



Állami támogatás és uniós csatlakozás: szavak és tények

Szanyi Miklós

A rendszerváltás gazdaságpolitikai ideológiája az állami szerepvállalás erőteljes korlátozását követelte Magyarországon és több más rendszerváltásban élenjárónak tekintett országban is. Magyarország lehet, hogy ezen a téren kicsit túl is teljesítette az elvárásokat. Tény, hogy az (állami) gazdálkodók tömeges támogatása 1996 után lényegében megszűnt. Az azóta hozott néhány vállalatmentési döntés (például legutóbb a Postabank konszolidációja) öszszegszerűen ugyan jelentős beavatkozást jelentett, de elszigetelt maradt, és nem bízta a gazdálkodókat azzal, hogy a jövőben az állam további jelentős mentőakciókat tervez. Rendszeres támogatás lényegében a tömegközlekedési vállalatok, a MÁV és a Magyar Posta kap, esetenként a nemzeti légitársaság és még egy-két nagyobb cég. Hasonló profilú, általában állami tulajdonú vállalatok az uniós országokban is részesednek különféle jogcímenek állami pénzekből, sőt állami mentőakciókra is sor kerül időnként. Nem mentenek meg minden vállalatot, de némelyeket igen. A legújabb ilyen ügy a Parmalat csődje.

Az állami támogatások lehetőségeit az uniós jogszabályok szigorúan szabályozzák, alapvetően tiltják, és csak egyes, jogszabályban felsorolt esetekben és jogcímenek engedélyezik. A versenypolitikának ez a terület az egyik legfontosabb része. A különféle állami szubvenciók versenytorzító hatása teljesen egyértelmű. Támogatásokat lehet adni úgynevezett horizontális célok elérésére (kisvállalkozások fejlesztésére, K+F-re stb.), regionális fejlesztési célokra, néhány kiemelt válságágazat életben tartására (pl. szállítás, szénbányászat, hajóépítés) és, szigorú feltételek mellett, megmentésre és szerkezetátalakításra is. Világos, hogy a versenypolitika szempontjából azok az állami támogatások tekinthetők különösen károsnak, amelyek a versenyképtelen tevékenységek tartós, konzerváló hatású finanszírozását jelentik. Az ilyen akciók előzetes kiszűrése fontos uniós cél, ezért kell a támogatásokat engedélyeztetni.

A csatlakozó országok felkészültségét sok területen, különféle módszerekkel mérik. Egy ilyen lehetőség az állami támogatási politika és gyakorlat vizsgálata. Magától értetődik, hogy a rendszerváltást

követő gazdasági válságban a gazdálkodók tömegesen veszítették el piacaikat, versenyképességüket. Minden rendszerváltó kormány igyekezett enyhíteni a válság következményeit, és gyakran került sor állami mentőakciókra. A csatlakozás szempontjából alapvető kérdés, hogy a jelölt országok képesek voltak-e reálgazdaságukat olyan mértékben stabilizálni, hogy az uniós által tiltott versenytorzító szubvenciók használatáról lemondhassanak? A kérdés fontos és releváns, hiszen az állami támogatások mértéke az Európai Unió jelenlegi tagországaiban jelenleg átlagosan a GDP kevesebb mint 1%-át teszi ki. Ennél ma a legtöbb rendszerváltó országban magasabb számokat lehet rögzíteni. De mennyivel magasabbat?

A kérdés azért is érdekes, mert a csatlakozó országok közötti összehasonlítás Magyarországra nézve egyáltalán nem hízelgő. Az uniós idevágó jelentése (*State Aid Scoreboard*) szerint Magyarországon a GDP 1,7%-át fordították állami támogatásra. Ez nem csak az Európai Unió átlagánál (0,8%) sokkal nagyobb, de a társult országok átlagánál is (1,3%). Mi több, a társult országok közül egyedül Romániában magasabb az érték (1,9%). Ezen azért nem csodálkozunk, mert Románia megrekedt a privatizáció előtti szerkezetátalakítás lépcsőfokán. A régi állami mamutok átalakítását ráadásul időről időre bányászjárások vagy az azzal való fenyegetőzés hátráltatja. Lényegében tehát számolatlanul dől a pénz a versenyképtelen állami iparvállalatok és bányüzemek finanszírozására. Ennél sokkal meglepőbb, hogy a szintén súlyos szerkezeti problémákkal birkózó Lengyelország (hajóépítés, szénbányászat, kohászat, textilipar, Szolidaritás) kimagaslóan jó, mindössze 1,1%-os értéket „produkált” 2000-ben. A kuponos privatizáció miatt a szerkezeti problémák megoldását ugyancsak halogató Csehország (Skoda Plzen, CKD, Zetor Traktor stb.) is viszonylag szolid 1,5%-os GDP-arányt ért el. Az új „csodagyerekek” viszont egyértelműen a balti államok (Észtország 0,5%, Lettország 0,6%, Litvánia 0,7%), és csodák csodája, a cseheknél is egyoldalúbban nehéziparorientált Szlovákia (0,4%). Aki a térség országainak átalakulási folyamatairól a hivatalos propagandaki-

adványokon túl más forrásokból is tájékozódott már, az értetlenül áll ezek előtt a számok előtt. Mi lehet a magyarázat?

Azt még csak-csak el lehet fogadni, hogy a cseh mutató például azért alacsonyabb a magyarnál, mert abban az országban a támogatások sokkal nagyobb hányada áramlik olyan közvetett forrásokon keresztül, amelyeket az unió támogatási statisztikája nem ölel fel. Ilyen intézmény például a Konszolidációs Bank, amelyet kifejezetten azért hoztak létre, hogy az állami vállalatoktól behajthatatlan követeléseket a bankrendszerrel átvegye. Ez hasonlít a magyar bank- és adókonszolidáció gyakorlatára. Ez azonban Magyarországon lezárult, míg Csehországban ma is folyamatban van. Nehezebb megmagyarázni a lengyel adatot, bár a lengyel közgazdász kollegák szerint a fő eltérés ott a cseh példával szemben az, hogy a támogatások több tucat intézményen keresztül jutnak el a címzettekhez. Nyilvánvaló, hogy az 1%-nál is alacsonyabb értékeket felmutató országok esetében sem a valós támogatás mértékét látjuk, hanem annak csak töredékét. Ebben meg is nyugodhatunk akár, hiszen a konkurens mutatói ezek szerint torzítanak, „csalnak”. Lehet, hogy a miénk is, csak nem olyan nagy mértékben.

Csak hogy, ha belegondolunk, hogy a magyar GDP 1,7%-a milyen komoly összeg (több mint 200 milliárd forint!), akkor mégis kíváncsivá válik az elemző arra, hogy vajon hová, milyen célokra költ el ennyi pénzt az állam. A statisztikák a felhasználással kapcsolatban sokféle információt adnak. Az Állami Támogatásokat Vizsgáló Hivatal évente tesz közzé jelentéseket. Ezeket az információkat itt most nem elemezhetjük, mindössze egy fontos aspektusra hívjuk fel a figyelmet – ami a magyar támogatási gyakorlatot alapvetően befolyásolja, és a csatlakozás szempontjából is fontos –, az adókedvezményekre. A feldolgozóipari támogatások megoszlása támogatási formák szerint azt mutatja, hogy a magyar támogatások kiemelkedően magas hányadát jelentik az adókedvezmények. Tudni kell, hogy a támogatások a következők lehetnek: vissza nem térítendő támogatás (szubvenció), adókedvezmény, tőkejuttatás, kamatkedvezmény, adóhalasztás (-elengedés), kezességvállalás.

Az első két kategória, a szubvenció és az adókedvezmény a döntő minden átalakuló országban. A magyar támogatások 79%-a volt adókedvezmény és 17%-a szubvenció 2000-ben. Ez azt jelenti, hogy a kiemelkedően magas magyar támogatások több mint háromnegyed része nem közvetlen pénzáttalást jelent. Nem jelenik meg a költségvetés kiadási oldalán. Az elszámolásokban ez a tétel legfeljebb mint kimaradó, amúgy elvárható bevétel szerepelhet, de mivel a kedvezmények előre láthatóak, a költségvetés tervezésekor nem veszik figyelembe.

Az adókedvezményt sokan a szegény országok támogatási eszközének tekintik, hiszen nem

tényleges tőkejuttatás, nem realizált adóbevételek újraelosztása, csak jövőbeli, esetleges adóbevételekről való lemondás. Vagyis, nem csak hogy nem kötdök tényleges bevételekhez, de még tényleges reálgazdasági teljesítményekhez sem feltétlenül kapcsolódik. Ugyanis a globális hálózatokkal működő cégek, amelyek az adókedvezmények zömét igénybe vették, közismerten képesek arra, hogy a jövedelmeiket telephelyeik, érdekeltségeik között csaknem szabadon áramoltassák. Ennek a gyakorlatnak a kritikája mindig a negatív oldalt emeli ki, vagyis azt, hogy a profitot nem ott adózzák le, ahol azt ténylegesen megtermelték. Ez a magyar adójogszabályokat és a kedvezményeket figyelembe véve azt jelenti, hogy sok esetben a multinacionális cégek Magyarországon mutatták ki a más helyeken megtermelt profitjukat is. Így lehetett azokat kivonni más, kedvezőtlenebb szabályozású országok adóterhei alól. Vagyis Magyarország egyfajta adóparadicsomként működött.

Ez a gyakorlat a támogatások szempontjából is rendkívül lényeges. Ha elfogadjuk azt, hogy a Magyarországon kimutatott vállalati nyereség nagy része nem ebben az országban keletkezett, akkor az arra „nyújtott” adókedvezmény sem a magyar költségvetés bevételei közül hiányzik. Onnan hiányzik, ahonnan a profitot áterelték, például Németországból vagy Ausztriából. Vagyis az ezekre a nyereségekre nyújtott állami kedvezményt nem a magyar állam, hanem a német, az osztrák stb. államok nyújtották – akarataukon kívül, természetesen. Ez pedig azt jelenti, hogy az ilyen tételek a statisztikában indokolatlanul szerepelnek mint magyar állami támogatás.

Magyarország uniós csatlakozása után ez a helyzet lassacskán rendeződni fog. Mint ismeretes, Magyarország új befektetési adókedvezményeket 2001 óta nem nyújt. A korábban adott, általában tízéves időszakra vonatkozó kedvezmények legkésőbb 2010-re lejárnak. Ez az időpont tehát az, amikor a magyar támogatási gyakorlatot bemutató statisztikákból a torzító tényező kikerül. Természetesen, a támogatáspolitikát új, EU-konform alapokra helyezése a támogatási szerkezet lényeges átalakulását eredményezi majd.

Adókedvezményeket a korábbiaktól eltérő feltételekkel továbbra is lehet majd nyújtani, de ezek köre és feltételei szűkülnek, illetve szigorodnak, és az általános EU-gyakorlattal válnak megegyezővé.

* * * * *

Eddig megjelent számaink megtekinthetők

és letölthetők a www.vki.hu weboldalról