

1. Előzmények

A Gazdasági Kabinet 2004. május 4-ei ülésén úgy döntött, hogy: „A *legális munkavállalást ösztönző lehetőségeket egy FMM-PM-FVM-IHM-KSH szakértőkből álló munkacsoport vizsgálja meg, és arról készítsen jelentést a Gazdasági Kabinet június 1-jei ülésére.*” Jelen anyag az előterjesztők által készített, feladat- és hatáskörükbe tartozó kérdésekben tett javaslatokat mutatja be.

2. Társadalmi-gazdasági háttér

A '90-es évek gazdasági-társadalmi átalakulásának negatív kísérőjelensége az ún. árnyékgazdaság vagy feketegazdaság megerősödése. A gazdasági, társadalmi és politikai intézményrendszer egyik legkritikusabb pontja ma a feketegazdaság léte, térnyerése, ezért kiemelt feladatként kell kezelni a feketegazdaság visszaszorítását. Ez a jelenség ismert volt a 70-es évektől kezdve, illetve a '90-es évektől fontos eleme volt az ún. társadalmi békének.

A feketegazdaság gyakorlatias megközelítésben a nem regisztrált nemzetgazdasági teljesítményeket jelenti, vagyis azokat, amelyek a GDP számbavételkor csak részben jelennek meg.¹ A feketegazdaság súlyát a hivatalos GDP-hez viszonyított arányában, az arány változásában és nemzetközi összehasonlításban szükséges megítélni. A jövedelemtitkolás mértéke a számíthatónál azonban nagyobb lehet, ugyanis a jövedelemmozgások egy része újraelosztás, ami nem növeli a GDP-t.

Szembetűnő, hogy az európai közösség országaiban a feketegazdaság GDP-hez viszonyított aránya általában 10-20% között alakul, míg ugyanez az arány az Egyesült Államokban 10-12 %. Ugyanakkor világjelenség a fekete (rejtett) gazdaság további térnyerése.

A feketegazdaság jelenségcsoporton belül – összhangban a nemzetközi tapasztalatokkal – az egyik konkrét megnyilvánulási forma **a nem legális foglalkoztatás**, (be nem jelentett, illetve alacsonyabb bérrel bejelentett munkavállalás) amelynek állapotát a következő pontban tekintjük át.

A feketegazdaság létezése zavarja, fékezi a piacgazdaság hatékonyságát és a piaci önszabályozó mechanizmusok érvényre jutását. A feketegazdaság zömében olyan termékeket és szolgáltatásokat kínál, amelyek a mindennapi fogyasztás részét képezik ("tömegárúk"), s amelyeket egyébként a legális gazdaság szereplői is előállítanak. A feketegazdaság közterhet nem viselő termékei, szolgáltatásai tisztességtelen árversenyükkel ágazatok sorának sorvadását idézik elő, s nem elhanyagolható mellékhatásként a legális gazdaság szereplőit rákényszeríti a teljesítmények közterhek alóli kivonására, a bevéte-

¹ A KSH számításában hozzávetőlegesen 10-12 %-os arányt képvisel a feketegazdaság.

lek eltitkolására. A feketegazdaság egyszerre támaszt irreális konkurenciát és kényszeríti a legális gazdaságot elvtelen együttélésre.

A feketegazdaság nyújtotta árelőnyökért a társadalom többszörös hátrányokat kénytelen elviselni: a tisztességtelen árverseny miatt megszűnő munkahelyektől, a termékminőség teljes esetlegességén át a feketegazdasággal együtt terjedő szervezett bűnözés növekvő tényeréséig.

A feketegazdaság öntörvényű működése lerontja a gazdasági intervenció működési mechanizmusát, működését is. A lehetséges példák közül érdemes kiemelni például azt, hogy hiába a munkanélküli foglalkoztatása esetén adható kedvezmény, ha ennél a feketefoglalkoztatás még mindig lényegesen olcsóbb, avagy a beruházások után adható adókedvezmény ösztönző hatását aligha éri el célját, ha a gazdálkodók tömegesen választják a bevétel és a nyereség eltitkolásának útját.

A kiterjedt feketegazdaság aláássa a társadalmi szolidaritás elvére épülő kötelező társadalombiztosítást és hasonlóan romboló a hatása az adómorálra is. A nem regisztrált jövedelemmozgás nehezíti a rászorultsági (célzottsági) elven alapuló szociális ellátó rendszer megbízható működését. A társadalmi morálban bekövetkezett rombolás beavatkozás nélkül eljuthat addig a pontig, hogy a minden szervezett társadalomban nélkülözhetetlen, a társadalmi együttélést és közös szükségleteket szolgáló, alkotmányos kötelezettség – a közteherviselés – megkérdőjeleződhet.

3. Helyzetkép

3.1. Főbb jellemzők

Magyarország vonatkozásában a foglalkoztatottságot leíró mutatók mind az EU 15-ök átlagához, mind a 10 új tagállamhoz képest alacsonyak. **Különösen az alacsony képzettségűek, a nők és az idősebb munkavállalók körében alacsony a foglalkoztatási ráta.** Ennek fő oka az alacsony részvételi arány, ugyanis a munkaképes korú népességben igen magas az inaktivitás aránya.² Az inaktivitás választásának oka nem csak a munkaerő-kínálat és kereslet eltérő struktúrájában keresendő.³ Az alacsony aktivitás részben azzal is magyarázható, hogy a munkavállalók egészségi állapota – a kimutatások szerint – komoly aggodalomra ad okot. A legális munkaerőpiactól való távolmaradásra ösztönözhetnek továbbá a különféle ellátások, járadékok, rendszeres és idő-

² A munkavállalási korú népességben belül 1990 és 2000 között a legerőteljesebben a rokkant-nyugdíjasok (több mint kétszeresére), illetve a rendszeres szociális járadékosok száma nőtt (közel háromszorosára).

³ A munkaerő-kínálat összetételének alapvető problémái: képzettség nem megfelelő szintje, szakíránya, (közvetlenül az oktatási rendszer rugalmatlansága), halmozottan hátrányos helyzetű etnikum, területi mobilitás alacsony foka. E problémakörök külön elemzések tárgyát képezik, így az általuk okozott akadályok kezelése során nem hagyhatók figyelmen kívül.

szaki segélyek is, amennyiben ezek – valamilyen nem regisztrált, gyakran csak alkalmoszerű jövedelemszerző tevékenységgel kiegészítve – fedezetet nyújtanak a jogosultak (és „eltartottjaik”) megélhetésére.

Az FMM számításai szerint, – a munkaerő-felmérés adatait figyelembe véve – valószínűleg több mint 400 ezer fő nem fizet adót, így feltehetőleg társadalombiztosítási járulékot sem, és mintegy másfélmillió fő esetében jelentős a különbség a bevallott és a tényleges kereset között (a hivatalosan megjelenő bértömeg kb. 1,5 szeresét keresik a munkavállalók). Ez a költségvetés oldaláról kettős szorítást jelent: egyrészt kevesebb közteher-viselő között oszlanak meg a befizetési kötelezettségek,⁴ másrészt a kiadásokat nagyobb mértékben terheli a megnövekedett inaktív réteg. Mivel az élők munkát terhelő elvonások csökkentésének munkaerőpiacra gyakorolt hatásfoka jóval alacsonyabb, mint a gazdasági növekedésből származó előnyök, ezért a munkavégzéshez kapcsolódó közterhek csökkentése a költségvetés kiadási oldalának (illetve a bevételek összetételének) felülvizsgálata nélkül nem lehetséges. További probléma, hogy a fekete-, szürke gazdaságról nagyon kevés információ áll rendelkezésre – noha viszonylag körülhatárolhatóak alanyai –, de nem ismertek a szereplők konkrét elvárásai arra vonatkozóan, hogy ők milyen állami beavatkozástól remélnék helyzetük megváltozását, illetve van-e egyáltalán szándékuk a változtatásra? **Az igények feltérképezése nélkül jobb ösztönző-rendszer kialakítása nem lehetséges.**

A szürke gazdaság elterjedtsége nagyrészt arra vezethető vissza, hogy a 60-as években kialakult, majd fokozatosan növekvő második-harmadik gazdaság előbb 1980 után legalizálódott (de zömmel kiegészítő jellegű maradt), majd 1990 után „első” gazdasággá alakult. Normakövetésben az első-gazdasággá való átalakulás után sem változott, főleg azokon a területeken, ahol közvetlen lakossági kiszolgálás folyik, tehát sok esély nyílik a számlaadási kötelezettség elmulasztására. Ráadásul a nem számlázásban, annak minden bizonytalanságát (pl. fogyasztóvédelmi jogok elvesztése) felvállaló módon – rövidtávon – a lakosság is érdekelt a valamivel alacsonyabb ár révén. Tehát a szürke gazdaságnak jelentős mértékű a társadalmi elfogadottsága, ezért a kifehérítés nehéz, sok akadályba ütköző, lassú folyamat eredménye lehet.

A legális munkaerőpiac alacsony aránya a magyar gazdasági-társadalmi fejlődés jellegzetessége miatt alakult ki, ezért a változtatás hosszú időszakot felölelő folyamat eredménye lehet. A társadalmi elfogadottság és beágyazottság miatt csak az érintettekkel való alkufolyamattal lehet életbe léptetni azokat a pénzügyi-szabályozó eszközöket, amelyek segítségével a fekete-szürke munkavállalás visszaszorítható. Természetesen nem lehet lemondani az ellenőrző-adminisztratív intézkedésekről sem, viszont ezek hatóköre, illetve esetlegesége miatt nem alkalmasak tartós eredmény elérésére. A legális munkaerőpiaci arány növekedéséhez jelentős államháztartási érdekek fűződnek, mert a foglalkoztatásból származó bevételek jelenlegi aránya az államháztartás bevételeinek mintegy 40%-a.

⁴ 1970-ben az egy aktív keresőre jutó népesség aránya 1,07 volt, 2000-re ez 1,59-re nőtt, vagyis 100 gazdaságilag aktívnapjainkban már közel 160 nem aktívról kell közvetetten „gondoskodnia”.

3.2. Az eltitkolt jövedelmek becslése

A KSH által készített munkaerő-felmérés (MEF) alapján mért foglalkoztatottak száma, amit általában azonosítanak a foglalkoztatással 2002-ben 3870 ezer fő volt. A személyi jövedelemadó-bevallások és a KSH átlagkereset-számítások adatainak egybevetése alapján kijelenthető, hogy az adózó foglalkoztatottak száma 3400-3450 ezer fő között mozog. A foglalkoztatottak száma ugyanakkor meghatározható, úgy is, hogy figyelembe vesszük a MEF és egyéb statisztikák, szociológiai felmérések eredményeit. Ezekből az következik, hogy a foglalkoztatottak száma 4100-4400 ezer fő között mozoghat (1. számú melléklet).

Megjegyezzük, hogy a mellékletben leírtakkal kapcsolatban az FMM és a KSH között szakmai véleményeltérés van. Jelen összeállítás az FMM becslésére épül.

Ennek alapján viszont a nem adózók létszáma akár 650-950 ezer fő közötti lehet. Ebből az következik, hogy az adózás alól kivont keresettömeg – az FMM becslése szerint –, minimálbőven számítva 390-570 milliárd forint, ami hozzávetőleg csaknem 230-340 milliárd forint SZJA és társadalombiztosítási járulékbévitel-kiesést okoz.

A vállalkozások mérlegadatai beszámolójának elemzése alapján megállapítható volt, hogy a vállalkozások tulajdonviszonyuktól függően, ugyanazon ágazatban rendkívül szélsőséges mértékű kereseteket adnak. Az FMM tarifavizsgálatai ezt a jelenséget foglalkozásokra is érvényesnek találták. Az alapvető különbségek a magyar magántulajdonú és a külföldi tulajdonú vállalkozások között voltak mérhetőek. **1 Ft belföldi magántulajdonú vállalkozásban kifizetett keresetre 2-3 Ft kereset jutott a külföldi tulajdonú vállalkozásokban. Ez arra enged következtetni, hogy a 2 millió fős vállalati szektorban közel 900 ezer ember lényegesen kevesebb keresettel dolgozik formálisan, mint amennyi a tényleges jövedelme.** Ez becslésük szerint közel 800 milliárd forint keresettömeg kiesést jelent, ami a TB és SZJA bevételt 480-550 milliárd forinttal csökkenti (a részletesebb számítás a 2. sz. mellékletben található).

A szürke gazdaság esetében még **két további tételt** kell figyelembe venni. **Az egyik** az egyéni vállalkozók köre, ahol eleve csak 70%-uk készít elszámolást az APEH felé, s a KSH a saját GDP számításaiban ezt figyelembe sem veszi. Ha abból (a később kontrollálásra szoruló) feltételezésből indulunk ki, hogy a mintegy 250 ezer fő adóbevallást is készítő kisvállalkozó 600 ezer-egymillió forinttal kevesebb adóalapot vall be, akkor ez **150-250 milliárd forint keresettömeggel csökkenti az adóalapot** (itt lényegesen kisebb mértékű az elvonás, mint a bérjellegű keresetknél).

A másik a nem adózók jövedelem-tömegét becsülő feltételezésből fakad, miszerint mindenki minimálbért keres. Valószínűleg kétharmaduk valós jövedelme ezt meghaladja 50-100%-kal, így **ez további 200-550 milliárd forint APEH elől eltitkolt jövedelmet jelent.** Összegezve a felsorolt számításokat, az állapítható meg, hogy **az APEH felé mintegy 1400-2100 milliárd forint munkajövedelmet nem vallanak be.**

3.3 Mezőgazdaság

Külön érdemes összefoglalni a mezőgazdaság helyzetét:

A mezőgazdaságban, az erdőgazdálkodásban és a halászatban foglalkoztatottak száma 2003-ban tovább csökkent (KSH: Mezőgazdasági termelés, 2003). A lakossági munkaerő-felmérés összesített adatai szerint a mezőgazdaságban, éves átlagban 215 ezer fő foglalkoztatottat tartottak nyilván, 26 ezer fővel (11 százalékkal) kevesebbet, mint az előző évben. Ez a nemzetgazdasági összes foglalkoztatott 5,5 százaléka. Az intézményi munkaügyi statisztika – amely az 5 és annál több főt foglalkoztató vállalkozások és költségvetési szervezetek megfigyelésén alapul – 2003-ban közel 108 ezer főt regisztrált, 5 ezer fővel (4 százalékkal) kevesebbet, mint az előző évben.

A nemzetgazdaságon belül a mező-, vad- és erdőgazdálkodásban, valamint a halászatban alkalmazásban állók aránya az intézményi munkaügyi statisztika alapján 3,9 százalék volt 2003-ban, ez az előző évinél valamivel alacsonyabb. Az alkalmazásban állók számának csökkenése – a 2002. évvel ellentétben – a szellemi dolgozók esetében nagyobb mértékű volt, mint a fizikai foglalkozásúaknál.

A KSH 2003. évi mezőgazdasági gazdaságszerkezeti összeírásának előzetes eredményei szerint az elmúlt évben Magyarországon 7800 mezőgazdasági tevékenységet végző gazdasági szervezet és közel 766 ezer egyéni gazdaság működött. **A 2000. évi általános mezőgazdasági összeírás óta a gazdasági szervezetek száma 7, az egyéni gazdaságok száma 20 százalékkal csökkent.**⁵

3.4 Ellenőszítőzök a társadalombiztosításban

A kötelező nyugdíj- és egészségbiztosítási rendszer alapeleme a járulékfizetés révén megszerzett ellátási jogosultság. E rendszerek általános alapelve, hogy a kötelező társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettség – és ezzel összhangban az egyes ellátásokra való jogosultság megszerzése – a biztosítási jogviszony fennállásához kötődik.

⁵ A mezőgazdaságot érinti még az 1. sz. melléklet harmadik megjegyzése is.

A társadalombiztosítási ellátások elérésének lehetősége tehát vonzóvá teheti a biztosítási jogviszony létesítését, ennek hiánya viszont alapvető ellátásoktól foszthatja meg az érintett személyeket. A tényleges ösztönzés feltételrendszerre azonban igen szerteágazó, amely jelenleg csak részben teljesül.

A jelenlegi szabályok szerint a természetbeni ellátások (pl. egészségügyi ellátás, gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz ártámogatás) igénybevétele nem a járulékfizetés nagyságához (alapjához, illetve mértékéhez), hanem tényéhez, vagy az ellátási jogosultság törvényi előírásához kapcsolódik. Elmondható, hogy jelenleg lényegében valamennyi állampolgár jogosult – valamilyen jogcímen – a természetbeni ellátások igénybevételére. **Az egészségügy jelenlegi finanszírozási rendszerében mintegy 4 millió személy kötelezett járulékfizetésre, de természetbeni ellátásra mind a 10 millió állampolgár jogosult.** A gyermekeket és nyugdíjasokat leszámítva is több százezer főre tehető azok száma, akik – valamilyen törvényi jogcímen – járulékfizetés nélkül jutnak ellátáshoz.

Ez a feltételrendszer a legális munkavállalás ellen hat, hiszen biztosítási jogviszony hiányában sem maradnak az érintettek egészségügyi ellátás nélkül. Figyelembe kell azonban azt is venni, hogy az egészségügyi ellátási jogosultság és a biztosítási jogviszony (és a járulékfizetési kötelezettség) a jelenleginél erősebben kapcsolata esetén nagy létszámú csoportok maradhatnak ellátás nélkül.

A nyugdíjbiztosítási rendszerben jelenleg a megfelelő egyéni nyilvántartási rendszer hiánya tekinthető a befizetési érdekeltség legfontosabb gátjának. A magánnyugdíjpénztári rendszerben az egyéni nyilvántartás a felhalmozott megtakarítás összegéről szolgáltat információt, a várható ellátásról – annak bizonytalansága miatt – a tagok csak legalább 15 éves pénztártagságot követően kapnak tájékoztatást.

A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben sem a jelenlegi nyilvántartási rendszer, sem pedig a bonyolult megállapítási szabályok nem teszik lehetővé, hogy a biztosítottak a majdani ellátásukról tájékoztatást kapjanak. A jelenlegi járulékfizetési rendszer pedig nem teszi lehetővé a befizetések egyéni számlás nyilvántartását. A járulék APEH részére bevallása és befizetése ugyanis (a munkáltató méretétől függően) havi, negyedéves, illetve éves rendszerességgel valamennyi foglalkoztatottra nézve összevontan történik meg. Ettől függetlenül valósul meg a foglalkoztatottak által befizetett járulék évenként történő kimutatása. Így a járulékbefizetéssel megszerzett jogosultság folyamatos figyelemmel kísérésére jelenleg nincs lehetőség.

4. A fekete-gazdaság visszaszorítására korábban megtett lépések

4.1. A legális foglalkoztatásra közvetetten ható intézkedések

Az átalakuló gazdaság körülményei, a gazdasági változásokkal – objektíve – lépést tartani nem tudó jogalkotás, a gazdaság szereplőinek robbanásszerű növekedése, az esetenként átláthatatlan piaci mechanizmusok valamennyien az árnyékgazdaság "éltetői". E folyamat káros voltát felismerve a Kormány már eddig is tett intézkedéseket – elsősorban pénzügyi vetületben – a fekete-gazdaság hatókörének szűkítésére. Sor került – egyebek között – már korábban a jövedéki törvény megalkotására, a nyugta- és számlaadási kötelezettség szigorítására, ezen nyomtatványok forgalmazóinak kötelező adóhatósági adatszolgáltatás előírása, a taxaméter, pénztárgép használatának előírására, az adóhatósági fellépés eszközrendszerének folyamatos korszerűsítésére.

Az 1995. évtől érvényes adótörvény-módosításoknál egyik kiemelt szempont volt a feketegazdaság visszaszorítását célzó intézkedések beépítése a rendszerbe. Ennek alapján történt meg az áfa-visszaigénylés feltételeinek szigorítása, az áfa megállapítási és bevallási rendjének alkalmazására vonatkozó szabályok bevezetése, a fizetési könnyítésekkel kapcsolatos adókijátszási lehetőségek megszüntetése, a társasági adóteher mérséklése, a HTO és a gázolaj ár- és adóegységesítése, a visszaigénylés új ellenőrzési konstrukciójának kialakítása, illetőleg számos más, az adózók helyzetét könnyítő, az adminisztrációt egyszerűsítő intézkedés bevezetése az adókikerülést csökkentő céllal.

Szintén a tisztább és az átláthatóságot megnövelő szabályozási irány volt a célja a közbeszerzési törvény megalkotásának, illetve az ún. „Üvegsebprogramnak” is.

4.2. A foglalkoztatást közvetlenül érintő intézkedések

A munkaügy területén felszámolásra került az a lehetőség, hogy munkát vállalhasson az ellátásban részesülő a munkanélküli járadék folyósításának időtartama alatt. A különféle atipikus munkavállalási formákra (pl.: alkalmi munkavállalás, távmunka) részletszabályok kerültek kidolgozásra. Megkezdte működését az Egységes Munkaügyi Nyilvántartási rendszer.

5. A megoldások keresésének főbb területei

A feketegazdaság nem pusztán költségvetési "bevételi ügy". Ugyanis kialakulásában, térnyerésében a korábbi átalakulási folyamat jellemzői mellett éppúgy szerepe van a reálszféra összes működési zavarának, a gyakori változások követhetlenségének, mint az alacsony ellenőrzöttségi szint miatti kijátszási kockázat alacsony voltának. Az adókat illetően például az állami adóhatóság az adózók jelentős hányadát az elévülési időn belül nem képes ellenőrizni, amelyből következtetni lehet az ily módon elérhető "adónyereség" kockázatára.

A helyzetértékelés alapján nyilvánvaló, hogy az intervenció előkészítése nem szűkíthető le a pénzügyi tárcára, ebben a munkában **nélkülözhetetlen az érintett tárcák, szakmai érdekképviseltek szoros együttműködése**. Szükséges, hogy az érdekeltek valamennyien tekintsék át és tárják fel az irányításuk alatt álló terület feketegazdaságot életető elemeit, és dolgozzák ki az eredményes beavatkozáshoz szükséges konkrét lépéseket.

Az elképzelések megvalósításakor számolni kell azzal, hogy

- a feketegazdaság azonnali és teljes felszámolása – a nemzetközi tapasztalatok alapján – nem lehet reális célkitűzés, valójában hatókörének, vonzásának szűkítésére lehet mód, (a fejlett országokban kitaró intézkedések ellenére sem csökken a feketegazdaság aránya a GDP 10 %-a alá), továbbá
- a kampány jellegű intézkedések magukban hordozzák a látzateredmény veszélyét és azt, hogy a feketegazdaság előbb tanul meg alkalmazkodni, e veszélyeket elkerülésére a kitaró, hosszabb távra ütemezett munkára kell nagyobb hangsúlyt helyezni, valamint
- a gyors bevételi várakozások megalapozatlanok, ugyanis a kialakítandó intézkedések rövidtávon nem feltétlenül eredményeznek nagyobb költségvetési bevételeket.

Hangsúlyozni kell, hogy nem csak a feketegazdaság adóira van szükség, mert ez egyenlő lenne az árnyékgazdaság legalizálásával, hanem **a közterhek egyenletesebb elosztása és ez által az egy főre jutó jövedelem-elvonás mérséklése a cél**.

A feladatokat – az intézkedések megalapozása érdekében is – oly módon célszerű ütemezni, amelynek **célja nem a termelő tevékenység felszámolása, hanem az, hogy hosszabb távon biztosítsa az árnyékgazdaság jelentős hányadának törvényes keretek közé kerülését**, teljesítménye számbavételi lehetőségének megteremtését és megakadályozza a ma (még) "fehér" gazdaság elszürkülését.

Minthogy a feketegazdaság elleni fellépés nem tekinthető kampányfeladatnak, ezért a Kormány gazdaságpolitikai céljaihoz illesztetten, a gazdasági stratégia részeként indokolt a cselekvési program (munkaprogram) kidolgozása, amely átfogóan és az egyes tárcák ügyköréhez kapcsolódóan, részleteiben kezeli ezt a kérdéskört. A munkaprogram alapján teendő intézkedéseknek – a feketegazdaság természetéből fakadóan – a következő területeket kell felölelniük:

- jogalkotás
- adóterhelés
- társadalombiztosítási érdekeltség

- szociális ellátórendszer
- ellenőrzés
- információ-áramlás, együttműködés
- oktatás
- kutatások

5.1. Jogalkotás

A feketegazdaság léte szempontjából nem lehet lebecsülni azoknak a "jogi hézagoknak" a szerepét, amelyeket a gyakorlat folyamatosan tár fel és használ ki. Ezért a feketegazdaság visszaszorítása érdekében intézkedéseket kell kidolgozni a szabályozási következetlenségek felszámolására.

E harmonizáció keretében felülvizsgálatra szorulnak a feketegazdaság elleni fellépés büntetőjogi eszközei, az eredményességhez szükséges jogi és technikai feltételek is. Nem kerülhető meg az adótörvények átfogó felülvizsgálata sem, és a törvényalkotási folyamatban is érvényesíteni kell azokat a szigorító intézkedéseket, amelyek a jelenség felszámolására alkalmasak lehetnek.

Az intézkedések **kiemelt eleme lehet a készpénzkímélő fizetési módszerek további elterjesztésének kezdeményezése.** Ma még jellemzően többnyire elfogadott a készpénzes fizetések gyakorlata az üzleti életben. Az ellenőrizetlen (és ellenőrizhetetlen) készpénzfizetések miatt gyakorlatilag lehetetlenné válik a gazdaság eseményeinek regisztrálása és így a feketegazdaság elleni küzdelem illuzórikussá válhat. Megvizsgálandó emellett, hogy lehetséges-e a kereskedelmi bankok lakosság felé történő hitelezési gyakorlatába beilleszteni a hitelösszeg felhasználásának legális formáját igazoló dokumentumok bemutatásának kötelezettségét.

A foglalkoztatást érintő **munkajogi szabályozást** is át kell tekinteni abból a szempontból, hogy mely területeken kíván a gazdaság rugalmasabb munkavállalást lehetővé tevő szabályozást. Emellett olyan, a munkavállalók igényeire is figyelemmel levő szabályozást célszerű kialakítani, amely az életkorból, családi helyzetből adódó peremfeltételekhez jobban igazodik.

Megvizsgálandó továbbá, hogy a költségvetési támogatáspolitikai elvei közé beilleszthető-e olyan tartalmú kikötés, miszerint az igénybevevőknek fel kell tárni munkabér-jellegű kiadásait, amelyet össze kellene vetni az adott terület átlagával. **A támogatás megítélésnek feltétele lenne, hogy csak az a vállalkozás részesülhet dotációban, ahol a reá vonatkozó országos átlagot eléri az egy főre jutó személyi kiadás, illetve az egy foglalkoztatottra jutó bruttó hozzáadott érték sem tér el lényegesen az átlagtól.**

Megfontolandó még a foglalkozási-szakmai bértarifák bevezetésének vizsgálata is. Ez ugyanis a szürke foglalkoztatást korlátok közé szoríthatja, viszont kijátszható fekete, vagy részmunkaidős munkavégzéssel.

5.2. Adóterhelés

Az utóbbi időben különös hangsúllyal fogalmazódik meg az adó- és adminisztrációs terhek súlyának hatása az adókikerülés jelenségével összefüggésben. Az elvonás mértéke (elsősorban a társadalombiztosítás relációjában) szoros kapcsolatot mutat a legális tevékenységnek az árnyékgazdaság irányába történő elmozdulásával. Ezért az adóterhelés, az adószerkezet vizsgálata, az adminisztrációs terhek csökkentése révén is törekedni kell az adómegfelelés arányának javítására. A konvergencia-programban megfogalmazott egyensúlyi követelmények betartása érdekében azonban e vizsgálatoknak együtt kell járniuk a költségvetés kiadási oldalának revíziójával is.

Ennek során napirendre kell tűzni a támogatási rendszer – kiemelten az agrárágazat támogatási rendszerének – felülvizsgálatát is annak érdekében, hogy a preferenciákban valóban csak azok részesüljenek, akiket a jogalkotói szándék kedvezményezni kíván, összhangban az uniós regisztrációs kötelezettség megkövetelésével.

Egyéni vállalkozók esetén megfontolandónak tartjuk annak megvizsgálását is, hogy lehetséges-e olyan **szakmánként differenciált járulék- (jövedelem-alap) minimum bevezetése**, amely a foglalkoztatottak átlagkeresetének alapul-vételével történik.

5.3. Társadalombiztosítási érdekeltség megteremtése

A társadalombiztosítási ellátórendszerekben a legális munkavállalás, a közterhek fizetése ösztönzésének alapvető eszköze a biztosítási elv erősítése. Ez a járulékfizetés és az ellátási jogosultság közötti kapcsolat szorosabbá tételét jelenti.

A biztosítási elvnek a társadalombiztosítás pénzbeli ellátásai (nyugellátások, táppénz, terhességi-gyermekágyi segély) közvetlenül kell érvényesülnie: ezen ellátások esetén az ellátások mértéke a járulékbefizetés alapját képező jövedelemmel szoros összefüggésben van. A táppénz és a terhességi-gyermekágyi segély jelenleg is teljes mértékben a biztosítási elvre épül. A nyugellátások esetében a kötelező rendszer társadalombiztosítási pillérében megállapított ellátások vonatkozásában – már kihirdetett törvényi rendelkezések értelmében – folyamatosan megszűnnek azon szabályok, melyek a biztosítási elvvel ellentétesek (pl. a jövedelem degresszív beszámítása, minimális

nyugdíj). A II. pillérben (magánnyugdíjpénztári rendszer) a biztosítási elv korlátok nélkül érvényesül.

A természetbeni egészségbiztosítási ellátások esetében a fejlesztés egy lehetséges iránya a jogosultság járulékfizetéshez kötése. Annak érdekében, hogy önhibáján kívül ne maradjon senki ellátás nélkül, megoldást jelenthetne, hogy a saját magukról gondoskodni nem tudók (nyugdíjasok, jövedelemplótló szociális ellátásban részesülők) esetében a járulékterheket a központi költségvetés fizesse meg. Egyéb esetekben azonban az ellátási jogosultság következetesen a biztosítási jogosultsághoz kapcsolódó járulékfizetés feltételrendszerére épülne. Ez a javaslat az államháztartási terheket lényegében nem növelné. Ennek oka, hogy a központi költségvetés által a leírtak szerint címzetten fizetendő járulék az Egészségbiztosítási Alap – ugyancsak a központi költségvetésből finanszírozott – kiadási többletét csökkentené.

A jogosultsági szabályok változási lehetőségeit – így a jelzett irányt is – az egészségügyi ellátórendszer átalakításának folyamatában célszerű áttekinteni. Indokolt lenne ennek keretében a TAJ kártya valóságos funkciójának kialakítása, érvényes kártyával tehát csak a biztosítottak rendelkeznének.

A járulékbefizetéssel megszerzett ellátási jogosultságok figyelemmel kísérhetősége érdekében indokolt hosszabb távon átgondolni a társadalombiztosítási nyugellátás megállapítási szabályainak átalakítását. Célszerű ennek keretében megvizsgálni az egyéni jogosultságokat nyilvántartó rendszer kialakításának lehetőségét. Ugyancsak célszerű lenne a jövőben a járulék-bevallási és befizetési rendszerek, valamint az egyéni járulékbefizetéssel kapcsolatos értesítés rendszerének harmonizálása. Ennek feltétele, hogy hosszabb távon a rendszeres járulékbevallás és befizetés foglalkoztatottanként kerüljön nyilvántartásra, így lehetővé válna a befizetett járulék biztosítottanként történő kimutatása. A társadalombiztosítási nyugdíj megállapítási szabályainak egyszerűsítésével lehetővé válna az is, hogy a befizetett járulék kimutatása egyúttal a megszerzett jogosultság kimutatását is jelentse. Így megnyílna annak lehetősége, hogy a befizetett járulék összegéről, illetve az ennek révén megszerzett, előzetesen kalkulálható ellátási jogosultságról a biztosítottak rendszeres tájékoztatást kapjanak.

A biztosított jogviszony létesítésének, a közteherfizetés ösztönzésének további megfontolható eszköze lehet az is, hogy a biztosítottaknak lehetőségük legyen a jogszabályban kötelezően előírtnál magasabb mértékű járulék fizetésére is. Ezáltal magasabb összegű pénzbeli ellátáshoz juthatnak. Jelezni kell azonban, hogy e megoldás esetén el kell kerülni azt, hogy a biztosítottak rövid ideig tartó többletbebefizetéssel indokolatlanul magasabb összegű szolgáltatást érjenek el.

5.4 Szociális ellátórendszer

Szükséges megvizsgálni a szociális ellátó rendszereket abból a szempontból, hogy azok mennyire ösztönöznek, vagy ellenöztönzői a legális munkavállalásnak. **Az áttekintés célja kettős: kideríteni egyrészt, hogy hol húzódik meg az a határ, ahol az egyének már nem érdeke a munkajogi kööttségeket vállalnia, másrészt indokolt lenne feltérképezni, hogy az adófizetőknek meddig (mekkora költségig) éri meg finanszírozni azt, hogy a munkaképes korúak egy része inaktív maradjon.** A szociális ellátórendszer átalakítása természetesen nem választható külön az egészségügy ellátó rendszer reformjától.

5.5. Ellenőrzés

Az alaposan előkészített jogalkotási lépések sem képesek a feketegazdaság hatókörének szűkítésére, ha az nem párosul kellő "fenyegetettséggel", ami viszont az állandó jelenlét, az ellenőrzöttség gyakorisága révén érhető el.

Új ellenőrzési stratégiát kell kialakítani, amely elsősorban preventív és módszereiben alkalmazkodik a változó követelményekhez. Ezen túlmenően fejleszteni szükséges az adóztatás és ellenőrzés technikáját, módszereit, az adóbeszedés hatékonyságának javítása érdekében. Az adóinformatika megújítás alatt álló rendszerén túlmenően további költségvetési tehervállalásra is szükség van, ha az ellenőrzés hatékonyan kíván fellépni az árnyékgazdaság hatókörének szűkítése érdekében.

Ezzel egyidejűleg meg kell vizsgálni, hogy az egyes pénzügyi ellenőrző apparátusok számára jogszabályban megfogalmazott feladatok mennyiben felelnek meg a társadalmi-gazdasági, jogi és gazdaságpolitikai környezetben bekövetkezett változásoknak. **Korszerűsíteni kell az ellenőrzésre történő kiválasztás módszereit, feltételeit, össze kell hangolni az egyes adóhatóságok munkáját.** Ez önmagában is feltételezi az ellenőrző apparátusok működési feltételeinek áttekintését az adóigazgatás egészének korszerűsítését.

5.6. Információáramlás, együttműködés

Az ellenőrző szervezetek együttműködése ma még eseti jellegű, a feltárt körülményekre vonatkozó információk átadása részben korlátozott, részben esetleges. Meg kell teremteni az ellenőrző apparátusok közötti szervezett, állandó jellegű információcsere lehetőségét. Az adatvédelmi jogszabályok alkotmányos korlátjai szükségessé teszik a bevételi szervezetek integrációjának megvizsgálását.

A feketegazdaság elleni fellépés esélye szükségessé teszi az ellenőrzésben érintett szervezetek közötti együttműködés kialakult formáinak átte-

kintését, a feltételek javítását, esetleg a mai szervezeti struktúrák korrekcióját. A megoldások széles skálán mozoghatnak.

5.7. Felvilágosítás, oktatás, tájékoztatás

A feketegazdaság térnyerésében az ennek révén elérhető "adónyereség" mellett nem kis szerepe van az adófigyelem kultúrája szintjének, s annak, hogy az érintettek többségénél mai ismeretei alapján aránytalanul sok energiát venne el a sokféle bonyolult és gyakran változó adminisztrációs kötelezettség maradéktalan megtartása. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy **már középiskolás korban meg kell kezdeni az alapvető adózási ismeretek elsajátítását**, illetőleg a vállalászási engedélyeket egy meghatározott adminisztrációs ismeret-szinthez kell kötni.

5.8. Célcsoportok vizsgálata

A jogszabálysértő foglalkoztatással érintett munkavállalói csoportokon belül két fő kategória különíthető el: a minimálbéren bejelentett, de zsebből kiegészített juttatással rendelkezők, illetve a bejelentés nélkül foglalkoztatottak. E két csoport motivációjában jelentős az eltérés, így külön kezelést igényel. A kutatásoknak elsősorban arra kellene kiterjednie, hogy a célcsoportok azonosításra kerüljenek, illetve az egyes szereplők rövid- és hosszú távú költségeinek valamint hasznainak becslése megtörténjen. Mivel ezen a terepen bármilyen kormányzati politikai lépés költséges, érdemes lehet előbb megvizsgálni, hogy melyik csoport okoz aggregált szinten nagyobb veszteséget az államháztartásnak (és a társadalomnak!) és ezt összevetve a lehetséges kezelési lépések árával (egyes járulék vagy adóbevételek csökkenése, ellenőrzési kiadások növekedése, politikai kockázat) eldönteni, hogy melyik csoporthoz érdemes először „hozzányúlni”.

Szükséges lenne a célcsoport jellemzőit is vizsgálni. A kiválasztott munkavállalói csoport nagyságát, összetételét (életkor, iskolázottság, foglalkozás, lakóhely) és a motivációit meghatározó más tényezőket (milyen keresetre számíthatna legális állásban, kap-e valamilyen jóléti juttatást, pl. rokkantnyugdíjat vagy munkanélküli segélyt, mennyi adót és járulékot fizet) fel kell tárni. Ehhez egyéni szintű adatokat kell vizsgálni.

Kérjük a Gazdasági Kabinetet, hogy a jelentést támogassa.

1. sz. melléklet

A munkaerő-felmérés (MEF) adatainak részletes elemzése során több olyan tétel mutatható ki az FMM szerint, ami a valóságosan foglalkoztatottak száma meghaladja a „hivatalosan elfogadott” mértéket. Ezek a következő területekből adódnak:

- nyugdíj mellett foglalkoztatottak
- fiatal foglalkoztatottak
- mezőgazdaságban foglalkoztatottak
- migráció
- népességszám

1. A MEF 110 ezer fő olyan foglalkoztatottat jelez, akik nyugdíj mellett dolgoznak, beleértve a rokkant nyugdíjon lévőket. Az APEH az SZJA kimutatásokban több mint 500 ezer olyan nyugdíjast tart számon, aki munkajövedelemmel rendelkezik. Számításaink szerint ez a félmillió ember mintegy 250 ezer fős átlagos állományi létszámnak felel meg, azaz 140 ezer fővel nagyobb létszámot képvisel, mint a MEF által kimutatott. Ebben az esetben nincs semmilyen érdek-motívum az eltitkolásra, emiatt is érthetetlen a több mint kétszeres különbség. Feltételezésünket alátámasztja az a körülmény, hogy 2001-ben a MEF szerint az 55-64 évesek között 260 ezer fő volt a foglalkoztatottak száma, s az ennél idősebbek közül is „csak” 20 ezer fő dolgozott. Tekintettel arra, hogy a jelzett korosztályokban a népesség döntő hányada nyugdíjban volt, így a 250 ezer fős nyugdíj melletti foglalkoztatás mértéke reálisnak tekinthető. A kérdés csak az, hogy ez többlet-foglalkoztatást jelent, vagy „csak” azt, hogy az idősebb munkavállalók nem vallják be nyugdíjas voltukat.
2. A fiatalok nemzetközileg alacsony foglalkoztatási aktivitását legalább részben megmagyarázhatja az a körülmény, hogy a MEF csak 30 ezer fő tanulás melletti foglalkoztatottat tart nyilván. Az egyetemek-főiskolák diák-érdekvédelmi szervei által készített felmérések szerint a hallgatók minimum fele folyamatosan dolgozik önfenntartásuk érdekében (2 ezren, mint egyéni vállalkozók). Ez azt jelenti, hogy a valós létszám nem lehet 100 ezer fő alatt, ami 70 ezer fő különbséget eredményez a MEF és a „folyó statisztikák” között.
3. 2001-ben a MEF a mezőgazdaságban foglalkoztatottak számát 240 ezer főben jelöli meg. A népszámlálás nagyjából azonos időpontra 203 ezer fős mezőgazdasági létszámot mutat ki, azaz közel 40 ezer fővel kevesebbet. Ezzel egyidejűleg a népszámlálás mintegy 480 ezer fő olyan, legalább 90 napot mezőgazdaságban dolgozót talált, akik „hivatalos besorolásuk” szerint nem voltak foglalkoztatottak a mezőgazdasági ágazatban. A 480 ezer főből 15-64 éves megközelíti a 400 ezer főt (393 ezer), 74 éven felüli csak 21 ezer fő volt. A 15-64 éves nem mezőgazdasági foglalkoztatottból 120 ezer fő volt nyugdíjas, 24 ezer fő munkanélküli, valamint 26 ezer fő inaktív, s 224 ezren más ágazatban voltak foglalkoztatottak. A nem foglalkoztatott, 15-64 éves mezőgazdasági munkát végzők száma megközelítette a 170 ezer főt, amit kiegészít mintegy 40 ezer 65-69 éves is. Továbbá az is kiemelhető, hogy míg a foglalkoztatott státusz melletti mezőgazdasági munkát végzők nagy része (67%-a) férfi, addig a nem foglalkoztatot-

tak (de mezőgazdasági kiegészítő munkát végzők) körében a férfiak aránya „csak” közel 50%. Mindebből arra következtetésre lehet jutni, hogy a mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma meghaladja a MEF által regisztráltakat, mintegy 100-150 ezer fővel. A továbbiakban 100 ezer fővel növeljük a ténylegesen foglalkoztatottak számát.

4. A MEF a valóságos és munkavégzéssel is kapcsolatos migrációs folyamatokat nem tudja megfelelően követni, mert a népesség-statisztika sem nyújt ehhez hiányos bázist. A közelmúltban, a TÁRKI által végzett migrációs kutatások egyik tapasztalata az volt, hogy szemben a MEF adataival (ami 20 ezer főre becsüli a hazánkban foglalkoztatott és itt lakó külföldi állampolgárok számát), legalább 100 ezren dolgoznak a Kárpát medencéből nálunk. Megjegyezzük, hogy a hivatalosan, munkavállalási engedéllyel dolgozók száma is meghaladja a MEF adatait, hiszen 40 ezren vannak, 75%-uk a Kárpát medencéből érkezett. Valószínűsíthető, hogy a kínai munkavállalók száma is nagyobb a legálisan dolgozóknál. Összefoglalva – empirikus vizsgálatok nélkül is – az a következtetés vonható le, hogy Magyarországon a külföldi állampolgárságú munkavállalók száma 100 ezer fővel meghaladja a MEF által kimutatottakat. Ezzel egyidejűleg azt is látni kell, hogy a Magyarországról külföldre munkavállalási céllal átjáró személyek száma is meghaladja a MEF által közölt adatokét. Erre sincsenek számszerű becslések, de megkockáztatható, hogy a különbség néhány tízezer főt tesz ki. A foglalkoztatottak nagyobb létszáma a népesség számát is növeli. Az a feltételezésünk, hogy 100 ezer fővel nagyobb foglalkoztatott a népesség mintegy 150 ezer fős növekményével jár együtt a 15-64 éves népességben belül.
5. Végül kiemelendő, hogy a magyar népesség száma nem egyezik a MEF adataival. A MEF 6810 ezer fős 15-64 éves népességgel számol, míg a népszámlálás 6960 ezer főt mutat ki, azaz 150 ezerrel többet. Ez azt jelenti, hogy a MEF 56%-os foglalkozási aktivitását figyelembe véve 84 ezer fővel nagyobb a foglalkoztatottak száma az eredetileg számítottéhoz képest. Tekintettel arra, hogy a népszámlálás 100 ezer főnél kevesebb külföldi állampolgárt „talált”, ami valószínűleg meghaladja a MEF által kimutatottakat, így a 84 ezer fős növekmény a foglalkoztatásban eltúlzott mértékűnek lehetne ítélni. Ugyanakkor látni kell, hogy a migrációs becslések a népszámlálásnál nagyobb mértékűek, így a 84 ezer fő reális létszám lehet.

Fenti adatok az alábbi táblázatban foglalhatók össze (konszolidált adatok, átfedésektől megtisztítotán):

	MEF (Munkaerő felmérés)	Egyéb felmérés és statisztika	<i>ezer főben</i> Többlet (eltérés a MEF-től)
Nyugdíjas foglalkoztatottak	110	250	+ 140
Fiatalok	30	100	+ 70
Mezőgazdasági	240	340	+ 100
Migrációból	20	120	+ 100
Népességszámból 15-64 év	-----	-----	+ 80
Foglalkoztatotti létszám eltérése összesen	-----	-----	+ 490

A leírtakból megállapítható, hogy a ténylegesen foglalkoztatottak száma 300-510 ezer fővel is nagyobb lehet annál, amit a MEF bemutat. A részelemzések alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy

- A nyugdíj mellett foglalkoztatottak száma 140 ezer fővel haladja meg a MEF adatát.
- A nappali tagozaton tanuló és rendszeresen munkát vállaló fiatalok száma 70 ezer fővel nagyobb a MEF által kimutatottnál.
- A mezőgazdaságban foglalkoztatottak száma 340 ezer fő, szemben a MEF 240 ezer fős létszámával.
- A migráció révén 120 ezer fővel bővíthet a létszám.
- A reális, a népszámláláshoz igazodó népességszám miatt további 80 ezer fővel kell növelni a MEF által kihozott számot.
- Ezzel egyidejűleg –a becsült migráció miatt- a népszámlálás által megadott népességszámot 6960 ezer főről 7100 ezer főre indokolt módosítani.
- Ez összességében azt jelenti, hogy a MEF által kimutatott 3870 ezer fős foglalkoztatottal szemben 4170- 4380 ezer fő a foglalkoztatottak száma, ha a MEF által megadott létszámból indulunk ki. Az alsó becslés abból indul ki, hogy az eredeti MEF adatban is van bizonytalanság, ill. a növekményként figyelembe vett tételek is halmozódhatnak (esetleg eltűzöttak). Ez azt jelentené, hogy a foglalkozási ráta az 56% helyett 59-62% között mozoghat. A másik kiinduló pont az lenne, ha a népszámlálás által kimutatott foglalkoztatott létszámhoz adjuk hozzá a korrekciós tételeket. Ebben az esetben 3667 ezer fő jelenti a kiindulást, amit 3970-4180 ezer főre kellene növelni (esetleg a nyugdíjas foglalkoztatás növekménye nagyobb, a migrációs foglalkoztatás kisebb lenne), ami 56-59%-os foglalkozási rátának felelne meg.

Tájékoztató
az ágazatonkénti bérarányokról, tulajdonosi kategóriánként, a 2002-es APEH
mérlegbeszámolók alapján

A cél a szürke gazdaság hozzávetőleges nagyságrendjének megállapítása. Az a tapasztalat több évre (legalább 8 évre) visszamenőleg, hogy a külföldi tulajdonú vállalkozásokban foglalkoztatottak 1 főre jutó bérköltsége lényegesen meghaladja az átlagot, s főként a belföldi magántulajdonú vállalkozásokban foglalkoztatottakét. A mellékelt számítás a 2002. évi adatokat mutatja be.

Az adatok rövid értékelése előtt két módszertani megfontolást és két továbbvizsgálendő témát, lehet jelezni:

1. A Pénzügyminisztériumban készült egy összeállítás, amely az osztrák kereseti arányokat elemezte. Ennek egyik sarkalatos pontja volt, hogy a kis és a nagyvállalatok között alig van különbség az egy főre jutó bérköltségek tekintetében. A számítások szerint, ha a 10-19 főt foglalkoztató vállalkozásokban 1 egységnyi a kereset, akkor ez az ezer főnél többet foglalkoztatóknál 1,35. Ez az „axióma” a kiindulópont, azaz irreálisan nagy különbségek találhatók a magyar kereseti arányokban.
2. A számítások nem tartalmazzák a pénzügyi szolgáltatás ágazati adatait, de ez nem okoz gondot, mert ebben az ágazatban a szürke foglalkoztatásnak viszonylag szerény szerepe van. Ugyancsak hiányoznak – értelemszerűen – az egyéni vállalkozások kereseti adatai.
3. Az egyik további vizsgálatot igénylő téma az, hogy ezek az ágazatonként, de globálisan mért különbségek érvényesek-e az adott ágazatra jellemző foglalkozások kereseti arányaira is. Az FMM két éve kezdte el ezt a vizsgálatot a tarifa adatokra építve. Az első eredmények alátámasztották a globális, ágazatonként mért különbségeket, de indokolt lenne ezt az FMM Bérpolitikai Főosztályával együtt ismételtén megvizsgálni.
4. A másik téma, hogy Ausztrián kívül több fejlett országra is terjedjen ki kereseti arányok elemzése, de ma még nem ismert, hogy létezik-e olyan adatbázis, aminek birtokában ez megoldható.

Főbb arányok

A többségi külföldi tulajdonú vállalkozásokban az egy főre jutó kereset 2,43 szorosán haladja meg a többségi belföldi magántulajdonú vállalkozások azonos adatát. A legnagyobb különbség a nagyvállalatoknál mutatható ki (3,47-szeres), ezt a mikro-vállalkozás követi (2,24-szeres), végül nagyjából azonos a kis- és a középvállalkozásokhoz mért különbség (közel kétszeres). A meghatározóan külföldi tulajdonú vállalkozásokban a bér jelentős mértékben meghaladja a belföldi társas-tulajdonú vállalkozások béreit is, de ez 1,4 szeres mértéken belül marad.

Mindez összességében azt jelenti, hogy mintegy 900 ezer fő esetében, évente, fejeként 850 ezer forint bértömeg „esik” ki, ami 750 milliárd forintnak felel meg. Az ágazatonkénti elemzés révén ez a különbség differenciálódik.

Egyrészt több ágazatban nem mutatható ki a szürke gazdaság jelenléte. Ezek a következők: mezőgazdaság, textilipar, bőripar, vegyipar egy szakága (kocsz, kőolaj), egyéb ipar és energetika.

Másrészt néhány ágazatban a belföldi társas-tulajdonú cégeknél is feltűnően alacsonyak az egy főre jutó keresetek. Ide sorolható az élelmiszeripar, kereskedelem és a személyi szolgáltatás.

Mindezt összevonva, az ágazati elemzések révén valamivel kisebb a létszám (872 ezer fő a 905 ezer fővel szemben), viszont a „kieső bértömeg” némileg nagyobb, mert a számított 750 milliárd forinttal szemben megközelíti a 800 milliárd forintot (783).

A szürke gazdaság esetében indokolt mérni még két tényezőt. Az egyik az adózó egyéni vállalkozók be nem vallott jövedelme, ami 250 ezer főnél, átlagban akár 1 millió forint is lehet, de mindenképpen meghaladja a 600 ezer forintot. Ez további 150-250 milliárd forint kereset-tömeget is jelenthet. A másik, hogy a 800 ezer fő nem adózó foglalkoztatott esetében a minimálbért tekintettük „kieső” jövedelemnek, ami megközelítőleg 500 milliárd forint jövedelem-tömegnek felel meg. Nem valószínű, hogy valójában ez lenne az „eltitkolt jövedelmük”. Valószínűleg, átlagosan legalább másfélszeresen-kétszeresen nagyobb a reális jövedelem. Ez pedig további 250-500 milliárd forintnak felel meg.

Tehát a becslés szerint az adózó munkavállalók és egyéni vállalkozók be nem vallott jövedelem-tömege 900-1050 milliárd forint között mozoghat, amit a nem adózók 500-1000 milliárd forint realizált jövedelme egészít ki.

Az illegális foglalkoztatást érintő nemzetközi kötelezettség

Az Európai Unióhoz való csatlakozást követően a Kormánynak évente ki kell dolgoznia egy nemzeti foglalkoztatási akciótervet az Európai Foglalkoztatáspolitikai Irányvonalakban meghatározott célkitűzésekhez kapcsolódóan, a Bizottság szakmapolitikai és szerkezeti ajánlásainak megfelelően. Ezt első alkalommal 2004 októberben kell teljesítenünk. A kilencedik foglalkoztatáspolitikai irányvonal így fogalmaz:

9. irányvonal: A be nem jelentett munkavégzés átalakítása bejelentett munkává

A tagállamok olyan intézkedés-csomagokat dolgoznak ki és hajtanak végre a be nem jelentett munkavégzés megszüntetésére, amelyek a piaci környezet egyszerűsítésére, az adó- és ellátórendszer tekintetében az ellenőrzőnk kiiktatására és megfelelő ösztönzők biztosítására, a törvényes kényszerítő eszközök javítására és szankciók alkalmazására egyaránt építenek. A tagállamoknak nemzeti és EU szinten a probléma súlyának és a nemzeti szinten elért eredményeknek megfelelő erőfeszítéseket kell tenniük.

Megjegyzendő, hogy „A be nem jelentett munkavégzés a bővülő Unióban” címmel Brüsszelben május 6-án tartott konferencián az Inregia AB és Regioplan BV által készített tanulmány megállapítja, hogy az új tagállamok és a még csatlakozás előtt álló országok karakterisztikái alapján három alcsoportot alakítható ki a be nem jelentett munka témakörében:

- alacsony szintű (GDP 8-13%) és csökkenő mértékű: Cseh Köztársaság, Észtország és Szlovákia,
- közepes szintű és csökkenő mértékű (GDP 14-23%): Lengyelország, Szlovénia, Magyarország, Litvánia és Lettország,
- magas szintű és növekvő méretű (GDP 21-22% és nagyobb): Bulgária és Románia.

A Bizottság felé készítendő anyagban az élőmunka közterheit illetően összefoglalható, hogy az alacsony foglalkoztatási színvonalban szerepet játszik, hogy a ténylegesen munkát végző emberek – illetve munkáltatóik – egy része elrejtőzik a közterhek fizetése elől. Az élőmunka közterhei az utóbbi években jelentősen csökkentek: 1999-ben 6, 2001-ben és 2002-ben pedig további 2-2, összesen 10%-kal mérséklődtek a munkáltatói járulékok, 2003-tól csökken a fix összegű egészségügyi hozzájárulás, de még mindig a legmagasabbak közé tartozik a tagállamok között.

Hasonlóan a munkavégzési szabályok, nyilvántartási rendszer vonatkozásában elmondható, hogy a bejelentés nélküli munkák elsősorban az időszakos, szezonális, alkalmi munkásokat igénylő ágazatokra összpontosulnak (pl.: építőipar, mezőgazdaság, vendéglátás, turizmus). Ezért számos intézkedés született, amely lehetőséget nyújt a foglalkoztatási formák sajátosságait figyelembe vevő szabályozásra, bejelentési formákra. Az alkalmi munkavállalási könyv bevezetésével és alkalmazási lehetőségének kiterjesztésével a munkaadók közteherjegy megvásárlásával tehetnek eleget járulékfizetési kötelezettségüknek.

További probléma még a fogalmak tisztázatlansága. Gyakran nehéz elhatárolni az önfoglalkoztatót és az alkalmazottat. Az önfoglalkoztatás (legtöbbször egyéni vállalkozóként) tipikusan tekinthető bizonyos tevékenységeknél, szolgáltatásokban, sokszor adóelkerülő „látszavállalkozások” formájában. Az így munkát végző emberek be vannak jelentve, fizetnek is közterheket, de jóval kevesebbet, mint az alkalmazottak. A Munka Törvénykönyvébe beépültek azok a kritériumok, amelyek alapján meghatározható, mi tekinthető alkalmazotti, függő jogviszonynak, de a tényleges elhatárolás hosszabb időt vesz igénybe.

Szintén lényeges terület a munkaügyi ellenőrzés, mely a kapacitás-hiány miatt a munkáltatóknak csak néhány százalékához jut el évente. 2003-ban a foglalkoztatási jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozat alakszerűségére vonatkozó rendelkezéseket 8 108 esetben szegték meg a munkáltatók, amely 35 377 munkavállalót érintett. Az ellenőrzések felfedték, hogy főként a kisvállalkozásoknál és az eseti, alkalmi munkavégzéseknél a fekete foglalkoztatás szankcionálásaként kiszabott munkaügyi bírságot követően a kisvállalkozók egy része a foglalkoztatásra irányuló jogviszony szabályos létrehozása helyett azonnal megszünteti a foglalkoztatást.

Válaszlépként előadható, hogy szükséges elvégezni – az adózásra és a munkaviszonyra vonatkozó – szabályozás olyan felülvizsgálatát, amely a jelenleginél igazságosabb, és rugalmasabban képes alkalmazkodni a tevékenységi, munkavégzési formák változásához. Ennek érdekében 2004-ben és 2005-ben:

- A Munka törvénykönyve átfogó felülvizsgálatához kapcsolódva, át kell tekinteni a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyok rendszerét, hogy milyen módon érvényesíthetők a különböző jogszabályokban a tipikustól eltérő, szakma-, foglalkozás-specifikus munkavégzésből, munkakapcsolatokból eredő sajátosságok
- Összehasonlító elemzést célszerű készíteni az egyes munkavégzésre irányuló jogviszonyok közötti adó-, és járulékszabályokról, mértékekről, kapcsolódó kedvezményekről, valamint költség-elszámolási lehetőségekről.

Fentiek alapján – az eredményeket a szociális partnerekkel közösen értékelve – javaslat készülhet a szabályok módosítására.

A munkaügyi ellenőrzés hatékonyságának javítására vonatkozóan szükséges megemlíteni, hogy 2004 május 1-én lépett hatályba az Egységes Munkaügyi Nyilvántartás. A munkáltatót a munkaviszony létesítéséről, illetve megszüntetéséről azonnali bejelentési kötelezettség terheli.