelően felkészüljön az ország, a kormánynak sikeresen be kellene fejeznie az EU harmonizációs programját. Ez felöleli a piaci támogatás intézményeinek korszerűsítését, a mezőgazdasági statisztikák pontosítását, nagykereskedelmi referenciapiacok kialakítását a CAP adaptálásának megkönnyítése céljából. Továbbá a minőségellenőrzés, fogyasztóvédelem, környezetvédelem és vámügyintézés témaköreit. Az acquis communautaire átvétele azonban nem akadályozhatja meg az állami intézményeket abban, hogy továbbra is támogassák a magánszektort a mezőgazdasági és élelmiszeripari láncok termelési és marketingteljesítményének javításában.

A törvényeknek és a szabályozóknak az acquis-hoz igazítása kielégítően halad[16], sőt, több szempontból is teljesnek tekinthető. Az új, összehangolt jogszabályok betarttatásához azonban országos programot kellene felvázolni, és megvalósítani. Ebben szerepelnie kellene a törvénykezés egyes területeire vonatkozó céloknak, a megvalósító szervezetekre vonatkozó javaslatoknak, valamint a szükséges emberi és pénzügyi erőforrásokra vonatkozó becsléseknek[17]. A nemzeti EU-jogharmonizációs program kialakítására vonatkozó javaslatainkat a 9.1. szövegkeret tartalmazza.

A kormánynak a fentiek mellett magánkézbe kellene adnia a magkereskedő cégeket. A (monopolhelyzetet nem élvező) állami magkereskedőknek megvannak a maguk szakterületei, de nem rendelkeznek kutatási kapacitással és továbbra is több szállal kötődnek a magyarországi kutatóintézetekhez. A kutatóintézetek által bemutatott új fajták nem váltották be a külföldi és a belföldi piac hozzájuk fűzött reményeit, és az összes magkereskedő rendszeresen veszteségekről számol be. Ennek láthatóan két fő oka van: (i) nem tudnak hozzájutni a külföldi génállományhoz, illetve magánkutatói kapacitáshoz, (ii) nincsenek kereskedelmi kapcsolataik a piaccal, melyeken keresztül beszerezhetnék ezeket.

[15] A terméktanács a sajt exporttámogatásának növelését kérte a kormánytól, hogy a tagok jobb esélyekkel értékesítsék az egyre növekvő tejpor-, vaj- és sajtkészleteket. Az EU-ban néhány évvel ezelőtt hasonló helyzet alakult ki, melynek végeredménye a tejtermelési kvóták bevezetése lett.

[16] Hozzávetőleges számítások szerint 1998 márciusára az élelmiszeripari és mezőgazdasági jogharmonizáció a joganyag 85%-ánál teljesnek tekinthető.

[17] Ezen a téren 1998 márciusa óta nem készült áttekintésre alkalmas, átfogó terv.

Piacszerzési stratégiák kialakítása

A magánszektor, az állami intézmények és az egyetemek együttműködésének eredményeként csúcstechnológiát képviselő berendezések, eljárások, piacszerzési (marketing) technikák kerülhetnek be Magyarországra. A modern kiskereskedelem már meg is jelent az országban: a 90-es évek elején hatalmas szuper- és hipermarketláncok léptek be a magyar piacra, az élelmiszeripari vállalkozók pedig már tisztában vannak a kiskereskedelem igényeivel. Mindazonáltal az EU-csatlakozást követően az élelmiszerek unión belüli kereskedelmére semmilyen korlátozás nem vonatkozik majd, ezért a magyar élelmiszer-feldolgozók még a mostaninál is proaktívabb stratégiára fognak kényszerülni. Létfontosságú lesz az innovatív megoldások állandó keresése különféle kutatások és műszaki fejlesztés, illetve marketing-stratégiák révén. Meg kell sokszorozódniuk a vállalatokkal, kutatóközpontokkal, új termékek, csomagolási és feldolgozási eljárások bevezetésére kötött szerződések számának. A terméktanácsok úgy járulhatnának hozzá ehhez a folyamathoz, ha vezető- és szakmunkásképzési programokat indítanának a különböző műszaki, jogi (EU-szabályozók), gazdasági és üzleti témákban.

Új termékek és technológiák az állami intézmények, egyetemek, kutatóközpontok és a magánszektor szorosabb együttműködése révén alakulhatnak ki. A termékek közötti különbségtétel mértéke – az 1998-as Magyar Élelmiszer-katalógus alapján ítélve – egyelőre meglehetősen csekély. Az élelmiszer-feldolgozó vállalatok továbbra is egymástól alig megkülönböztethető konzerveket, illetve fagyasztott termékeket állítanak elő, versenyelőnyüket pedig kizárólag költséghatékonyságuk adja. Amikor Magyarországon is bevezetik a CAP árakat, ez az árelőny nagyrészt meg fog szűnni, és sokkal inkább a marketing tényezők együttese (termék, ár, kiskereskedelmi csatornák) határozza majd meg a piaci viszonyokat. A felzárkózást erőteljesen segíti majd a hatalmas külföldi cégek szerepvállalása a magyar élelmiszeriparban. A külföldi kutató-fejlesztőkapacitást elérni nem képes kis- és középvállalkozások számára azonban a hosszú távú túlélés szempontjából létfontosságúvá válnak az élelmiszeripari főiskolákkal, illetve kutatóközpontokkal kialakított kapcsolatok. Ez utóbbiak korszerűsítése (itt például a KÉKI laboratóriumaira, illetve berendezéseire gondolunk), valamint a terméktanácsok és az egyéni vállalkozások fejlesztése fontos szerephez juthat az elkövetkező évek során.

9.1. keret: Útmutató a nemzeti EU-jogharmonizációs program megvalósításához

A nemzeti EU-jogharmonizációs programnak elő kellene segítenie, hogy mind a magánszektor, mind az állami szektor alkalmazkodni tudjon az acquis communautaire-hez. A program főbb elemei a következők lehetnének (az alábbi felsorolás csak jelzésértékűen említi meg a teendőket):

- az egyes terméktanácsokkal közösen kialakított nyílt információs program;
- együttműködési program a magánszektor és az állami szektor között, beleértve néhány állami tevékenység külső kezelésbe adását, melyet vagy a magánszektor hajthatna végre, vagy az állam, együttműködve az EU, illetve a többi csatlakozni kívánó ország hasonló területen működő állami szervezeteivel;
- az állami intézmények szerkezetátalakításának befejezésére vonatkozó terv, amely felölelné a fogyasztóvédelem, az állat- és növényvédelem, a mezőgazdasági kutatás és bővítés, a határvédelem, a gazdaságok nyilvántartása, a piaci információk, a piac alágazatokra lebontott szerveződése és a piaci intervenció kérdéseit. A szerkezetátalakítási tervnek emellett az irodák és laboratóriumok elhelyezésével kapcsolatos kérdéseket is meg kellene válaszolnia (többek között új szervezet létrehozása, egyesülés, illetve bezárás esetén);
- részletes képzési program a jelenlegi személyzet számára minden szakterületen, valamint munkatárscsere-program megvalósítása Magyarország és az EU intézményei között. A képzési programot nem kizárólag közalkalmazottakra kellene kidolgozni, hanem a terméktanácsokkal együttműködésben a magánszektor különböző igényeit is figyelembe kellene venni;
- munkaerőfelvételi program az átalakított állami intézményeknél (különös tekintettel azokra a területekre, ahol az acquis communautaire következtében új, eddig ismeretlen tevékenységet kell majd végezni); valamint
- beruházási program a minőségellenőrzés színvonalának javítására és új élelmiszerfeldolgozási technológiák bevezetésére, amelyek jobb minőséget és a környezet magasabb fokú megóvását teszik lehetővé. Ennek a programnak két főbb összetevője lenne: a magánszektor legfontosabb teendőinek finanszírozása az új jogszabályi keretek működtetése terén (pl. ötéves lejáratú hitelekkel), illetve az átalakított állami intézmények finanszírozása az irodai berendezések, információs hálózatok, laboratóriumi épületek és berendezések stb. beszerzésének támogatása érdekében.

ÖSSZEGZÉS ÉS AJÁNLÁSOK

A teljes árfelszabadítás, a sikeres privatizáció, az ágazatban foglalkoztatott munkaerő arányának gyors csökkenése, valamint az EU-átlaggal összemérhető termelékenységi mutatók a mezőgazdaság és az élelmiszeripar jelentős eredményei. A csatlakozási folyamat előrehaladásával mindazonáltal Magyarországnak további stratégiai módosításokat kellene végeznie az acquis communautaire teljes körű megvalósításához és a termelékenység további fokozásához.

A támogatási programokat jelentősen felül kellene vizsgálni, egyrészt a jelenleg is érvényben lévő egyezmények (WTO) betartása, másrészt a CAP-kompatibilitás érdekében. 2001-re az exporttámogatásokat jelentős mértékben csökkenteni kellene; a hiteltámogatást pedig, amely (a gyakorlatban) az összes mezőgazdasági célú hitelre kiterjed, a csatlakozás időpontjáig meg kellene szüntetni. A kormánynak emellett még a csatlakozás előtt változtatnia kellene a garantált árak megállapításának jelenlegi (költségszinten alapuló) módszerén, amely nem segíti a piaci viszonyokhoz való alkalmazkodást és a világpiaci árak csökkenésének idején elviselhetetlen költségvetési terhekhez vezethet. Hasonló okokból a kormánynak ellenállást kellene kifejtenie azzal a nyomással szemben, amely a garantált árakat az EU jelenlegi intervenciós árszintjére szeretné emelni – az EU intervenciós árai ugyanis a közeljövőben csökkenni fognak.

Még abban az esetben is, ha az EU intervenciós árai jelentős mértékben csökkennének, a gabonafélék magyarországi termelői ára mindenképpen nőni fog. Ez viszont magasabb költségeket eredményez majd a sertés- és baromfitenyésztőknél, és növelni fogja az exportálható gabonatöbbletet. A versenyképesség javítása és a logisztikai akadályok megszüntetése döntő fontosságú lesz az exportképesség megőrzése szempontjából.

Magyarország már eddig is nagy utat tett meg a törvények és a jogszabályok EU-normákhoz való igazításában. Mindemellett külön akciótervet kellene kidolgozni és végrehajtani az új jogszabályi keretek alkalmazására és betartatására. Ennek a tervnek többek között tartalmaznia kellene a nagyközönség számára készülő információs kampány fobb pontjait, a munkatársak továbbképzését célzó programot, az állam fogyasztóvédelmi, állat- és növényvédelmi, mezőgazdasági kutatási, határvédelmi, agrárgazdaság-nyilvántartó, piaci információs, illetve piaci beavatkozást végző szervezeteinek szerkezetátalakítására vonatkozó terveit, valamint egy beruházási programot. Bár a terv megvalósításához elengedhetetlenek lesznek a csatlakozást megelőzően az EU-tól kapott erőforrások, a kormánynak reális tervet kellene kidolgoznia, és a finanszírozást részben magára kellene vállalnia.

A tárgyalások előkészítésének azonban nem szabad elhomályosítania a jobb hatékonyságra és a növekedésre vonatkozó hosszú távú célokat. Ezek eléréséhez a kormánynak meg kellene szüntetnie a földpiacot még mindig érintő jogi akadályokat, amelyek korlátozzák a szerkezetátalakítás és a beruházás lehetőségeit. Szükség lenne a vetőmagkereskedelem privatizációjára is, hogy ezek a cégek hozzájuthassanak a külföldi génállományhoz és jövedelmezővé válhassanak. Mindezek mellett célszerű lenne, ha a kormány tovább javítaná a mezőgazdasági termékek piacra dobását és exportját segítő jelenlegi intézmények (Budapesti Árutőzsde, raktári fogadási rendszer, terméktanácsok) működését. Végül pedig, a kormánynak az újabb technológiák kialakítása, illetve vonzó termékek kifejlesztése érdekében együtt kellene működnie a magánszektorral és a kutatóintézetekkel.

10. KÖRNYEZETVÉDELEM

ÁTTEKINTÉS, KÖLTSÉGBECSLÉSEK

Magyarország uniós csatlakozásának feltétele, hogy elfogadja és megvalósítsa az EU teljes joganyagát és szabványait, az úgynevezett acquis communautaire-t. A környezetvédelem – egyéb átfogó célkitűzésekkel, például a szociális védelemmel ellentétben – az acquis egyik lefektetett alapelve, amelyre mintegy 70 EU-direktíva, valamint számos „segéddirektíva" és szabályozó vonatkozik.

Az EU tudatában van annak, hogy a környezetvédelmi követelmények teljesítéséhez igen komoly beruházásokra lesz szükség, ezért a csatlakozás előtt sem Magyarország, sem a többi csatlakozni kívánó ország nem lesz képes ezeknek teljes mértékben megfelelni. Bár Magyarország később mindenképpen végrehajtaná ezeket a beruházásokat, a csatlakozás egyértelműen felgyorsítja a folyamatot, csökkentve a rugalmas alkalmazkodás lehetőségeit. Az Európai Bizottság egyes környezetvédelmi direktívák esetében arra számít, hogy az átmenet időszaka hosszú lesz, és az egyes országok saját gazdasági lehetőségeiken belül maguk oldják meg és rangsorolják saját problémáikat.

A környezetvédelem területén nagy feladatok állnak Magyarország előtt. Először is, a beruházások haszna csak igen hosszú távon jelentkezik, a költségek azonban most azonnal érinteni fognak minden magyar háztartást. Rövid távon tehát a környezetvédelmi beruházások gyakorlatilag az EU-csatlakozásért fizetendő árnak tekinthetők. Szükség lehet egy közcélú tudatformáló kampányra is, amely elősegítené, hogy a társadalom megértéssel viselhesse a költségeket. Másodszor, nem biztos, hogy Magyarország számára is ugyanannyira fontosak az EU-direktívák – és különösen a határokon átívelő környezetvédelmi hatásokat érintő direktívák – követelményei. Az igazi feladatot most azoknak a környezetvédelmi lépéseknek a kidolgozása jelenti, amelyek egyszerre hoznak nemzetközi és belföldi eredményeket, ahol pedig ez nem lehetséges, ott világosan fel kellene vázolni a kompromisszumokat.

A költségek egy részét, elsősorban is a megfigyelést, a szabályok betartatását és a jelentési rendszert biztosító intézményi keretek és eljárások módosításával kapcsolatos kiadásokat az állami szektor viseli majd. A kiadások másik része főként a magánszektorban jelentkezik – ilyen költségek kapcsolódnak például az ipari szennyezést szabályozó direktívához. Más (például a közlekedés vagy a lakások fűtése során keletkező szennyezéssel kapcsolatos) direktívák költségeit a fogyasztók közvetlenül viselik majd. A költségek harmadik, a beruházási kiadások legnagyobb részét kitevő részét pedig minden bizonnyal az önkormányzatoknak, a céggé alakított önkormányzati szervezeteknek, illetve az önkormányzatok és magáncégek közös tulajdonában lévő közművállalatoknak kell viselniük. Ebbe a kategóriába tartozik például a városi szennyvízzel, illetve szilárd hulladékkal kapcsolatos szabályozás.

A költségek összegzését követően a jelen fejezet áttekinti az alkalmazkodás főbb kérdéseit a környezetvédelem egyes ágazataiban, méghozzá elsősorban az intézményi keretek, a beruházások lehető leghatékonyabb kezelése, valamint az intézkedések közszolgálati díjvonzatai szempontjából. A fejezet végén pedig stratégiai ajánlások találhatók.

Egy nemrégiben készült tanulmány[1] szerint ha Magyarország nem változtatna a környezetvédelmi kiadások jelenlegi szintjén (a GDP 1%-a, plusz 0,6% a működtetési költségekre), és a GDP évente 3–4%-kal nőne, akkor az ország 2010-re érné el a teljes összhangot az EU rendelkezéseivel. Ilyen körülmények között 8 éves átmeneti időszakra lenne szükség, feltéve, hogy a csatlakozásra 2002-ben kerül sor.

Ez a becslés azonban két okból is túlságosan optimistának tűnik. Egyrészt, a költségek között nem tünteti fel az új beruházások működtetésének és karbantartásának költségeit, amelyek pedig rendkívül magasak lehetnek. Egy nemrégiben készült lengyelországi tanulmány[2] szerint a környezetvédelem összes ágazatát tekintve a működtetési és karbantartási költségek éves szintre lebontva a megfeleléshez szükséges pótlólagos beruházások összegének 10%-át, egyes ágazatokban, illetve alágazatokban pedig akár 50%-át is elérhetik. Másrészt a beruházásokkal kapcsolatos számítások nem tételeznek fel változást az egy főre eső erőforrásigényben, illetve környezetszennyezésben – holott az árak és a jövedelemszintek változása következtében valószínűleg mindkét tényező változni fog (egyes mutatók csökkennek, mások pedig növekszenek).

Számos tanulmány igyekezett már felmérni, hogy az EU környezetvédelmi direktíváinak megvalósítása milyen költségekkel jár Magyarország számára. Ezek a költségek az állami és a magánszféra által erre a célra jelenleg fordított 1,6%-on felül értendők. Ágazatonkénti lebontásukat a 10.1. táblázat tartalmazza.

10.1. táblázat: Az EU környezetvédelmi direktíváinak megvalósítási költsége (nem számítva az ipari szennyezést, az intézményi változások és a mezőgazdasági szennyezés csökkentésének költségeit)

Ágazat	Beruházási költségek				Éves költségek*							
	Összesen		Tőke		Műk. és karb.		Összesen évente		Összes tőke/év		Az 1997-es GDP %-ában	
	M ECU		M ECU		M ECU		M ECU		ECU			
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Nagytávolságú légszennyezés	218	618	21	58	39	111	60	169	6	16	0,1	0,4
Szennyvíztisztítás	2 100	4 300	198	406	158	200	356	606	34	58	0,8	1,4
Hulladékkezelés	1 800	4 400	170	415	150	750	320	1 165	31	112	0,7	2,7
Összesen	**4 118**	**9 318**	**389**	**880**	**347**	**1 1061**	**736**	**1 940**	**70**	**186**	**1,7**	**4,5**
Az állami szektor költsége (%)	95%	93%	95%	93%	89%	90%	92%	91%	92%	91%		

Megjegyzések:

* Az adatok feltételezik, hogy a beruházások időbeni eloszlása 20 éven át egyenletes, a diszkontálási ráta pedig 6,5%.

** A szennyvíztisztítás és a hulladékkezelés költségeinek 100%-át tartalmazza. Egyes önkormányzatoknál ezen költségek egy részét magánbefektetők vagy a fogyasztók viselik.

Forrás: IFO tanácsadók; Kerekes és Kiss (1998); MERP (1998); Vízügyi Kutató Tanács (Egyesült Királyság, 1993); a Világbank becslései.

[1] Kerekes és Kiss (1998).

[2] Világbank (1999).

[3] A nagytávolságú légszennyezés esetében a fenti számítások a szükségesnek tartott 4 000 MW energiatermelési többletkapacitást feltételezik. A becsült „maximum" érték azt feltételezi, hogy a fenti kapacitást teljes egészében széntüzeléssel állítják elő, és a szennyezést csökkentő berendezések beszerelésének 1 000 MW-ra jutó költsége SOx esetében 150 milló USD, NOx esetében pedig 20 millió USD. A „minimum" érték azt feltételezi, hogy az új kapacitás felét gáztüzeléssel valósítják meg, amely esetében nincs szükség további környezetvédelmi kiadásokra, a kapacitás másik felének 1 000 MW-ra jutó költsége pedig mind SOx, mind NOx esetében 120 millió USD lesz. A számítások mindegyike feltételezi, hogy az éves működtetési és karbantartási költség az egy évre vetített beruházási költség 1,9-szerese. Az ivóvíz olyan kis beruházást igényel, hogy ezt a táblázat nem tünteti fel. A szennyvízzel kapcsolatos költségek a szennyvíz összegyűjtésének, tisztításának és a keletkező zagy tározási költségeit tartalmazzák. Itt a „minimum" becslés a brit Szennyvízkutató Tanács adatai alapján készült, és nem tartalmazza a tápanyagkivonás, illetve a zagytározás költségeit. A „maximum" becslés a MERP 1998-as adatain alapul, és tartalmazza a zagytározás költségeit, bár a tápanyagkivonással kapcsolatos feltételezés nem egyértelmű. A hulladék esetében a minimumra vonatkozó becslés Kerekes és Kiss (1998) munkájából származik, és kizárólag a hulladékfeltöltés költségeit tartalmazza. A „legfeljebb" becslés pedig ebben az esetben az IFO tanácsadóitól származik, és egyéb feladatok, például az újrafeldolgozás és komposztálás költségeit is tartalmazza, a szemétégetés költségeit azonban nem.

Fontos megjegyeznünk, hogy a fenti becslések a mai helyzetből kiindulva, a teljes megfelelés állapotának elérésére vonatkoznak. Nem veszik számításba azokat a kiadásokat, amelyeket Magyarország egyébként is erre szánt volna, sem a beruházások esetleges egészségügyi, életszínvonalbeli és gazdasági előnyeit. Nem terjednek ki továbbá azokra a megtakarítási lehetőségekre, amelyek az egyes folyamatok javításával, a hulladék-kibocsátás csökkentésével, illetve a szemétdíjak emelésén keresztül megvalósított magatartásbeli változásokkal lennének elérhetők. Végül pedig azokat a költségcsökkentési lehetőségeket sem veszik figyelembe, amelyek a beruházások időtávját növelik, akár a lehető legalacsonyabb költségű műszaki megoldások alkalmazásával, akár a beruházások szakaszos végrehajtásával.

A DIREKTÍVÁK MEGVALÓSÍTÁSÁNAK KIZÁRÓLAG AZ ÁLLAMI SZEKTORRA ESŐ KÖLTSÉGEI

Az EU-szabályozók többsége az állam irányító szerveinek struktúrájában, eljárásaiban és tevékenységében igényel változtatást – sőt, a direktívák jelentős része kizárólag ilyen változtatásokat tesz szükségessé. A környezetvédelem minden területén a megvalósítás alapvető feltétele, hogy a kormány ésszerű stratégiákat tudjon kidolgozni, betarttassa a törvényeket és figyelemmel kísérje az előrehaladást. Az Európai Bizottság 1997-es, „Vélemény Magyarország EU-csatlakozási kérelméről" című anyaga egyelőre elégtelennek találta a környezetvédelemmel kapcsolatos intézményi előkészületeket.

Jobb összehangolásra lenne szükség az e területen működő országos és területi intézmények között. A környezetvédelmi hivatalok szétforgácsolódtak, így még azokat a kérdéseket is igen nehéz szabályozni, amelyek egyetlen természeti közegre vonatkoznak. Emellett tény, hogy a környezetvédelmi politika irányvonala az egyes közegek egyesítése felé mutat, ehhez viszont át kellene alakítani az egyes intézmények szerepkörét, nagyobb pénzügyi és emberi erőforrásokra van szükség, és ez a kormány komoly elkötelezettségét is igényli.

Az intézményrendszer átalakításának közvetlen pénzügyi kihatásai minden bizonnyal csekélyek lesznek. Más országok tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy az intézményi változtatások jelentős és kitartó erőfeszítéseket igényelnek, a szükséges kapacitás kiépítése pedig évekig is tarthat.

A DIREKTÍVÁK MEGVALÓSÍTÁSÁNAK ELSŐSORBAN A MAGÁNSZEKTORRA ESŐ KÖLTSÉGEI

A belföldi piac

Az EU-nak a csatlakozásról szóló 1995-ös Fehér Könyve meghatározza azokat a főbb intézkedéseket a belföldi piaccal kapcsolatban, amelyeket minden országnak végre kell hajtania a csatlakozás előtt. Ezek az intézkedések az áruk és szolgáltatások szabad mozgását (melyek közül a környezetvédelem területére a vegyi anyagok tartoznak), a hulladékkezelést, valamint a légszennyezés enyhítését (beleértve az üzemanyagok összetételének szabályozását) és a radioaktív szennyezés csökkentését ölelik fel.

Magyarországnak a csatlakozás időpontjáig végre kell hajtania a Fehér Könyv minden előírását, így választási lehetőségei stratégiai szempontból meglehetősen szűkre szabottak. A konkrét termékekhez (például vegyi anyagokhoz) kötődő előírások megvalósítása (az intézmények korszerűsítésével kapcsolatos kiadásokat leszámítva) az állami szektorban viszonylag kevés közvetlen költséget eredményez. A termelők és a fogyasztók általánosságban minden bizonnyal örömmel fogadják majd a változásokat, mert ezek megkönnyítik számukra a hozzáférést az EU belső piacához. Az igazi nehézséget a hulladékokra vonatkozó direktíva megvalósítása jelenti majd, melyre az alábbiakban még visszatérünk.

Ipari szennyezés

Az EU jogszabályi követelményei. Az EU számos szabályozót dolgozott ki az ipari szennyezés korlátozására. Magyarország szempontjából a legfontosabb ezek közül az 1996-os integrált szennyezésmegelőzési és -csökkentési direktíva (IPPC), amely az ipari környezetszennyezés kérdését egészében tárgyalja, tehát nem bontja le egyes közegekre (pl. levegő- vagy vízszennyezés). Az IPPC szabályozói a következő iparágakra vonatkoznak: energiatermelés, fémtermelés és -feldolgozás, ásványi és vegyianyag-termelés és -feldolgozás, hulladékkezelés, papíripar, textilipar, élelmiszer-feldolgozás, valamint az élőállat-tenyésztéssel kapcsolatos tevékenység. Az IPPC direktíva jelenleg (néhány kivétellel) nem érinti a kis- és középvállalkozásokat, és ez a helyzet a közeljövőben várhatóan nem fog megváltozni.

A megfelelés kérdései. Magyarország 50 000 ipari szennyezési góca közül mintegy 4-500 esik közvetlenül az IPPC megvalósítását célzó új jogszabályok hatálya alá. A Nemzeti Környezetvédelmi Program az úgynevezett „feldolgozóipart" (vegyi anyagok termelése, gépipar, élelmiszeripar, világítástechnika) jelöli meg a problémák fő forrásául. Ezek közül a hozzáadott érték szempontjából a legfontosabbak (csökkenő sorrendben) a gépipar, az élelmiszeripar és a vegyianyagok termelése.

Az EU-tagállamok tapasztalatai azt sugallják, hogy – feltéve, hogy a jogszabályok a szennyezés csökkentését és a beruházások menetrendjét tekintve elegendő rugalmasságot biztosítanak – a magánszektor egy normál befektetési cikluson belül képes felvenni az EU-normákhoz való alkalmazkodás költségeit.

A jövővel kapcsolatban azonban a legjelentősebb aggályokat nem az okozza, hogy a cégek esetleg nehezen tudják majd megvalósítani az IPPC-t, hiszen legtöbbjük külföldi többségi tulajdonban lévő nagyvállalat. Sokkal aggasztóbb az, hogy a többi környezetvédelmi szabály, illetve betartatásuk jobb hatékonysága komoly terhet ró a kis- és középvállalkozásokra.

Nagytávolságú légszennyezés

Az EU jogszabályi követelményei. A nagytávolságú légszennyezés szempontjából jelentőséggel bíró állandó kibocsátási forrásokkal kapcsolatos szabályozókat a tüzeléssel működő nagy erőművekről szóló 1998-as direktíva, illetve a légszennyezéssel kapcsolatos direktívák tartalmazzák. Ezek a szabályozók az új és a meglévő szemétégető művek által kibocsátott szennyezéssel is foglalkoznak. A nagytüzelésű erőművekről szóló direktíva hatálya alá az 50 MW-ot elérő hőbeviteli igényű erőművek tartoznak, célja az SO_2- és NO_x-, illetve szilárdrészecske-kibocsátás csökkentése országos célkitűzések, valamint az egyes erőművekre vonatkozó konkrét határértékek megadásával. Az EU tervei között szerepel a szabványok szigorítása, amely egyrészt jelentős beruházási többletköltséget igényel majd, másrészt óriási mértékben megnöveli majd a működtetési költségeket.

A megfelelés kérdései. Az országos hálózat, a stratégiai tervezés, az elosztás, a nagykereskedelem és az import/export jelenleg a korábbi állami monopólium, az MVM Rt. kezében van. Ennek következtében az energiatermelő piacot ma uraló külföldi cégekre hárul a direktíváknak való megfelelés terhe. A jelenlegi magyarországi stratégia az erőművek mintegy egyharmadának felújítását, illetve lecserelését irányozza elő. Amennyiben az energiafogyasztás az elkövetkező 15 évben évente körülbelül 2%-kal emelkedik, akkor 2010-re összesen mintegy 4 000 MW további energiatermelő kapacitásra lesz szükség.[4]

A 2000 után kiépülő energiatermelő kapacitásra vonatkozó EU-szabványoknak Magyarország mintegy 218 millió ECU beruházási költséggel felelhet meg – akkor, ha a kapacitás felét gáztüzelésű, felét széntüzelésű erőművekkel teremti meg, és a műszaki költségek a terveknek megfelelően alakulnak. Ezzel szem-

[4] Ez az előrejelzés nem veszi figyelembe a megújuló energiaforrásokra való esetleges átállást, sem a jövőben esetleg bevezetendő keresletoldali piaci irányítást.

ben viszont, ha az új kapacitás teljes egészében széntüzeléssel valósul meg, a műszaki költségek pedig a jelenlegi szinten maradnak, akkor a költségek mintegy 618 millió ECU-re emelkedhetnek. A fenti becslések más közép- és kelet-európai országokban megfigyelt tényezőkön alapulnak. A működtetési és karbantartási költségek igen magasak: átlagosan az egy évre vetített beruházási költség 1,9-szeresét érik el.

Az Energiaügyi Minisztérium becslései szerint az állandó légszennyezési gócokkal kapcsolatos EU-követelmények kielégítésének teljes költsége 2006-ig 1,2 milliárd ECU-t tesz ki. Ebbe azonban a minisztérium beleszámította az energiakereskedelmi rendszer kiépítésének, a kapcsolt üzemmód fokozatos bevezetésének, valamint az IPPC-nek az energiatermelésen kívüli ágazatokra vonatkozó „elérhető legjobb műszaki megoldás" (BAT, Best Available Technique) követelményének költségeit is. Kerekes és Kiss szerint[5] az energiatermelő ágazat EU-kompatibilitásának biztosítása összesen 1 milliárd ECU-be kerül majd.

A városok levegőjének minősége

Az EU jogszabályi követelményei. A környező levegő minőségének felmérésére és szabályozására vonatkozó 1996-os direktíva a szennyezést kibocsátó források szabályozását a jobb levegőminőséggel kapcsolja össze, és így biztosít átfogó stratégiát a légminőség kezelésére. A direktíva a 250 000 főnél nagyobb népességű városokra, a sűrűn lakott területekre, és a különösen szennyezett területekre vonatkozik. Budapestre tehát egészen biztosan vonatkozik ez a rendelkezés, más városra azonban várhatóan nem.[6]

A megfelelés kérdései. A légminőség Magyarországon (és különösen Budapesten) problémát okoz, bár közel sem annyira súlyosat, mint más közép- és kelet-európai országokban. A nitrogén-oxidok és a szennyező porrészecskék magas koncentrációja következtében számos városban rossz a levegő minősége, és a nyári talajmenti ózonkoncentráció évente több alkalommal is túllépi a biztonságos határértéket.

Budapesten a légszennyezés egyik legjelentősebb tényezője a gépjárművek által kibocsátott szennyezés. Az utóbbi években a szennyezőanyagok koncentrációja – a 80-as évek végén és a 90-es évek elején bekövetkezett csökkenés után – meredeken emelkedett. A közlekedés ma már országos szinten a szénmonoxid-kibocsátás 56%-át és a nitrogénoxid-kibocsátás 50%-át adja.[7]

A jelenlegi stratégiák megvalósításának hatékonyságára, a gépjárművek szennyezőanyag-kibocsátására és az üzemanyagok összetételére vonatkozó egységes piaci követelmények érvényesülésével, valamint a személygépkocsik és az autóbuszpark korszerűsödésével a gépjárművek okozta szennyezőanyag-kibocsátás csökkenni fog. Ez rövid távon várhatóan jelentősen javítja majd a budapesti levegő minőségét, bár a tömegközlekedésben minden bizonnyal növelni fogja az utaskilométerek számát.

A DIREKTÍVÁK MEGVALÓSÍTÁSÁNAK KÖZÖS KÖLTSÉGEI

Szennyvízgyűjtés és -tisztítás

Az EU jogszabályi követelményei. A víz, mint erőforrás kezelése az EU környezetvédelmi rendelkezéseiben talán a legrészletesebben szabályozott terület. Az EU direktívái annak idején először a vízminőség különböző osztályait és a rájuk vonatkozó szabványokat, valamint az egyes szennyezőanyagok koncentrációjának határértékeit állapították meg. Ez az úgynevezett „összetett megközelítés" kerül majd be az Európai Bizottság által először 1997-ben megjelentetett vízpolitikai keretdirektívába, melyről a tagországok jelenleg is tárgyalnak.

[5] Kerekes és Kiss (1998).

[6] Budapest népessége 1994-ben 2,016 millió fő volt. Népességüket tekintve Budapest után sorrendben Debrecen (218 000 lakos), Miskolc (190 000 lakos), Szeged (180 000 lakos), Pécs (173 000 lakos) és Győr (131 000 lakos) következik.

[7] Az itt szereplő összes statisztika forrása Zegras és Hook (1995).

A környezetvédelmi acquis átvételének messze a legköltségesebb tényezője a városi (kommunális) szennyvíz kezelését szabályozó direktíva, amely előírja, hogy a 2 000 lakos-egyenértéket meghaladó településeket be kell kötni a csatornarendszerbe, és a szennyvizek tisztítását a fogadó víz jellegétől függően különböző színvonalon kell elvégezni.[8]

A magyarországi helyzet. A 90-es években Magyarország jelentős előrelépést ért el a a vízi infrastruktúra színvonalának javításában. A városi szennyvíz összegyűjtésének és tisztításának terén már eddig is komoly befektetésekre került sor, a tervezettek összege pedig eléri a 3 milliárd ECU-t. A lefedettségi mutatók azonban messze vannak az EU-szabványok megkövetelte szinttől. A 10.2. táblázatban a 81 legnagyobb szennyvíztisztító vállalat lefedettségi mutatói olvashatók.

10.2. táblázat: A 81 legnagyobb magyarországi csatornavállalat lefedettségi mutatója (1997)

Kiszolgált lakosság létszáma (1000 fő)	Csatornával ellátott lakosság (1000 fő)	Lefedettség százalékban	Az ország lakosságához képest	Összes szennyvíz (millió m³)	Tisztított (mechanikai) mennyiség aránya (%)	Biológiailag tisztított mennyiség aránya (%)
11 575*	4 817	41,6	47,6	412	65	58

Megjegyzések:* Az átfedő területekkel rendelkező városi cégek esetében van némi átfedés.
** A szennyvíz becsült összmennyisége évente mintegy 193 millió m³ (évente fejenként 40 m³), az ipari szennyvízkibocsátás pedig 213 millió m³.
Forrás: Országos Vízügyi Hivatal.

Az 1990-es önkormányzati törvény értelmében a lakosság döntő többségét kiszolgáló 28 nem regionális vízszolgáltató vállalat vagyona átkerült az önkormányzatok tulajdonába. A lakosság nagy részét továbbra is kevés, de nagy méretű vállalat szolgálja ki: a 32 legnagyobb vállalat birtokolja az országos kapacitás 90,6%-át és a teljes vízügyi ágazat vagyontárgyainak 92,5%-át. Ezeket a cégeket azonban több, mint 300 kis szolgáltatóra bontották fel, és ez a folyamat még nem fejeződött be.

Az új közművállalatok jelentős része szükségszerűen kicsi, ami több problémát is okoz. Egyrészt nem rendelkeznek elegendő személyzettel, és gyakran nem végzik el a szükséges karbantartást. Kis méretük következtében nehezen képesek a bevételekből komolyabb beruházásokat finanszírozni, és beruházásaik egységnyi költsége mindenképpen magasabb, mivel nem tudják kiaknázni a mennyiségi kedvezményekből adódó megtakarítási lehetőségeket. Továbbá, míg a különböző közművállalatok működési költségei eléggé eltérőek egymástól, a vízdíj és a szennyvízkezelési szolgáltatások díja (csatornadíj) országrészenként igen különböző mértékű.

A megfelelés kérdései. A kommunális szennyvízre vonatkozó direktíva megvalósításához szükséges tőkeberuházás becsült költségei kategóriákra lebontva az alábbiak:

10.3. táblázat: A szennyvíz összegyűjtésének és tisztításának beruházási költségei

	Beruházási költségek (millió ECU)
Új szennyvízgyűjtő rendszerek	602
Új tisztítóüzemek	1 073
Meglévő tisztítóüzemek fejlesztése	455
ÖSSZESEN (tápanyagkivonás nélkül)	**2 130**
Tápanyagkivonás további költsége	522
ÖSSZESEN (tápanyagkivonással)*	**2 652**

* Más becslések a költségeket 3 milliárd ECU (Kerekes és Kiss, 1998) 3,4 milliárd ECU (MERP, 1998) közé teszik, ami egy főre vetítve 200-400 USD-nak felel meg. Ez az összeg összemérhető a direktívával kapcsolatban más országokban ténylegesen felmerült egy főre jutó beruházási költségekkel (Egyesült Királyság: 200 USD/fő, Franciaország: 300 USD/fő, Németország: 1100 USD/fő).
Forrás: Vízügyi Kutató Tanács (1993).

[8] Ez a direktíva a vízellátás, a szennyvízösszegyűjtés és a szennyvíztisztítás kérdéseivel foglalkozik „vízügyi ágazat" néven. Ebben az értelemben a „vízügyi ágazat" kifejezés a vízi erőforrások kezelésére nem terjed ki.

A fenti becslések kizárólag a beruházási költségeket tartalmazzák, tehát nem terjednek ki a működtetés, a karbantartás és a felújítás költségeire. Nem egyértelmű, hogy a vízfogyasztás (s az ebből adódó szennyvíztermelődés) GDP-vel párhuzamos növekedésével kapcsolatban a jövőre vonatkozóan milyen feltételezések élnek. A fenti költségekhez hozzá kell még számítanunk a szennyvíztisztítók által termelt zagy tározási költségeit, amelyek általában a szennyvíztisztítók éves szintre lebontott építési és működtetési költségeinek 40%-át teszik ki.

A kormánynak a vízügyi ágazat EU-kompatibilissé tétele során célszerűen több stratégiai tényezőt is figyelembe kellene vennie.

- *Az érzékeny területek meghatározása.* A direktíva azt követeli meg a tagállamoktól, hogy határozzák meg, mely fogadó vízterületek érzékenyek az eutrofikálódásra, és az ilyen vizekbe ömlesztett szennyvizeket magasabb szintű tisztításnak (tápanyagkivonás) vessék alá. Egyelőre nem tisztázott, hogy Magyarország felszíni vizei közül melyek számítanak érzékenynek. Sokak szerint a teljes Duna-medence ebbe a kategóriába tartozik, ami viszont mintegy 25%-kal növelné a tőkeberuházás költségeit, és ennél jóval nagyobb mértékben drágítaná meg az üzemeltetést és a karbantartást.

- *A működés hatékonysága, fogyasztási előrejelzések.* A költségekre vonatkozó becslések pontossága nagyban függ a háztartások által elfogyasztott vízmennyiségre vonatkozó feltételezésektől. Az átmenetet végrehajtó országokban a vízfogyasztással és a szennyvízkibocsátással kapcsolatos előrejelzések külön problémákat okoznak: a fogyasztást gyakran túlbecsülik, ezért felesleges kapacitással bíró létesítmények épülnek. A háztartások vízfogyasztása Magyarországon mára az EU-átlag kétharmadára csökkent, az iparé pedig az EU-tagországokéval azonos nagyságrendbe esik. További csökkenésre tehát nemigen lehet számítani. Más országok tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy a fogyasztás nem mindig növekszik a gazdaság növekedésével párhuzamosan, mert a nagyobb igényeket a jobb hatékonyság gyakran ellensúlyozza.

- *Az intézmények működésének ésszerűsítése.* A költségek szinte biztosan csökkenthetők lennének, ha a vízügyi ágazatot kevesebb, de nagyobb méretű egységre osztanák fel, amelyek képesek kihasználni a mennyiségi kedvezményekben rejlő megtakarítási lehetőségeket. Ebben a kérdésben azonban egyes önkormányzatok részéről komoly ellenállásra lehet számítani.

- *A beruházások szakaszos végrehajtása a lakosság számának függvényében.* A költségek a település méretének csökkenésével arányosan exponenciálisan növekszenek, egyrészt, mivel a kisebb tisztítóüzemek kialakításának egységnyi költsége jóval magasabb, másrészt pedig azért, mert a csatornahálózatot az elszórtan élő lakossághoz sokkal költségesebben lehet eljuttatni.[9] Ezért az EU-követelmények megvalósítása során elsősorban az 5-10 000 főt meghaladó népességű agglomerációknak nyújtott szolgáltatás javítására kellene összpontosítani.

- *A beruházások szakaszos végrehajtása a környezetvédelmi hatás függvényében.* A megvalósítási stratégiáknak elsősorban a vízminőség szempontjából legnagyobb környezetvédelmi határhasznot hozó létesítményekre kellene összpontosítaniuk. A szennyvízkibocsátás a fogadó víz jellegétől, a közelben lévő más szennyezési forrásoktól stb. függően minden helyen más-más mértékű környezetszennyezést okoz. A Sajó folyó medencéjének vízminőségéről készült tanulmány szerint több különböző, erősen eltérő költségű beruházási terv (melyek közül a legdrágább nyolcszor annyiba kerülne, mint a legolcsóbb) a vízminőség javítása tekintetében – néhány paramétertől eltekintve – csaknem egyformán csekély eredményt hozott volna.[10]

[9] A Cseh Köztársaságban nemrégiben elkészült tanulmányok például azt mutatják, hogy egy 2-5 000 lakossal egyenértékű kapacitású szennyvíztisztító mű építése ötször annyiba kerül, mintha ugyanezt a létesítményt 100 000 lakossal egyenértékűre terveznék (Aquafin, 1998).

[10] Somlyódi és mások (1998).

- *Intézményi nehézségek.* A városi szennyvíztisztítás feladatkörének rendkívüli decentralizáltsága várhatóan gondokat okoz majd, ha a legkisebb költségű stratégiát kívánják megvalósítani. Végső soron a kormánynak nincs igazán hatalma arra, hogy az önkormányzatokat csatornarendszerek és szennyvíztisztítók építésére kötelezze, arra pedig semmilyen eszköze sincs, hogy a háztartásokat az ezekhez való csatlakozásra kényszerítse.

Ivóvíz

Az ivóvízről szóló direktíva maximális koncentrációkat állapít meg a háztartási ivóvízben található bizonyos szennyezőanyagokra vonatkozóan, akár a közüzemi ivóvízrendszerből származik az adott vízmennyiség, akár nem.

Az ivóvíz általában fúrt kutakból származik, minősége pedig megfelel az ivóvízről szóló direktíva követelményeinek. Egyes területeken gondot okoz a feltárt vízben található természetes arzénmennyiség, illetve a messze a tervezett kapacitásuk alatt üzemelő ivóvízlétesítmények okozta bakteriológiai szennyeződés. Magyarország mindemellett nemrégiben jelentős beruházásokat hajtott végre az ivóvízellátás területén, és nem valószínű, hogy további komolyabb beruházásokra lenne szükség az ivóvízről szóló direktíva követelményeinek teljesítéséhez.

Hulladékkezelés

Az EU jogszabályi követelményei. Az EU hulladékügyi politikáját az 1975-ös (és 1991-ben módosított) hulladékügyi keretdirektíva és az 1991-es veszélyeshulladék-direktíva foglalja össze. Ezek célja a szennyezés megelőzése és a hulladékok megfelelő adminisztrációjának, illetve a „tiszta" feldolgozási technológiák alkalmazásának biztosítása. A keretdirektíva alapelvei a megelőzés, az „aki szennyez, az fizessen – a szennyező fizet" elv, valamint a közelség elve (azaz a hulladék feldolgozását a keletkezési helyhez lehető legközelebb kell elvégezni).

A fenti keretdirektíva mellett konkrét direktívák adják meg az egyes termékekre és folyékony hulladékokra (pl. veszélyes hulladékok, fáradtolaj, zagy, csomagolóanyagok), valamint az egyes tevékenységekre (hulladék szállítása, szemétégetés és -lerakás) vonatkozó előírásokat. Az 1997-ben javasolt hulladéklerakókról szóló direktíva a biológiailag lebomló hulladékok felhalmozásának fokozatos csökkentését irányozza elő, és szigorú előírásokat tartalmaz a hulladéklerakó telepek kialakítására vonatkozóan. E megoldás árainak a jelenlegi műveletek költségei mellett tükrözniük kell a rekultiváció és 50 év utógondozási költségeit is.

Ezeknek a követelményeknek a legnehezebb oldala Magyarország számára az, hogy a hulladékkezeléssel kapcsolatos jogszabályoknak következetes egészt kell alkotniuk, és az országnak mindegyiket egyidőben kell megvalósítania. A törvényhozás és az adminisztráció összhangba hozása az EU rendelkezéseivel már önmagában is bonyolult, a lényegi megfelelésnek viszont az is alapfeltétele, hogy a hulladékok jogi értelemben vett definíciói világosak és egyértelműek legyenek. A gyakorlatban ehhez a munkatársak továbbképzésére van szükség, és nemcsak az illetékes szerv munkatársai között, hanem az ipar és a kereskedelem területén is. A tapasztalat azt is bizonyítja, hogy a sikerhez a jogi lépések mellett a közvélemény figyelmét felkeltő környezeti tudatformáló programokra is szükség van.

A megfelelés kérdései. Magyarországon a hulladékkezelés sikerét megnehezíti, hogy nincs átfogó, minden hulladéktípusra kiterjedő hulladékkezelési törvény, és hiányzik a hulladékok keletkezéséről és elhelyezési módjaikról megbízható információkat szolgáltató rendszer. Érthetelenül sok helyen keletkezik ipari hulladék, és a hulladéktípusok osztályozásában való tapasztalatlanság és zűrzavar csak súlyosbítja a helyzetet.

A kommunális szilárd hulladék kezelésében Magyarország előbbre tart a többi csatlakozó országnál. Ezen a területen a begyűjtést, amely jelenleg a háztartások kétharmadára terjed ki, már magáncégek végzik. Egyelőre azonban nincs olyan jogszabály, amely az önkormányzatokat a kommunális szilárd hulladék kezelésére vagy tárolására kötelezné. A szeméttároló létesítmények több okból is elfogadhatatlanok. Rendkívül sok (mintegy 2 700) kisméretű, engedéllyel rendelkező, de műszakilag alkalmatlan városi hulladéklerakó telep működik, és ezeken kívül számos illegális szemétlerakóhely is található az országban. A hulladéktelepek 20-30%-a veszélyesen közel húzódik a belvizekhez vagy a talajvízhez. Az országban összesen 66 regionális léptéknek megfelelő hulladéklerakóhely található, amelyek legtöbbje új, de még többre lenne szükség. Az 1997-es nemzeti környezetvédelmi program szerint az elkövetkező 10 évben valójában 100-150 további regionális hulladéktelepre lenne szükség, melyek összköltsége 100 milliárd Ft (427 millió ECU).

A regionális hulladéktelepek kialakítását az e célra alkalmas természetes lerakóhelyek hiánya, illetve a helyi lakosság ellenállása és a fejlesztési tervek összehangolását elvégző országos hatóság hiánya akadályozza. A magánbefektetőket kevéssé vonzza ez a terület, mert igen alacsonyak a kommunális hulladék összegyűjtéséért és elszállításáért fizetett díjak, amelyet emellett a hulladékszállító cégeknek közvetlenül a háztartásoktól és az ipari hulladékot termelő üzemektől kell beszedniük.

Az EU hulladékkezelési direktíváinak való megfelelés költségeire vonatkozó becslésekkel kapcsolatban több bizonytalansági tényező is van. Először is, a becslések a jövőben várható hulladékszinteket veszik alapul. Bár az egy főre jutó kommunális hulladék mennyisége megfelel az EU-átlagnak, a GDP-re vetített mennyiség ötszöröse, az ipari hulladéktermelés GDP-hez viszonyított mennyisége pedig kétszerese az EU-tagországok átlagának. Ez arra enged következtetni, hogy további jelentős javulást lehetne elérni.[11] Az új hulladéktárolókra fordított tőkeberuházást szinte biztosan a szemétlerakási díj növekedése kíséri majd, ami a hulladéktermelés minimálisra csökkentésére fogja ösztönözni az országot. Másrészt viszont, a fogyasztók jövedelmének növekedésével párhuzamosan megnövekedhet a keletkező hulladék mennyisége is.

Másodszor, a költségek függenek a megépített létesítmények méretétől, műszaki jellemzőitől és elhelyezésétől is. A lerakóhelyekkel kapcsolatban (elsősorban a működtetési kiadásoknál) minden bizonnyal jelentős megtakarítási lehetőségek maradnak még kiaknázatlanul a jelenleg tervezett intézkedések után is. Ezenfelül a tényleges költségek a városokban és a vidéki területeken nagyon különbözők lehetnek. Ezek a tényezők magyarázzák, hogy a lerakóhelyek létesítésével és a tonnánkénti működtetési költségekkel kapcsolatban adott becslések elég széles skálán mozognak.

A lerakóhelyek működtetési költségére vonatkozó egyetlen tényleges becslés egy viszonylag régebbi tanulmányból származik, amely tonnánként 20 ECU-re becsüli a beruházási és 3 ECU-re a működtetési költségeket.[12] Ezen számadatok, illetve a fent vázolt kapacitásbővítési tervek alapján a program összköltsége, beleértve a beruházási és a működtetési költségeket is, 1,1-2,3 milliárd ECU közé tehető. Egy másik, már említett tanulmány szerint[13] az EU hulladékkezelési szabályozóinak való megfelelés költségei 1,8-2,3 milliárd ECU-t tesznek majd ki.

A BERUHÁZÁSI KÖVETELMÉNYEK VONZATAI

Állami szektor

A legtöbb állami beruházásra az önkormányzatok kezelésében álló ágazatokban (vízellátás, szennyvíztisztítás, hulladéklerakás) lesz szükség. A vízellátás terén az illetékesek a feladatokat különböző módon oldják meg – az egyik tipikus megoldásnál a feladatokat a (rendkívül változatos jogi formájú és vállalati szerkezetű) cégeknek történő külső vállalkozásba adás. Az önkormányzatok – a legnagyobbak kivételével

[11] Az OECD/MERP adatai alapján.

[12] ICO (1994).

[13] Kerekes és Kiss (1998).

– maguk birtokolják a vízszolgáltató vállalatokat, és a törvény alapján kötelesek voltak birtokba venni a vagyontárgyakat is. A hulladékkezelés terén mind a begyűjtést, mind a lerakást gyakran végzik külső magáncégek.

Az önkormányzatok ezeket a beruházásokat egymástól költségszempontból rendkívül eltérő módon strukturálják és kezelik. Mint fentebb is említettük, a mennyiségi kedvezményekből adódó megtakarítási lehetőségek jelentősek lehetnek, különösen a vízügyi ágazatban. Tény továbbá, hogy a környezetvédelmi szempontból elérhető nyereség helyenként változó. Különösen fontos tehát, hogy a kormány politikája és pénzügyi ösztönzői arra késztessék az önkormányzatokat, hogy használják ki a nagy mennyiségekből adódó megtakarítási lehetőségeket, és az ország szempontjából legfontosabb beruházásokat hajtsák végre.

Bár a kormánynak nincs lehetősége az önkormányzatok döntéshozásának közvetlen irányítására, a folyamat közvetett befolyásolására vannak eszközei. Jelenleg több alap is biztosít városi beruházási támogatásokat a vízügyi és a hulladékágazatban, és nemsokára elérhetők lesznek az EU-csatlakozás előtti támogatásai is. Ezek az alapok ideális megoldást adhatnak a kormány kezébe az önkormányzatok beruházási politikájának befolyásolására. A Közép-Európai Alap odaítélési rendszerében például szerepel egy kedvezmény, amelyet együttműködő önkormányzatok pályázatai kaphatnak meg. Valószínűleg ezt a rendszert kellene megerősíteni. Az Európai Unió csatlakozáshoz kötődő környezetvédelmi beruházási támogatásait szintén fel lehetne használni a fenti mechanizmus megerősítésére.

Annak ellenére, hogy jelenleg a kormány jelentős állami támogatást biztosít a tőkeberuházásokhoz (a vízügyi ágazatban például 85%-ot),[14] a működtetési és karbantartási költségek is igen jelentősek, és a beruházásokat végrehajtó önkormányzatok jelentős díjemelésekre kényszerülnek. A jövőben a közművállalatok saját üzletmenetéből származó bevételeknek a beruházási költségek még nagyobb hányadát kellene fedezniük.

Közműdíjak

A szennyvíztisztítási, hulladékkezelési és energiatermelő kapacitás növelésének egyik alapvető korlátját a közműdíjak megfizethető szinten tartása jelenti. A magyar háztartások által fizetett közműdíjak nemzetközi és közép-európai összehasonlításban máris meglehetősen magasak. A víz-, csatorna-, áram- és hulladékszállítási díj az ivóvízdíjjal együtt a háztartások kiadásainak 5,1%-át teszik ki.[15] Az Egyesült Királyságban 1990-ben (az EU környezetvédelmi direktíváinak megvalósítására irányuló beruházások érvényesülése előtt, amikor viszont az infrastrukturális lefedettség a jelenlegi magyarországi szintnél jóval magasabb volt) ugyanez a felmérés 3%-os eredményt adott. Az összehasonlítás teljesebbé tétele érdekében még egy adat: Lengyelországban 1996-ban a víz-, áram- és hulladékszállítási díj összesen a háztartási kiadások 4%-át tette ki.[16]

A 10.4. táblázat, melyet csak illusztrációs célból mutatunk be, különböző beruházási forgatókönyvek esetén mutatja be a magyarországi csatorna-, hulladékszállítási és áramdíjak várható növekedését. A táblázat adatai a 10.3. táblázatban szereplő beruházások és működtetési, illetve karbantartási költségek közepes szintjét veszik alapul. Ezek a számok a háztartások kiadásainak százalékát mutatják, és nem veszik figyelembe az ivóvízdíjakat. A közműdíjak az ivóvízdíjat nem számítva tehát jelenleg a háztartások kiadásainak 3,9%-át teszik ki.

A lakossági áramdíjon mindig is jelentős állami támogatás volt, és az utóbbi években bekövetkezett 10-25%-os áremelések ellenére sem érte el a piaci szintet. Ennek következtében rendszeres, negyedévenkénti 4%-os áremelésekre lehet számítani. 1998 első negyedévében az átlagos áramdíj 12,82 Ft/kWh volt a lakossági fogyasztók, és 11,5 Ft/kWh az ipari fogyasztók számára.

[14] A jelenlegi rendszer azért nem hatékony, mert mindenfajta beruházásra jár az állami támogatás. Szelektívebb jogosultsági feltételek bevezetésével változatlan pénzügyi támogatás mellett környezetvédelmi szempontból sokkal gyorsabb javulás lenne elérhető.

[15] A víz- és csatornadíj a regionális állami vállalatoknál például az európai összehasonlításban átlagosnak mondható köbméterenkénti 1dollártól (a Duna mentén) a túlságosan magas 2,1 dollárig (a Dunántúlon) terjed (GWR, 1998). A háztartások átlagos évi összfogyasztását 1996-ban 991 000 Ft-nak (4 220 ECU) tekintettük (Hungary in Figures).

[16] A Világbank tulajdonát képező becslések, illetve a Világbank becslése (1998).

10.4. táblázat: Háztartások közműkiadásai különböző beruházási forgatókönyvek esetén

Az éves százalékos arány változása a beruházási program teljes ciklusára átlagolva

	Háztartási kiadások			A háztartási kiadásokon belüli arány*		
Forgatókönyv	**A**	**B**	**C**	**A**	**B**	**C**
Csatorna	3,2	6,5	6,5	0,2	3,4	3,4
Szilárd hulladék	60,1	12,5	12,5	3,0	9,2	9,2
Áram	1,1	2,3	2,3	-1,8	-0,7	-0,7

*A háztartási kiadások százalékában***

	5 év múlva			10 év múlva		
Forgatókönyv	**A**	**B**	**C**	**A**	**B**	**C**
Csatorna	1,1	1,3	0,8	1,1	1,4	1,1
Szilárd hulladék	0,7	1,0	0,5	0,8	1,3	0,8
Áram	2,1	2,2	2,0	1,9	2,2	1,9
Összesen	3,9	4,5	3,3	3,8	4,9	3,8

Megjegyzések:
„A" forgatókönyv: 20 éves beruházási program.
„B" forgatókönyv: 10 éves beruházási program.
„C" forgatókönyv: 10 éves beruházási program 5 évvel elhalasztva.
* 3%-os átlagos háztartási reáljövedelem- és fogyasztásnövekedéshez igazítva.

Forrás: A Világbank becslése.

Energiaárak. Becsléseink szerint reálértékben (az inflációhoz igazítva) a háztartási villanyszámláknak 20 éven át évi 1,1%-kal, vagy 10 éven át évi 2,3%-kal kellene növekedniük az EU-direktívák teljesítéséhez szükséges tőkeigény, valamint a működtetési és a karbantartási költségek finanszírozásához. Amennyiben a háztartások reáljövedelme és fogyasztása évente 3%-kal nő, akkor 20 éves beruházási programot feltételezve a villanyszámla 10 év után a fogyasztás 1,9%-ára esik vissza. Ha 10 éves beruházási programot feltételezünk, akkor ez az arány 10 év után 2,2% lesz (ami nagyjából megegyezik a jelenlegi 2,3%-os szinttel). A fenti becslések 420 millió ECU összegű beruházási igényt feltételeznek, valamint azt, hogy a beruházás finanszírozásának teljes terhét a fogyasztók viselik majd.

Vízdíjak. Becsléseink szerint a (rendszerhez kapcsolt) háztartások csatornadíja reálértékben 20 éves beruházási programot feltételezve évente 3,2%-kal, 10 éves program esetén pedig 6,5%-kal növekednek. A fentiekhez hasonló feltevéssel élve tehát, amennyiben a háztartások reáljövedelme évente 3%-kal növekszik, akkor a csatornadíj a 20 éves beruházási program végrehajtása során 10 év után a háztartási kiadások 1,1%-ára emelkedik; 10 éves beruházási időtartam esetén a díj a program végére 1,4%-ra emelkedik, majd a jelenlegi 1%-hoz képest. Az átlagos elméleti csatornadíj a jelenlegi köbméterenkénti 105 Ft-ról a 20 éves beruházási program végére köbméterenként 270 Ft-ra fog nőni. A fenti feltételezések 3,2 milliárd ECU összegű beruházásra vonatkoznak, és feltételezik, hogy a nemzetközi támogatások a beruházások mintegy 60%-át fedezik majd, a fennmaradó rész finanszírozása pedig 47-53% arányban oszlik meg a lakosság és az ipar között.

A háztartási kiadásokhoz viszonyított víz- és csatornadíjak Nyugat-Európához és Közép-Európa más országaihoz képest már ma is túlságosan magasak.[17] Több önkormányzat már előre tart a díjemeléssel kapcsolatos ellenállástól, még a jelenlegi, erősen támogatott beruházási feltételek mellett is. Egyes városokban a háztartások pozitívan fogadták a csatornarendszerbe való bekötésre ösztönző felhívást. Amikor azonban megkapják az első számlát, akkor erre gyakran úgy reagálnak, hogy azonnal más megoldást keresnek, és legtöbbször a kútba vezetés módszerével kerülik meg a díjat számláló mérőórát. A közművállalat így arra

[17] A víz- és csatornadíjak háztartási kiadásokon belüli aránya Magyarországon körülbelül kétszerese a lengyelországi aránynak (a Világbank becslése; Hungary in Figures; valamint Lengyelország kormánya, 1996).

kényszerülhet, hogy az ivóvizet előállító szennyvíztisztító művet a tervezettnél alacsonyabb kapacitáson üzemeltesse, ami növeli a költségeit. Az újonnan bekötött háztartások szintén súlyosbítják a problémát, mivel a szennyvizet továbbra is az utcai csatornába engedik, ami szintén növeli a közművállalat kiadásait.

Háztartásihulladék-díjak. Akár a magánszektor, akár az állami szektor finanszírozza majd a beruházást, valószínű, hogy a háztartásoknak és a többi „hulladéktermelőnek" a hulladékkezelési infrastruktúra fejlesztése és bővítése következtében fokozatos áremelésekkel kell majd szembenézniük.

A kommunális hulladékra vonatkozó jelenlegi lakossági szemétszállítási díjak tág határok között változnak (évente 460 és 3 000 Ft között). A legmagasabb díjakat azokon a területeken szedik, ahol magas műszaki színvonalon üzemeltetett hulladéklerakó hely létesült. Így ezek az adatok a mérvadók arra az esetre nézve, ha a beruházások keretében regionális óriás hulladéklerakó helyek létesülnek.

3,1 milliárd ECU összegű beruházási programot alapul véve, és feltételezve, hogy ennek 60%-át nemzetközi támogatásból sikerül finanszírozni, a fennmaradó rész finanszírozása pedig 40-60% arányban oszlik meg a lakosság és az ipar között, a háztartások által fizetett szemétszállítási díj reálértékben 6,1%-kal növekedne a 20 éves beruházási program és 12,5%-kal a 10 éves beruházási program esetén. Ha a háztartások reáljövedelme évente 3%-kal növekszik, akkor a szemétszállítás költségei a 20 éves program félidejére a háztartási kiadások 0,8%-ára, 10 éves beruházási időtartam esetén pedig a program végére a háztartási kiadások 1,3%-ára növekszenek (a jelenlegi szint 0,6%).

Az egy főre jutó átlagos elméleti szemétszállítási díj a 20 éves beruházási program végére a jelenlegi 2 400 Ft-ról 8 100 Ft-ra fog növekedni.

A MEGVALÓSÍTÁS STRATÉGIÁJÁRA VONATKOZÓ AJÁNLÁSOK

A sikeres megvalósítás gerincét csak az intézményi kapacitás megerősítése adhatja. Alapvető fontosságú tényezője ez az adott költségszint, illetve erőfeszítés mellett elképzelhető legnagyobb környezetvédelmi nyereséget hozó stratégia kialakításának, amely mindemellett biztosítja az állami és a külső erőforrások bölcs felhasználását, valamint csökkenti a gazdaság más területein keletkező torzulásokat. Az intézményi kapacitás megerősítése különösen azért lényeges, mert számos környezetvédelmi kérdés átível az ágazati feladatkörökön, sőt, a kormányzat különböző szintjein is. Emellett a törvények betartatására és a rendelkezések tiszteletben tartását ösztönző tényezők megteremtésére szolgáló kapacitás kialakítása a magánszektorra vonatkozó szabályozók nagy részének megvalósítása szempontjából alapvetően fontos.

Fontos szempont lesz a tárgyalások gondos lebonyolítása. Magyarországnak gondoskodnia kell arról, hogy a legnagyobb környezetszennyezők minden szabványnak megfeleljenek. Számos területen, de különösen ott, ahol a beruházási költségek igen magasak, a környezetszennyezés egységnyi csökkentésének költsége egyre meredekebben emelkedik. A direktívák jelentős része tartalmaz olyan cikkelyeket, amelyek kivételeket tesznek lehetővé olyan esetekben, amikor az elérhető környezetvédelmi nyereség viszonylag alacsony, vagy a költségek rendkívül magasak – ilyen például a városi szennyvíztisztítási direktíva alkalmazása kisvárosokban. Lényeges, hogy ahol egyetértés mutatkozik azzal kapcsolatban, hogy számottevő nyereség nem érhető el, sikerüljön vagy halasztásban, illetve enyhítésben megegyezni az EU-val, vagy a direktívák legköltségesebb vonzataival, illetve a környezetvédelmi szempontból kevésbé jelentős szennyezési forrásokkal kapcsolatban igen hosszú átmeneti időszakot elérni.

A kormánynak állami és EU-támogatások felhasználásával a stratégiai fontossgú célkitűzések irányába kellene „terelnie" a beruházásokat, különösen a szennyvíz összegyűjtése és tisztítása, valamint a kommunális szilárd hulladék kezelésének területén. Ennek a kérdésnek több oldala is van: egyrészt a köz-

művállalatok hatékonyságának növelésére számottevő lehetőségek mutatkoznak, ami ugyanakkor csökkenthetné a díjak növelésének irányába ható nyomást. A támogatásokra való jogosultságot feltételekhez kellene kötni, ami a közművállalatokat teljesítményük javítására késztetné.

A támogatási lehetőségek csökkentése nagyobb hatékonyságra és a saját források nagyobb mértékű igénybevételére késztetné a helyi önkormányzatokat. Az EU-ban és más forrásokból elérhető szakmai tanácsadás szintén segíthet javítani a kevésbé hatékony közművállalatok teljesítményét.

A legnagyobb települések szennyezésének csökkentése hozhatná a legnagyobb környezetvédelmi eredményeket. Éppen ezért lenne fontos először a legnagyobb városokra összpontosítani, még abban az esetben is, ha a kisvárosokkal kapcsolatos projektek ígéretesnek tűnnek.

A beruházások költségei az alapvető tervezési paraméterek értékétől függően rendkívüli szórást mutatnak. Igen lényeges például annak biztosítása, hogy a szennyvíztisztító üzemek mérete elegendően nagy legyen a nagy mennyiségekből adódó megtakarítási lehetőségek kihasználásához, amelyekkel a csatornázás magasabb költségei csökkenthetők. Erre annak ellenére szükség van, hogy az önkormányzatok együttműködése intézményi szemszögből megnehezítheti a beruházások felügyeletét.

Végül pedig, nem szabad megfeledkezniük arról, hogy azonos összegű beruházások környezetvédelmi szempontból nem mindig hoznak azonos javulást, hiszen az eredmények a fogadó környezet jellemzőitől is függenek. Ahhoz, hogy az illetékesek a beruházásokat stratégiai módszerekkel az EU környezetvédelmi követelményeinek való megfelelés irányába terelhessék, komoly segítséget jelentene, ha a kormány részletes terveket dolgozna ki azzal kapcsolatban, hogy környezetvédelmi szempontból mely beruházások hozhatják a legnagyobb előnyöket, hasznot.

REFERENCIÁK

AQUAFIN Consultants (1998). "Pre-Accession Planning to the EU in the Water Sector," Background information Basic Introduction to Cost Analyses and Cost Relationships for Wastewater Treatment, Sludge Disposal Upgrading of Treatment Plants and Sewerage.

Baldwin, J. Francois and R. Portes (1997), "The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: Impact on the EU and Central Europe," *Economic Policy: A European Forum*, No. 24, 127-76, April.

Baldwin, R. and E. Seghezza (1996), *Growth and European Integration: Towards an Empirical Assessment*, Working Paper No. 1393, Centre for Economic Policy Research (CEPR).

Barabás, Hamecz, and Neményi (1998) Fiscal Deficit and Public Debt During the Transition in Bokros and Dethier, eds. (1998); *Public Finance and Debt During the Transition: The Experience of Hungary*

Barbone L. and J. Zalduendo (1997), *EU Accession of Central and Eastern Europe: Bridging the Income Gap*, Policy Research Working Paper No. 1721, World Bank.

Barro, R. (1997), *Determinants of Economic Growth, A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Barro, R. and X. Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, New York: McGraw Hill Inc.

Basys-Iges (1998), *Financial Analysis for the Future Restructuring of Health Funding - Stage 1*, June; mimeo

Blejer and Cheasty (1991) Analytical and Methodological Issues in the Measurement of Fiscal Deficits, *Journal of Economic Literature* (December).

Boeri T., M. Bureda, and J. Köllő (1998) *Mediating the Transition: Labour Markets in Central and Eastern Europe*, London, CEPR

Bokros and Dethier, eds. (1998), *Public Finance and Debt During the Transition: The Experience of Hungary*, Washington D. C.: World Bank.

Borjas, George (1998), *Economic Research on the Determinants of Immigration: Lesson for the European Union*, World Bank, mimeo.

Borszéki, Zsuzsa (1998), *Tanulmány a magyar iparról és az EU csatlakozás jelentette kihívás*, mimeo.

Central Statistical Office of Poland (CSO) (1996). The data origin from a cross-sectional household budget survey of the CSO of Poland.

Csaba, László (1996), *Magyarország Kereskedelempolitikája és Kereskedelmi Előírásai: Neoprotekcionizmustól a Liberalizmusig vagy Vice Versa?* Discussion Paper 39, Kopint-Datorg, Budapest (Július) 16 oldal

Csaba, László (1998), *Privatization and Restructuring: the Hungarian Corporate Sector Reform in a Comparative Perspective*, mimeo.

Cukierman and Mortenseri (1986), Monetary Assets and Inflation-Induced Distortions in the National Accounts, Working Paper No. 15, Directorate General for Economic and Financial Affairs, European Economic Community.

EDC (1997). *Compliance Costing for Approximation of EU Environmental Legislation in the CEEC*. Final Report, May.

Eisner (1989), Divergences in Measurement and Theory and Some Implications for Public Policy, *American Economic Review* (March).

EU-PHARE (1996). *Status Report on Legislative and Institutional Approximation in Hungary.* Environmental Management and Law Association, Budapest.

Fazekas K., G. Kertesi, and J. Köllő (1997), *Regional Labour Market Differentials during the Transition*, mimeo, Budapest, (May).

Global Development Finance, The World Bank, Washington D.C., 1998.

Economic Survey of Europe, 1998 No. 1. United Nations Economic Commission for Europe, New York and Geneva, 1998.

Gray, Cheryl, Sabine Schlorke, and Miklos Szanyi (1996) Hungary's Bankruptcy Experience, 1992-93 *The World Bank Economic Review*, Vol. 10, No.3 pp. 425-50.

GWR. (1998). Global Water Report. Financial Times Newsletters, Issue 39, January 24, p. 7; Issue 40, February 5, pp. 1-3.

Hamar, Judit. (1998) *FDI and Its Effects on Industrial Structure and External Competitiveness*, mimeo, Budapest (June).

Holló, Long, and Papp (1998), *Health Care Financing in Hungary*, paper presented at the Health Reform Conference, Visegtad (October).

Hungarian Central Statistical Office (1995-1998), *Statistical Yearbook of External Trade*, Budapest.

Hungarian Statistical Pocketbook (1994, 1995, 1997).

Hungary in Figures (1998). Internet Version: http://www.ksh.huleng/free/e7maor/ftartj.html

IFO (1994). *Environmental Standards and Legislation in Western and Eastern Europe: Economic Costs and Benefits of harmonisation*, ifo Institut ftir Wirtschaftsforschung e.V, Munich.

International Monetary Fund (1998), *Hungary: Economic Policies for Sustainable Growth*, IMF Occasional Paper 159 (February).

Jakab and Fidler (1998), *Health Reform Options for Hungary*, paper presented at the Health Reform Conference, Visegrad (October).

Kerekes and Kiss (1998), *Hungary's Green Path to the EU, Summary and Progress Report 1997*, Budapest University of Economic Sciences.

Kiss, G. (1998), *The Role of General Government in Hungary*, NBH Working Paper No. 1998/4.

Kornai, J. (1998), Az egészségügy reformjáról (On the Reform of Health Care). Közgazdasági es Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Low, P. and A. Yeats (1992), Do `Dirty' Industries Migrate? in P. Low, ed., *International Trade and Environment. 159 World Bank Discussion Papers*, Washington D.C.: World Bank.

Ministry of Environment and Regional Policy (MERP). Own estimates.

Micklewright, J. and G. Nagy (1994), *Flows to and from Insured Unemployment in Hungary*, European University Institute Working Papers in Economics, No. 94/41.

Micklewright, J. and G. Nagy (1996), *Labor Market Policy and the Unemployed in Hungary*, European Economic Review; v. 40, pp. 3-5, April, 1998.

Ministry of Environment of the Czech Republic (1998). Pre-Accession Planning to Meet the Requirements of EU Legislation in the Water Sector. Study financed by Danish EPA for the Czech Ministry of Environment. Interim Report, April, 1998.

Ministry of Trade, Industry, and Tourism (1998), *Newsletter*, Vol. 10, No. 1. Nagy, G. (1998),

Unemployment Benefits in Hungary, Budapest, mimeo.

NERA (1998). *Hungary Health Care Study* (Draft Report). London. (Study was sponsored by Pharmaceutical Partners for Beater Health Care (PPBH).

OECD (1997), *Employment Outlook* (July).

Orosz, Ellena, Jakab (1996), *Health Reform Options and Priorities*. World Bank Technical Note. September, Budapest.

Palacios, Robert J. and Rocha, Roberto R. (1998), "The Hungarian Pension System in Transition," in Bokros and Dethier (eds.) (1998), *Public Finance and Debt During the Transition: The Experience of Hungary*, Washington D. C.: World Bank.

Phare (1998). *Preliminary Analysis and Structure of Twinning-Meeting with National Contact Points, Institution Building*, Brussels (March 3).

Pohl, Gerhard, Robert E. Anderson, Stijn Claessens, and Simeon Djankov (1997), *Privatization and Restructuring in Central and Eastern Europe: Evidence and Policy Options*, World Bank Technical Paper No. 368.

Rocha and Saldanha (1993), *Fiscal and Quasi-Fiscal Deficits, Nominal and Real*, Working Paper No. 919, World Bank.

Sachs, J. and A. Warner (1996), *Achieving Rapid Growth in the Transition Economies of Central Europe*, Cambridge, Mass.: Harvard Institute for International Development.

Sachs, J. and A. Warner (1995), *Economic Reform and the Process of Global Integration*, Brookings Papers on Economic Activity 1, Washington, D. C.: Brookings Institution.

Somlyódy, Búzás, Clement, Koncsos, Licsko, and Simonffy (1998), *Strategies for Meeting the Requirements of EU Legislation in the Water Sector:* The Sajo River Case, Draft Interim Report, Budapest, July.

Somlyódy, Lázló and Peter Shanahan. 1998. *Municipal Wastewater Treatment in Central and Eastern Europe*. A Report for the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe. The World Bank, Washington DC.

Stepan, ed. (1997), Finanzierungssyteme im Gesundheitswesen, Ein Internationaler Vergleich, Manzsche Verlags-und Universitatsbuchhandlung, Wien 1997.

Strategies for Meeting the Requirements of EU Legislation in the Water Sector (Hungary): The Sajo River Case. Draft Interim Report, Budapest, July.

The Wall Street Journal Europe's Central European Economic Review (July and August 1998, Vol. V1, Number 6). Compiled by Dun & Bradstreet Hungaria Inc.

Tóth, János István (1998), *Ownership Structure, Business Links and Performance in a Transforming Economy: The Case of Hungary*; mimeo.

US Department of Energy. 1998. *An Energy Overview of the Republic of Hungary.* Prepared by Department of Energy Office of Fossil Energy. Internet Version: http://www.fe.doe.gov/int/hungary.html

Winston, Clifford (1993 Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists, *Journal of Economic Literature*, 31, 1263-89.

World Bank (1993), World Development Report 1993.

World Bank (1995), *Country Economic Memorandum: Hungary: Structural Reforms for Sustainable Growth*, Washington, D. C.

World Bank (1997a), *An International Statistical Survey of Government Employment and Wages*, Washington, D. C.

World Bank (19976), *Enterprise and Financial Sector Adjustment Loan Report*, Washington, D. C.

World Bank (1998a), *Poland. Complying with EU Environmentol Legislation*, World Bank Discussion Paper, Final Report, Washington, D.C.

World Bank (19986), *World Development Report 1998.*

WHO (1997), World Health Organization, Health in Europe, and the OECD 1999 Economic Survey on Hungary.

WHO (1998), World Health Organization, *Health Care System in Transition* (draft), Hungary, European Observatory on Health Care Systems.

WRC - Water Research Council, UK. 1993. *Environmental Standards and Legislation in Western and Eastern Europe. Towards Harmonisation.* Water Sector Case Study. Report for the EBRD and the EU

Zegras Christopher and Walter Hook (1995), *Transportation, Energy, and Environment in Hungary: The Role of Government Policies and the World Bank,* IIEC Publication (April).

Statisztikai melléklet

I. fejezet **Szociális, népességi és foglalkoztatási mutatók**

1.1 táblázat Népességi és demográfiai mutatók, 1985-88
1.2 táblázat Alkalmazottak száma ágazatonként, 1993-97
1.3 táblázat Részvételi arány, foglalkoztatási arány és munkanélküliségi ráta korcsoportonként a férfiak körében, 1992-97
1.4 táblázat Részvételi arány, foglalkoztatási arány és munkanélküliségi ráta korcsoportonként a nők körében, 1992-97
1.5 táblázat Részvételi arány, foglalkoztatási arány és munkanélküliségi ráta korcsoportonként mindkét nemnél, 1992-97
1.6 táblázat Munkanélküliségi ráta végzettség szerint mindkét nemnél, 1992-97
1.7 táblázat Az ILO szerinti magyarországi munkanélküliek juttatásai típus szerint
1.8 táblázat A munkanélküli segély az átlagbérhez és a minimálbérhez képest
1.9 táblázat Munkanélküliségi ráta Budapesten és 19 megyében
1.10 táblázat Az ILO/OECD szerinti munkanélküliek számának havi növekedése a 15-54 év közötti korcsoportban az év első negyedévében minkét nemnél, 1992-97
1.11 táblázat A regisztrált munkanélküliek és a betöltetlen munkahelyek számának éves átlaga, valamint a kettő aránya országos szinten, 1990-97
1.12 táblázat A dolgozók védelmét szolgáló munkajogi szabályozók

II. fejezet **Nemzetgazdasági számvetés**

2.1 táblázat A GDP jelenértéke forrás szerint értéknövelt kategóriánként, 1985-96
2.2 táblázat A GDP jelenértékének alakulása kiadások szerint, 1985-96
2.3 táblázat A nem pénzügyi jellegű vállalatok jövedelmei, 1994-96
2.4 táblázat A háztartások jövedelmének megoszlása, 1991-97

III. fejezet **Fizetési mérleg**

3.1 táblázat Fizetési mérleg, 1989-95
3.2 táblázat Fizetési mérleg, 1996-98
3.3 táblázat Nemzetközi valutatartalék és egyéb külföldi vagyon, 1985-98
3.4 táblázat A külkereskedelemben résztvevő cikkek arányai, 1991-97
3.5 táblázat Külkereskedelmi forgalom partnerek szerint, 1991-97
3.6 táblázat Magyar termékek aránya az EU importján belül kategóriánként, 1989-96
3.7 táblázat Termékkategóriák RCA értéke és aránya az EU importján belül faktorintenzitásuk szerint, 1989-95
3.8 táblázat A legnagyobb kedvezmény elvében (MFN) részesülő országokra vonatkozó vámtételek megkötései és szintje az Uruguayi Forduló után

IV. fejezet **Államháztartás**

4.1 táblázat A központi állami költségvetés pénzügyi statisztikái, 1991-97
4.2 táblázat A helyi önkormányzatok pénzügyi statisztikáim 1991-97
4.3 táblázat Adók és járulékok szintje, 1993-2000
4.4 táblázat Mezőgazdasági költségvetési támogatások, 1992-98

V. fejezet **Monetáris mutatók**

5.1 táblázat Felmérés a bankszektorról, 1989-98
5.2 táblázat Felmérés a bankszektorról - Követelések, 1989-98
5.3 táblázat Felmérés a bankszektorról - Tartozások, 1989-98

VI. fejezet **Árak és bérek**

6.1 táblázat Ipari árindex, 1985-98
6.2 táblázat Munkajövedelmek, bérek, bevételekkel lefedett bérek, 1995-98

VII. fejezet **A vállalati szektor**

7.1 táblázat Működőtőke-beáramlás Magyarországra, 1991-97
7.2 táblázat Működőtőke-beáramlás alakulása ágazatonként 1992-ben és 1996-ban
7.3 táblázat Ipari cégek mutatói 1992-ben és 1996-ban
7.4 táblázat Üzleti kapcsolatok más tulajdonosokkal
7.5 táblázat Nemzetközi összehasonlítás: a vállalatok veszteségei, 1992-97
7.6 táblázat Tulajdonosok száma, többségi tulajdonosok-e, 1995
7.7 táblázat Tulajdonosi kapcsolatok a jelentősebb exportra dolgozó ipari cégek között, 1996 és 1997
7.8 táblázat Kereskedelmi kapcsolatok a tulajdonosi kapcsolatokkal rendelkező cégek között

VIII. fejezet **Fizetési mérleg**

8.1 táblázat Állami alkalmazottak éves száma átlagban, 1993-97
8.2 táblázat Állami alkalmazottak száma ágazatonként, 1997
8.3 keret A köztisztviselők és a közalkalmazottak bértáblája
8.4 táblázat A köztisztviselők és a közalkalmazottak átlagbére, 1994-97
8.5 táblázat Szellemi foglalkozásúak jövedelme szakmánként, 1997
8.6 táblázat A közalkalmazottak és a versenyszférában dolgozók jövedelmeinek összehasonlítása kategóriánként, 1997
8.7 táblázat A foglalkoztatottság EU-csatlakozás miatti növekedésének költségei
8.8 táblázat A képzés költségei
8.1 ábra Az EU-csatlakozási előkészületek intézményi keretei Magyarországon

1.1. táblázat: Népességi és demográfiai mutatók, 1985-88

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ezer fő										
Férfi	5149,3	4984,9	4972,0	4960,5	4943,4	4922,9	4903,7	4883,9	4863,3	4841,9
Nő	5508,1	5389,9	5383,0	5376,7	5366,8	5354,0	5342	5328,4	5311,2	5293,5
Város	6193,0	6417,3	6435,0	6581,5	6574,1	6557,6	6569,9	6533,9	6498,6	6453,8
Vidék	4464,4	3957,5	3920,0	3755,7	3736,4	3719,3	3675,8	3678,8	3675,8	3681,6
15 év alatt	2298,5	2130,5	2064,0	2009,8	1958,0	1910,0	1869,9	1836,5	1802,0	1771,7
15-59 év között	6437,0	6284,5	6317,0	6347,5	6367,7	6380,5	6389,4	6390,7	6392,7	6385,7
59 év felett	1921,9	7959,8	1974,0	1980,0	1984,5	1985,6	1986,3	1985,2	1979,8	1978,0
Összesen	10657,4	10374,8	10355,0	10337,2	10310,2	10276,9	10245,6	10212,4	10174,5	10135,4
Százalékos megoszlás										
Férfi	48,3	48,0	48,0	48,0	48,0	47,9	47,9	47,8	47,8	47,8
Nő	51,7	52,0	52,0	52,0	52,1	52,1	52,1	52,2	52,2	52,2
Város	58,1	61,9	62,1	63,7	63,8	63,8	64,1	64,0	63,9	63,7
Vidék	41,9	38,1	37,9	36,3	36,2	36,2	35,9	36,0	36,1	36,3
15 év alatt	21,6	20,5	19,9	19,4	19,0	18,6	18,3	18,0	17,7	17,5
15-59 év között	60,4	60,6	61,0	61,4	61,8	62,1	62,4	62,6	62,8	63,0
59 év felett	18,0	18,9	19,1	19,2	19,2	19,3	19,4	19,4	19,5	19,5
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ezer főre vetített										
Születési ráta	12,2	11,9	12,1	12,3	11,8	11,4	11	10,3	9,9	n.a.
Halálozási ráta	13,9	13,9	14,1	14,0	14,4	14,6	14,2	14	13,7	n.a.
Természetes népességnövekedés	-1,7	-2,0	-2,0	-1,7	-2,6	-3,2	-3,3	-3,7	-3,8	n.a.

Az 1989 előtti népszámlálásokból származó adatok nem egyeznek meg az 1981-89-es adatokkal.
Forrás: Statisztikai Évkönyv, Központi Statisztikai Hivatal

1.2. táblázat: Alkalmazottak száma ágazatonként, 1993-97

	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997	1994/ 1993	1995/ 1994	1996/ 1995	1997/ 1996
			(ezer fő)					(%)				(előző év = 100)		
Összesen	**3827,3**	**3751,5**	**3678,8**	**3648,1**	**3646,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**98,0**	**98,1**	**99,2**	**99,9**
Mezőgazdaság, vadászat, erdőgazdaság és halászat	349,4	327,6	295,1	302,4	287,9	9,1	8,7	8,0	8,3	7,9	93,8	90,1	102,5	95,2
Ágazatok	1292,2	1237,3	1198,1	1190,1	1207,9	33,8	33,0	32,6	32,6	33,1	95,8	96,8	99,3	101,5
ebből: Bányászat	42,2	39,2	34,0	32,8	27,2	1,1	1,0	0,9	0,9	0,7	92,9	86,7	96,5	82,9
Gépipar	937,8	888,8	850,2	850,8	864,1	24,5	23,7	23,1	23,3	23,7	94,8	95,7	100,1	101,6
Villamosáram-, gáz-, melegvíz- és vízszolgáltatás	105,1	108,3	96,6	88,8	97,4	2,7	2,9	2,6	2,4	2,7	103,0	89,2	91,9	109,7
Építőipar	207,1	201,0	217,3	217,7	219,2	5,4	5,4	5,9	6,0	6,0	97,1	108,1	100,2	100,7
Szolgáltatások	2184,2	2186,0	2185,1	2155,2	2150,1	57,1	58,3	59,4	59,1	59,0	100,1	100,0	98,6	9,8
ebből: Nagy- és kiskereskedelem, gépjárművek és háztartási gépek javítása	469,5	467,4	459,9	486,9	496,8	12,3	12,5	12,5	13,3	13,6	99,6	98,4	105,9	102,0
Szállodák és éttermek	110,4	110,6	116,6	114,1	120,9	2,9	2,9	3,2	3,1	3,3	100,2	105,4	97,9	106,0
Szállítás, raktározás, posta és távközlés	336,3	314,5	319,6	321,2	310,0	8,8	8,4	8,7	8,8	8,5	93,5	101,6	100,5	96,5
Pénzügyi közvetítés	72,6	72,9	82,2	83,3	83,3	1,9	1,9	2,2	2,3	2,3	100,4	112,8	101,3	100,0
Ingatlanforgalmazás, -bérlet és üzleti tevékenység	137,6	125,6	130,6	128,2	146,3	3,6	3,3	3,6	3,5	4,0	91,3	104,0	98,2	114,1
Közigazgatás és honvédelem, kötelező társadalombiztosítás	299,5	320,2	318,1	306,6	293,8	7,8	8,5	8,6	8,4	8,1	106,9	99,3	96,4	95,8
Oktatás	342,8	338,6	335,4	319,6	296,6	9,0	9,0	9,1	8,8	8,1	98,8	99,1	95,3	92,8
Egészségügyi és szociális ellátás	241,6	239,0	231,4	225,6	232,1	6,3	6,4	6,3	6,2	6,4	98,9	96,8	97,5	102,9
Egyéb közösségi, szociális és személyi ellátások	173,9	197,2	191,3	169,7	170,3	4,5	5,3	5,2	4,7	4,7	113,4	97,0	88,7	100,4
Ismeretlen	1,5	0,6	0,5	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	40,0	83,3	80,0	25,0

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal

1.3. táblázat: Részvételi arány, foglalkoztatási arány és munkanélküliségi ráta korcsoportonként a férfiak körében, 1992-97

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Részvételi arány (%)						
15-19 év között	24,4	21,7	20,5	19,4	17,6	16,5
20-24 év között	81,0	79,2	75,1	74,9	72,9	69,5
25-29 év között	92,7	91,6	91,5	91,3	90,7	90,4
30-39 év között	93,4	91,9	90,5	90,7	90,8	89,3
40-54 év között	86,3	83,7	82,8	82,1	81,2	80,5
55-59 év között	52,0	47,8	44,1	44,9	46,1	44,2
60-74 év között	13,5	10,6	9,0	8,0	6,2	5,8
Összesen (15-74 év között)	66,7	64,0	62,4	61,7	61,1	60,4
A 15-59 év közötti korcsoportban	76,9	74,4	72,8	72,3	71,8	70,8

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Foglalkoztatottság (%)						
15-19 év között	17,5	13,9	13,9	12,9	12,1	11,8
20-24 év között	67,9	63,7	61,5	62,3	61,5	59,5
25-29 év között	81,7	79,9	80,9	81,3	80,9	81,8
30-39 év között	84,0	80,8	80,8	80,9	81,7	81,6
40-54 év között	79,2	74,8	75,1	74,7	74,3	74,6
55-59 év között	48,7	43,6	40,9	42,3	43,1	40,9
60-74 év között	13,0	9,9	8,4	7,6	6,0	5,5
Összesen (15-74 év között)	59,6	55,6	55,1	54,7	54,5	54,6
A 15-59 év közötti korcsoportban	68,5	64,4	64,2	64,0	64,1	64,0

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Munkanélküliség (%)						
15-19 év között	28,2	35,8	32,2	33,3	31,5	28,4
20-24 év között	16,2	19,6	18,2	16,8	15,7	14,3
25-29 év között	11,8	12,8	11,6	11,0	10,9	9,5
30-39 év között	10,1	12,1	10,8	10,7	10,0	8,7
40-54 év között	8,3	10,7	9,3	8,9	8,5	7,4
55-59 év között	6,4	8,7	7,1	5,9	6,6	7,3
60-74 év között	4,0	7,0	7,1	4,5	3,4	5,1
Összesen (15-74 év között)	10,7	13,2	11,8	11,3	10,7	9,5
A 15-59 év közötti korcsoportban	10,9	13,4	11,9	11,5	10,8	9,6

Megjegyzés: A kötelező katonai szolgálatukat töltő sorkatonákat a foglalkoztatottak közé számítottuk.
Forrás: KSH munkaerőpiaci felmérés

1.4. táblázat: Részvételi arány, foglalkoztatási arány és munkanélküliségi ráta korcsoportonként a nők körében, 1992-97

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Részvételi arány (%)						
15-19 év között	21,5	19,8	17,6	14,1	12,9	11,8
20-24 év között	60,6	57,4	56,5	53,4	49,3	49,2
25-29 év között	62,1	59,8	59,7	54,3	53,5	52,9
30-39 év között	79,9	77,8	75,0	71,9	71,1	69,3
40-54 év között	77,3	75,3	72,5	71,2	71,4	70,2
55-59 év között	19,3	16,8	13,8	14,7	15,5	16,2
60-74 év között	7,9	5,8	5,0	3,4	3,5	3,0
Összesen (15-74 év között)	51,0	48,5	46,3	43,8	43,4	42,8
A 15-59 év közötti korcsoportban	62,0	59,6	57,2	54,7	54,1	53,3

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Foglalkoztatottság (%)						
15-19 év között	16,0	13,8	12,9	10,2	9,2	8,4
20-24 év között	54,0	49,7	49,2	47,2	43,0	43,8
25-29 év között	55,0	51,9	53,1	49,0	47,2	48,4
30-39 év között	73,1	70,1	68,0	65,5	65,4	64,0
40-54 év között	72,3	69,9	67,7	66,7	66,7	66,2
55-59 év között	18,2	15,2	13,2	13,8	14,8	15,4
60-74 év között	7,5	5,0	4,2	3,2	3,2	2,8
Összesen (15-74 év között)	46,6	43,5	41,9	40,0	39,6	39,5
A 15-59 év közötti korcsoportban	56,5	53,5	51,9	49,9	49,3	49,2

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Munkanélküliség (%)						
15-19 év között	25,4	30,3	26,8	28,0	28,8	29,3
20-24 év között	10,9	13,3	12,8	11,7	12,8	11,0
25-29 év között	11,4	13,3	10,9	9,7	11,9	8,5
30-39 év között	8,5	9,9	9,4	9,0	8,0	7,7
40-54 év között	6,5	7,2	6,5	6,3	6,7	5,8
55-59 év között	5,7	9,3	4,4	5,5	4,8	4,8
60-74 év között	4,9	14,2	14,9	6,1	7,9	7,7
Összesen (15-74 év között)	8,7	10,4	9,4	8,7	8,8	7,8
A 15-59 év közötti korcsoportban	8,9	10,3	9,3	8,7	8,9	7,8

Forrás: KSH munkaerőpiaci felmérés

1.5. táblázat: Részvételi arány, foglalkoztatási arány és munkanélküliségi ráta korcsoportonként mindkét nemnél, 1992-97

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Részvételi arány (%)						
15-19 év között	23,0	20,8	19,1	16,8	15,3	14,2
20-24 év között	71,1	68,5	66,1	64,4	61,3	59,7
25-29 év között	77,6	76,0	75,7	73,0	72,4	71,9
30-39 év között	86,6	84,9	82,8	81,3	81,0	79,4
40-54 év között	81,7	79,4	77,5	76,5	76,2	75,2
55-59 év között	34,3	30,9	27,4	28,2	29,2	28,7
60-74 év között	10,3	7,9	6,7	5,3	4,6	4,2
Összesen (15-74 év között)	58,6	56,0	54,0	52,4	51,8	51,2
A 15-59 év közötti korcsoportban	69,4	66,9	64,9	63,4	62,8	62,0

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Foglalkoztatottság (%)						
15-19 év között	16,8	13,9	13,4	11,6	10,7	10,1
20-24 év között	61,1	56,9	55,6	54,9	52,4	52,0
25-29 év között	68,5	66,1	67,1	65,3	64,2	65,3
30-39 év között	78,5	75,5	74,4	73,2	73,6	72,8
40-54 év között	75,6	72,3	71,3	70,6	70,4	70,3
55-59 év között	32,2	28,1	25,7	26,6	27,4	26,8
60-74 év között	9,8	7,1	6,0	5,0	4,4	3,9
Összesen (15-74 év között)	52,8	49,3	48,2	47,0	46,7	46,7
A 15-59 év közötti korcsoportban	62,4	58,9	58,0	56,9	56,6	56,5

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Munkanélküliség (%)						
15-19 év között	27,0	33,3	29,8	31,1	30,4	28,8
20-24 év között	14,0	17,0	16,0	14,7	14,5	13,0
25-29 év között	11,7	13,0	11,3	10,6	11,3	9,1
30-39 év között	9,3	11,1	10,1	9,9	9,1	8,2
40-54 év között	7,4	9,0	8,0	7,7	7,6	6,6
55-59 év között	6,2	8,9	6,4	5,8	6,1	6,6
60-74 év között	4,3	10,1	10,5	5,1	5,4	6,2
Összesen (15-74 év között)	9,8	11,9	10,7	10,2	9,9	8,7
A 15-59 év közötti korcsoportban	10,0	12,0	10,7	10,3	10,0	8,8

Megjegyzés: A kötelező katonai szolgálatukat töltő sorkatonákat a foglalkoztatottak közé számítottuk.
Forrás: KSH munkaerőpiaci felmérés

1.6. táblázat: Munkanélküliségi ráta végzettség szerint mindkét nemnél, 1992-97 (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Általános iskolát sem végzett	17,5	27,4	25,4	26,2	31,5	31,0
Általános iskola	13,9	16,4	15,6	15,2	14,6	14,2
Szakmunkásképző	11,6	14,4	12,7	12,3	11,7	10,1
Speciális szakmunkásképző	12,0	13,2	12,3	10,4	12,0	7,9
Gimnázium	7,1	9,2	7,9	7,4	7,7	6,3
Szakközépiskola	7,0	8,7	7,7	6,8	6,9	5,6
Főiskola	2,8	3,6	3,6	3,6	3,0	2,1
Egyetem	2,5	2,2	2,2	2,0	2,4	1,3
Összesen	9,9	12,1	10,9	10,3	10,0	8,8

Megjegyzés: A kötelező katonai szolgálatukat töltő sorkatonák nem szerepelnek a táblázatban.
Forrás: KSH munkaerőpiaci felmérés

1.7. táblázat: Az ILO szerinti magyarországi munkanélküliek juttatásai típus szerint, 1992-97 (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Munkanélküliségi biztosítás (MB)	61,9	53,9	36,0	26,7	23,8	25,2
Pályakezdőknek nyújtott támogatás		3,0	3,1	2,8	1,9	
Munkanélküli segély (MS)		6,5	16,0	21,4	21,9	22,7
Juttatások összesen	61,9	63,4	55,0	50,9	47,7	47,9

Forrás: KSH munkaerőpiaci felmérés

1.8. táblázat: A munkanélküli segély az átlagbérhez és a minimálbérhez képest, 1991-97

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
MB / átlagbér átlagos aránya (%)	44	40	37	32	31	28	26
MB / minimálbér átlagos aránya (%)	118	110	112	105	99	93	82
MS / átlagbér aránya (%)		18	18	17	17	16	17
MS / minimálbér aránya (%)		50	56	57	55	54	54

Forrás: Frey, 1997

1.9. táblázat: Munkanélküliségi ráta Budapesten és 19 megyében, 1992-97

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Budapest	6,4	9,0	8,6	6,9	8,0	6,7
Bács-Kiskun	11,5	13,2	11,6	8,3	8,5	7,1
Baranya	7,6	11,3	10,8	11,0	7,2	8,3
Békés	9,4	9,5	8,7	9,3	8,7	7,3
Borsod	12,5	15,4	14,6	15,0	14,7	14,0
Csongrád	7,4	11,4	8,9	8,3	5,8	5,9
Fejér	9,1	11,6	9,0	9,2	8,3	7,8
Győr-Sopron	7,0	8,5	7,6	6,0	6,3	5,8
Hajdu-Bihar	10,6	13,6	13,2	11,9	12,3	10,7
Heves	13,5	13,1	12,2	12,4	12,9	10,3
Jász-Nagykun	12,5	13,2	11,3	13,5	12,3	10,4
Komárom	12,4	12,4	10,0	11,2	12,3	8,9
Nógrád	14,0	16,1	15,2	17,7	14,6	12,0
Pest	8,3	9,9	7,8	7,0	6,9	6,1
Somogy	10,1	13,8	11,7	11,3	9,1	10,0
Szabolcs	11,9	14,0	13,4	12,7	11,4	11,7
Tolna	10,1	10,6	11,1	11,0	10,3	9,4
Vas	6,2	6,7	4,6	5,3	5,2	4,0
Veszprém	11,4	11,1	10,9	10,0	8,8	5,8
Zala	7,3	10,1	10,3	8,1	8,5	7,0

Forrás: KSH munkaerőpiaci felmérés

1.10. táblázat: Az ILO/OECD szerinti munkanélküliek számának havi növekedése a 15-54 év közötti korcsoportban az év első negyedévében minkét nemnél, 1992-97 (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Férfiak	1,15	1,27	0,93	0,88	0,66	0,63
Nők	0,88	0,81	0,78	0,56	0,47	0,48
Összesen	1,03	1,05	0,86	0,74	0,58	0,57

Megjegyzés: A növekedésnél azokat vettük számba, akik 1-4 hete váltak munkanélkülivé. Az arányokat a munkaerőpiac teljes méretére vetítettük.
Forrás: KSH munkaerőpiaci felmérés

1.11. táblázat: A regisztrált munkanélküliek és a betöltetlen munkahelyek számának éves átlaga, valamint a kettő aránya országos szinten, 1990-97

	Munkanélküli (M)	Betöltetlen munkahely (B)	M/B arány
1990	46 269	31 228	1,48
1991	227 141	14 342	15,84
1992	556 965	21 752	25,61
1993	671 745	34 375	19,54
1994	568 366	35 569	15,98
1995	507 862	28 680	17,71
1996	500 622	38 297	13,07
1997	470 112	42 560	11,05

Forrás: Országos Munkaügyi Központ

1.12. táblázat: A dolgozók védelmét szolgáló munkajogi szabályozók

A szokványos eljárás kellemetlenségei		Felmondási idő és végkielégítés önhiban kívüli elbocsátás esetén						Elbocsátás nehézségi foka	
Eljárások	Késedelem a felmondási idő kezdőnapjáig	Felmondási idő hossza			Végkielégítés összege			Jogtalan elbocsátás definíciója	Kártérítés 20 év munkaviszonyt követő jogtalan elbocsátás esetén
		9 hó	4 év	20év	9 hó	4 év	20év		
Pontszám (0-3)	Nap	Hónap						Pontszám (0-3)	Hónap
Magyarország,									
normál elbocsátás 1	0	1	1,3	3	0	1	5	1	24
Tömeges elbocsátás 2	30	2	2,3	4	0	1	5		
Súlyozatlan átlag fejlett országok gazdaságainál: lásd alább									
1,7	12,3	0,9	1,9	4,9	0,1	0,7	3,7	0,8	16,9
Európai Közösség (a 80-as évek végétől)									
Belgium 1	3	2	3,6	11,4	0	0	0	0	12,5
Dánia 0,5	0	1,6	2,8	5	0	0	1,5	0	9
Franciao. 1,5	12	1	2	2	0	0,4	2,7	0	15
Németo. 3	10	1	1	4,5	0	0	0	2	18
Görögo. 2	1	0,6	1,7	9	0,3	0,9	4,6	1	9
Irország 1,5	3	0,2	0,5	2	0	0,5	3,9	0	24
Olaszo. 1,5	0	0,3	1,1	2,2	0,7	3,5	18	0	32,5
Hollandia 3	35	0,6	1	5,3	0	0	0	1	5,3
Portugália 2	17	0,8	2	9,1	0,2	1,7	9,3	3	20
Spanyolo. 2,25	40	1	3	3	0,2	1,3	6	2	35
Egy. Kir. 1	3	0,2	0,7	2,8	0	0,9	4,6	0	10,8
EFTA (a 80-as évek végétől)									
Ausztria 2	5	0,8	1,2	2,5	0	2	9	1	9
Finnország 2	56	2	2	6	0	0	0	0	20
Norvégia 1,5	3	1	2	5	0	0	0	2	15
Svédország 2	7	1	4	6	0	0	0	1	32
Svájc 0,5	1	1	2	3	0	0	0	0	3

Megjegyzés: Az itt leírtak egyedi elbocsátásokra vonatkoznak.

Eljárások: A szokásos elbocsátás esetén folytatott eljárások. 1: írásos értesítés indoklással a munkáltatótól; 2: harmadik fél értesítése; 3: a harmadik féltől előzetesen engedélyt kell kérni az elbocsátáshoz (nagyobb szám szigorúbb elbocsátási politikát jelöl)

Késedelem a felmondási idő kezdőnapjáig: Az elbocsátásról szóló döntés és az ezt követő eljárások lefolytatása után életbe lépő felmondási idő első napja között idő hossza.

Felmondási idő hossza: Az elbocsátásról szóló értesítés kiadása és a foglalkoztatás tényleges megszűnése közötti időszak hónapokban. Az egyes oszlopok adatai 9 hónapos, 4 éves, ill. 20 éves előzetes munkaviszonyra vonatkoznak.

Végkielégítés összege: A munkavállalónak a munkaviszony megszűnésekor egy összegben fizetett kártérítés. Az egyes oszlopok adatai 9 hónapos, 4 éves, ill. 20 éves előzetes munkaviszonyra vonatkoznak.

Jogtalan elbocsátás definíciója: 0: a dolgozó megfelelő képességeinek hiánya vagy az állás feleslegessé válása elegendő indok a felmondásra; 1: az elbocsátandó dolgozó megválasztását szociális okok (kor, munkaviszony) is befolyásolják; 2: az elbocsátás előtt kísérletet kell tenni a dolgozó átképzésére; 3: a dolgozó képességei sosem indokolhatják a felmondást.

Kártérítés 20 év munkaviszonyt követő jogtalan elbocsátás esetén: A 20 év munkaviszony után jogtalanul elbocsátott dolgozó számára fizetendő végkielégítés összege.

Forrás: OECD (1994); Munka Törvénykönyve (1992)

2.1. táblázat: A GDP jelenértéke forrás szerint értéknövelt kategóriánként, 1985-96

	1985	1990	1991	1991	1992	1993	1994	1995	1995	1996
				(milliárd HUF jelenlegi árakon)						
GDP (fogyasztói árakon)	1033,658	2089,313	2308,404	2498,319	2942,668	3548,262	4364,811	5561,865	5614,042	6893,934
Összes ágazat értéknövelt GDP-je (alapáron)	931,4	1796,5	2039,2	2299,0	2624,269	3142,327	3919,434	4892,5	4932,855	6061,312
ebből: Mezőgazdaság, vadászat, erdőgazdaság és halászat	166,7	261,2	230,6	195,1	189,879	206,095	262,271	347,4	332,963	402,39
Ipar	363,4	576,2	640,0	666,5	717,257	824,418	993,554	1294,1	1296,495	1591,437
Építőipar	74,0	125,4	121,9	123,5	153,892	167,392	201,455	246,3	227,828	260,682
Kereskedelem, javítóműhelyek, szállodák és éttermek	96,7	266,6	329,7	355,6	341,615	417,535	493,793	613,5	655,733	804,59
Szállítás, tárolás és kommunikáció	77,7	143,5	185,4	209,9	245,244	276,967	333,774	474,4	442,808	556,095
Egyéb szolgáltatások	152,9	423,5	531,6	748,3	976,382	1249,92	1634,587	1916,8	1977,028	2446,118
FISIM	-	-	-	-107,7	-100,643	-124,44	-199,082	-219,248	-219,2	-218,848
Termékadó nettó értéke	102,2	292,8	269,2	307,1	419,042	530,375	644,459	888,571	900,4	1051,47
				a GDP %-ában						
GDP (fogyasztói árakon)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Összes ágazat értéknövelt GDP-je (alapáron)	90,1	86,0	88,3	92,0	89,2	88,6	89,8	88,0	87,9	87,9
ebből: Mezőgazdaság, vadászat, erdőgazdaság és halászat	16,1	12,5	10,	7,8	6,5	5,8	6,0	6,2	5,9	5,8
Ipar	35,2	27,6	27,7	26,7	24,4	23,2	22,8	23,3	23,1	23,1
Építőipar	7,2	6,0	5,3	4,9	5,2	4,7	4,6	4,4	4,1	3,8
Kereskedelem, javítóműhelyek, szállodák és éttermek	9,4	12,8	14,3	14,2	11,6	11,8	11,3	11,0	11,7	11,7
Szállítás, tárolás és kommunikáció	7,5	6,9	8,0	8,4	8,3	7,8	7,6	8,5	7,9	8,1
Egyéb szolgáltatások	14,8	20,3	23,0	30,0	33,2	35,2	37,4	34,5	35,2	35,5
FISIM	-	-	-	-4,3	-3,4	-3,5	-4,6	-3,9	-3,9	-3,2
Termékadó nettó értéke az előző évhez (100%) képest	9,9	14,0	11,7	12,3	14,2	14,9	14,8	16,0	16,0	15,3

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
				(előző év = 100)				
GDP (fogyasztói árakon)	99,7	96,5	88,1	96,9	99,4	102,9	101,5	101,3
Összes ágazat értéknövelt GDP-je (alapáron)	99,0	96,2	89,3	94,9	100,6	104,3	100,5	102,2
ebből: Mezőgazdaság, vadászat, erdőgazdaság és halászat	95,7	95,4	91,9	83,5	92,1	99,6	102,7	104,1
Ipar	98,0	92,4	82,2	93,3	103,0	106,0	107,0	103,2
Építőipar	95,4	78,1	85,0	101,9	94,5	104,7	100,2	92,8
Kereskedelem, javítóműhelyek, szállodák és éttermek	103,6	111,8	91,7	83,9	96,2	96,1	96,8	99,6
Szállítás, tárolás és kommunikáció	99,1	92,7	88,6	95,7	94,6	101,4	112,4	103,1
Egyéb szolgáltatások	104,5	104,0	97,6	103,3	104,6	107,3	93,9	103,0

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal

2.2. táblázat: A GDP jelenértékének alakulása kiadások szerint, 1985-96

	1985	1990	1991	1991	1992	1993	1994	1995	1995	1996
				(milliárd HUF jelenlegi értéken)						
Állami szektor fogyasztása	104,6	221,8	289,3	264,6	336,456	491,428	527,111	629,5	617,7	703,619
Magánszektor fogyasztása	649,3	1282,5	1605,5	1746,9	2141,06	2639,87	3151,719	3715,0	3723,955	4415,857
Összes fogyasztás	753,9	1504,3	1894,7	2011,5	2477,516	3131,298	3678,83	4344,4	4341,655	5119,476
Bruttó lekötött beruházás	232,1	402,4	440,9	522,9	584,739	669,988	878,473	1059,6	1125,389	1475,538
Vagyon változása	26,3	248,3	34,3	-12,0	-111,661	38,06	90,122	279,7	218,346	373,825
Összes beruházás	258,4	530,4	475,2	511,0	473,078	708,048	968,595	1339,2	1343,735	1849,363
Összes belföldi felhasználás	1012,3	2034,7	2369,9	2522,5	2950,594	3839,346	4647,425	5683,7	5685,39	6968,839
Export, GNFS	436,2	650,7	743,4	818,4	925,322	937,046	1262,476	1914,8	2091,797	2678,706
Import, GNFS	414,8	596,1	804,9	842,6	933,248	1228,13**	1545,09	2036,6	2163,145	2753,611
Erőforrások egyenlege	21,4	54,6	-61,5	-24,2	-7,9	-291,1	-282,6	-121,8	-71,3	-74,9
				a GDP %-ában						
GDP piaci áron	1033,7	2089,3	2498,3	2498,3	2942,668	3548,5	4364,8	5614,0	5614,0	6893,9
Állami szektor fogyasztása	10,1	10,6	11,6	10,6	11,4	13,8	12,1	11,2	11,0	10,2
Magánszektor fogyasztása	62,8	61,4	64,3	69,9	72,8	74,4	72,2	66,2	66,3	64,1
Összes fogyasztás	72,9	72,0	75,8	80,5	84,2	88,2	84,3	77,4	77,3	74,3
Bruttó lekötött beruházás	22,5	19,3	17,6	20,9	19,9	18,9	20,1	18,9	20,0	21,4
Vagyon változása	2,5	11,9	1,4	-0,5	-3,8	1,1	2,1	5,0	3,9	5,4
Összes beruházás	25,0	25,4	19,0	20,5	16,1	20,0	22,2	23,9	23,9	26,8
Összes belföldi felhasználás	97,9	97,4	94,9	101,0	100,3	108,2	106,5	101,2	101,3	101,1
Export, GNFS	42,2	31,1	29,8	32,8	31,4	26,4	28,9	34,1	37,3	38,9
Import, GNFS	40,1	28,5	32,2	33,7	31,7	34,6	35,4	36,3	38,5	39,9
Erőforrások egyenlege	2,1	2,6	-2,5	-1,0	-0,3	-8,2	-6,5	-2,2	-1,3	-1,1
GDP piaci áron	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Statisztikai Évkönyv

A Központi Statisztikai Hivatal nemrégiben fogadta el az ENSZ nemzetgazdasági mérlegek készítésére vonatkozó módszerét. Az 1991 és 1993 közötti adatoknál ezt a módszert alkalmazták. A 2.1-2.4 táblázatokban szereplő, 1975 és 1991 közötti időszakra vonatkozó nemzetgazdasági adatok a korábbi magyar számítási módszert alkalmazzák, a 2.6 táblázat adatait pedig az 1991 és 1994 közötti időszakra az SNA módszer szerint számították ki.

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
				változás %-ban				
Állami szektor fogyasztása	4,1	2,6	-2,7	4,9	27,5	-12,7	-4,1	-4,2
Magánszektor fogyasztása*	1,3	-3,6	-5,6	0	1,9	-0,2	-6,4	-2,7
Összes fogyasztás	1,7	-2,7	-5,1	0,6	5,4	-2,3	-6,6	-2,9
Bruttó lekötött beruházás	-3,0	-7,1	-10,4	-2,6	2	12,5	-4,3	6,7
Vagyon változása								
Összes beruházás	-3,5	-4,2	-21,1	-20,4	32,3	19,8	8,2	12,8
Összes belföldi felhasználás	0,4	-3,1	-9,1	-3,6	9,9	2,2	-3,1	0,8
Export, GNFS	5,2	-5,3	-13,9	2,1	-10,1	13,7	13,4	7,4
Import, GNFS	7,8	-4,3	-6,1	0,2	20,2	8,8	-0,7	5,7
Erőforrások egyenlege								

Forrás: Statisztikai Évkönyv

A Központi Statisztikai Hivatal nemrégiben fogadta el az ENSZ nemzetgazdasági mérlegek készítésére vonatkozó módszerét. Az 1991 és 1993 közötti adatoknál ezt a módszert alkalmazták. A 2.1-2.4 táblázatokban szereplő, 1975 és 1991 közötti időszakra vonatkozó nemzetgazdasági adatok a korábbi magyar számítási módszert alkalmazzák, a 2.6 táblázat adatait pedig az 1991 és 1994 közötti időszakra az SNA módszer szerint számították ki.

*1992-től kezdődően tartalmazza az idegenforgalom egyenlegét is.

**Tartalmazza az Oroszországból származó harcászati felszerelések importját is (vám és ÁFA nélkül).

2.3. táblázat: A nem pénzügyi jellegű vállalatok jövedelmei, 1994-96

	1994	1995	1996	1994	1995	1996
		(milliárd HUF)			a GDP %-ában	
Bevételforrások						
Értéknövelt bruttó bevétel	1989,0	2586,2	3180,8	45,6	46,1	46,1
Bérjellegű kifizetések összesen	1387,2	1695,2	2071,6	31,8	30,2	30,0
Bérek és fizetések	986,1	1237,7	1543,0	22,6	22,0	22,4
Társadalombiztosítási járulékok	401,1	457,4	528,6	9,2	8,1	7,7
Egyéb termelési adók	35,0	10,8	15,4	0,8	0,2	0,2
Egyéb termelési támogatások	60,2	28,5	26,5	1,4	0,5	0,4
Bruttó működési mérlegtöbblet	626,9	908,8	1120,3	14,4	16,2	16,3
Fő bevételek elosztása						
Vagyonból származó bevételek összesen	-258,1	-389,4	-529,4	-5,9	-6,9	-7,7
Nettó kamatbevétel	-132,7	-170,5	-172,7	-3,0	-3,0	-2,5
ebből: Kapott kamat	*83,5*	*128,7*	*148,4*	*1,9*	*2,3*	*2,2*
Fizetett kamat	*216,3*	*299,1*	*321,1*	*5,0*	*5,3*	*4,7*
Közvetlen beruházások nettó kamata	-68,8	-91,0	-159,2	-1,6	-1,6	-2,3
Működőtőke-beáramlás- bevételek újrabefektetéséből származó bevétel	-39,4	-99,6	-170,0	-0,9	-1,8	-2,5
Egyéb bevételek	-17,2	-37,4	-27,6	-0,4	-0,7	-0,4
Vállalkozói bruttó bevétel	509,5	717,4	944,3	11,7	12,8	13,7
Fő bevételek bruttó egyenlege	368,8	510,4	590,9	8,4	9,1	8,6
Másodlagos elosztása a bevételeknek						
Jelenlegi bevételek adója	82,1	92,3	113,9	1,9	1,6	1,7
Más jelenlegi transzferek	-39,7	-47,7	-69,6	-0,9	-0,8	-1,0
Rendelkezésre álló bruttó bevétel	246,9	370,2	407,2	5,7	6,6	5,9
GDP	**4364,8**	**5614,0**	**6893,9**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal

2.4. táblázat: A háztartások jövedelmének megoszlása, 1991-97

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
				(milliárd HUF)			
1. Bérek és fizetések	1030,9	1166,0	1353,9	1576,3	1905,1	2324,0	
2. Munkáltatói társadalombiztosítási járulék	354,9	440,1	552,3	639,8	729,9	823,5	
3. Alkalmazottaknak fizetett juttatások (1+2)	1385,8	1606,1	1906,2	2216,1	2635,0	3147,5	
4. Működési többlet	106,1	131,0	161,3	205,1	279,5	356,3	
5. Vegyes bevétel	255,6	367,1	421,7	531,1	720,1	935,0	
6. Vagyonból származó nettó bevétel	68,1	95,7	131,2	177,4	196,7	305,8	
7. Fő bevételek egyenlege (3+4+5+6)	1815,5	2199,9	2620,3	3129,7	3831,4	4744,5	
8. Egyéb nettó források	113,9	84,4	26,9	90,6	-272,0	-361,5	
9. Adók	192,0	233,5	296,3	335,6	-	-	
10. Elkölthető jövedelem (7+8-9)	**1737,5**	**2050,8**	**2350,9**	**2884,6**	**3559,4**	**4383,0**	
11. Természetbeni szociális juttatások	392,8	470,3	578,4	693,5	763,2	890,8	
12. Kiigazított elkölthető jövedelem (10+11)	**2130,4**	**2521,1**	**2929,3**	**3578,1**	**4322,6**	**5273,8**	
13. Tényleges fogyasztás összesen	**1746,9**	**2141,1**	**2639,9**	**3151,7**	**3724,0**	**4415,9**	
14. Megtakarítás	**383,4**	**380,0**	**289,4**	**426,4**	**598,6**	**857,9**	
15. Nettó tőkekifizetések	86,4	26,2	30,2	44,3	41,7	56,7	
16. Bruttó tőkeképződés	147,4	145,0	180,9	209,1	277,4	347,5	
17. Nettó kölcsönfelvétel/kölcsönadás	322,5	261,2	138,7	261,6	362,9	567,1	
18. Leértékelés okozta különbség	-	-	-	-	115,5	45,7	
20. Pénzügyi helyzet nettó változása	-	-	-	-	478,4	612,8	
				a GDP %-ában			
GDP (milliárd HUF)	2498	2943	3548	4365	5614	6894	8541
1. Bérek és fizetések	41,3	39,6	38,2	36,1	33,9	33,7	
2. Munkáltatói társadalombiztosítási járulék	14,2	15,0	15,6	14,7	13,0	11,9	
3. Alkalmazottaknak fizetett juttatások (1+2)	55,5	54,6	53,7	50,8	46,9	45,7	
4. Működési többlet	4,2	4,5	4,5	4,7	5,0	5,2	
5. Vegyes bevétel	10,2	12,5	11,9	12,2	12,8	13,6	
6. Vagyonból származó nettó bevétel	2,7	3,3	3,7	4,1	3,5	4,4	
7. Fő bevételek egyenlege (3+4+5+6)	72,7	74,8	73,8	71,7	68,2	68,8	
8. Egyéb nettó források	4,6	2,9	0,8	2,1	-4,8	-5,2	
9. Adók	7,7	7,9	8,3	7,7	-	-	
10. Elkölthető jövedelem (7+8-9)	**69,5**	**69,7**	**66,3**	**66,1**	**63,4**	**63,6**	
11. Természetbeni szociális juttatások	15,7	16,0	16,3	15,9	13,6	12,9	
12. Kiigazított elkölthető jövedelem (10+11)	**85,3**	**85,7**	**82,6**	**82,0**	**77,0**	**76,5**	
13. Tényleges fogyasztás összesen	**69,9**	**72,8**	**74,4**	**72,2**	**66,3**	**64,1**	
14. Megtakarítás	**15,3**	**12,9**	**8,2**	**9,8**	**10,7**	**12,4**	
15. Nettó tőkekifizetések	3,5	0,9	0,9	1,0	0,7	0,8	
16. Bruttó tőkeképződés	5,9	4,9	5,1	4,8	4,9	5,0	
17. Nettó kölcsönfelvétel/kölcsönadás	12,9	8,9	3,9	6,0	6,5	8,2	
18. Leértékelés okozta különbség	-	-	-	-	2,1	0,7	
20. Pénzügyi helyzet nettó változása	-	-	-	-	8,5	8,9	

Megjegyzés: A számítási módszer változása következtében az 1991 és 1994 közötti adatok közvetlenül nem mérhetők össze az 1995 és 1997 közötti adatokkal.

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal

3.1. táblázat: Fizetési mérleg, 1989-95
(millió USD)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Áruk (nettó)	537	348	189	-48	-3247	-3635	-2242
Export	6446	6346	9258	10028	8094	7613	12810
Import	5909	5998	9069	10076	11340	11248	15252
Szolgáltatások és bevétel	-2100	-948	-782	-487	-940	-1185	-1365
Utazás (nettó)	-349	345	560	590	442	503	659
Utazás (hitel)	738	818	1006	1231	1181	1428	1714
Utazás (jóváírás)	1087	473	446	641	739	925	1056
Közvetlen beruházásokból származó bevétel (nettó)	0	-24	-32	-45	-56	-117	-194
Beruházásokból származó bevétel (nettó)	-1387	-1414	-1331	-1216	-1130	-1286	-1599
Beruházásokból származó bevétel (hitel)	218	230	297	420	456	661	758
Beruházásokból származó bevétel (jóváírás)	1605	1644	1628	1636	1586	1947	2347
Egyéb szolgáltatások (nettó)	-364	145	21	184	-196	-285	-231
Folyó eredmény (nettó)	126	727	860	859	732	909	1127
Folyó mérleg	**-1437**	**127**	**267**	**324**	**-3455**	**-3911**	**-2480**
Közvetlen beruházás (nettó)							
Külföldön (nettó)	-	-	-	-	-11	-49	-43
Magyarországon	187	311	1459	1471	2339	1146	4453
Egyéb tőkeáramlás (nettó)	1339	-843	89	-1027	3732	2323	3387
Összesített mérleg	89	-405	1815	768	2605	-491	5317
Tartalékok változása	70	562	-2720	-761	-2635	656	-4532
Nettó hitel az IMF-től	-159	-157	905	-7	30	-165	-785

Megjegyzés: A mérleg kiszámításának módszere 1996-ban megváltozott.

Forrás: MNB.

3.2. táblázat: Fizetési mérleg, 1996-98
(millió USD)

	1996	1997	1998
Áruk (nettó)	-2645	-1734	-2121
Export	14183	19637	20749
Import	16828	21371	22870
Szolgáltatások összesen	1426	1177	678
Utazás (nettó)	1288	1428	1298
Utazás (hitel)	2246	2582	2504
Utazás (jóváírás)	957	1153	1205
Más szolgáltatások (nettó)	138	-251	-620
Bevétel (nettó)	-1454	-1421	-1872
Bevétel (hitel)	-	1380	1112
Bevétel (jóváírás)	-	2800	2984
Közvetlen beruházásokból származó bevétel (nettó)	-256	-431	-936
Közvetlen beruházásokból származó bevétel (hitel)	23	23	24
Közvetlen beruházásokból származó bevétel (jóváírás)	279	454	960
Portfólió-befektetésekből származó bevétel (nettó)	-618	-588	-683
Portfólió-befektetésekből származó bevétel (hitel)	597	718	714
Portfólió-befektetésekből származó bevétel (jóváírás)	1215	1306	1397
Egyéb (nettó)	-580	-402	-253
Folyó eredmény (nettó)	922	996	1018
Folyó mérleg	**-1678**	**-981**	**-2297**
Tőkemérleg	156	117	188
Pénzügyi mérleg	-1144	399	2833
Közvetlen beruházás (nettó)	1987	1654	1453
Külföldön (nettó)	3	-431	-481
Törzstőke (nettó)	3	-286	-462
Egyéb tőke (nettó cégközi hitelek)	0	-146	-19
Magyarország	1983	2085	1935
Törzstőke (nettó)	1788	1811	1410
Egyéb tőke (nettó cégközi hitelek)	195	274	525
Portfólió-befektetések (nettó)	-407	-1047	1983
Követelések	-18	-121	92
Törzsrészvények (nettó)	-15	-32	-46
Kötvények és takarékjegyek (nettó)	0	-53	-82
Pénzpiaci eszközök (nettó)	-20	-49	34
Származékos pénzügyi termékek (nettó)	18	12	185
Tartozások	-389	-926	1892
Törzsrészvények (nettó)	358	1003	554
Kötvények és takarékjegyek (nettó)	-688	-1871	1432
Pénzpiaci eszközök (nettó)	-58	-53	-56
Származékos pénzügyi termékek (nettó)	-1	-4	-38
Egyéb befektetések (nettó)	-2724	-208	-603
Nettó hiba és eltérés	1410	296	232
Összesített mérleg	-1255	-170	957
Tartalékok változása	1458	170	-797
Nettó hitel az IMF-től	-203	0	-160

Megjegyzés: A mérleg kiszámításának módszere 1996-ban megváltozott.
Forrás: MNB.

3.3. táblázat: Nemzetközi valutatartalék és egyéb külföldi vagyon, 1985-98 (millió USD)

	1985	1990	1991	1992	1993	199	1995	1996	1997	1998
Nemzetközi valutatartalék	3017,1	1969,4	4723,3	4427,6	6781,3	6780,6	12010	9718	8429	9341
Arany	640	97	83	33	45	42	43	37	29	30
Egyéb külföldi vagyon	3538,5	4757,3	4602,2	5185,5	3549,7	3372,4	3304	3454	3841	4730

Forrás: MNB.

3.4. táblázat: A külkereskedelemben résztvevő cikkek arányai, 1991-97

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
				(millió HUF)			
				Export			
Étel, ital, dohánytermékek	176 447	183 900	156 314	208 817	329 686	367 429	462 700
Nyersanyagok	56 639	56 736	55 120	69 253	89 084	105 495	135 800
Üzemanyag, villamosenergia	22 307	29 043	33 220	44 942	51 834	81 272	94 100
Iparcikkek	339 677	398 738	377 931	517 009	735 955	936 240	1 262 800
Gépek és szállítóeszközök	169 204	175 148	197 329	288 673	415 432	511 217	1 611 400
Összesen	764 274	843 565	819 914	1 128 694	1 621 991	2 001 653	3 566 800
				Import			
Étel, ital, dohánytermékek	46 717	48 343	65 020	96 911	102 077	122 712	167 100
Nyersanyagok	47 062	36 140	37 807	61 094	85 631	99 512	129 600
Üzemanyag, villamosenergia	132 292	131 889	154 971	181 081	225 942	334 446	378 700
Iparcikkek	364 390	399 460	479 400	673 956	926 852	1 157 723	1 621 700
Gépek és szállítóeszközök	265 212	262 670	425 293	523 959	595 885	753 657	1 664 000
Összesen	855 673	878 502	1 162 491	1 537 001	1 936 387	2 468 050	3 961 100
				Index (előző év = 100%)			
				Export			
Étel, ital, dohánytermékek	107,4	92,0	72,4	109,8	125,4	93,5	n.a.
Nyersanyagok	128,0	94,8	83,8	97,7	94,6	107,8	n.a.
Üzemanyag, villamosenergia	91,2	130,6	104,0	122,7	93,3	114,8	n.a.
Iparcikkek	94,0	110,0	86,5	115,4	105,0	110,0	n.a.
Gépek és szállítóeszközök	79,9	91,4	101,1	121,9	111,4	101,5	n.a.
Összesen	95,1	101	86,9	116,6	108,4	104,6	n.a.
				Import			
Étel, ital, dohánytermékek	97,8	98,1	117,4	122,6	80,9	96,8	n.a.
Nyersanyagok	79,8	80,7	103,8	125,3	100,1	104,9	n.a.
Üzemanyag, villamosenergia	86,1	95,9	115,8	106,2	96,7	112,8	n.a.
Iparcikkek	123,1	96,4	108,4	121,4	102,6	106,5	n.a.
Gépek és szállítóeszközök	100,7	85,3	146,3	104,9	89,8	102,6	n.a.
Összesen	105,5	92,4	120,9	114,5	96,1	105,5	n.a.

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal

3.5. táblázat: Külkereskedelmi forgalom partnerek szerint, 1991-97

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
				(millió USD)			
				Export			
Fejlett országok	6921,9	7627,8	6023,1	7707,8	8937,6	9187,1	14 801,5
ebből Európai Unió	4659,4	5326,7	4139,9	5456,6	8079,6	8250,0	13 602,3
Fejlődő országok	856,6	570,7	483,7	419,9	500,6	475,7	509,4
Közép- és Kelet-Európa*	2354,0	2460,6	2198,8	2366,0	2993,5	3082,7	3659,0
Egyéb	54,4	46,0	201,3	207,1	435,3	399,2	130,0
Összesen	14 846,3	16 031,8	13 046,8	16 157,4	20 946,6	21 394,7	32 702,2
				Import			
Fejlett országok	7577,4	7721,8	8133,4	10 274,8	10 893,0	11 169,3	15 429,7
ebből Európai Unió	4659,4	5326,7	4139,9	5456,6	8079,6	8250,0	13 325,8
Fejlődő országok	900,1	466,3	547,2	655,0	856,2	921,0	1504,7
Közép- és Kelet-Európa*	2685,5	2752,3	3619,8	3322,7	3538,9	3869,8	3957,6
Egyéb	219,1	138,5	229,9	301,3	178,2	248,8	342,1
Összesen	16 041,5	16 405,6	16 670,2	20 010,4	23 545,9	24 458,9	34 559,9
				(a teljes forgalom arányában)			
				Export			
Fejlett országok	46,6	47,6	46,2	47,7	42,7	42,9	45,3
ebből Európai Unió	31,4	33,2	31,7	33,8	38,6	38,6	41,6
Fejlődő országok	5,8	3,6	3,7	2,6	2,4	2,2	1,6
Közép- és Kelet-Európa*	15,9	15,3	16,9	14,6	14,3	14,4	11,2
Egyéb	0,4	0,3	1,5	1,3	2,1	1,9	0,4
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
				Import			
Fejlett országok	47,2	47,1	48,8	51,3	46,3	45,7	44,6
ebből Európai Unió	29,0	32,5	24,8	27,3	34,3	33,7	38,6
Fejlődő országok	5,6	2,8	3,3	3,3	3,6	3,8	4,4
Közép- és Kelet-Európa*	16,7	16,8	21,7	16,6	15,0	15,8	11,5
Egyéb	1,4	0,8	1,4	1,5	0,8	1,0	1,0
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
				Index			
				Export			
Fejlett országok	121,7	105,5	84,3	123,3	103,2	105,7	n.a.
ebből Európai Unió	128,1	108,0	82,8	127,8	105,1	105,7	n.a.
Fejlődő országok	105,6	68,8	87,1	85,5	101,5	96,2	n.a.
Közép- és Kelet-Európa*	52,4	101,2	96,9	105,1	119,2	104,3	n.a.
Egyéb	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Összesen	95,1	101,0	86,9	116,6	108,4	104,6	n.a.
				Import			
Fejlett országok	132,5	93,6	110,1	124,0	96,0	104,2	n.a.
ebből Európai Unió	115,2	93,8	111,6	129,4	97,3	103,9	n.a.
Fejlődő országok	108,7	60,1	127,1	114,2	115,6	105,9	n.a.
Közép- és Kelet-Európa*	56,3	98,4	149,8	90,2	92,8	108,0	n.a.
Egyéb	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Összesen	105,5	92,4	120,9	114,5	96,1	105,5	n.a.

*1992-ig idetartoztak a Szovjetunió ázsiai tagországai is.
Forrás: Központi Statisztikai Hivatal.

3.6. táblázat: Magyar termékek aránya az EU importján belül kategóriánként, 1989-96

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
TERMÉKCSOPORT									
Összes élelmiszeripari termék (0+1+22+4)	2,00	1,99	2,35	2,16	1,82	1,78	1,74	1,77	1,63
Mezőgazdasági nyersanyagok (2-22-27-28)	0,88	1,00	1,34	1,31	1,14	1,02	0,92	1,02	1,24
Textilszálak (26)	0,38	0,51	0,66	0,52	0,30	0,39	0,34	0,39	0,55
Ércek, ásványi anyagok és fémek (27+28+68)	0,77	1,01	0,87	1,04	0,94	1,26	1,46	1,19	1,23
Energia (3)	0,30	0,25	0,30	0,26	0,26	0,28	0,30	0,34	0,09
Minden iparcikk (5-8-ig -68)	0,70	0,85	0,98	1,13	1,09	1,27	1,54	1,76	2,13
kémiai elemek (51)	1,48	1,63	1,48	1,53	1,47	1,43	1,48	1,50	1,42
bőr és bőráruk (61)	2,35	2,85	4,03	4,58	4,40	3,64	3,54	3,72	3,75
faáruk (63)	1,74	2,30	2,38	2,02	1,63	1,83	2,33	2,47	2,59
textilfonal és -szövet (65)	0,98	1,17	1,11	1,10	1,03	1,10	1,27	1,31	1,17
vas és acél (67)	2,54	3,11	2,49	2,54	1,93	2,93	2,49	2,65	2,16
fémcikkek (69)	1,34	1,87	2,30	2,67	2,37	2,27	2,55	2,83	2,88
nem elektromos gépek (71)	0,31	0,43	0,55	0,56	0,59	0,85	1,47	1,76	2,80
elektromos gépek (72)	0,48	0,65	0,84	1,01	1,03	1,38	1,61	2,12	2,60
szállítóeszközök (73)	0,10	0,12	0,21	0,34	0,34	0,53	1,15	1,32	1,59
bútor (82)	2,64	2,89	3,54	3,70	2,94	2,99	3,43	3,89	2,61
ruhanemű (84)	1,72	1,91	2,04	2,41	2,33	2,36	2,25	2,44	2,31
lábbelik (85)	1,79	2,21	2,29	2,95	2,52	2,49	2,75	2,88	2,95
tudományos eszközök (86)	0,09	0,09	0,13	0,18	0,19	0,23	0,34	0,38	0,47
Minden árucikk (0-9)	0,78	0,86	1,00	1,09	1,03	1,18	1,38	1,51	1,71

Forrás: ENSZ COMTRADE adatbázis.

3.7. táblázat: Termékkategóriák RCA értéke és aránya az EU importján belül faktorintenzitásuk szerint, 1989-95

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1996, 1993=100
A. Viszonylagos versenyelőnyt kifejező index Relatív faktorintenzitási csoportok									
Természetierőforrás-intenzív	1,15	1,05	1,08	0,97	0,90	0,85	0,76	0,66	73
Képzetlen munkaerő-intenzív	1,61	1,71	1,67	1,73	1,77	1,61	1,41	1,40	79
Technológia-intenzív	0,61	0,67	0,68	0,70	0,75	0,82	0,95	1,00	133
Humántőke-intenzív	0,92	1,01	0,93	1,06	1,03	1,20	1,34	1,46	142
B. Aránya az EU importján belül (%) Relatív faktorintenzitási csoportok									
Természetierőforrás-intenzív	0,90	0,91	1,08	1,06	0,93	1,01	1,04	1,00	108
Képzetlen munkaerő-intenzív	1,26	1,47	1,67	1,89	1,82	1,89	1,95	2,12	116
Technológia-intenzív	0,48	0,58	0,68	0,76	0,77	0,97	1,31	1,51	196
Humántőke-intenzív	0,72	0,87	0,93	1,16	1,07	1,42	1,85	2,21	207

Forrás: ENSZ COMTRADE adatbázis, az EU importadatai alapján.

3.8. táblázat: A legnagyobb kedvezmény elvében (MFN) részesülő országokra vonatkozó vámtételek megkötései és szintje az Uruguayi Forduló után

	A GATT által megkötött import aránya	A GATT által megkötött import aránya az alkalmazott vámtarifák alatt	Az 1989-es importtal súlyozott alkalmazott vámtarifa	Az Uruguayi Forduló utáni vámtarifa
Mezőgazdasági cikkek, kivéve hal (kb. 2)	EU-100,0 HUN-100,0	EU-41,4 HUN-27,0	EU-3,7 HUN-16,5	EU-3,8 HUN-21,6
Iparcikkek	EU-100,0 HUN-93,6	EU-43,3 HUN-55,6	EU-2,9 HUN-6,7	EU-3,2 HUN-6,1
Fa, papírmasé, papír, bútor	EU-100,0 HUN-100,0	EU-16,7 HUN-34,5	EU-0,3 HUN-3,3	EU-0,5 HUN-3,3
Textil és ruhaneműk	EU-100,0 HUN-98,5	EU-70,5 HUN-80,6	EU-8,7 HUN-8,5	EU-8,5 HUN-8,6
Bőr, gumi, lábbelik	EU-100,0 HUN-100,0	EU-59,7 HUN-72,7	EU-4,9 HUN-6,5	EU-4,9 HUN-6,6
Fémek	EU-100,0 HUN-100,0	EU-21,6 HUN-61,7	EU-1,0 HUN-3,9	EU-1,7 HUN-4,5
Vegyi és fényképészeti anyagok	EU-100,0 HUN-97,3	EU-44,5 HUN-56,1	EU-3,8 HUN-4,2	EU-4,4 HUN-4,3
Szállítóeszközök	EU-100,0 HUN-54,0	EU-22,2 HUN-14,3	EU-5,5 HUN-16,1	EU-6,2 HUN-11,8
Nem elektromos gépek	EU-100,0 HUN-98,3	EU-66,3 HUN-83,2	EU-1,4 HUN-7,5	EU-1,6 HUN-7,5
Elektromos gépek	EU-100,0 HUN-92,9	EU-65,9 HUN-60,1	EU-5,4 HUN-8,8	EU-5,2 HUN-8,9
Ásványok, drágakövek és nemesfémek	EU-100,0 HUN-96,9	EU-20,0 HUN-18,6	EU-0,5 HUN-2,5	EU-0,7 HUN-2,3
Iparcikkek	EU-100,0 HUN-98,2	EU-54,1 HUN-53,7	EU-2,5 HUN-4,6	EU-2,6 HUN-4,5
Összes kereskedelmi árucikk	EU-100,0 HUN-94,4	EU-38,6 HUN-49,9	EU-2,9 HUN-6,8	EU-3,2 HUN-6,6

Forrás: J. M. Finger, M. D. Ingco, U. Reincke, The Uruguay Round. Statistics on Tariff Concessions Given and Received, The World Bank, Washington D.C. 1996 alapján.

4.1. táblázat: Az államháztartás pénzügyi statisztikái, 1991-1997

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
				(millió HUF)			
Összes bevétel	**1 312 144**	**1 548 981**	**1 828 446**	**2 235 683**	**2 677 862**	**3 157 520**	**3 740 487**
Folyó bevétel	1 293 290	1 506 557	1 765 485	2 153 035	2 598 811	3 069 969	3 632 261
Adóbevétel	1 053 768	1 235 072	1 469 850	1 725 247	2 153 061	2 533 655	3 052 806
Nem adójellegű bevétel	239 522	271 485	295 635	427 787	445 750	536 314	579 455
Tőkejövedelem	18 854	41 854	62 960	82 335	76 620	87 182	106 280
Segélyek	0	570	0	314	2 430	369	1 946
Összes kiadás és nyújtott hitel (törlesztések nélkül)	**1 384 672**	**1 727 129**	**2 040 722**	**2 562 720**	**2 856 075**	**3 101 419**	**3 897 115**
Összes kiadás	1 408 526	1 777 418	2 157 443	2 635 114	3 045 845	3 377 221	4 202 617
Folyó kiadások	1 253 999	1 554 415	1 818 505	2 264 488	2 723 975	3 010 756	3 682 157
Bérek és fizetések	231 455	282 896	343 376	420 649	469 147	519 687	622 350
Egyéb áruk és szolgáltatások	239 207	319 264	417 129	445 104	452 969	535 424	659 249
Kamatkötelezettségek	92 098	160 473	161 621	296 028	519 402	570 067	839 903
Támogatás és más folyó tranzakciók	689 149	791 132	896 198	1 102 551	1 282 457	1 382 379	1 558 875
Egyéb folyó kiadások	2 091	195 885	181	156	0	3 199	1 629
Tőkekiadások	154 527	223 004	338 938	370 626	321 870	0	520 460
Tőke felvásárlása	89 552	143 285	241 972	250 353	167 386	240 498	390 615
Tőkeátadás	50 557	66 992	90 261	113 093	121 888	106 091	103 222
Egyéb tőkekiadások	0	0	0	0	0	0	0
Összes hitel (törlesztések nélkül)	-23 855	-50 289	-116 720	-72 394	-189 771	-275 802	-305 502
Privatizációs bevétel	2 173	32 392	22 559	37 741	178 388	260 621	
Összesített egyenleg	**-72 527**	**-178 148**	**-212 277**	**-327 037**	**-178 213**	**56 102**	**-156 628**
							252 363
Összesített egyenleg privatizációs bevételek nélkül	**-74 700**	**-210 541**	**-234 836**	**-364 778**	**-356 601**	**-204 519**	**-408 991**
				(a GDP %-ában)			
GDP (millió HUF)	2 498 319	2 942 668	3 548 262	4 364 811	5 614 042	6 893 934	8 541 000
Összes bevétel	**52,5**	**52,6**	**51,5**	**51,2**	**47,7**	**45,8**	**43,8**
Összes bevétel (A.II)	52,5	52,6	51,5	51,2	47,7	45,8	43,8
Folyó bevételek	51,8	51,2	49,8	49,3	46,3	44,5	42,5
Adóbevétel	42,2	42,0	41,4	39,5	38,4	36,8	35,7
Nem adójellegű bevétel	9,6	9,2	8,3	9,8	7,9	7,8	6,8
Tőkejövedelem	0,8	1,4	1,8	1,9	1,4	1,3	1,2
Segélyek	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Összes kiadás és nyújtott hitel (törlesztések nélkül)	**55,4**	**58,7**	**57,5**	**58,7**	**50,9**	**45,0**	**45,6**
Összes kiadás	56,4	60,4	60,8	60,4	54,3	49,0	49,2
Folyó kiadások	50,2	52,8	51,3	51,9	48,5	43,7	43,1
Bérek és fizetések	9,3	9,6	9,7	9,6	8,4	7,5	7,3
Egyéb áruk és szolgáltatások	9,6	10,8	11,8	10,2	8,1	7,8	7,7
Kamatkötelezettségek	3,7	5,5	4,6	6,8	9,3	8,3	9,8
Támogatás és más folyó tranzakciók	27,6	26,9	25,3	25,3	22,8	20,1	18,3
Egyéb folyó kiadások	0,1	6,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tőkekiadások	6,2	7,6	9,6	8,5	5,7	0,0	6,1
Tőke felvásárlása	3,6	4,9	6,8	5,7	3,0	3,5	4,6
Tőkeátadás	2,0	2,3	2,5	2,6	2,2	1,5	1,2
Egyéb tőkekiadások	0,6	0,4	0,2	0,2	0,6	0,3	0,3
Összes hitel (törlesztések nélkül)	-1,0	-1,7	-3,3	-1,7	-3,4	-4,0	-3,6
Privatizációs bevétel	0,1	1,1	0,6	0,9	3,2	3,8	0,0
Összesített egyenleg	**-2,9**	**-6,1**	**-6,0**	**-7,5**	**-3,2**	**0,8**	**-1,8**
Összesített egyenleg privatizációs bevételek nélkül	**-3,0**	**-7,2**	**-6,6**	**-8,4**	**-6,4**	**-3,0**	**-4,8**

Forrás: Pénzügyminisztérium

4.2. táblázat: A helyi önkormányzatok pénzügyi statisztikái, 1991-1997*

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
				(millió HUF)			
Összes bevétel	**127 562**	**196 975**	**206 187**	**256 022**	**314 142**	**408 901**	**533 355**
Folyó bevétel	115 964	175 428	171 121	204 019	257 954	342 697	452 496
Adóbevétel	65 019	91 821	89 067	105 729	153 949	204 827	273 105
Nem adójellegű bevétel	50 945	83 607	82 054	98 290	104 005	137 870	179 391
Tőkejövedelem	11 598	21 547	35 066	52 003	56 188	66 204	80 859
Segélyek	262 579	311 581	374 925	446 621	478 492	513 624	571 112
Folyó	242 224	280 245	337 275	394 586	435 020	477 097	524 539
Tőke	20 355	31 335	37 650	52 035	43 472	36 527	46 573
Összes kiadás és nyújtott hitel (törlesztések nélkül)	**369 726**	**493 038**	**590 671**	**738 820**	**775 135**	**874 977**	**1 040 678**
Összes kiadás	370 773	496 586	597 537	750 193	800 830	913 294	1 129 740
Folyó kiadások	310 029	400 968	482 467	580 219	663 226	767 679	910 334
Bérek és fizetések	119 454	146 506	181 829	223 098	248 700	279 469	332 959
Egyéb áruk és szolgáltatások	122 960	157 749	183 338	192 241	219 849	264 925	312 196
Kamatkötelezettségek	2 217	2 177	2 771	6 774	13 989	12 127	8 670
Támogatás és más folyó tranzakciók	16 515	32 365	33 816	57 634	60 454	78 677	91 442
Egyéb folyó kiadások	48 883	62 171	80 713	100 473	120 234	132 481	165 067
Tőkekiadások	60 744	95 618	115 070	169 974	137 604	145 615	219 406
Tőke felvásárlása	48 679	79 275	88 955	141 484	108 513	115 533	187 475
Tőkeátadás	12 065	16 343	26 115	28 490	29 091	30 082	31 931
Összes hitel (törlesztések nélkül)	-1 047	-3 548	-6 866	-11 373	-25 695	-38 317	-89 062
Privatizációs bevétel	1 047	3 548	5 419	11 038	24 400	40 741	90 509
Összesített egyenleg	**20 415**	**15 518**	**-9 559**	**-36 177**	**17 499**	**47 548**	**63 789**
Összesített egyenleg privatizációs bevételek nélkül	**19 368**	**11 970**	**-14 978**	**-47 215**	**-6 901**	**6 807**	**-26 720**

				(a GDP %-ában)		
GDP (millió HUF)	2 498 319	2 942 668	3 548 262	4 364 811	5 614 042	6 893 934
Összes bevétel	**5**	**7**	**6**	**6**	**6**	**6**
Folyó bevételek	5	6	5	5	5	5
Adóbevétel	3	3	3	2	3	3
Nem adójellegű bevétel	2	3	2	2	2	2
Tőkejövedelem	0	1	1	1	1	1
Segélyek	11	11	11	10	9	7
Folyó	10	10	10	9	8	7
Tőke	1	1	1	1	1	1
Összes kiadás és nyújtott hitel (törlesztések nélkül)	**15**	**17**	**17**	**17**	**14**	**13**
Összes kiadás	15	17	17	17	14	13
Folyó kiadások	12	14	14	13	12	11
Bérek és fizetések	5	5	5	5	4	4
Egyéb áruk és szolgáltatások	5	5	5	4	4	4
Kamatkötelezettségek	0	0	0	0	0	0
Támogatás és más folyó tranzakciók	1	1	1	1	1	1
Egyéb folyó kiadások	2	2	2	2	2	2
Tőkekiadások	2	3	3	4	2	2
Tőke felvásárlása	2	3	3	3	2	2
Tőkeátadás	0	1	1	1	1	0
Összes hitel (törlesztések nélkül)	0	0	0	0	0	-1
Privatizációs bevétel	0	0	0	0	0	1
Összesített egyenleg	**1**	**1**	**0**	**-1**	**0**	**1**
Összesített egyenleg privatizációs bevételek nélkül	**1**	**0**	**0**	**-1**	**0**	**0**

* A helyi önkormányzatokra vonatkozó adatok konszolidált, az államháztartásra vonatkozó adatok nem konszolidált statisztikák.

Forrás: Pénzügyminisztérium

4.3. táblázat: Adók és járulékok szintje, 1993-2000

	1998	1999	1993	1994	1995	1996	1997	2000
		expected	budgeted					
Személyi jövedelemadó								
Legmagasabb adókulcs	40	44	44	48	42	42	40	
Átlagos adókulcs[1]	19,9	18,1	20,6	22,9	20,6	20,8	20,9	
Vállalati nyereségadó								
normál kulcs	40	36	18	18	18	18	18	
osztalékadó-kulcs, visszatartási adó[2]	-	-	23	23	20	20	20	
ÁFA								
normál kulcs	25	25	25	25	25	25	25	
csökkentett kulcs	6	10	12	12	12	12	12	
gyógyszerek és egyéb[3]	0	0	0	0	0	0	0	
Béradó	63	60,8	60	58,5	59,5	59	54,4	54,8
A bérkifizetésekhez viszonyított arány (a GDP százalékában)			23,6%	22,2%	21,7%	21,5%		
			A béradó kategória lebontása					
Munkáltatói terhek	**51**	**49,3**	**48,5**	**47**	**47**	**47,5**	**41,9**	**41,3**
ebből nyugdíjjárulék	24,5	24,5	24,5	24,5	24	24	22	21
egészségbiztosítási járulék	19,5	19,5	19,5	18	15	15	11	11
fix összegű egészségügyi hozzájárulás[4]	-	-	-	-	3,5	3,8	5,3	5,5
bérfüggő egészségügyi hozzájárulás (11%)[5]	-	-	-	-	-	0,7	0,6	0,5
Munkaerőpiaci Alap	7	5	4,2	4,2	4,2	3,7	2,7	3
Bérgarancia-alap	-	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Munkavállalói terhek	**12**	**11,5**	**11,5**	**11,5**	**12,5**	**11,5**	**12,5**	**13,5**
ebből nyugdíjjárulék	6	6	6	6	7	7	8	9
ebből a többpilléres rendszerben								
második pillér			-	-	-	6	7	8
felosztó-kirovó rendszer			-	-	-	1	1	1
egészségbiztosítási járulék	4	4	4	4	4	3	3	3
Munkaerőpiaci Alap	2	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5

[1] Progresszív adó, ill. progresszíven adózó jövedelem

[2] A kifizetett osztalékra különadó vonatkozik

[3] 1993-ban a villamosenergia, 1999-ben az iskolai tankönyvek és a pelenkák tartoztak ide.

[4] Ebben a táblázatban a fix összegű egészségügyi hozzájárulást a béradó-alap százalékában fejeztük ki.

[5] Ebben a táblázatban a bérfüggő egészségügyi hozzájárulást a béradó-alap százalékában fejeztük ki.

Forrás: Pénzügyminisztérium

4.4. táblázat: Mezőgazdasági költségvetési támogatások, 1992-98 (millió HUF)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
Piaci támogatás	**30 192**	**42 707**	**41 600**	**47 530**	**45 059**	**38 565**	**41 010**
Exporttámogatás	22 841	25 531	34 600	45 055	42 982	27 273	-
Belföldi ártámogatás	7 301	17 176	7 000	2 475	2 097	11 292	-
Termelési támogatás	**7 369**	**4 556**	**12 350**	**11 620**	**16 388**	**18 550**	**31 480**
Kamattámogatás	5 487	626	11 850	11 620	6 092	6 496	-
Fogyatékossági támogatások	-	-	-	-	5 969	6 071	-
Beruházási támogatások	**3 574**	**2 686**	**10 192**	**5 946**	**17 204**	**22 845**	**31 160**
Szerkezetátalakítási támogatás	**352**	**1 225**	**4 750**	**7 454**	**10 878**	**4 147**	**3 000**
Egyéb támogatások	**190**	**118**	**-**	**796**	**3 090**	**3 492**	**4 120**
Összesen	**41 677**	**51 291**	**68 922**	**73 346**	**92 639**	**87 599**	**110 770**
Összesen millió USD-ben	**527**	**558**	**750**	**584**	**608**	**469**	**540**

* Tervezett

Forrás: Pénzügyminisztérium

5.1. táblázat: Felmérés a bankszektorról, 1989-98[a]

	1989	1990	1991	1992[b]	1993	1994	1995[c]	1996	1997[d]	1998[e]
Nettó külföldi vagyon[f]	-1019,4	-983,1	-1024,4	-995,5	-1202,8	-1604,1	-1548,4	-1323,6	-1127,2	-1001,5
Konvertibilis	-1053,0	-1038,7	-1075,7	-998,8	-1207,6	-1605,9	-1550,4	-1323,6	-1127,2	-1001,5
Nem konvertibilis	33,6	55,6	51,3	3,3	4,8	1,8	2,0	0,0	0,0	0,0
Belföldi hitel[g]	2011,6	2204,4	2532,4	2849,1	3441,1	4065,0	4619,9	4972,8	5569,8	6328,3
Központi költségvetés (nettó)[h]	1187,3	1215,2	1540,2	1916,7	2410,2	2860,1	3302,5	3413,3	3463,3	3850.5
ebből kamatmentes adósság	460,7	519,2	777,9	888,9	1183,0	1499,2	2154,4	2090,2	333,2	286,1
Helyi önkormányzatok	13,4	15,7	13,6	13,0	22,7	47,6	49,9	38,5	30,3	44,4
Non-profit szervezetek	4,8	6,2	9,4	6,0	6,4	13,4	15,0	19,8	33,5	43,4
Magánszektor	806,1	966,1	967,3	913,1	1001,6	1143,5	1250,3	1493,8	2013,3	2338,9
Vállalatok[i]	473,9	592,1	703,9	635,4	676,2	780,5	925,0	1197,2	1709,3	1983,7
Háztartások[j]	313,5	330,0	202.0	209,1	239,7	273,8	254,5	233,7	240,2	263,1
Kisvállalkozások, egyéni vállalkozók	18,7	44,0	61,4	68,6	85,7	89,2	70,8	62,9	63,8	92,1
Egyéb vagyon (nettó)	-217,0	-211,9	-138,2	-110,3	-221,8	-181,8	-335,2	-298,1	-436,1	-700,6
Nettó belföldi vagyon	1794,6	1992,5	2394,2	2738,8	3219,3	3883,2	4284,8	4674,7	5133,7	5627,6
Pénzjellegű eszközök	775,2	1009,4	1369,8	1743,4	2016,5	2279,1	2736,4	3351,1	4009,3	4300,8
Bankon kívüli pénzösszegek[j]	180,6	209,8	260,2	322,2	371,2	410,6	443,9	497,7	562,6	649,4
Egyéb betét	73,8	103,0	166,3	172,1	191,8	192,7	220,2	144,7	175,7	337,9
Háztartások betétjei[k]	273,4	323,8	432,0	582,4	696,0	866,4	1079,7	1342,7	1663,2	2334,9
Vállalati betétek[k]	179,9	277,7	324,5	424,2	499,7	518,3	610,3	749,8	954,3	947,5
Kötvények és hozamjegyek[l]	67,5	95,1	186,8	242,5	257,8	291,2	382,3	497,2	485,3	31,2
Hozamjegyek	32,4	35,6	48,6	74,5	83,2	85,9	86,9	96,1	108,9	-
Kötvények és más értékpapírok[l]	35,1	59,5	138,2	168,0	174,6	205,3	295,4	401,1	376,4	31,2

[a] A Magyar Nemzeti Bank és más hitelintézmények adatai. Az 1991. december 31-e utáni adatok tükrözik az MNB mérlegében végrehajtott szerkezeti változásokat.

[b] 1992. december 31-e helyett ebben az oszlopban a következő 1993. január 1-jei adatok szerepelnek: vállalati szektor hitelfelvétele, vállalati betétállomány, kisvállalkozások és egyéb üzletfelek betétállománya. Ennek következtében a pénzjellegű eszközökre vonatkozó adatok nem teljes mértékben mérhetők össze a korábbi adatokkal. 1993. január 1-jétől kezdve az adatok tükrözik az adós- és hitelező-konszolidáció hatását is.

[c] 1995. január 1-jétől kezdve a hiteladatok tartalmazzák az esedékes, de ki nem fizetett kamatokat és illetékeket is. Ezek döntő hányadával a vállalatok tartoznak.

[d] Előzetes adatok. 1996 végéhez képest a következő változásokat tartalmazza: 1997 elejétől kezdve a a hivatalos adatok a piaci árakon alapulnak, ezért a január 1-jei, külföldi valutában nyilvántartott mérlegtételek piaci árakon szerepelnek, a CIB bankot pedig rezidens bankká nyilvánították.

[e] Előzetes adatok. 1998 januárjától kezdve az értékpapírok között csak kötvények és letéti jegyek szerepelnek. A takarékjegyek és hasonló papírok az adott ágazat betétei között találhatók.

[f] Aktuális árfolyamon számítva. Nem tartalmazzák az 1992. december 31-i 48,3 milliárd HUF összegű, az állam által átvállalt rubeltartozást. A kormány letiltott külföldi betétei a nettó hitelfelvételnél szerepelnek. A táblázatok a teljes időszakra vonatkozóan javított dátumokat tartalmaznak.

[g] Tartalmazza a leértékelések következtében keletkezett államadósságokat is. 1992. december 31-étől kezdve tartalmazza az állam által átvett rubeltartozás ellenében 48,3 milliárd HUF összegben kibocsátott államkötvényt is. 1993. január 1-jétől kezdve tartalmazza a konszolidációs államkötvényeket is.

[h] Tartalmazza a társadalombiztosítási és költségvetésen kívüli alapokat is. Tartalmazza a leértékelések következtében keletkezett államadósságokat és az állam letiltott külföldi betéteit is. 1991. április 30-tól kezdve tartalmazza a régebbi kedvezményes lakásépítési kölcsönök átvállalt terheit, 1992. december 31-étől kezdve az állam által átvett rubeltartozás ellenében 48,3 milliárd HUF összegben kibocsátott államkötvényt, 1993. március 31-étől kezdve pedig a hitelkonszolidációs állományt is.

[i] A régebbi kedvezményes lakásépítési kölcsönök nélkül. 1998 januárjától kezdve a kisvállalkozások hitelei tartalmazzák a külföldi valutában nyújtott hiteleket is. (Ezek korábban a vállalatok külföldi hitelei között szerepeltek.)

[j] 1991-től kezdve a háztartások betéteinek kiszámítása új módszerrel történik.

[k] Az osztályozás változásai következtében 1993. január 1-jétől kezdve a vállalati betétek, a kisvállalkozások betétei és az egyéb betétek, azaz a pénzjellegű eszközök állománya nem mérhető közvetlenül össze a korábbi adatokkal. 1998 januárjától kezdve a kisvállalkozások hitelei tartalmazzák a külföldi valutában nyújtott hiteleket is. (Ezek korábban a vállalatok külföldi hitelei között szerepeltek.)

[l] 1995 januárjától kezdve tartalmazza a letéti biztosítékokat is.

Forrás: MNB.

5.2. táblázat: Felmérés a bankszektorról, 1989-98[a]
A) KÖVETELÉSEK (milliárd HUF)

Időszak vége	Nettó állami hitelfelvétel[b,k]	Ebből: Kamatmentes hitel és állami értékpapírok	Ebből: Kamatmentes hitel és állami értékpapírok	Helyi önkormányzatok által felvett hitel	Non-profit intézményeknek biztosított hitel	Beruházási hitelek[c]	Vállalati hitelek: Forinthitelek	Vállalati hitelek: Külföldi valutában nyújtott hitelek[j]	Vállalati hitelek: Összesen	Háztartásoknak és kisvállalkozásoknak nyújtott hitelek: Háztartások	Kisvállalkozások[l]	Összesen	Egyéb pénzintézeteknek nyújtott hitelek	Belföldi hitelállomány[d]	Egyéb nettó vagyon	Nettó belföldi vagyon
1989. december	1187,3	460,7		13,4	4,8	134,9	462,6	11,3	473,9	313,5	18,7	332,2	0,0	2011,6	-217,0	1794,6
1990. december	1215,2	519,2		15,7	6,2	134,9	564.3	27,8	592,1	330,0	44,0	374,0	1,2	2204,4	-211,9	1992,5
1991. december	1540,2	777,9		13,6	9,4	134,9	656,6	47,3	703,9	202,0	61,4	263,4	1,9	2532,4	-138,2	2394,2
1992. december[e]	1835,5	888,9		13,0	6,0	0,0	630,0	61,8	691,8	209,1	76,2	285,3	0,3	2946,2	-87,5	2858,7
1993. december	2410,2	1182,0		22,7	6,4	134,9	610,6	65,6	676,2	239,7	85,7	325,4	0,2	3441,1	-221,8	3219,3
1994. december	2860,1	1499,2		47,6	13,4	134,9	687,9	92,6	780,5	273,8	89,2	363,0	0,4	4065,0	-181,8	3883,2
1995. december[g]	3302,5	2154,4		49,9	15,0	134,9	707,2	217,8	925,0	254,5	70,8	325,3	2,2	4619,9	-335,2	4284,8
1996. december	3413,3	2090,2		38,5	19,8	134,9	847,1	350,1	1197,2	233,7	62,9	296,6	7,4	4972,8	-298,1	4674,7
1997. december[h]	3463,5	333,2	1886,7	30,3	33,5		1196,3	513,0	1709,3	238,0	63,8	301,8	31,4	5569,8	-436,1	5133,7
1998. január[h]	3338,9	333,2	1902,8	28,7	33,7		1196,2	511,4	1707,6	227,4	72,4	299,9	30,1	5438,9	-506,5	4932,5
Február[h]	3364,3	333,2	1917,7	28,6	34,7		1181,8	520,1	1701,9	224,1	73,6	297,7	27,8	5455,0	-544,5	4910,4
Március[h]	3425,0	333,2	1935,8	29,6	33,6		1217,6	538,4	1756,0	225,4	76,9	302,2	30,0	5576,4	-636,8	4939,7
Április[h]	3320,8	331,5	1945,5	31,7	36,1		1245,2	544,4	1789,6	227,5	79,4	306,9	34,7	5519,8	-698,6	4821,2
Május[h]	3336,3	331,5	1996,6	32,9	35,8		1255,7	588,6	1844,3	234,9	81,4	316,4	40,0	5605,7	-714,2	4891,5
Június[h]	3347,1	331,5	2011,0	39,0	36,6		1276,9	603,3	1880,2	241,1	83,7	324,8	36,6	5664,3	-651,0	5013,3
Július[h]	3261,0	331,5	2004,9	35,9	36,1		1277,8	610,0	1887,8	242,4	86,0	328,3	47,6	5596,7	-664,2	4932,5
Augusztus[h]	3505,0	331,5	2087,7	37,0	36,7		1292,7	651,2	1943,9	247,8	86,6	334,3	55,0	5911,9	-694,2	5217,7
Szeptember[h]	3665,4	331,5	2120,3	35,6	39,0		1363,0	630,1	1993,1	252,9	88,2	341,1	53,8	6128,0	-781,9	5346,1
Október[h]	3638,7	331,5	2113,8	36,5	40,7		1400,2	637,7	2037,9	254,5	89,5	344,0	52,6	6150,4	-751,8	5398,6
árfolyamváltozások	-5-5	0,0	-3,7	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,3	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,1	-5,6	5,3	-0,3
November[h]	3605,5	331,5	2110,1	40,1	44,4		1408,5	651,7	2060,2	272,8	89,8	362,6	59,0	6171,8	-775,5	5396,2
tranzakciók	103,9	-45,4	0,0	4,3	-1,1	0,0	-46,2	-11,5	-57,7	-9,7	2,7	-7,0	-7,9	34,6	183,1	217,6
árfolyamváltozások	9,0	0,0	8,1	0,0	0,1	0,0	0,0	2,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,1	11,2	-20,6	-9,3
egyéb változások	132,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-14,9	-5,9	-20,8	0,0	-0,5	-0,5	0,0	110,7	-87,6	23,1
December[h]	3850,5	286,1	2118,2	44,4	43,4		1347,4	636,3	1983,7	263,1	92,1	355,2	51,1	6328,3	-700,6	5627,6

[a] A Magyar Nemzeti Bank és más hitelintézmények adatai. Az 1991. december 31-e utáni adatok tükrözik az MNB mérlegében végrehajtott szerkezeti változásokat.

[b] Tartalmazza a társadalombiztosítási és költségvetésen kívüli alapokat is. Tartalmazza a leértékelések következtében keletkezett államadósságokat és az állam letiltott külföldi betéteit is. 1991. április 30-tól kezdve tartalmazza a régebbi kedvezményes lakásépítési kölcsönök átvállalt terheit, 1992. december 31-étől kezdve az állam által átvett rubeltartozás ellenében 48,3 milliárd HUF összegben kibocsátott államkötvényt, 1993. március 31-étől kezdve pedig a hitelkonszolidációs állományt is. 1994 decemberétől kezdve tartalmazza az SPA (később HPSHC) adatait is.

[c] A régebbi kedvezményes lakásépítési kölcsönök nélkül.

[d] Tartalmazza a leértékelések következtében keletkezett államadósságokat is. 1992. december 31-étől kezdve tartalmazza az állam által átvett rubeltartozás ellenében 48,3 milliárd HUF összegben kibocsátott államkötvényt is. 1993. január 1-jétől kezdve tartalmazza a konszolidációs államkötvényeket is.

[e] Ezek az adatok nem tükrözik a hitelkonszolidáció hatását.

[f] Az osztályozás változásai következtében 1993. január 1-jétől kezdve a vállalati betétek, a kisvállalkozások betétei és az egyéb betétek, azaz a pénzjellegű eszközök állománya nem mérhető közvetlenül össze a korábbi adatokkal.

[g] 1995. január 1-jétől kezdve a hiteladatok tartalmazzák az esedékes, de ki nem fizetett kamatokat és illetékeket is. Ezek döntő hányadával a vállalatok tartoznak.

[h] Előzetes adatok.

[i] 1996 végéhez képest a következő változásokat tartalmazza: 1997 elejétől kezdve a a hivatalos adatok a piaci árakon alapulnak, ezért a január 1-jei, külföldi valutában nyilvántartott mérlegtételek piaci árakon szerepelnek, a CIB bankot pedig rezidens bankká nyilvánították.

[j] 1998 januárjától kezdve a kisvállalkozások hitelei tartalmazzák a külföldi valutában nyújtott hiteleket is. (Ezek korábban a vállalatok külföldi hitelei között szerepeltek.)

[k] A kormány letiltott külföldi betétei a nettó hitelfelvételnél szerepelnek. A táblázatok a teljes időszakra vonatkozóan javított dátumokat tartalmaznak.

Forrás: MNB.

5.3. táblázat: Felmérés a bankszektorról, 1989-98[a]
B) TARTOZÁSOK (milliárd HUF)

Időszak vége	Pénzjellegű eszközök (M3)																						
	Nem konvertibilis	Nettó külföldi tartozás[b,c]	Bankon kívüli pénzösszegek			Vállalati betétek			Háztartások és kisvállalkozások betétei							Egyéb betétek			Kötvények és egyéb értékpapírok[e]					
			Háztartások[d]	Egyéb	Összesen	Forint	Külföldi valuta[f]	Összesen[g]	Háztartások betétei			Kisvállalkozások betétei[d,e]	Összesen[g]	Helyi önkormányzatok	Non-profit intézmények	Egyéb	Összesen	Takarékjegyek	Letéti jegyek	Kötvények és takarékjegyek	Összesen	Mindösszesen	Nettó tartozás
									Forint	Külföldi valuta[f]	Összesen[g]												
1989. december	-33,6	1019,4	146,8	33,8	180,6	166,2	13,7	179,9	252,9	20,5	273,4	23,9	297,3	35,3	5,6	9,0	49,9	32,4	13,4	21,7	67,5	775,2	1794,6
1990. december	-55,6	983,1	165,8	44,0	209,8	228,2	49,5	277,7	261,3	62,5	323,8	36,6	360,4	43,6	10,8	12,0	66,4	35,6	33,6	25,9	95,1	1009,4	1992,5
1991. december	-51,3	1024,4	189,0	71,2	260,2	258,6	65,9	324,5	302,5	129,5	432,0	57,5	489,5	58,7	26,0	24,1	108,8	48,6	82,3	55,9	186,8	1369,8	2394,2
1992. december	-3,3	996,1	246,1	76,1	322,2	332,3	63,2	395,5	429,8	152,6	582,4	61,8	644,2	73,5	46,6	23,8	143,9	74,5	91,0	77,0	242,5	1748,3	2858,7
1993. december	-4,8	1202,8	294,7	76,5	371,2	374,7	125,0	499,7	491,3	204,7	696,0	33,2	729,2	74,7	53,3	30,6	158,6	83,2	91,7	82,9	257,8	2016,5	3219,3
1994. december	-1,8	1604,1	333,2	77,4	410,6	406,2	112,1	518,3	572,7	293,7	866,4	32,0	898,4	69,4	58,3	33,0	160,7	85,9	91,8	113,4	291,1	2279,1	3883,2
1995. december[e]	-2,0	1548,4	380,4	63,5	443,9	422,8	187,5	610,3	640,7	439,0	1079,7	34,1	1113,8	80,7	67,9	37,5	186,1	86,9		295,4	382,3	2736,4	4284,8
1996. december		1323,6	425,1	72,6	497,7	545,2	204,6	749,8	857,9	484,8	1342,7	48,6	1391,3	86,2	81,0	47,9	215,1	96,1		401,1	497,2	3351,1	4674,7
1997. december[h]		1127,2	496,9	65,7	562,6	719,6	234,6	954,3	1140,4	522,8	1663,2	66,8	1730,0	115,8	91,7	68,2	275,7	108,9		375,1	484,0	4006,6	5133,7
1998. január[h]		1123,8	478,5	60,3	538,8	600,4	224,4	824,9	1581,6	530,0	2111,6	69,3	2181,0	98,3	94,0	32,2	224,6			39,5	39,5	3808,8	4932,5
Február[h]		1054,8	485,8	61,4	547,2	628,4	216,2	844,5	1595,2	533,0	2128,3	71,2	2199,5	97,8	95,5	33,2	226,5			37,8	37,8	3855,5	4910,4
Március[h]		1006,9	489,4	62,3	551,7	654,8	227,0	881,8	1598,4	536,8	2135,2	70,4	2205,6	112,4	97,7	48,1	258,2			35,5	35,5	3932,8	4939,7
Április[h]		882,5	521,3	63,0	584,3	623,4	237,0	860,5	1610,3	540,0	2150,3	69,9	2220,2	96,4	98,2	44,6	239,2			34,5	34,5	3938,7	4821,2
Május[h]		883,0	522,4	65,2	587,6	665,2	226,4	891,6	1612,6	551,3	2163,8	76,4	2240,2	94,7	97,4	62,9	255,1			34,0	34,0	4008,5	4891,5
Június[h]		932,9	521,4	66,3	587,7	709,2	233,9	943,1	1623,6	560,1	2183,7	77,4	2261,0	93,1	97,6	65,0	255,7			32,9	32,9	4080,4	5013,3
Július[h]		811,3	549,1	66,1	615,2	706,5	230,7	937,1	1663,5	558,2	2221,7	78,5	2300,2	84,4	98,7	53,0	236,1			32,6	32,6	4121,2	4932,5
Augusztus[h]		964,8	573,6	69,0	642,6	734,2	242,8	977,1	1683,5	586,4	2270,0	86,7	2356,7	87,8	99,4	57,1	244,3			32,2	32,2	4252,9	5217,7
Szeptember[h]		1074,2	569,2	71,3	640,6	713,9	232,0	945,9	1704,5	600,6	2305,0	83,3	2388,3	113,3	99,0	53,1	265,3			31,8	31,8	4271,9	5346,1
Október[h]		1097,7	579,3	70,1	649,4	696,6	250,9	947,5	1729,8	605,1	2334,9	84,0	2418,8	99,0	104,1	50,8	253,9			31,2	31,2	4300,8	5398,6
November[h]		1018,2	583,7	78,2	661,9	741,6	241,0	982,5	1747,6	608,1	2355,7	90,1	2445,9	93,4	103,2	60,6	257,2	0,0	0,0	30,5	30,5	4378,0	5396,2
tranzakciók	0,0	-28,8	5,9	-1,1	4,7	61,3	-11,8	49,4	151,3	6,2	157,5	-6,8	150,8	30,1	2,7	10,4	43,2	0,0	0,0	-1,6	-1,6	246,4	217,6
árfolyamváltozások	0,0	-11,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	1,3	1,3	0,0	1,3	0,0	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	-9,3
egyéb változások	0,0	23,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			0,0	0,0	0,0	23,1
December[h]		1001,5	589,5	77,1	666,6	802,8	229,3	1032,1	1898,9	615,6	2514,5	83,4	2597,9	123,5	105,9	71,2	300,5			28,9	28,9	4626,0	5627,6

[a] A Magyar Nemzeti Bank és más hitelintézmények adatai. Az 1991. december 31-e utáni adatok tükrözik az MNB mérlegében végrehajtott szerkezeti változásokat.

[b] Aktuális árfolyamon. Nem tartalmazza 1992. december 31-étől kezdve az állam által átvett rubeltartozás ellenében 48,3 milliárd HUF összegben kibocsátott államkötvényt.

[c] 1991 után a háztartások betéteinek kiszámítása új módszerrel történt.

[d] Az osztályozás változásai következtében 1993. január 1-jétől kezdve a vállalati betétek, a kisvállalkozások betétei és az egyéb betétek, azaz a pénzjellegű eszközök állománya nem mérhető közvetlenül össze a korábbi adatokkal.

[e] 1995. január 1-jétől kezdve tartalmazza a letéti jegyek állományát is.

[f] Előzetes adatok.

[g] 1996 végéhez képest a következő változásokat tartalmazza: 1997 elejétől kezdve a a hivatalos adatok a piaci árakon alapulnak, ezért a január 1-jei, külföldi valutában nyilvántartott mérlegtételek piaci árakon szerepelnek, a CIB bankot pedig rezidens bankká nyilvánították.

[h] 1998 januárjától kezdve az értékpapírok között csak kötvények és letéti jegyek szerepelnek. A takarékjegyek és hasonló papírok az adott ágazat betétei között találhatók.

[i] 1998 januárjától kezdve a kisvállalkozások hitelei tartalmazzák a külföldi valutában nyújtott hiteleket is. (Ezek korábban a vállalatok külföldi hitelei között szerepeltek.)

[j] A kormány letiltott külföldi betétei a nettó hitelfelvételnél szerepelnek. A táblázatok a teljes időszakra vonatkozóan javított dátumokat tartalmaznak.

Forrás: MNB.

6.1. táblázat: Ipari árindex, 1985-98

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
					(előző év = 100)					
Termelői árindex	105,0	122,0	132,6	111,5	110,8	111,3	128,9	121,8	120,4	111,3
Belföldi értékesítési árindex	104,5	124,2	131,9	109,3	110,5	110,2	127,3	122,6	120,8	110,6
Külkereskedelmi értékesítési árindex	104,3	112,4	130,2	115,2	112,5	115,0	134,0	119,7	119,5	112,5
Fogyasztói árindex	107,0	128,9	135,0	123,0	122,5	118,8	128,2	123,6	118,3	114,3

Megjegyzés: Az 1992-es és 1993-as adatok az 1992-ben bevezetett új "Szabványos ipari osztályozás" szerint szerepelnek.
Forrás: Központi Statisztikai Hivatal.

6.2. táblázat: Munkajövedelmek, bérek, bevételekkel lefedett bérek, 1995-98 (millárd HUF jelenlegi értéken)

	1995	1996	1997	1998	1995/98
GDP	5614	6893,9	8541,4	10235	-
Összes bérkiadás a GDP-hez viszonyítva	54,3%	53,4%	51,9%	51,9%	95,5%
Munkáltatói járulék a GDP-hez viszonyítva	13,0%	11,9%	12,0%	11,9%	91,4%
A vegyes bevétel/GDP arány bérösszetevője	7,4%	7,8%	6,8%	6,7%	91,3%
Bérkifizetések a GDP-hez viszonyítva	33,9%	33,7%	33,1%	33,3%	98,0%
Bérkifizetések az összes bérkiadáshoz viszonyítva	62,5%	63,1%	63,7%	64,1%	102,6%
Fedezett bérkifizetés az összes bérkifizetéshez viszonyítva	69,6%	65,8%	65,6%	64,7%	92,9%
Fedezett bérkifizetés a GDP-hez viszonyítva	23,6%	22,2%	21,7%	21,5%	91,1%

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal.

7.1. táblázat: Működőtőke-beáramlás Magyarországra (millió USD), 1991-97

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Készpénz	1459	1471	2339	1147	4453	1983	2085
Természetbeni	155	170	142	173	117	57	22
Összesen	1614	1641	2481	1320	4570	2040	2107

Forrás: Magyar Nemzeti Bank, Ipari és Kereskedelmi Minisztérium.

7.2. táblázat: Működőtőke-beáramlás alakulása ágazatonként 1992-ben és 1996-ban

	Minden cég	Vegyesvállalatok	FDI md HUF	VV/Minden cég (%)	FDI/összvagyon (%)
1992					
A. Mezőgazdaság	3 088	164	2,6	5,3	0,8
B. Halászat	43	2	0,0	4,7	1,5
C. Bányászat	137	45	6,4	32,8	15,0
D. Gépipar	11 620	2 548	197,5	21,9	20,5
E. Villamosenergia, gáz-, melegvíz- és vízellátás	151	13	2,5	8,6	0,3
F. Építőipar	5 523	693	15,7	12,5	16,8
G. Nagy- és kiskereskedelem, Gépjárműjavítás	19 706	5 422	54,2	27,5	14,9
H. Szállodák és éttermek	1 825	433	12,6	23,7	15,9
I. Szállítás, tárolás és kommunikáció	2 237	516	6,7	23,1	2,6
J. Pénzügyi közvetítők	615	110	38,2	17,9	22,1
K. Ingatlanforgalmazás, -bérlet és üzleti tevékenység	9 771	1 923	34,1	19,7	5,6
L. Közigazgatás	339	69	0,1	20,4	6,6
M. Oktatás	367	91	0,5	24,8	30,6
N. Egészségügyi és szociális munka	1 686	334	3,0	19,8	7,3
Összesen	57 108	12 363	374,1	21,6	10,1
1996					
A. Mezőgazdaság	5 808	677	18,6	9,4	6,1
B. Halászat	82	12	0,2	13,2	12,3
C. Bányászat	233	74	18,4	46,9	34,9
D. Gépipar	18 288	3 893	647,7	68,0	51,1
E. Villamosenergia, gáz-, melegvíz- és vízellátás	343	37	227,3	40,3	21,4
F. Építőipar	8 776	928	58,1	47,1	41,5
G. Nagy- és kiskereskedelem, gépjárműjavítás	36 833	9 271	190,5	44,7	36,2
H. Szállodák és éttermek	3 452	739	39,8	54,6	38,6
I. Szállítás, tárolás és kommunikáció	4 013	698	141,3	32,8	22,9
J. Pénzügyi közvetítők	350	213	145,2	65,6	43,6
K. Ingatlanforgalmazás, -bérlet és üzleti tevékenység	20 788	3 064	111,6	25,7	20,5
L. Közigazgatás					
M. Oktatás	674	101	0,4	24,3	12,7
N. Egészségügyi és szociális munka	1 063	128	2,4	53,8	45,6
O. Egyéb közösségi, szociális és személyi szolgáltatások	4 012	442	6,8	7,3	5,2
P. Privát háztartások alkalmazottal	1	0	0	0	0
Q. Devizakülföldi szervezetek	1	1	0	100	90
Összesen:	105 717	20 278	1 608,1	23,1	15,7

Forrás: Hamar (1998) a kettős könyvvitelű cégek APEH-bevallásai alapján. Nem szerepelnek a táblázatban a csődeljárás és a felszámolás alatt álló cégek.

7.3. táblázat: Ipari cégek mutatói 1992-ben és 1996-ban

	Vegyesvállalatok		Belföldi vállalatok		Összesen	
Mutatók	**1992**	**1996**	**1992**	**1996**	**1992**	**1996**
Alkalmazottak száma	89	76	72	30	75	40
Egy alkalmazottra jutó értékesítési bevétel (millió HUF)	2,3	10,6	2,0	4,0	2,1	6,7
Egy alkalmazottra jutó export (millió HUF)	0,6	4,5	0,4	0,8	0,5	2,3
Nettó értékesítési bevételre jutó export (%)	26,3	42,5	21,3	20,6	22,7	34,7
Saját eredmény/saját tőke (%)	1,5	17,6	-3,0	12,4	-1,7	16,2
Saját eredmény/teljes vagyon (%)	1,4	27,2	-3,8	15,5	-2,0	23,4
Beruházás/saját tőke (%)	6,8	9,9	3,6	5,5	4,5	8,7
Beruházás/teljes vagyon (%)	7,2	15,3	4,8	6,9	5,6	12,6
Beruházás/működőtőke (%)	10,9	20,3	0,0	0,0	25,7	24,6
Adózás utáni eredmény/ adózás előtti eredmény (%)	-126,8	91,2	-112,2	54,5	-114,8	86,0
Hosszú távú hitelek/saját tőke (%)	22,8	24,3	10,0	17,5	14,0	22,5
Rövid távú hitelek/saját tőke (%)	62,3	69,2	56,2	101,1	57,9	78,0

Megjegyzés: A cégek 1992-ben összességében veszteségesek, 1996-ban összességében nyereségesek voltak.
Forrás: Hamar (1998).

7.4. táblázat: Üzleti kapcsolatok más tulajdonosokkal

	A többi tulajdonossal folytatott kereskedelem (vásárlás és eladás) aránya				
Többségi tulajdonos típusa	**nincs**	**1-20%**	**21-80%**	**>80%**	**n**
Külföldi	25,7%	24,8%	37,6%	11,9%	101
Magyar magánszemély	32,4%	48,6%	18,9%	0%	37
Belföldi vállalat	39,0%	32,2%	28,8%	0%	59
Állami	25,0%*	75,0%*	0,0	0%	4
Vegyes	40,0%*	10,0%*	50,0%*	0%	5
Minden cég	31,3%	31,3%	31,8%	5,7%	(100%)=206

* A minta nagysága 10-nél kisebb.
Forrás: Tóth (1998).

7.5. táblázat: Nemzetközi összehasonlítás: a vállalatok veszteségei (a GDB %-ában), 1992-97

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
		BRUTTÓ VESZTESÉG				
IPAR						
Csehország		4,1	2,6	2,0	2,5	2,2
Szlovénia	10,0	4,8	3,8	3,7	4,7	3,4
Lengyelország			2,0	2,1	1,7	
Szlovákia		5,6	4,1	3,2	5,4	5,3
GÉPIPAR						
Csehország		3,7	2,3	1,8	2,3	1,9
Szlovénia	6,8	3,3	2,6	3,0	3,4	2,2
Lengyelország			2,0	1,7	1,5	
Szlovákia		4,7	3,7	2,9	4,6	4,5
		NETTÓ NYERESÉG				
IPAR						
Csehország		4,4	5,1	5,5	2,8	2,6
Szlovénia	-9,1	-3,6	-1,9	-1,7	-2,5	-0,4
Lengyelország			3,8	4,0	3,0	
Szlovákia		7,2	5,8	6,6	3,9	2,9
GÉPIPAR						
Csehország		0,3	1,7	2,4	0,7	1,5
Szlovénia	-6,0	-2,2	-0,9	-1,2	-1,5	0,3
Lengyelország			2,3	2,9	2,7	
Szlovákia		-0,2	0,3	1,5	-0,1	-0,1

Megjegyzés: Az adatok az adózás és osztalékfizetés előtti állapotot tükrözik. Csehország esetében az adatok a 100 vagy annál több főt foglalkoztató nem pénzügyi jellegű cégekre vonatkoznak. Szlovákia esetében az 1992 és 1996 közötti adatok a 25 vagy annál több főt foglalkoztató cégekre, 1997-ben pedig a 20 vagy annál több főt foglalkoztató cégekre vonatkoznak. Szlovénia esetében az adatok 1994-ig a Tevékenységek Egységes Osztályozási Rendszere alapján, 1995-től kezdve pedig a Tevékenységek Szabványos Osztályozási Rendszere alapján készültek.

Forrás: A táblázatban szereplő országok statisztikai hivatalai.

7.6. táblázat: Tulajdonosok száma, többségi tulajdonosok-e, 1995

Tulajdonosok száma	Cégek aránya	Egy többségi tulajdonossal rendelkező cégek aránya[1]
Egy	19	19
Kettő	31	29
Három	25,2	19
Háromnál nem több	75,2	66,2
Háromnál több	24,8	14,8
Minta nagysága (N)	210	210

[1] 100-200 főt foglalkoztató ipari cégekre vonatkozóan.

Forrás: Ábrahám (kiadatlan kézirat, 1996. február).

7.7. táblázat: Tulajdonosi kapcsolatok a jelentősebb exportra dolgozó ipari cégek között, 1996 és 1997

		Van-e másik belföldi cég a tulajdonosok között?					
		Export 96-1996			*top 98/1-1997*		
		nem	**igen**	**összes**	**nem**	**igen**	**összes**
Birtokol-e a cég más belföldi cégeket?	Nem	49,3%	10,4%	59,7%	53%[a]	20%	73%
	Igen	26,5%	13,7%	40,3%	13,7%	13,3%	27%
	Összes	75,9%	24,1%	100% (n=289)	66,7%	33,3%	100% (n=300)

a) Levált cégek aránya.
Forrás: Tóth (1998).

7.8. táblázat: Kereskedelmi kapcsolatok a tulajdonosi kapcsolatokkal rendelkező cégek között

	Forgalom aránya a tulajdonos cégekkel				**Minta nagysága**
Többségi tulajdonos típusa	nincs	1-20%	21-80%	>80%	n=206
Külföldi	25,7	24,8	37,6	11,9	101
Magyar magánszemély	32,4	48,6	18,9*	0	37
Belföldi vállalat	39	32,2	28,8	0	59
Állami	25	75*	0,0	0	4
Vegyes	40*	10*	50*	0	5
Minden cég	31,3%	31,3%	31,8%	5,7%	=100%

* A minta nagysága 10-nél kisebb.
Forrás: Tóth (1998).

8.1. táblázat: Állami alkalmazottak éves száma átlagban (ezer fő), 1993-97[1]

	1993	1994	1995	1996	1997	1997%
Közalkalmazottak	**650**	**634**	**616**	**590**	**586**	**72,0**
Oktatás	301	300	292	274	237[2]	29,1
Egészségügy és szociális ágazatok	252	246	239	225	216	26,5
Kutatás	10	9	8	7	7	0,9
Egyéb	87	79	77	84	126	15,5
Köztisztviselők[3]	**108**	**105**	**102**	**102**	**106**	**13,0**
Állami	64	63	52	52	54	6,6
Helyi önkormányzati	44	42	50	50	52	6,4
Egyéb	**155**	**165**	**162**	**145**	**122**	**15,0**
Összesen	**913**	**904**	**880**	**837**	**914**	**100,0**
Megjegyzés						
Népesség	10,310	10,277	10,246	10,212	10,135	-
Munkaerő	4,346	4,203	4,095	4,048	3,995	-

[1] A Munkaügyi Minisztérium a foglalkoztatási adatokat éves átlagban méri, és több forrásból szerzi meg, illetve saját számításai alapján dolgozza ki. A Belügyminisztérium adatai (amelyek kizárólag a köztisztviselőkre vonatkoznak) az adott napon aktuális állapot "pillanatképét" képviselik. A két adatsor eltér, különösen ami a köztisztviselők számát és számuk alakulását illeti. A jelen anyagban szereplő foglalkoztatási és béradatok a Munkaügyi Minisztérium adataira támaszkodnak. A foglalkoztatással és a köztisztviselők szociális megoszlásával kapcsolatos részletes adatokat a Belügyminisztériumtól vettük. A statisztikai rendszerek folyamatos változása következtében az egyes évek közötti összehasonlítások óvatosan kezelendők.

[2] 1997 után a kisebb helyi közösségekben dolgozó oktatók az „egyéb" kategóriában szerepelnek.

[3] Az állami és az önkormányzati köztisztviselők egyensúlyának észrevehető eltolódásának oka elsősorban a statisztikai számítási módok változásában és nem a munkaerő tényleges átcsoportosításában keresendő.

Forrás: Munkaügyi Minisztérium, Központi Statisztikai Hivatal.

8.2. táblázat: Állami alkalmazottak száma ágazatonként (ezer fő), 1997

Ágazat	Állami	Önk.	Összesen	%
Kutatás	7,3	0,0	7,3	0,9
Adminisztráció	172,0	89,3	261,3	32,1
Oktatás	33,8	203,6	237,4	29,2
Egészségügy	53,4	171,5	224,9	27,6
Kultúra és sport	7,4	19,9	27,3	3,3
Egyéb[1]	6,6	49,2	55,8	6,9
Összesen	280,5	533,5	814,0	100,0

[1] Maradékképzéssel számítottuk ki. Ide tartoznak a közművek és 1997 után a kistelepüléseken dolgozó oktatók és tanárok.

Forrás: Munkaügyi Minisztérium.

8.3. keret: A köalkalmazottak és a köztisztviselők bérezése

KÖZTISZTVISELŐK: Az 1992-es köztisztviselői törvény a szolgálati évek száma és a végzettség függvényében határozza meg a köztisztviselők bérskáláját. A törvényben négy alapkategória szerepel, amelyek további osztályokra és szintekre vannak felosztva. Egy adott kategórián belül az előléptetés a szolgálati idő függvényében történik, a megkövetelt szolgálati idő betöltését követően nagyrészt automatikusan. 1997-ben a szakképzett munkaerő a köztisztviselői réteg 79%-át tette ki (az I. kategóriában 35%, a II. kategóriában 44%). Az egyházi, illetve a fizikai munkát végző személyzet a két kategóriában 10, illetve 11%-ot tett ki.

A köztisztviselők javadalmazása alapbérből és egyéb térítések bonyolult rendszeréből tevődik össze. Az alapbér kiszámítása úgy történik, hogy a rendelkezésben foglalt alapösszeget az adott dolgozó kategóriájának, illetve azon belüli szintjének megfelelő szorzótényezővel megszorozzák. Ezt az alapösszeget minden évben az Országgyűlés határozza meg a Pénzügyminisztériummal és a köztisztviselők szakszervezetével folytatott egyeztetés után. 1998-ban ez az összeg havi 26 000 Ft volt, míg 1997-ben még csak 23 400 Ft. Ehhez adódnak a kiegészítő juttatások, amelyet az alapbér százalékában határoznak meg. A bérkiegészítést minden köztisztviselő automatikusan megkapja, a százalékos arány azonban a dolgozó besorolásától, illetve a foglalkoztató intézménytől függ.

A kormányzati szervek kötelesek szigorúan tartani magukat mind az alapösszegre, mind a szorzótényezők számítási módszerére vonatkozó rendelkezésekhez. Az önkormányzatoknál azonban lehetőség van az alapösszeg legfeljebb 10%-os növelésére, illetve csökkentésére (amennyiben az önkormányzat pénzügyi helyzete ezt megköveteli), a tényezők számítási rendszere azonban rájuk is szigorúan vonatkozik. Az önkormányzatok emellett a bérkiegészítések összegén is változtathatnak.

Az alapbér és a bérkiegészítés mellett a köztisztviselők számos más juttatásban és pótlékban is részesülnek (például: veszélyességi pótlék, továbbképzésen megszerzett bizonyítványokért kapott kiegészítések, nyelvpótlék, vagy az ún. tizenharmadik havi bér), melyek közül egyes juttatásokat minden közalkalmazott megkap, mások pedig a foglalkoztató intézménytől függenek.

KÖZALKALMAZOTTAK: A közalkalmazottak bérezési rendszere nagyon hasonló a köztisztviselőkéhez: őket végzettségük alapján szintén kategóriákba sorolják. A kategóriákon belüli szintek tükrözik a dolgozó szolgálati idejét, és ennek megfelelően alakul a szorzótényezőjük is. Jelentős különbség azonban, hogy a szorzótényezők alapján kialakuló struktúra a minimálisan kifizethető összegeket tartalmazza, és ettől felfelé el lehet térni, ami jelentős különbség a köztisztviselők merev bérrendszeréhez képest.

1997 előtt minden évben egy alapösszeget határoztak meg (általában a minimálbér környékén), összesen hét bérkategóriával. 1997-ben azután alaposan átdolgozták a rendszert, és erősödött a kategóriákon belüli differenciálás. Az új rendszerben 10 kategória szerepel (A-tól J-ig), mindegyik 14 szintre van felosztva, és mindegyikre külön alapösszeg vonatkozik (1998-as adatok: 19 700 Ft-tól 48 700 Ft-ig). Az alapösszegeket az Országgyűlés határozza meg a Munkaügyi Minisztériummal és a szakszervezetekkel folytatott egyeztetést követően. A legalacsonyabb alapöszeg általában a hivatalos minimálbér közelében van (1998-ban a minimálbér 19 500 Ft volt).

A köztisztviselőkhöz hasonlóan a közalkalmazottak szintén számos kiegészítő juttatásban és pótlékban részesülnek (veszélyességi pótlék, nyelvpótlék, kiemelkedő teljesítményért kapott jutalom, törzsgárdajutalom 20, 30, illetve 40 év szolgálati idő után). Az egyes miniszterek saját területükön külön juttatásokat is biztosíthatnak.

A köztisztviselőknek mindössze 13,5%-a rendelkezik egyetemi végzettséggel (H-J kategória), míg a főiskolát végzettek aránya 29,5% (E-G kategória). A többi kategóriában szerepelnek a középiskolai végzettségűek (C-D kategória) és a fizikai dolgozók (A-B kategória), akik összesen a közalkalmazottak 26,9%-át, illetve 30,1%-át teszik ki.

8.4. táblázat: A köztisztviselők és a közalkalmazottak átlagbére, 1994-97 (HUF, havonta)

	1994	1995	1996	1997
Összes jövedelem[1]				
Névlegesen				
Köztisztviselők	41 052	53 395	62 321	77 633
Közalkalmazottak	32 990	35 088	38 419	47 544
1994-es forintértéken				
Köztisztviselők	41 052	41 560	33 697	41 415
Közalkalmazottak	32 990	27 370	22 144	25 368
Alapbérek[2]				
Névlegesen				
Köztisztviselők	33 595	41 600	48 970	62 052
Közalkalmazottak	24 349	26 479	29 186	37 469
1994-es forintértéken				
Köztisztviselők	33 595	32 449	30 905	33 103
Közalkalmazottak	24 349	20 654	18 419	19 989

[1] Tartalmazza a közalkalmazottak támogatását, kiegészítő juttatásait, 13. havi bérét és túlóradíját.

[2] Csak az alapbért és a bérkiegészítést tartalmazza.

8.5. táblázat: Szellemi foglalkozásúak jövedelme szakmánként, 1997

Szakma	Átlagos havi jövedelem (HUF)
Ügyvéd	164 811
Menedzser	128 056
Informatikus	122 227
Mérnök	105 670
Kutató	97 012
Szerkesztő	92 535
Orvos	77 538
Egyetemi tanár	75 510
Középiskolai tanár	64 295
Kulturális szféra (pl. múzeumi és könyvtári személyzet)	59 163
Általános iskolai tanár	54 511

Forrás: Munkaügyi Minisztérium.

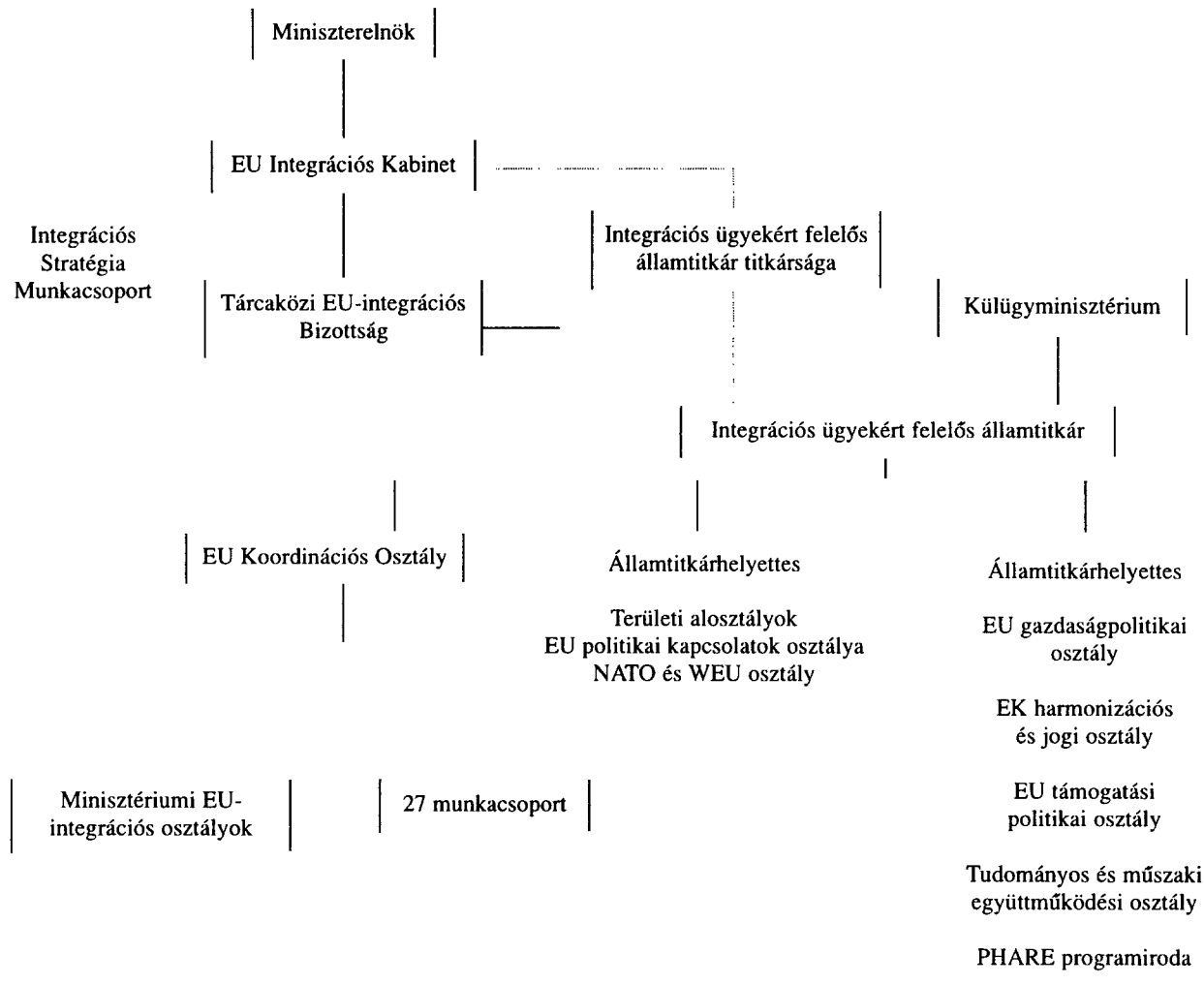
8.6. táblázat: A köztisztviselők és a versenyszférában dolgozók jövedelmeinek összehasonlítása kategóriánként, 1997

Foglalkozási kategória	Vállalati szektor (HUF)	Köztisztviselői szektor[1] (HUF)	Arány (%)
Igazgató – államtitkár	175 523	-	-
Ig.h. - Helyettes áll. titk.	185 510	-	-
Osztályvezető	216 989	225 028	103,7
Osztályvezető-helyettes	-	184 000	-
Csoportvezető és csop. vez. h.	159 369	146 920	92,2
Diplomás munkaerő (0-1 év tapasztalattal)	87 419	44 657	51,1
Diplomás munkaerő (1-nél több év tapasztalattal)	123 562	101 219	81,9
Érettségizett munkaerő (0-1 év tapasztalattal)	45 238	32 657	72,2
Érettségizett munkaerő (1-nél több év tapasztalattal)	64 800	62 067	95,8
Egyházi szolgáló (0-0,5 év tapasztalattal)	46 000	26 504	57,6
Egyházi szolgáló (0,5-nél több év tapasztalattal)	51 322	50 112	97,6
Fizikai dolgozó – szakképzetlen	33 014	-	-
Fizikai dolgozó - minimális szakképzettséggel	42 370	40 477	95,5
Fizikai dolgozó - szakképzett	49 780	46 547	93,5
Fizikai dolgozó - kimagaslóan képzett	83 686	-	-

[1] A kormányintézményeknél és a helyi önkormányzatoknál dolgozó köztisztviselőket is tartalmazza.

Forrás: Munkaügyi Minisztérium (Országos Munkaügyi Központ).

8.1. ábra: Az EU-csatlakozási előkészületek intézményi keretei Magyarországon



Forrás: A Világbank munkatársai

8.7. táblázat: A foglalkoztatottság EU-csatlakozás miatti növekedésének költségei

	Bázisév	1. forgatókönyv Foglalkoztatásra semleges forgatókönyv	2. forgatókönyv Foglalkoztatásra semleges forgatókönyv	3. forgatókönyv Bérköltségre semleges forgatókönyv	4. forgatókönyv Bérköltségre semleges forgatókönyv
	1997	2002	2002	2002	2002
Köztisztviselők	106 000	106 000	106 000	103 922	88 333
Munkaerőcsökkentési követelmény:					
Szám				2 078	17 667
Arány				2%	16,7%
Béremelés arányai:					
A képzettségi ranglista felső x %-a		20%	20%	20%	20%
Fennmaradó köztisztviselők		0%	20%	0%	20%
Átlagos összjövedelem (USD)	388	396	466	396	466
A képzettségi ranglista felső x %-a (USD)		466	466	466	466
Fennmaradó köztisztviselők (USD)		388	466	388	466
Összes bérköltség (USD)	534 891 370	545 589 197	641 869 644	534 891 370	534 891 370
Bérköltség változása		10 697 827	106 978 274	(0)	-
A megcélzott képzettségű csoport az alkalmazottak ennyi százalékát képviseli		10%	100%	10%	100%
Hány havi bért fizetnek évente?	13	13	13	13	13
Átlagos béremelés a megcélzott posztokon[1]		20%	20%	20%	20%
Min. bruttó távozás		10%	10%	10%	10%
Végkielégítésre jogosultak aránya a távozók között		70%	70%	70%	70%
Távozók száma (bruttó)		10 600	10 600	10 600	17 667
Végkielégítések					
A végkielégítés összege átlagosan ennyi havi bér		12	12	12	12
Végkielégítések összköltsége (USD)		34 562 212	34 562 212	34 562 212	57 603 686
Végkielégítések költsége a bázisidőszak havi béreihez viszonyítva		6,5%	6,5%	6,5%	10,8%

1. forgatókönyv: Foglalkoztatásra semleges. A béremelések a képzettségi ranglista felső x %-ára összpontosulnak.

2. forgatókönyv: Foglalkoztatásra semleges. A béremelések minden köztisztviselőt érintenek, hogy megvalósuljon az állami és a magánszektor béreinek EU-ra jellemző viszonya.

3. forgatókönyv: Bérköltségre semleges. A béremelések a képzettségi ranglista felső x %-ára összpontosulnak.

4. forgatókönyv: Bérköltségre semleges. A béremelések minden köztisztviselőt érintenek, hogy megvalósuljon az állami és a magánszektor béreinek EU-ra jellemző viszonya.

A százalékos béremelési adatokra vonatkozó feltételezések tükrözik a nemrégiben Magyarországon bevezetett gyakorlatot, amely az EU-hoz kötődő képzettségek megszerzése érdekében igyekszik vonzóvá tenni ezeket a posztokat.

A végkielégítések 12 havi csomagra vonatkoznak. Ez a nemzetközi gyakorlatot tükrözi.

[1] Az átlagos béremelést feltételezhetően úgy hajtanák végre, hogy a magasabb képzettségűek magasabb béremelésben részesülnének (azaz a bérszerkezet széthúzásával).

A dollár árfolyama (2000. június 9.): 1USD = 271,49 HUF

8.8. táblázat: A képzés költségei

Paraméterek		Tárgyalóképes munkatársak	
3 napos képzés egy főre jutó költsége (USD)	213	Már felkészített munkatársak száma	1 070
3 napos képzések várható száma személyenként	10	Brüsszelbe távozott	0,5
Tanulmányút egy főre jutó költsége (USD)	2 260	Cserélődési arány	0,1
Tanulmányutak várható száma személyenként	1	Pótlandó munkatársak száma	642
Nyelvi képzés egy főre jutó költsége (USD)	240	Újonnan felveendő munkatársak aránya	0,4
I. és II. kategóriájú köztisztviselők száma (1997)	**106 000**	Összesen felveendő tárgyalóképes munkatársak száma	1 070

Költségbecslés	Tanulók száma	Összes költség (USD)	Egy főre jutó költség (USD)	Képzések száma	A kategória hány %-a igényli ezt a képzést
EU-ügyekre elkülönített személyzet	1 070	7 306 260			
Belföldi képzés	1 070	2 277 260	213	10	1
Tanulmányutak	1 070	4 836 400	2 260	2	1
Nyelvi képzés	803	192 600	240	1	0,75
Magas szintű politikai és műszaki szakértők (I. kategória)	37 100	84 190 585			
Belföldi képzés	22 260	47 375 513	213	10	0,6
Tanulmányutak	14 840	33 538 400	2 260	1	0,4
Nyelvi képzés	13 653	3 276 672	240	1	0,92
Középszintű szakmai személyzet (II. kategória)	46 640	20 583 389			
Belföldi képzés	18 656	15 882 077	213	4	0,4
Tanulmányutak	-	-	2 260	1	0
Nyelvi képzés	19 589	4 701 312	240	1	0,42
Összesen	91 940	112 080 233			

Forrás: Világbanki munkatársi becslés