

LENTNER CSABA*

A magyarországi közraktározás a törvénykezés és a pénzügyek tükrében – útban az Európai Unió felé

A közraktározás rendszere Magyarországon

A közraktár olyan gazdálkodó szervezet, amely a nála letétben elhelyezett dolgok őrzésével, valamint közraktári jegy kibocsátásával foglalkozik. A közraktározás intézményének elsődleges funkciója, hogy kedvező kamatozású, rugalmas és gyors hitelfelvételi lehetőséget biztosítson az árutulajdonosok számára. Jelentősége elsősorban a mezőgazdaságban meghatározó, mivel a gabonatermelő gazdaságok, illetve a gabonakereskedők részére finanszírozási lehetőséget biztosít. A közraktározás jogi intézményének segítségével az árutulajdonosok elvben szabadon dönthetnek arról, hogy árujukat mikor értékesítik. A közraktári jeggyel fedezett hitel felvételével a termelő kivárhatja az értékesítési szempontból számára legkedvezőbb időpontot és árfekvést. További előnye a közraktározásra betárolt gabonakészletek adásvételének, hogy a közraktári jegynek (mint értékpapírnak) a forgatása révén az új vevő úgy szerezheti meg az áru tulajdonjogát, hogy az árut fizikailag nem kell elszállítania.

A közraktározással összefüggő áru- és pénzforgalmi viszonyok fejlesztését, a termelés hiteligényének jobb kielégítésének érdekében a magyar Országgyűlés 1996-ban megalkotta a XLVIII. számú, „A közraktározásról” című törvényt. A közraktári tevékenységnek és a közraktárak működésének önálló törvényben történő szabályozásával hatályon kívül került néhány régebbi jogszabály-rész:

* Tanszékvezető egyetemi docens, Soproni Egyetem

- a Kereskedelmi Törvényről szóló 1875. évi XXXVII. törvénycikk VI. címe,
- az egyes kereskedelmi tevékenységek gyakorlásától szóló, többször módosított 15/1989. (IX. 7.) KeM rendelet 2.§-a (1.) bekezdésének közraktározással összefüggő szövegrésze, illetve
- a szakképesítésről szóló 3/1994. (I. 14.) IKM rendelettel módosított 5/1990. (IV. 5.) KeM rendelet 2. számú mellékletének 29. pontja.

A közraktározásról szóló 1996. évi XLVIII. törvény megteremtette a közraktározási tevékenység korszerű jogi kereteit azzal, hogy szabályozza:

- a közraktározás szervezeti-működési feltételeit,
- intézményeit,
- a közraktározás állami felügyeletét,
- a közraktározási szerződések tartalmi elemeit,
- a közraktári jegyet,
- a közraktári jeggyel kapcsolatos zálogkölcönt és
- a közraktárakba betárolt áruk kiadásával, óvásával, az áru értékesítésével, árverésével, a visszakereseti joggal és más jogi eljárásokkal kapcsolatos követelményeket.

A törvényi szabályozás közgazdasági vetületére utalva: lényeges előírás, hogy az áru mennyiségéért és minőségéért teljes vagyonával felel a közraktár. Ugyanakkor a közraktári működés feltétele minimálisan 500 millió forintnak megfelelő jegyzett tőke, ami garantálhatja a közraktári jegyeket finanszírozó bankok biztonságát is, értelemszerűen azonban csak az adott tőkelimit alatt. Amennyiben a hitel fedezetét jelentő biztosítékot mennyiségi és minőségi szempontból kár érné és a hitelfelvevő tartozását ezért nem fizetné meg a pénzüintézetek, akkor a közraktárnak a közraktározási törvény rendelkezései szerint az adós helyett helyt állnia a bankkal szemben.

A prudens működés további szabálya, hogy az áru meglétét és állapotát heti rendszerességgel kell ellenőrizni. A kereskedelmi bankok a közraktározási törvény életbe lépése után – a működést szavatoló garanciális szabályok alapján –, ha szerény mértékben is, de ki tudják alakítani azt a hitelkonstrukciót, amellyel a közraktározási tevékenységbe tartozó gazdálkodók pótlólagos hitel igényét ki tudják elégíteni.

A közraktározás továbbfejlesztése az európai uniós szabályozás irányába

A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulási szerződés 1991. december 16-án került aláírásra, a társulási szerződés kihirdetésére pedig a jogi keretet az 1994. évi I. törvény

teremtette meg. A hivatkozott törvény 44. cikkének 5. pontja a letelepedést a vállalatok szempontjából olyan jogként értelmezi, amely a külföldi székhellyel rendelkező vállalat számára magyarországi leányvállalat, fiók és képviselő létesítését és igazgatása révén gazdasági tevékenység kezdését és folytatását biztosítja. Az 1994. évi I. törvény keretjellegeből adódik, hogy a külföldi közraktáraknak is lehetőséget biztosít arra, hogy Magyarországon fióktelep jellegű tevékenységbe kezdjenek.

A Társulási Szerződés ratifikálásaként értelmezhető 1994. évi I. törvény 6. cikkének 1. pontja rögzíti, hogy a társulás legfeljebb tízéves átmeneti időszakot foglal magába, amely két, elvileg öt évig tartó, egymást követő szakaszból áll. Az első szakasz a megállapodás hatálybalépésekor kezdődik és értelemszerűen 5 év múlva, 1999. februárjában végződik.

Magyarország az OECD-hez történő csatlakozáskor arra is kötelezettséget vállalt, hogy lehetővé teszi külföldi vállalkozások számára a fióktelep formájában történő működést valamennyi gazdasági területen, így a közraktározásban is.

A közraktározási tevékenységben a külföldi vállalatok magyarországi fióktelepe megnyitásának közös szabályait átfogó törvényjavaslatot a magyar kormány 1998 szeptemberében (közel fél évvel a törvényben kihirdetett határidő letelte előtt) terjesztette az Országgyűlés elé; a javaslatot a törvényhozás 1998. évi LVIII. törvényként, „A közraktározásról szóló 1996. évi XLVIII. törvény módosításáról” címmel elfogadta.

Az 1998-as módosítással megváltozott 1996. évi XLVIII. törvény irányadónak tekinti a külföldi székhelyű vállalkozások magyarországi fióktelepeiről és kereskedelmi képviselőiteiről szóló törvény előírásait. Az új törvényi szabályozás a versenysemlegesség és a nemzeti elbánás biztosítására vonatkozó nemzetközi kötelezettség érdekében fontos szempontként kezeli, hogy a fióktelep formájában működő közraktárak ne kerüljenek hátrányos helyzetbe a hazaiakkal szemben. További fontos szempontként kezeli a módosított közraktározási törvény azt is, hogy a magyarországi közraktárak – elsődlegesen gyenge tőkeerejük és a hazai mezőgazdasági termelés változó színvonala ellenére – se kerüljenek versenyhátrányba.

A fiókszabályozással foglalkozó törvény a létesítési és engedélyezési szabályokon túl magába foglalja az állami felügyelet gyakorlására vonatkozó szabályokat is. A fióktelep alapítását és működését a hazai közraktárakkal azonosan a gazdasági miniszter felügyeleti jogkörébe utalja a törvény.

A külföldi közraktárak magyarországi fióktelepeinek engedélyezése és működése jogalap tekintetében – az 1994. évi I. törvényen túl – a külföldi székhelyű vállalkozások magyarországi letelepedésének egyes formáiról szóló törvényi szabályozás előkészítésének feladatairól szóló 1077/1997. (VII. 17.) kormányhatározat 2/b. pontja szerinti – a közraktározásról szóló törvényt módosító – konkrét előíráson alapul.

A kormány által beterjesztett és az Országgyűlés által elfogadott törvényjavaslaton túl számos képviselői kezdeményezés is irányult a prudenciális szabályok további elmélyítésére. Ezek közül sikerült a törvény szövegébe beépíteni azt a fontosabb előírást, hogy a nem pénzbeli hozzájárulásként a közraktár rendelkezésére bocsátott, a közraktári tevékenység folytatására alkalmas, tehermentes ingatlanok az értékelését „független belföldi szakértő” helyett a „Magyar Könyvvizsgálói Kamara bejegyzett tagja vagy a kamarai nyilvántartásba bejegyzett könyvvizsgáló társaság” végezze el. A jogszabály e szövegezésének egyértelműsítése valószínűleg számos probléma keletkezését előzte meg.

Hasonlóképpen képviselői indítvány alapján került be a törvény szövegébe az a megfogalmazás, hogy a közraktári tevékenység gyakorlásához szükséges engedély iránti kérelemhez olyan tartalmú nyilatkozatot kell csatolni, amelyben a folyamodó társaság az esetlegesen ellene indult csőd- vagy felszámolási eljárás vonatkozásban tesz nyilatkozatot; ez szintén a biztonsági normákat fokozza.

Nem sikerült viszont elfogadtatni azt a módosító megfogalmazást, amelynek célja az volt, hogy a törvény szövegében előírt 500 millió forintos minimális tőke összegét emeljék meg. Nem került bele a törvénybe az az elképzelés sem, amely a közraktárakban elhelyezett árukért teljes körű vagyoni felelősségbiztosítást irányozott elő. További (vélt) hiányosság – bár szakmai egyetértést kiváltó felvetés volt –, hogy a törvényalkotó nem fogadta el azt a javaslatot, melynek értelmében jogsértés esetén a jogsértés súlyának megfelelő bírság lett volna kivethető.

Megállapítható, hogy a közraktározási törvény a későbbiekben még alapos hatásvizsgálatok elvégzését teszi szükségessé és a végrehajtás a felügyelet részéről nagy körütekintést igényel.

A közraktározás lehetőségének kiterjesztése azzal, hogy a törvény engedélyezte a külföldi közraktárak számára magyarországi fióktelepek megnyitását, jó esélyt teremt arra, hogy a mezőgazdasági áru- és pénzforgalmi viszonyok tovább fejlődjenek az országban. A törvényi szabályozás 1998. évi aktualizálása megfelelő alkalmat adott arra is, hogy a közraktározás rendszerének továbbfejlesztésére irányuló kutató és elemző munka további lendületet vegyen.

A közraktározás dilemmái gazdasági oldalról

A közraktározásnak a fióktelepek megnyitásának lehetővé tételével történő kiszélesítése enyhítheti a mezőgazdaság feszültségeit, ugyanakkor termelési, pénzügyi oldalról még számos megoldandó feladat jelentkezik.

Az országban a közraktári törvény elfogadása után 5 közraktár működik, mintegy 500 raktártelepen. A közraktározott gabona mennyisége 1996-ban elérte az 1,5 M tonnát. Ez a mennyiség – 22 E Ft/t átlagárral

számolva – 33 Mrd Ft értéket képvisel és 70%-os finanszírozási hányaddal számolva is kb. 21 Mrd Ft agrárhitel kihelyezését tette lehetővé. Ez az 1,5 millió tonnás közraktári készlet késleltette a termény (egyszerre, lökészerűen bekövetkező) piacra kerülését, és ezzel tompította az aratás utáni túlkínálatot; ezzel – az agrárfinanszírozási lehetőségek bővítésén túl – jelentős piacsabályozó, piactabilizáló hatást is kifejtett, amelyről a közraktározás szerepének megítélésekor nem szabad megfeledkezni. (SZŐKE)

Fontos és indokolt szempont, hogy hazánkban a közraktározási tevékenységet végzők köre bővüljön és tőkeerejük növekedjék. A változást sürgeti az a tény is, hogy a közraktárak bonyolítják le az állami gabonaintervencióban a garantált áras felvásárlásokat, még akkor is, ha „Magyarországon a merőgazdasági termékek állami intervenciója csak nagyon szerény keretek között érvényesül, az ágazat piacsabályozásának hathatós megoldását nem biztosítja”. (LENTNER)

A közraktározási tevékenységet pénzügyi-eredményességi oldalról vizsgálva további aggályként jelentkezik, hogy a hazai közraktárak közül több már csődbe ment, a meglévő állami raktárak pedig jelentős költségvetési konszolidációs összegeket emésztettek fel annak érdekében, hogy a gazdasági csődöt elkerülhessék. Nincs megnyugtatóan megoldva a Felügyelet részéről a közraktárak teljes körű ellenőrzése sem, ami – kedvezőtlen esetben – komoly piaci zavarokhoz, illetve pénzügyi veszteségekhez is vezethet.

A hazai mezőgazdasági termelésben végbement tulajdonosi váltás, az állandósuló tőkehiány és mindezek hatására a nagyfokú termelésingadozás, továbbá az a tény, hogy a kormányzati agrárpolitika csak szűkösen képes forrásokat biztosítani, jelentősen (és hátrányosan) befolyásolja a közraktározásba bevonható készletek értékét és minőségét; a minőség romlása viszont szintén hátrányosan érinti a tárolhatóságot, vagyis – áttételesen – szintén a közraktározás szerepének egyébként kívánatos erősödése ellenében hat. A terményt betároló mezőgazdasági termelők zömének gyenge jövedelempozíciója a közraktározási díjak mértékét és realizálhatóságát ugyancsak kedvezőtlen tartományban tartja.

A közraktározási fióktelepek működtetését tervező külföldi vállalkozásoknak így mindaddig számos – az eredményességre hatást gyakorló – bizonytalansági tényezővel kell számolniuk, amíg a mezőgazdaság helyzete nem stabilizálódik.

A paradigmaváltás kényszere a közraktározásban

A közraktározási tevékenységet végzők körének kibővítése a mezőgazdaságban jelentkező finanszírozási és termelési problémákat nem oldja meg, de a felhalmozódott feszültségeket kétségtelenül enyhítheti. A hazai

közraktárak alultőkésítettek, némelyikükön a végbement reorganizációs eljárások is csak szerény mértékben segítettek, így az új, külföldi tőkebefektetések jogi lehetőségének megteremtése, a tényleges tőkeinvestíció megjelenése kétségtelenül oldhatja a finanszírozási feszültségeket az ágazatban.

Tekintettel arra, hogy a közraktározási tevékenység jobbra egy alacsony jövedelemrealizációs fokkal rendelkező ágazathoz kötődik, a közraktárak működésének közgazdasági környezetét is indokolt megvizsgálni ahhoz, hogy lényegi elmozdulási pontokra javaslatokat tehessünk. A továbbfejlődés érdekében indokolt, hogy a múltbeli hazai gyakorlatból, illetve a fejlett piacgazdaságok példájából is ismereteket merítsünk. A fejlett piacgazdaságok gyakorlatában bőven akadnak olyan készletszabályozási elemek, illetve az állazni pénzügypolitika és a készletszabályozás közötti hidak, amelyeknek tapasztalatai megszívlelendőek lennének.

A világon a nemzeti agrárpolitikák egymásra ható rendszere alakult ki. Ily módon nemzetközi tendenciák határozzák meg agrárpolitikánkat is, mert hazánk gazdasága, de kiváltképp mezőgazdasága jellemzően nyitott, külpiac-orientált. A külső inputok megszerzésének és megszerzésének meghatározó szerepe, illetve a mezőgazdasági termények külső piacokon való biztonságos elhelyezése, átmeneti tárolása, közraktározása a recirkuláció szempontjából elengedhetetlen.

A II. világháború előtti magyar gazdaságtörténet korából ismeretes, hogy a földjelzálogon kívül egy másik, kifejezetten mezőgazdasági hitelintézmény is létezett: az 1930-ban bevezetett gabonajelzálog. Ezt – részben a jelentős magyar gabonakivitelhez kapcsolódva – a rövid lejáratú hitelfelvétel biztosítására, illetve a raktározással foglalkozó vállalatok tárolói-ban elhelyezett, meghatározott mennyiségű termény finanszírozására nyújtották. A gabonajelzáloggal kapcsolatos tevékenység folytatására ugyanazokat a pénzügyi intézkedéseket jogosították fel, amelyek a jelzálogadóslevél kibocsátásával is foglalkoztak, de néhány gabonakereskedő vállalatnak is joga volt a tevékenységre.

A gabonajelzálog jogintézménye egyébként szinte valamennyi nyugat-európai országban megtalálható napjainkban is. Az Amerikai Egyesült Államokban alapvetően középlejáratú kölcsön forrásalapjaként, központi támogatott készletszabályozó, konjunktúrabefolyásoló eszközként működik.

Kanadában a gabonaforgalmazás zöme az Állami Búzahivatalon keresztül történik. A magánvállalatok csak mint alvállalkozók kapcsolódhatnak be a belföldi és külföldi kereskedelembe. A termelők számára az első kifizetéskor folyósított ár gyakorlatilag garantált minimumárát jelent. Ezt még a tavaszi vetés előtt az egész idényre vonatkozóan határozzák meg (a kormány szavatolja), a pénzügyi teljesítésre pedig a gabona beszállításakor kerül sor. Az ár egy részére azonban előleget lehet felven-

ni, aminek kamatait az állam vállalja magára. A Búzahivatal a gazdasági év végén a nála képződő nyereség egy részét kiutalja a termelőknek a beszállítás megosztásának arányában, de az országon belüli szállítási költségek mérséklésére is támogatást nyújtanak a fuvardíjak alacsony szinten való tartása céljából. A készletek levezetésére a Búzahivatal még külföldi segélyakciókat is szervez és hitel biztosításával értékesíti a terményt.

Mind a korábbi hazai gyakorlatból, mind a nemzetközi ismeretekből levonható az a következtetés, hogy az állami pénzügypolitika és az akár állami, akár külföldi tulajdonban lévő közraktárak pénzügyi- jogszabályi hídjainak kialakítása fontos feladat lesz az elkövetkezendő években. Szükséges, hogy a közraktározási tevékenységhez megfelelő pénzügyi háttér és finanszírozási érdekelttség is teremtsé.

A kanadai, az egyesült államokbeli és a II. világháború előtti magyar tapasztalatok összegzésével megállapítható, hogy az állam sem mint gazdaság-szervező, sem mint pénzügyi finanszírozó nem vonulhat ki a közraktározásból. A külföldi fióktelepek, közraktárak tevékenységének engedélyezése nem oldja meg a mezőgazdaság értékesítési feszültségeit, de némiképp – körütekintő alkalmazással – oldhatja a kialakult nehézségeket.

Összefoglalás

A közraktározással összefüggő áru- és pénzforgalmi viszonyok fejlesztésének, a termelés hitelgénye jobb kielégítésének elérése érdekében a magyar Országgyűlés 1996-ban törvényt alkotott a közraktározásról. A közraktározási tevékenységet folytató külföldi vállalatok magyarországi fióktelepei megnyitásának közös szabályait, az Európai Unióval kötött társulási szerződés menetrendjének megfelelően, 1998-ban fogadta el a Parlament.

A közraktározás lehetőségének kiterjesztése a külföldi közraktárak magyarországi fióktelepeinek engedélyezésére jó esélyt teremt arra, hogy az áru- és pénzforgalmi viszonyok tovább fejlődjenek a mezőgazdaságban. A mezőgazdasági termények külső piacokon történő biztonságos elhelyezése, átmeneti tárolása, közraktározása a termelés optimális recirkulációja szempontjából elengedhetetlen. A fióktelepi közraktározásba kezdő külföldi vállalkozásoknak mindaddig számos bizonytalansági tényezővel kell számolniuk, amíg a hazai mezőgazdaság helyzete nem stabilizálódik.

A közraktározási tevékenységet végzők körének kibővítése a mezőgazdaságban jelentkező finanszírozási és termelési problémákat nem oldja meg egy csapásra, de kétségtelen, hogy a felhalmozódott feszültségeket enyhítheti, kiváltképp ha a közraktározási gyakorlat igazodik a fejlett

piacgazdaságok jelenlegi eredményeihez, és hasznosítja a II. világháború előtti magyar tapasztalatokat.

A magyar állam nem vonulhat ki a közraktározásból, sem mint gazdaságszervező, sem mint pénzügyi finanszírozó, a közraktározási tevékenység alapvetően magántulajdonú és külföldi fióktelepeinek térhódítása után sem. A közraktárak vonatkozásában a banki és költségvetési politikai háttérrel az elkövetkező években meg kell teremteni, hogy a mezőgazdasági termelés stabilizációja megtörténhessen.

IRODALOMJEGYZÉK

A közraktározásról szóló 1996. évi XLIII. törvény

A közraktározásról szóló 1996. évi XLIII. törvény módosítására előterjesztett T/122. számú törvényjavaslat

A Magyar Köztársaság és az Európai Unó és azok tagállamai között 1991. december 16-án aláírt Társulási Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvény

LENTNER, CS.: Mezőgazdasági pénzügyekről – tényszerűen. Gazdaság és Társadalom Társadalomtudományi Folyóirat 1998. I-II. szám (megjelentés alatt), Budapest, Társadalomkutató Intézet (Ugyanez in: Tények és Érvek, Képviselői Kézikönyv, Business Club, Budapest 1998. [Dr. Lentner: Mezőgazdaság])

SZÓKE, GY.: A közraktárak lehetséges szerepe a magyar gabonapiaci politikában, Tanulmánykötet, Budapest, AKI 1998.