

A FEKETEGAZDASÁG ELLENI TÖRVÉNYKEZÉS A PARLAMENTI NAPLÓ TÜKRÉBEN¹

Bevezető

Az 1990–1998-as időszakban a médiák kedvelt témái között kiemelt helyen szerepelt a privatizáció, a feketegazdaság és a közbiztonság. A feketegazdaság-tematika az 1995–1996-os időszakban élte fénykorát. Az erre vonatkozó intézkedések meghozatalát kísérő viták, definíciós küzdelmek bemutatására vállalkozom tanulmányomban, a parlamenti döntéshozatali mechanizmusra helyezve a hangsúlyt.

A feketegazdaság fogalomköre alá tartozó jelenségekről az utóbbi két évtizedben készített elemzések szerint (Czakó–Sik–Tóth 1998) ezt a szektort dinamikus növekedés és széles körű differenciálódás jellemezte. Magyarországon a nyolcvanas évek elején készült becslés szerint (Ékes 1998), a rejtett gazdaság mintegy 100 milliárd forintot, az akkori GDP körülbelül 10 százalékát állította elő. A későbbiek során, a nyolcvanas években több becslés is készült a láthatatlan jövedelmekről, illetve a nem regisztrált tevékenységekről, ám ezen becslések nagyon különböző jövedelemszerzési módokat öleltek fel, az egész jelenség vizsgálatára nem vállalkoztak.

A rendszerváltás első periódusában ennek a kérdésnek a vizsgálata háttérbe szorult. A tulajdonosi szerkezet átalakulása, az állami szektor monopóliumát lebontó privatizáció, illetve ezeket kísérő visszaélések, csalások nyilvánosságra kerülése, elfordította a közvélemény és a politikai döntéshozók figyelmét a feketegazdaságról, pedig a kilencvenes évek elején olyan folyamatok indultak el, amelyek következtében rohamosan nőni kezdett a féllegális és az illegális gazdasági tevékenységformák szerepe a gazdaságban². A kilencvenes évek elején készült becslések a rejtett gazdaság nagyarányú bővülését jelezték. Az akkori becslések a GDP 23–27 százaléka közötti rejtett gazdaságot valószínűsítettek (Tájékoztató 1996). Azóta nem készült az egész rejtett gazdaságra vonatkozó részletes becslés³, csupán a szürke-fekete piacok

¹ A tanulmány az OTKA 20221 számú kutatás (Feketegazdaság: intézményesülés és kormányzati magatartás, kutatásvezető: Kovách Imre) és az MTA Stratégiai Kutatások (Gazdasági elit–politikai elit, témavezető: Kovách Imre) támogatásával készült.

² A vállalkozók többször hangot is adtak annak a véleményüknek, hogy a túlzott elvonások olyan terhet rónak rájuk, hogy csak az tud talpon maradni, aki ügyeskedik, jövedelmének kisebb-nagyobb részét eltünteti (Ékes 1998).

³ A hivatalosan publikált GDP-hez viszonyított aránya 1994-ben – különböző kutatók becslése szerint – 30 százalék körül alakult.

forgalmára, illetve a feketemunkára vonatkozó kutatások folytak (Sik-Tóth 1998)⁴. A nemzetközi gazdasági szervezetek által végzett összehasonlító vizsgálatok alapján, nagyságrendileg a magyarországi helyzethez hasonló állapot volt tapasztalható a környező országokban.

Tanulmányom célja, hogy a Parlament bizottsági és plenáris üléseinek jegyzőkönyvei alapján elemezzem, hogy a jogalkotást milyen érdekérvényesítési magatartások jellemzik, kik a jelentősebb szereplők és milyen stratégiákat követnek fellépésük során. (A feketegazdaság jelenségének az elemzését nem tekintem feladatomnak.)

A tanulmány első részében a vizsgált időszak jelentősebb feketegazdaság visszaszorítását célzó jogalkotási lépéseit mutatom be, a második részben a politikai döntéshozatal folyamatait összegzem, míg a harmadik részben a vitákban fellépő lényegesebb érdekcsoportok jellemzőit foglalom össze.

A feketegazdaság elleni kormányzati intézkedések (1995–96)

Az 1992–94 közötti időszakban 22 százalékról 28–30 százalékra nőtt a feketegazdaság GDP-hez viszonyított aránya, és ez arra készítette a kormányzatot, hogy a Bokros Lajos nevével fémjelzett gazdasági stabilizációs programcsomagot követően 1995 tavaszán létrehozza a Gazdaságvédelmi Koordinációs Bizottságot. A feketegazdaság elleni fellépést szolgáló jogszabály-módosítások kidolgozása e központi szerv hatáskörébe került. A Bizottságban helyet kaptak az illetékes minisztériumok, a gazdasági bűnözés visszaszorításáért felelős szervek, valamint a gazdasági kamarák⁵. A vizsgált periódusban a bizottság 70 állásfoglalást, javaslatot dolgozott ki és juttatott el a döntésre jogosult kormányzati szervek felé a feketegazdaság teljes keresztszektét érintően. Ezek megalkotását az indokolta, hogy a rendszerváltást követően, az idő múlásával az elkövetői kör jelentős átalakuláson ment át, professzionalizálódott, a gazdasági jogsértéseket egyre komplexebb formában és szervezett módon követték el, számottevően emelkedett az elkövetési érték⁶, a felderítés hagyományos eszközei sorra csődöt mondtak. E tendenciák visszaszorítása érdekében, gyakran a legkönnyebben bevethető „fegyverhez”, a gazdasági bűncselekményeket súlytó bünte-

⁴ A felmérések adataiból készített becslések szerint a családok kiadásának 17–25 százaléka – évente mintegy 480–700 milliárd Ft a feketekezelésben, illetve az árnyékgazdaságban realizálódott. Ez az államkincstárnak mintegy évi 70–100 milliárd Ft adóbevétel-kiesést jelentett, de a publicisztikában találhatunk a fenti számokat jelentősen meghaladó becsléseket is. Az 1996-os évben a főbb adónemek területén a következő visszaélési értékek keletkeztek: 120 milliárd áfa és forgalmi adó, 80 milliárd társasági adó, 60 milliárd jövedelemadó, 160 milliárd TB járulék, 10 milliárd vámpótlék (Belyó 1997).

⁵ A kamarákat ezen időszakban még elsősorban a megalakulásukkal kapcsolatos kérdések foglalkoztatták, így nem volt érdemi beleszólásuk a 95–96-os periódus gazdasági törvénykezelésébe.

⁶ 94-95-ben a hitelezési eljárások során felderített 50 bűncselekmény elkövetési értéke 20 milliárd forintot tett ki.

tési tételek szigorításához folyamodott a jogalkotás. A bűnügyi statisztikák⁷ szerint olyankor is a büntetőjog eszközeihez nyúlt a politika, amikor más, büntetőjogon kívüli eszköz hatékonyabbnak bizonyult volna az adott jogsértés megakadályozása érdekében. A büntetőjogi szigorítások alkalmával, a gazdaságvédelmi szempontokon túl, valószínűleg más indokok is vezették a kormányzatot. Annak ugyanis üzenetértéke volt a társadalomszámára, hogy a kormányzat szigorítja a gazdasági bűnelkövetőket sújtó büntetést. A hasonló intézkedéseket általában pozitív visszhang szokta kísérni, még akkor is, ha ismereteseek voltak a várható eredmények. A lakosság általában nem szokott bűnügyi statisztikákat olvasni, a feketegazdaság elleni küzdelem terén kifejtett kormányzati munka értékelésekor, az egyik fontos szempontot, mércét, a büntetési tételek körében megvalósított szigorítások jelentik számára, és ezen intézkedések meghozatalával nem is fukarkodott a rendszerváltást követő két kormány.

A feketegazdaság elleni törvényalkotási „hullámnak” a gazdasági környezet kialakítása szempontjából fontos jogszabályok jelentették a gerincét, mint például a személyi jövedelemadóról, az áfáról, a társasági adóról, a jövedéki termékekről, a munkaügyi ellenőrzésről és a tébé-hozzájárulásról szóló törvények. A törvényjavaslatok nagyrészt sürgősségi jelleggel terjesztették elő, így aránylag rövid idő alatt sor került az elfogadásukra, az ellenzéki képviselők által benyújtott egyéni törvényjavaslatok általában már az illetékes bizottság szűrőjén fennakadtak, és ezek alkotják az elutasított tervezetek döntő hányadát. A gazdasági törvények nagyrésztét még az előző ciklus alatt – legtöbbjük 1991-ben – fogadta el az Országgyűlés, de lényegi változtatásukra az 1995–96-os jogalkotási „hullám” keretén belül került sor. A gazdasági jogalkotás terén, mindkét ciklus alatt jelentős számú jogszabály került elfogadásra, a súlypontok, az elérendő célok viszont eltérőek voltak a két periódus alatt, az MDF-kormány a privatizációt, a Horn-kormány pedig a feketegazdaság elleni harcot tekintette társadalom-politikai prioritásának. Az MDF-kormányzat alatt is kerültek elfogadásra olyan jogszabályok, amelyek a feketegazdaság elleni harc jegyében születtek, de ezek száma jelentősen elmaradt a következő ciklus ezirányú törvénykezésétől. A Horn-kormány jogalkotási tevékenységét sem tekinthetjük egyenletesnek e tekintetben, a Békesi László nevével fémjelzett periódusban időarányosan lényegesen kevesebb feketegazdaság elleni intézkedésre került sor mint az utána következő időszakban. A fenti körbe tartozó jogszabályok zömét, a költségvetési vitát megelőzően, az őszi hónapok folyamán tárgyalta az Országgyűlés, de akadt olyan törvény (a jövedéki törvény), amelyet évközben többször is módosítottak. Az alábbiakban azon jogszabályok vitáját ismertetem röviden, amelyek „nagy port kavartak fel”, megalkotásukat élénk vita kísérte, és amelyek így a magyarországi parlamenti lobbyszás leírásához is adalékul szolgálhatnak.

⁷ A büntető törvényköny körülbelül 50 gazdasági jogsértés tényállását tartalmazza. Az 1994–95-ös periódusban 5 tényállás esetében egy sem, 4 esetben egy bűncselekmény és 7 tényállás (pl. gazdasági társaság vezetőjének visszaélése, tiltott értékpapírkereskedelem, munkavállalói járulék fizetési kötelezettség megszegése, bitorlás, stb.) esetében pedig 1 és 10 között volt a felderített bűncselekmények száma (Bencze 1996).

Az 1995. évi törvénymódosítások

Az 1995-ös év tavaszára jelentősen romlott az államháztartás egyenlege, az új kormány első szocialista költségvetés olyan jellegű kompromisszumos megoldásokat is tartalmazott, amelyek miatt a költségvetés puhává vált a folyó fizetési mérleg alakulásához és az államadósság szintjéhez, terheihez viszonyítva. A központi költségvetés 1995 március végi hiánya 281,6 milliárd forint bevétel és 428 milliárd forint kiadás egyenlegeként 146,4 milliárd forint volt, ami az egész évre előirányzott hiánynak az 51,8 százaléka jelentette, az időarányosnak több mint kétszeresét. Az 1995. évi pótköltségvetés⁸, illetve ennek gyakorlatba ültetését megelőző adó és TB-törvénymódosítások jelentették a Horn-kormány államháztartást stabilizáló lépéssorozatának az első szakaszát. E módosítások során került bevezetésre a vámpótlék, eltörölték a korábbiakban sok adócsalást eredményező háztartási tüzelőolaj utalványokat, és jelentős mértékben emelték – az államigazgatási szférán belül egyedül – az állami bevételek behajtásáért felelős ellenőrző szervek költségvetési támogatását. Az év közepén elfogadott pótköltségvetést követően késő ősziig már nem foglalkozott az Országgyűlés a feketegazdaságot érdemileg befolyásoló törvényjavaslattal.

A gazdasági jogalkotás következő termékeit a jövő évi (1996-os) költségvetés elfogadását szokásosan megelőző adó és vámjogi törvények megváltoztatása jelentette⁹. Ezek közül először a vámkódex átalakítást tűzték napirendre. A törvénytervezet a hazai vámrendszer EU-konformmá tételének céljával került betérjesztésre, két intézkedése váltott ki élesebb vitát, a külföldi vállalatok által apportált eszközök vámmentességének a megszüntetését, illetve a vámbiztosíték rendszer szigorítását célzó intézkedések¹⁰. Az első intézkedés ellen élénken tiltakozott a Magyarországon jelenlevő multinacionális cégeket tömörítő Nemzetközi Befektetők Magyarországi Társasága¹¹. Az érdekvédelmi szövetség képviselői a fenti adókedvezmény meghosszabbításáért lobbiztak a kormányzatnál. Szerintük ez a kedvezmény fontos előny a külföldi befektetők számára, amelyet a kormány garantált és fejlett ipari technika importját segíti elő, és káros lenne a gazdaságra megszüntetése.

A vámbiztosítérendszer szigorítása kérdésében a FKGP reprezentánsa szólalt fel, szerinte a kormányzat semmi mással nem törődik, mint azzal, hogy újabb bevételekhez jusson, és a jelenleg még mindig működő magyar vállalkozókat további terhekkel sújtsa. A változtatás hátrányos helyzetbe fogja hozni a külkereskedelemmel foglalkozó tokeszegény vállalkozókat a multinacionális cégekkel szemben.

A vámjogszabály módosításával párhuzamosan haladtak az adótörvények módosítását előkészítő munkálatok¹². Az adótörvény leglényegesebb változtatását az adóbecslés gyakorlatának a bevezetése jelentette. Az előterjesztő szerint a rendelkezések szükségszerűségét az a tény indokolta, hogy az egyéni vállalkozók az évek során nominálisan is csökkenő jövedelmeket vallottak be, a hatóságok képtelenek voltak valóságos adóalapjuk megállapítására. Az ellenzék szerint az adóbecslés olyan pluszterhet jelentene az adóhatóságnak, amely ellátásához nem rendelkezik megfe-

⁸ T/901 törvénytervezet, A/05-950524 és A/05950531 bizottsági jegyzőkönyve.

⁹ A vámárú 8 százalékat előzetesen letétbe kell helyezni és megszűnik a halasztott vámfizetés rendszere.

¹⁰ T/1300 törvénytervezet.

¹¹ A/04-951026 bizottsági jegyzőkönyv.

¹² T/1548 törvénytervezet és A/05-951122 bizottsági jegyzőkönyv.

elő ember- és eszközállománnyal, nem vezetne lényegi javuláshoz, sőt a demokrácia és az alkotmányos alapjogok elleni durva támadásként lenne értelmezhető, lényegesen veszélyeztetné a gazdálkodók jogbiztonságát.

Szintén ekkor került sor az áfatörvény¹³ módosítására is. Ennek kapcsán a dohányárak adótartamának meghatározása váltotta ki a legnagyobb vitát. A dohánytermékek adóztatása kétféle rendszer szerint végezhető el: a forgalom nagyságához kötött százalékos kulcsokkal, vagy az eladott cigaretta mennyiségéhez kötött tételes adók alkalmazásával¹⁴. A tételes adókulcsok bevezetését javasolta a kormányzat a törvényt módosítás során, mivel ez jelentené az EU-konform megoldást, magasabb adóbevételeket eredményezne, és az egészségre kevésbé káros termékek elterjedésének kedvezne. A magyar dohánytermelők szócsöveként megszólaló bizottsági képviselők viszont elvetették ezen megoldás alkalmazását, ez ugyanis a magyar dohánytermelőket hozná hátrányos helyzetbe és az adóelkerülést erősítené. A multik érdekében felszólaló ellenzéki képviselő (aki következő választásokat követően ilyen cégnél helyezkedett el) a kormányzati álláspont mellett érvelt, szerinte a százalékos adók fenntartása a fennálló árháború folytatásához vezetne, jelentős adóbevétel-kiesést eredményezve. A magyar dohánytermelés támogatásához nem az adópolitika eszközeivel kellene befolyásolni, hanem a termelés minőségének javítását eredményező mezőgazdasági támogatások alkalmazásával. A vita végül a multinacionális cégek javára dőlt el.

Az 1996-os tébétörvény módosításai

Az 1996-os év költségvetésében is nagy hiány keletkezett a TB-Alapoknál. Ez arra készítette a kormányt, hogy olyan törvénytervezeteket nyújtson be, amelyekkel az eddigieknél nagyságrendekkel jelentősebb társadalombiztosítási járulékot tud behajtani¹⁵. A statisztikák szerint az aktív lakosság 69 százalékát kitevő bérből és fizetésből élők a társadalombiztosítási járulékfizetésnek a 90 százalékát teljesítették.

A leglényegesebb változtatás a kötelező egészségügyi járadéknak a bevezetése volt, 4500 forintos alsó határral. A korábbiakban ez a jövedelemhez volt igazítva. A hozzájárulás befizetése a munkáltatókat terhelte és elsődleges célpontjának azon minimálbéren bejelentett egyéni vállalkozók és munkavállalók megadóztatását jelentette, akik a korábbiakban elenyésző tébé terheket fizettek be.

A tervezetet, a három illetékes bizottságból (kulturális, egészségügyi és pénzügyi), csak a pénzügyi tartotta plenáris vitára alkalmasnak. A Csehák Judit vezette egészségügyi bizottság azt kifogásolta, hogy a törvénytervezet nem a Népjóléti Minisztérium, a Pénzügyminisztérium terjesztette elő, és ennek következtében olyan

¹³ T/1502 törvénytervezet és A/05-951115 bizottsági jegyzőkönyv.

¹⁴ Az első megoldás az olcsóbb cigarettákat termelő és forgalmazó cégeknek kedvez, a második módszer pedig a drágább termékeket előállító cégek számára előnyös. Ez esetben ugyanis az eladási ártól függetlenül egységes adók terhelnék a dohánytermékeket. A százalékos adókulcsok alkalmazása a hazai dohánytermelőket hozza előnyösebb helyzetbe, ők az olcsó cigarettát előállítók elsődleges beszállítói, a tételes adók alkalmazásával viszont a multinacionális vállalatok kerülnek jobb pozícióba, mivel termékeik előállításakor elsősorban a drágább, de jobb minőségű import dohányra támaszkodnak (a magyar dohány alkalmatlan a finomabb, alacsony nikotin- és kátránytartalommal rendelkező termékek előállítására).

¹⁵ T/3214, T/3213, T/3212 törvénytervezetek.

költségvetési szemléletet tükröz, amelytől teljesen idegen a szociális érzékenység, a rászorultsági elv érvényesítése. A szintén szocialista vezetésű kulturális bizottság is elutasította a tervezetet, ez ugyanis jelentős mértékben terhelné „a magyar kultúra munkásainak” a tevékenységét és számos kulturális tevékenységet lehetetlen helyzetbe hozna. De nem értett egyet a járulékbeszédés változtatásával a TB-Alapokat felügyelő Egészségbiztosítási Önkormányzatok sem, saját tervezetet dolgozott ki, azt viszont nem fogadta el a Pénzügyminisztérium. A két tervezet között olyan koncepcionális ellentétek húzódtak, amelyek régóta fennálltak a két intézmény között¹⁶. Az ellenzéki képviselők nem az Egészségbiztosítási Önkormányzatot ért presztízsveszteség okán támadták a tervezetet, szerintük ez a Bokros-csomag azon elemeinek a visszacsempészését jelentené, amelyeket a korábbiakban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősített, és nem kísérné a tébé-hozzájárulások befizetésének érdemi javulása. A szakszervezeti lobbyt ért presztízsveszteség azonban nagymértékben tompította az tébéönkormányzat-ellenes ellenzéki felszólalások életét.

96-os évi adótörvény változtatásai

Még le sem csitulnak az egészségbiztosítási hozzájárulás bevezetését követően kiéleződött viták, a kormány újabb, számos gazdasági törvényt módosító csomaggal lépett az Országgyűlés elé, amely lényeges pontokon módosította a társasági törvényt, az áfa törvényt, a jövedéki törvényt és a fogyasztási adóról szóló törvényt¹⁷. A Kormány által beterjesztett javaslatok egy egységes koncepcióba illesztve kerültek kidolgozásra, ezért bizottsági megtárgyalásukra is azonos időszakban került sor.

A PM által előterjesztett változtatások közül a mezőgazdasági kistermelők adókedvezményeinek a megkurtítása váltotta ki a legnagyobb visszhangot¹⁸. Az ellenzéki oldal elutasította az adókedvezmények eltörlését, mert az alacsony jövedelmezőségű mezőgazdaság nem lenne képes elbírní e pluszterheket, és a bevezetendő intézkedések olyan adminisztrációs költségtöbbletet eredményeznének, amelyet nem kompenzálna megfelelő társadalmi haszon. A tervezetnek volt egy másik lényeges rendelkezése is, az őstermelői igazolvány bevezetése. A továbbiakban csak azon őstermelők őrizhették volna meg korábbi kedvezményeiket, akik kiváltották volna

¹⁶ A pénzügyes vezetőségek mindig is bizalmatlansággal figyelték a tébéönkormányzatok működését, pazarlónak és alacsony hatékonyságúnak tekintette, a tébéterhek beszédését pedig adó formájában tartották elképzelhetőnek, az Mint a társadalmi szolidaritás és a járulékbefizetői érdekek képviselőjének nem állt érdekében a PM-es tervezet elfogadása, amely a korábbi szolidaritási elven alapuló járulékot szándékozott felváltani az adó jellegű egészségügyi hozzájárulással. Ez az önkormányzat visszaállamosításának a jövőképét vetítette elő és nem állt érdekében a biztosító védfalai mögé visszahúzódo szakszervezeti lobbynak, amely a kilencvenes évek közepére jelentősen meggyengült, és létérdeke volt az önkormányzatok birtoklása.

¹⁷ T/3092, T/3147, T/3170 törvénytervezetek.

¹⁸ Az előterjesztő szerint a mezőgazdasági kistermelők száma 2,5 millió főre becsülhető. Hosszú évek átlagát tekintve ebből legfeljebb 10-12 ezer fő mutatott ki adóköteles jövedelmet. A korábbi rendszerben egy átlag négytagú család évi 4 millió forint bevételt érhetett el személyi jövedelemadó kötelezettség nélkül. A kormányzat indokolatlannak tartotta a kedvezmény fenntartását és megszüntette az adómentességet biztosító 1 millió forintos bevételi határt.

ezen igazolványt¹⁹. A gazdák még időben felismerték ezt a helyzetet és a kiskőrösi bortermelők vezényletével 1997 februárjában, olyan nagyszabású tiltakozó megmozdulásokba kezdtek, amelyek következtében sikerült „megváltoztatniuk” a néhány hónappal korábban hozott kormányzati intézkedéseket. Sikereiken felbuzdulva az agrárszövetkezeteket és vállalkozásokat tömörítő Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége (MOSZ) is bírálni kezdte a kormányt, mert a kiskőrösiek által elért nagyfokú termelői kedvezmény már nem egyeztethető össze a versenysemlegesség elvével. A MOSZ átgondolt agrártámogatási rendszer kidolgozását sürgette, amelyben a szövetkezetek és a vállalkozások is részesülnének a kedvezményekből. A Parlament azonban csak a kistermelők adózási feltételeit könnyítő passzusokon változtatott és március végén hatályba is léptek az új rendelkezések.

E jogszabály-módosítást követően viszont már nem került sor a gazdasági törvények lényeges megváltoztatására (Sajtótájékoztató 1997), a kormányzat figyelmét a közbiztonság helyzetének romlása, a népszavazások és a közelgő választások kötötték le.

A politikai döntéshozatal mechanizmusa

A Horn-kormány feketegazdaság elleni „jogalkotási dömpingje” során olyan jogszabályokat alkottak meg, amelyek lényegesen átalakították a gazdasági élet szereplőinek és a különböző érdekcsoportoknak pozícióit, egyesek számára pozitív, mások számára negatív helyzetet eredményezve.

Ha figyelemmel kísértük a kormány által beterjesztett törvényjavaslatok parlamenti útját, arra a megállapításra juthattunk, hogy azok érdemi módosítására csak elvétve került sor a Házon belül.

A törvénytervezeteket két eljárásban vitatták meg a parlamenti bizottsági üléseken, és a nagy nyilvánosságnak örvendő plenáris üléseken. A két egymásba fonódó eljárás, habár azonos témáról szól, a résztvevők körét és a vitapartnerek viselkedését tekintve eltérő magatartási minták követésével írható le.

A vizsgált törvénytervezetek sok esetben szigorító intézkedéseket tartalmaztak, ezért a nagy nyilvánosság felé forduló ellenzéki képviselők számára a plenáris viták való részvétel és aktivitás jelentette az elsődlegesen követendő magatartást.

A bizottsági üléseken sokkal aktívabb magatartást fejtettek ki a kormánypárti képviselők, mint a plenáris üléseken, a módosító indítványok nagy részét is ők terjesztették elő. Az ellenzék általában kisebb jelentőséget tulajdonított a bizottsági munkának, sokkal nagyobb mértékű volt körükben a hiányzások száma (Fidesz, MDF, KDNP) mint kormánypárti kollégáik körében. Ez alól kivételt a kisgazda honatyák jelentettek, ők általában részt vettek a bizottsági üléseken.

A törvénytervezeteket a házszabály szerint több menetben tárgyalják a bizottságok, ezek érdemi szakaszát a benyújtott módosító javaslatok megtárgyalása jelentette.

¹⁹ Ezen dokumentumban a gazda köteles számot adni arról, hogy mennyi földet használ, milyen művelési ághban, milyen fő terményeket termel, hány és mekkora állattartó épülettel rendelkezik, mennyi állatot tart, és ezen adatok összevetéséből az ellenőrző hatóság könnyedén megállapíthatta a bevallott adatok valódiságát.

A bizottsági viták központi figurája az előterjesztő minisztérium képviselőjében megjelenő hivatalnok, ezek általában főosztályvezetők vagy helyetteseik. Egy ülés alkalmával (ez általában félnapos) több törvénytervezethez benyújtott módosító indítványt is megtárgyal a bizottság. Az esetek nagy részében ezeket nem támogatja az előterjesztő képviselője (ez általában a Pénzügyminisztérium), érdemi vita csak olyan indítványok kapcsán alakult ki, amelynek beterjesztője az ülésen is jelen levő bizottsági tag volt. A bizottságon kívülről érkező előterjesztésekre általában azonos sors várt, a minisztérium képviselője nem támogatta és így a bizottság elutasította.

A bizottsági tagok általában meglehetősen nagy bizalommal fogadták a kormányzati oldal képviselője által kifejtett érveket, csak elvétve követeltek a beterjesztett javaslattal kapcsolatos háttérinformációkat, hatástanulmányokat, statisztikákat. Ebből az következett, hogy az illetékes minisztérium bürokráciájában kidolgozott törvénytervezetek jelentéktelen változtatásokon mentek keresztül a parlamenti bizottságok szűrőjén.

Ezzel is magyarázható, hogy a jelentősebb érdekcsoportok képviselői csak elvétve jelentek meg a bizottsági üléseken, ha érdemben bele akartak szólni valamely törvénytervezet megalkotásában, akkor ennek nem a bizottsági ülések, hanem a minisztériumi tárgyalások jelenthették az egyetlen eredménnyel kecsegtető módozatát. Ha nem sikerült érveiket elfogadtatni a törvénytervezetek kidolgozóival akkor két lehetőség között választhattak az érdekcsoportok. Vagy rávettek valamely bizottsági képviselőt, hogy újólag csúsztassa be módosító indítvány formájában javaslatukat, vagy pedig személyesen részt vettek a bizottsági üléseken, és a kormányzati szándékok megváltoztatására próbálták rávenni a bizottsági tagokat.

Az első változat kecsegtetett nagyobb eredménnyel, a személyes részvétel általában hatástalan maradt. Ezzel tisztában voltak az érdekcsoportok képviselői személyek is, általában passzív, beletörődő magatartást tanúsítottak a bizottsági üléseken, amely részvételüket szimbolikussá, formaivá tette, érdemi meggyőző munkát nem fejtettek ki, azon érveiket ismételtették, amelyek már a sajtóból is ismertek voltak. Részvételüknek valószínűleg más, belső indokai is voltak, mégpedig az, hogy tagságuk felé legitimálják tevékenységüket. A bizottsági üléseken a sajtónak is részvételi joga van, de csak kivételes esetekben, olyan törvénytervezetek kapcsán volt tapasztalható jelenlétük, amelyeket nagy közfigyelem kísért²⁰.

Ha figyelembe vesszük azt a tényt is, hogy a parlamenti bizottságok ülésein elkészült jegyzőkönyvek viszonylag később (néhány hét eltelte után) válnak publikussá²¹, így az ott elhangzottak nem kerülnek be az aktuális tudósításokba, híradásokba, akkor kijelenthetjük, hogy a bizottságok munkája a nyilvánosság hiányával jellemezhető.

A törvénytervezetek parlamenti tárgyalásának a másik szakaszát a plenáris ülések jelentik. Ez két szakaszra tagolódik, az általános vitára és a részletes vitára. A két vita közötti időszak alatt történik meg a módosító indítványok benyújtása és bizottsági megvitatása. Ezek közül azok a jelentősebbek, amelyeket a kormánypárti képviselők azzal a céllal nyújtanak be, hogy a koalíciós egyeztetések nyomán előállott változtatásokat beilleszké a törvénytervezetbe. Ezen indítványoknak a sorsa az eredeti kormány-előterjesztéshez hasonlóan alakul és jelentősebb viták nélkül fogadja

²⁰ Pl. a tébétörvény módosítás, mezőgazdasági kistermelők adóztatása.

²¹ Még ekkor is elég korlátozott az elérhetőségük.

el őket a kormányzati többség. Ezen egyeztetési folyamat következtében szerezhethet tudomást a közvélemény azokról az eltérő álláspontokról, amelyeket a kormánypártok mögött álló érdekcsoportok képviselnek. A feketegazdaság elleni kormányzati előterjesztések parlamenti fogadtatását viszonylag konfliktusmentesnek nevezhetjük. Ezek döntő hányadát a Pénzügyminisztérium terjesztette elő és az általa képviselt szellemiséggel nagymértékben szolidarizált a kisebbik koalíciós partner, az SZDSZ. Az érdekelletettek zöme a nagyobbik koalíciós párt, az MSZP berkein belül keletkeztek²².

A jogalkotási folyamat során három szakaszt különböztethetünk meg.

Az elsőt a törvénytervezetek minisztériumi előterjesztése jelenti, erről viszonylag kevés információval rendelkezünk, csak közvetetten, a sajtóbeli tudósításokból, miniszteri felszólalásokból, illetve a bizottsági vita során elhangzó utalásokból lehet következtetni. A második szakaszt a bizottsági viták jelentik, a tanulmány szempontjából ezek bizonyultak a legtanulságosabbnak. Ezeket tanulmányozva képet kaphatunk arról, hogy milyen mechanizmus alapján születtek a feketegazdaság visszaszorítását célzó jogszabálytervezetek az első szakaszban, az előterjesztések többsége esetén a PM-ben.

Először is megállapítható, hogy megalkotásukra gyorsan, dömpingszerűen került sor. A feketegazdaság terjedelmére vonatkozó információk szempontjából, az APEH és a bűnügyi statisztikák jelentették az elsődleges forrásokat a bürokraták számára. A 95–96-os periódusban még nem álltak a kormányzat rendelkezésére olyan felmérések, amelyek mélyrehatóbban, a mikrojelenségekre kiterjedően tanulmányozták volna e folyamatokat²³, az egyes gazdasági folyamatokra vonatkozó döntéseket így releváns információk hiányában, intuitív alapon volt kénytelen megalkotni a kormányzat.

Az igaz, hogy az egyes intézkedések jogosságát alátámasztó hatástanulmányokat, statisztikákat, háttéranyagokat nem is igényelték a honatyák, de még a bizottsági tagok sem (ezek kifejtésére a szűk időkeret sem adott lehetőséget). Az EU-integrációs követelményekre és a költségvetési bevételehiányra vonatkozó hivatkozások mindig elégséges magyarázattal szolgáltak a tervezett intézkedések jogosságának alátámasztására. A plenáris ülések alkalmával ez az érvrendszer még kiegészült az egyenlő költegherviselés indokával. A harmadik szakaszban, a plenáris üléseken már nem találkozhattunk érdemi módosításokkal.

A feketegazdaság témakörével kapcsolatos fontosabb törvénytervezetek vitája során számos érdekcsoport felvonultatta érvkészletét, ezeknek vázlatos bemutatására vállalkozom táblázatba sűrítésükkel. A szereplők által képviselt érveket némi szűkítéssel négy érvcsomó alá sűrítetjük. A kormányzati oldal a jogrend EU-komfortitását és az igazságos teherviselés kialakítását tekintette a legfontosabb célnak, az utóbbi fogalom alatt értve a költségvetési szempontok érvényesítését. Ezzel szemben az ellenzék és a jogszabályi rendelkezések által hátrányosan érintett rétegek képviselői az elviselhető teherviselésnek a feltételrendszerét kérték számon a kormányon. (Erre utalok a táblázatban a kisember fogalommal.) Az előbbiektől némileg eltérően, a multinacionális vállalatokat tömörítő szervezetek a jogrend stabilitásáért és kiszámíthatóságáért szálltak síkra.

²² 96-os tébétörvény módosítás

²³ A hasonló jellegű kutatások és publikációk csak 1996-után kezdtek elszaporodni.

Törvény-tervezet megnevezése	Szereplők	Tervezett intézkedés	Érvelések	Érvcsomók
1995-ös tavaszi pótköltségvetés	Pénzügy-minisztérium	– vámpótlék bevezetése – HTO utalvány eltörlése	– javítani kell a költségvetés bevételi oldalán – az érdekképviselők is számon kérték a feketegazdaság visszaszorítására tett intézkedéseket	igazságos teherviselés
	Ellenzék		– egyetért a tervezett intézkedésekkel	igazságos teherviselés
1995-öszi vámjogi törvény	Pénzügy-minisztérium	– vámrendszer EU-komformá tétele – nemzetközi vállalatok apportjának vámkötelessé tétele	– ez az első átfogó vámkódex, már régóta folyik az előkészítése – nem igazságos a hazai vállalkozókkal szemben, rontja a piaci versenyt	EU komformitás igazságos teherviselés
	Nemzetközi Befektetők Társasága	– bizottsági vita során tiltakoznak a vámmentesség megszüntetése ellen	– a kedvezmény megszüntének következtében jelentős beruházásokat kell félbeszakítani	kiszámítható jogrend
1995-öszi adótörvények	Pénzügy-minisztérium	– adóbecslés bevezetése	– az egyéni vállalkozók által bevaltott jövedelmek növelése	igazságos közteherviselés
	Ellenzék		– alkotmányos alapjogokat sértene	kisember
A jövedéki törvény módosításai	Pénzügyminisztérium	– fűszerpaprika jövedéki terméké minősítése	– a hamisításokat megelőzendő szükséges ez az intézkedés	igazságos teherviselés
	Paprika-termelők Szövetsége	– elutasítja a tervezett intézkedéseket	– nagymértékben megdrágítja a termelést	kisember
96-os TB-módosítások	Pénzügy-minisztérium	– kötelező egészségügyi járulék bevezetése	– a TB Alapoknál jelentős hiány keletkezett, az egyéni vállalkozók csekély mértékű járulékot fizetnek	igazságos közteherviselés
	Ellenzék		– az alkotmányellenesnek ítélt Bokros-csomag visszacsempészését jelentené	kisember
	Szakszervezeti lobby		– az intézkedés jelentősen sértene a TB önkormányzatok, implice a munkavállalói érdekképviselők autonómiáját	kisember
	Kulturális lobby		– a megszüntetné a szerzői jogdíjakra vonatkozó kedvezményeket, ellehetetlenedne a kultúra	kisember
96-ös-97-tavaszi adótörvény módosítások	Pénzügy-minisztérium	– mezőgazdasági termelőkre vonatkozó adókedvezmények megvonása, az östermelői igazolvány kötelezővé tétele	– tarthatatlan, hogy 2,5 millióra becsült östermelők döntő hányada nem adózik ezen jövedelmei után	EU komformitás igazságos közteherviselés
	Ellenzék		– nem lennének hatékonyak a tervezett intézkedések, alacsony a jövedelem a mezőgazdaságban	kisember
	Gazdaszervezetek		– igazságtalannak ítélték a tervezett változtatásokat, és demonstrációkba kezdtek	kisember
	MOSZ		– a kormányzati engedmények sértik a versenysemlegesség elvét	igazságos közteherviselés

A döntéshozatal szereplői

A feketegazdaság elleni jogalkotási munka keretén belül a vizsgált időszakban az adózás területén több mint 30, a vámrendszert érintően 13, a jövedéki ellenőrzés területén 26, a büntetőjogszabályok tekintetében 7, a pénzügyi jogszabályoknál 15, a szerencsejáték-szervezés területén 9, a munkaügyi jogszabályoknál 9, a szálláshelyszolgáltatás és vendéglátás, utazásszervezés, idegenvezetés körében 4, a szabálysértés vonatkozásában 3, a belkereskedelem és külkereskedelem tárgykörét érintően 22, a lakáscélú támogatások szabályozása kérdésében 3 jogszabály módosítására, illetve megalkotására került sor (Bence 1996).

A kormányzat tisztában volt azzal, hogy csak hosszabb távú programok segítségével képzelhető el a rejtett jövedelmek arányának a kilencvenes éveket jellemző szint alá csökkentése, a rövidtávú célt e folyamatok dinamikájának megtörése jelentette. Ebből a szempontból eredményesnek tekinthetjük az 1995–96 közötti kormányzati intézkedéseket, amelyek következtében a 1997-es költségvetési évben, számos gazdasági mutató nagyságrendbeli javulást mutatott és érzékelhetően megállt a feketegazdaság további terjeszkedése.

Az intézkedéssorozatot követő első évben, 1997-ben, négyeszeresére nőtt az egyéni vállalkozók nyeresége, és csaknem 25 százalékkal nőtt az árbevétel is – derül ki az APEH-nak benyújtott 338 ezer adóbevallás összesítéséből²⁴. A leggyorsabban (135,5%) a mezőgazdasági vállalkozók tevékenysége bővült, őket az ipari-építőipari (129,7%), a kereskedelmi (125,3%) és a szellemi tevékenységet folytató (113,6%) vállalkozók követték. Az egy vállalkozásra jutó árbevétel az 1996-os 2,6 millió után megközelítette a 3,3 millió forintot, a növekedés mértéke meghaladta az inflációt. (A reálnövekedés mértéke 6,3% volt.) Kiugróan magas volt az vállalkozói eredmények növekedése: a bevételek egy év alatt 444,3 százalékos jövedelmezőségjavulást jeleztek. Az ipari-építőipari vállalkozások nyeresége 239, a szellemi tevékenységet folytatóké 175,9 százalékkal emelkedett. Átfordult a trend a mezőgazdaságban és a kereskedelemben is, az agrárvállalkozások 1996-ban még 198, a kereskedelmiek 47 százalékos veszteséget jelentettek, 1997-ben viszont már 121, illetve 50 százalékos nyereségnövekedést könyvelhettek el.

A Parlament által elfogadott törvények és a hatósági ellenőrzés látványos javulást eredményezett néhány területen. E változások „szenvedő” alanyai (hisz magasabb közterheket fizettek be) elsősorban a kis- és mikrovállalkozások voltak.

Az Országgyűlési Napló és a bizottsági jegyzőkönyvek tanúsága szerint ez volt az a vállalkozói kör, amely érdekeinek a folyamatos és intézményes képviselése nem volt jellemző az elmúlt időszak parlamenti csatáiban.

Az 1994–98-as ciklus gazdasági törvénykezelésének az áttekintése után megállapíthatjuk, hogy a feketegazdaság elleni intézkedések meghozatalakor fellépő szereplőket négy (illetve öt) markánsan elkülönülő érdekcsoportra oszthatjuk.

Ezek közül az első és a legnagyobb befolyásolási képességgel rendelkező csoportot jelentik a multinacionális vállalatok és az őket tömörítő érdekképviseltek. Számukra a gazdasági szabályozórendszer stabilitása az elsődleges. Kevésbé érde-

²⁴ *Népszabadság*, 1998. május 21. 1. old.

keltek a vállalkozásokat sújtó adók csökkentéséért vívott harcban, mint magyar sorstársaik, mert befektetések eszközlésekor olyan hosszú távú adókedvezményekben részesültek, amelyek immúnissá teszik őket ezen problémákkal szemben. Két esetben szoktak élesen reagálni a jogszabálymódosításokra: ha adókedvezményeik megnyirbálása kerül napirendre, és ha olyan fogyasztásiadó tételeket szándékozik megállapítani a kormányzat, amely az általuk előállított termékek eladását hátrányosan érintené.

A másik jelentős csoportosulást a jelentősebb méretű magyar vállalkozásokat tömörítő érdekképviselők jelentik (VOSZ, MGYOSZ). Ezek képviselve vannak az Érdekegyeztető Tanácsban (amely a Horn-kormány alatt jelentős szereppel bírt) és más kormányzati egyeztető fórumokon, és rendelkeznek olyan lobbystákkal, akik érdekeiket képviselni tudják a törvény-előkészítésben.

A harmadik csoportot a mezőgazdasági kistermelők népes tábora alkotja. Ezen réteg az elmúlt időszakban – az előző kormányzat erőteljesebb érdeksértő fellépése hiányában – nem jelentett komolyabb konfliktuspotenciált, de a Horn-kormány által erőltetett regisztrációs kísérletek következtében jól szervezett, jelentős erőforrásokkal rendelkező érdekképviselőtté kovácsolódott össze. Habár az ellenzék egyöntetűen pártját fogta ezen érdekképviselőknek, eredményességüket a nagy nyilvánosságnak örvendő kormányellenes demonstrációiknak köszönhetik (szándékosan nem említettem a mezőgazdasági szövetkezeteket, mert a vizsgált időszakban nem konfrontálódtak a kormányzattal).

A negyedik csoportot az alacsony létszámú foglalkoztatottal rendelkező vállalkozások jelentik, érdekképviselőik az 1993-ban elfogadott törvény alapján a gazdasági kamarák hatáskörébe tartozna. E kamarák az elmúlt öt évben viszont érdemi tevékenység kifejtésére képtelennek bizonyultak, csak ez évben tapasztalható, hogy intenzívebb érdekvédelmi tevékenységbe kezdtek, a vizsgált időszakban még a tagnyilvántartással és más hasonló jellegű szervezeti kérdéssel voltak elfoglalva. Ezen többszázazres tagsággal rendelkező szervezetek kimaradtak az elmúlt időszak jelentősebb alkufolyamataiból is, mert a törvény nem tette lehetővé az Érdekegyeztető Tanácsban való részvételüket (így kimaradtak például a Munkaerőpiaci Alap Tanácsából is). Országos és megyei szinten is e szervezet hatáskörébe tartozott a munkahelyteremtő támogatások elosztása, a nagy munkavállalói szervezetek általában nem rendelkeznek vidéki szervezetekkel, így az ÉT másik oldalát képező szakszervezetekre hárult e források elosztása, a komoly területi szervezethez tartozó kamarák viszont kimaradtak ebből.

A parlamenti bizottságokban folyó munkálatok során az előző érdekcsoportokhoz képest a kamarák fejtették ki a leghalványabb lobby-tevékenységet, pedig a változtatások zöme elsődlegesen tagságukat érintette meg a legnagyobb mértékben.

Nem mindegyik törvénytervezet bizottsági vitáján képviseltették magukat az érdekképviselők, a jelentősebb érdekkonfliktussal járó esetekben csak a háttérből, bizottsági tagok közvetítésével került sor meggyőző tevékenységükre. E tekintetbe a dohány-multik bizonyultak a legsikeresebbeknek, számos „szimpatizánssal” rendelkeztek ellenzéki és kormányzati oldalon egyaránt.

A bizottsági jegyzőkönyvek tanulmányozása során győződtem meg arról, hogy jelentős, kihatással rendelkező jogszabályok elfogadására úgy kerül sor, hogy nem

előzi meg ezeket komolyabb előtanulmány, hatásvizsgálat. A bizottsági tagok általában feltétel nélkül fogadták el a PM által előterjesztett adókulcsokat, tételes adókat, nem bizonyultak kétkedőeknek a kormányzati szándékok irányában, ha viszont előfordult néha ilyen vélekedés azt a költségvetés nehéz állapotára hivatkozva utasította el a kormánytisztviselő.

Összefoglalás

1998-ra az energiaszektor privatizációjával a magyar gazdaság szerkezeti átalakítása lényegében befejeződött, néhány stratégiai vállalat kivételével az összes többi gazdasági szereplő magánkézbe került, kialakulta piacgazdaság. Ezért indokoltnak tűnhet, a magyar gazdasági érdekstruktúrának a nyugat-európaival történő összehasonlítása.

A gazdasági érdekcsoportok struktúráinak elemzésekor, két ideáltipikus modellt tekint összehasonlítási alpnak a szakirodalom (Bihari–Pokol 1992; Bruszt 1987; Timoránszky 1991): a teljesen centralizált neokorporatista és a piaci aktorok autonómiájára épülő angolszász modellt.

Tanulmányomnak az volt a célja, hogy áttekintsem az 1994–1998-as parlamenti ciklus gazdasági jogalkotásának egy szeletét, a feketegazdaság visszaszorítását célzó törvények elfogadásának a folyamatát, és ennek alapján következtetéseket vonjak le arra vonatkozólag, hogy az egyes gazdasági érdekcsoportok milyen szerepet játszanak a gazdasági döntéshozatalban.

A rendszerváltó magyar politikai elit, a gazdasági érdekek becsatornázására, a kontinentális–neokorporatív modellnek megfelelő megoldások kialakítását preferálta, az érdekegyeztetés intézményes, jogilag szabályozott struktúráinak a kialakításával (kötelező kamarai tagság, Érdekegyeztető Tanács és más konzultatív szervek létrehozásával). Ha összevetjük a gazdasági érdekérvényesítés intézményes formáinak megteremtését célzó normákban kifejezésre jutó jogalkotói szándékot a valósággal, akkor meglehetősen ellentmondásos képet kapunk. A privatizáció előrehaladtával, azon érdekcsoportok és intézmények, amelyeknek a politikai elit a jogszabályok szintjén jelentős szerepet szánt, a gazdasági érdekérvényesítésben (kamarák, ÉT), elvesztették súlyukat, kiüresedtek, és befolyásuk a gazdasági jogalkotás terén elenyészőnek bizonyult. Ezzel párhuzamosan viszont, olyan új szereplők jelentek meg, a multinacionális vállalatok, akik nem kapcsolódtak be a hazai korporatív intézményes struktúrákba és eljárásokba, hanem esetenként önállóan lépnek fel. A kis- és középvállalatok, és ezeket összefogó szervezetek, amelyek bevonásától sokat várt a jogalkotó, valójában nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, a gazdasági döntések meghozatala során nem rendelkeznek lényeges befolyással, és az EU-integrációs folyamatok előrehaladása sem kedvez szerepük növekedésének, valószínűleg a lokális politika jelentheti azt a terepet, ahol befolyásuk növekedhet, feltéve, hogy ennek intézményes keretei kialakulnak.

Irodalom

- Belyó Pál 1997. A rejtett gazdaság reális befolyásolhatósága. In: *Gazdaságvédelem. 1994–1996.* Budapest. MEH, 81–83.
- Bencze József 1996. A gazdálkodással összefüggő bűncselekmények szabályozása és jogértelmezése. In: *Belügyi Szemle*, 6-7.
- 1996. Tájékoztató a feketegazdaság elleni fellépés helyzetéről. *Kormány-előterjesztés.* 1996. február 29.
- Bihari Mihály–Pokol Béla 1992. *Politológia.* Budapest: Universitas
- Bruszt László 1987. Érdekszervezetek a politikai rendszerben. *Szociológia*, 2.
- Czakó Ágnes 1997. Négy város négy piaca. A népi kereskedéstől a kgst piacokig. In: Bence–Guba–Sik–Balogh (szerk.) *Informális gazdaság, biztonság és politika.* MEH. Budapest., 47–69.
- Ékes I. 1998. A gazdaság rejtett oldala. In: *Cégvezetés*, 1998, 6. (június)
- Sajtótájékoztató, 1997. február 12. – *A mezőgazdasági termelők, őstermelők adózása és társadalombiztosítási ügyei.* Miniszterelnöki Hivatal Kommunikációs és Sajtóiroda
- Sik Endre–Tóth István János 1998. *Társadalompolitikai Tanulmányok*, 7. Budapest: Társki
- Timoránszky Péter 1991. *A lobby.* Budapest: Államtudományi Kutatóközpont