

EURÓPAI UNIÓ

Az európai szabad kereskedelmi megállapodásokban alkalmazott származási kumuláció formáinak és szabályozásának gazdasági jelentősége

KELE ANNA

*Magyarországon kevésbé ismertek a származási előírások mögött meghúzódó kereskedelem- és gazdaságpolitikai érdekek, mint például az Európai Unió tagországaiban vagy az Egyesült Államokban. Talán ez az oka, hogy a hazai közgazdasági szakirodalom kevés figyelmet fordít erre a témára és nem követi figyelemmel a nemzetközi szinten ezen a területen évek óta folyó tárgyalásokat, a témával foglalkozó külföldi szakirodalmat. A cikkben ismertetett származási kumuláció az európai szabad kereskedelmi megállapodások részét képező származási szabályok egyik lényeges eleme, amelynek célja a szabad kereskedelmi partnerek közötti hatékonyabb együttműködés és a megállapodásban biztosított kedvezmények optimális kihasználása azáltal, hogy lehetővé teszi a különböző származású termékek összevonását, beszámítását a származó státusz elnyerése érdekében. A cikk megírásának aktualitását az adja, hogy jelenleg folynak a tárgyalások a páneurópai kumulációs térség országai és a mediterrán országok között egy közös kumulációs térség kialakításáról.**

A szabad kereskedelmi megállapodások szerves részét képezik a szabad kereskedelmi megállapodás hatálya alá tartozó áruk származásának meghatározására vonatkozó előírások. A megállapodásban rögzített kedvezményeket a kizárólag a vonatkozó megállapodáshoz tartozó származási szabályok szerint származónak minősülő termékekre lehet igénybe venni. A különböző szabad kereskedelmi megállapodások származási szabályai, ha eltérő rendelkezés nincs, eltérhetnek egymástól, és ennek következtében ugyanaz a termék egyik megállapodás szerint származó lehet, a másik szerint nem. (A páneurópai kumulációs térségben alkalmazott származási szabályoknak azonosnak kell lenniük a származási szabályokat tartalmazó Jegyzőkönyvek vonatkozó rendelkezései értelmében.)

A szabad kereskedelmi megállapodások származási szabályainak elemzésével foglalkozó külföldi szakirodalom szerint a származási előírások egyszerű technikai eszköz helyett ma már a nemzetközi kereskedelemben kereskedelempolitikai eszközként működnek, különösen azokon a területeken, ahol a nemzetközi kereskedelem liberalizációja magasabb szintet ért el, azaz a vámok már nem töltik be klasszikus piacvédelmi szerepüket. A származási előírások az exporttermék előállításához felhasználható származó és nem származó anyagok arányának, illetve a nem származó anyagokon elvégzendő feldolgozási műveletek meghatározásán keresztül lehetővé tehetik a szerződő felek or-

* A cikkben foglalt megállapítások a szerző saját véleményét tükrözik.

szágaiban rendelkezésre álló nyersanyagforrások és feldolgozókapacitások hatékonyabb kihasználását és a szerződő felek közötti gazdasági együttműködés elmélyítését úgy, hogy lehetőséget adnak kiegészítő termelési kapacitások létrehozására vagy az ott lévők használatára egy olyan partnerországban, ahol egy közbelső megmunkálás elvégzésére, vagy egy termék további feldolgozására kedvezőbbek a feltételek.

Egyes termékek teljes egészében létrehozhatók egyetlen országban, mert minden feltétel adott ahhoz, hogy az adott országban importanyag felhasználása nélkül állítsák elő. Származási szabályként ilyen feltételt kizárólag olyan termékek esetében lehet előírni, ahol az előállításához valamennyi nyersanyag és egyéb, az előállításához szükséges feltétel rendelkezésre áll, például az érintett ország éghajlati adottságai megfelelőek a termeléshez (mezőgazdasági termékek esetében ez alapfeltétel). Más termékeket az ország földrajzi adottságai (például ásványi nyersanyaglelőhelyek hiánya) miatt nem lehetséges vagy nem gazdaságos egyetlen országban előállítani, ezért a származási szabályok megengedik a nem származó anyagok felhasználását az exporttermék előállításához, azzal a feltétellel, hogy azok elegendő mértékű megmunkáláson, feldolgozáson menjenek keresztül ahhoz, hogy az előállított terméket a vonatkozó származási előírások szerint származónak lehessen tekinteni.

A származó státus elnyeréséhez elegendő mértékű megmunkálás meghatározására a szabad kereskedelmi megállapodások származási szabályai többféle módszert alkalmaznak.

– A *vámtarifaszám-változáshoz* igazodó előírások a Harmonizált Rendszer árubesorolásában bekövetkező (az első négy számjegyet alapul véve) változást figyelembe véve határozza meg a nem származó anyagokon elvégzendő megmunkálás, feldolgozás mértékét (*a vámtarifaszám-változáson alapuló szabály*). A felhasználásra kerülő anyagokból a megmunkálás következtében egy, az anyag vámtarifaszámától eltérő vámtarifaszámú termék jön létre, amely teljesítve a vámtarifaszám-változás követelményét származó termékként exportálható. Ebben az esetben a vámtarifaszám-változást eredményező megmunkálás megnevezése helyett a származási szabályok egyszerűen csak a vámtarifaszám-változást írják elő. Az ilyen típusú szabályok alkalmazásához elkerülhetetlen a vámtarifa árubesorolásának megfelelő ismerete. A vámtarifaszám-változást eredményező megmunkálás beazonosítására csak abban az esetben van szükség, ha megváltozik az előállított termék némenklatúra szerinti besorolása, de a származási előírásokat az adott termékre vonatkozóan nem akarjuk változtatni. A Harmonizált Rendszer felülvizsgálatára a technológiai fejlődés következtében és egyéb okok miatt rendszeres időközönként sor kerül a Harmonizált Rendszert létrehozó nemzetközi egyezmény alapján. A származási előírásokat minden egyes módosításkor át kell dolgozni a némenklatúrában bekövetkező változás függvényében nemcsak a vámtarifaszám-változáson alapuló szabályok miatt, hanem annak következtében is, hogy az előállított termékekre vonatkozó feldolgozási feltételeket az érintett termék vámtarifában történő besorolásának ismeretében lehet megtalálni.

– A származási előírások egy másik csoportja a származó státus elnyerésének feltételeként azt határozza meg, hogy *mekkora értéknövekedésnek kell bekövetkeznie* az érintett országban ahhoz, hogy a termék származóvá váljon (*hozzáadott értéken alapuló szabály*). A hozzáadott érték kiszámításakor meghatározó szerepe van a felhasznált anyagok árának (értékének), valamint az előállítás költségének, amelyet olyan tényezők befolyásolhatnak, mint például a bérköltség, a vám és egyéb kötelező jellegű befizetések vagy állami *támogatásként biztosított anyagi eszközök*, ha azokat a termék előállítója a gyártelepi ár kialakításakor értéknövelő vagy -csökkentő tényezőként figyelembe veszi. A rendelkezésre álló feldolgozási kapacitások kihasználása szempontjából nem mellékes az, hogy a hozzáadott értékben mekkora hányadot képvisel a tényleges értéknövekedés, amely a feldolgozás eredményeként jön létre, és nem olyan költség (érték), amelynek

kizárólag árnövelő szerepe van. Azokon a területeken, ahol kiélezett a verseny az adott termék értékesítési piacain, az exportterméket előállító arra törekszik, hogy minél alacsonyabb költséggel állítsa elő az adott terméket részben olcsóbb nyersanyagok beszerzésével, részben a járulékos költségek csökkentésével úgy, hogy az az értékesítési feltételeit ne rontsa.

– A származási szabályok harmadik csoportja megnevezi, felsorolja azokat a *feldolgozásokat* vagy *megmunkálásokat*, amelynek eredményeként a termék származóvá válik. Problémát jelenthet, ha a származási előírások nem követik a technológiai fejlődést, ugyanis ebben az esetben a fejlett technológiát alkalmazók hátrányba kerülhetnek azokkal szemben, akik a hagyományos technológiával állítják elő termékeiket. Kérdés azonban, hogy nemzetgazdasági szinten melyik csoportot kívánjuk elsősorban támogatni a származási szabályok rendelkezéseivel.

Természetesen a fent említett származásiszabály-típusok bármely kombinációja alkalmazható attól függően, hogy szűkíteni vagy bővíteni kívánják a kedvezményezett termékkört, illetve ilyen módon korrigálható a különböző típusú szabályok hatása.

A származó státus megszerzését könnyítik a származási szabályokban foglalt, a kumuláció lehetőségét biztosító rendelkezések. A kumuláció szó jelentése: összevonás, halmozás. A származási kumuláció alkalmazásakor a szerződő felek a partnerországban előállított származó terméket, a teljes kumuláció esetében az ottani feldolgozási folyamatokat úgy vehetik figyelembe, mintha azokat az exportterméket előállító országban végezték volna, így a származási előírásokban foglalt feltételeket nem egy országban kell teljesíteni, hanem a kumulációs rendelkezésektől függően kettőben vagy több országban végzett megmunkálásokat „összeadva” is lehet. A legegyszerűbb példát véve: amennyiben a származási előírások szerint a származó hányadnak legalább 60 százaléknak kell lennie az exporttermék gyártelepi árát figyelembe véve, a kumulációs rendelkezések szerint a szerződő fél országából származó termék értékét be lehet számítani, és a két országnak együtt kell teljesítenie a megadott értékhatárt (például: 20 százalék+ 40 százalékos arányban).

Az európai szabad kereskedelmi megállapodásokban a *kumuláció három formája* található meg. A kétoldalú vagy bilaterális kumuláció alkalmazására abban az esetben kerül sor, ha két ország (az ország szó ebben az esetben jelenthet egy vámuniót, amely több országot magában foglal) között jön létre a szabad kereskedelmi megállapodás, és annak származási szabályai lehetőséget biztosítanak a bilaterális kumuláció alkalmazására. (Lásd: az Európai Közösség és Horvátország között létrejött szabad kereskedelmi megállapodás 4. sz. Jegyzőkönyvének 3. és 4. cikkét.) A bilaterális kumuláció a származási kumuláció legegyszerűbb formája. Gazdasági jelentősége nagymértékben függ a szerződő felek földrajzi és gazdasági adottságaitól, hisz két kis méretű, szűkös nyersanyag- és feldolgozási kapacitással rendelkező ország bizonyos esetekben együtt sem képes teljesíteni a jelenleg hatályban lévő származási előírásokban foglalt rendelkezéseket. A valós gazdasági adottságokat figyelmen kívül hagyó szabályozás következtében bizonyos termékkör automatikusan kiesik abból a körből, amelyekre egyébként a szabad kereskedelmi megállapodás kedvezményt biztosítana, ha a szerződő felek eleget tudnának tenni a származási szabályokban előírt feltételeknek. Egyszerűbben fogalmazva: a két ország együtt sem képes származó terméket előállítani, ezért az importtermékre nem tudják igénybe venni a szabad kereskedelmi megállapodásban foglalt vámkedvezményt.

Diagonális kumulációról abban az esetben beszélhetünk, ha az exporttermék származásának meghatározásakor megállapítható, hogy a termék előállításához a diagonális kumulációs rendszerben részt vevő országokból származó alapanyagokat használtak fel olyan mennyiségben, értékben, hogy az elegendő ahhoz, hogy az előállított termék a származó státust megszerezze, és az ennek következtében a szerződő felek közötti szabad kereske-

delmi megállapodásban foglalt kedvezményeket élvezheti. A diagonális kumuláció alkalmazásának feltétele a kétoldalú szabad kereskedelmi megállapodások részét képező származási előírások azonossága, különös tekintettel a vámvisszatérítés tilalmára. A származási szabályokban értelemszerűen rendelkezni kell arról, hogy a diagonális kumulációs rendszernek mely országok (például a páneurópai kumulációs térség országai) lehetnek részei. A bilaterális kumulációhoz hasonlóan a diagonális kumulációba is csak a szerződő felek származónak minősülő termékei vonhatók be, azaz olyan termékek, amelyek az exportőr országban a szabad kereskedelmi megállapodás származási előírásai szerint már elnyerték a származó státust, vagy annak kell tekinteni a megállapodás rendelkezései szerint. A Magyarország és az Európai Közösség között létrejött Európai Megállapodás 4. sz. Jegyzőkönyve értelmében például a San Marinóból származó termékeket Magyarországon közösségi származású termékeknek kell tekinteni, ami azt jelenti, hogy azokra a Közösségi származású árukra megadott kedvezményeket alkalmazni kell.

Magyarországon ma még kevésbé ismert a kumuláció legfejlettebb formája, a *teljes kumuláció* (angolul: full cumulation), amely lehetővé teszi két vagy több országban végzett feldolgozási műveletek összeadódását. A teljes kumuláció alkalmazásakor figyelembe vehető minden feldolgozási folyamat, amit a kumulációs térség országaiban végeztek, függetlenül attól, hogy az egyik szerződő fél országában végzett megmunkálás nem elegendő mértékű a származó státus elnyeréséhez, és az előállított közbenső termék nem származónak minősül a származási előírások szerint. (Jelenleg Európában az Európai Gazdasági Térség országai között működik a kumulációnak ez a formája). A teljes kumuláció alkalmazásával olyan termékek is elnyerhetik a származó státust, amelyek a diagonális származási kumulációval nem.

A diagonális és a teljes kumuláció közötti eltérést a következő példán¹ keresztül szeretném bemutatni. Az Egyesült Államokból származó pamutfonalat importálnak Portugáliába, ahol abból pamutszövetet állítanak elő. Ez a megmunkálás a szabad kereskedelmi megállapodás származási szabályai szerint nem elegendő ahhoz, hogy az előállított szövetet portugál származásúnak lehessen tekinteni, ezért, amikor azt Norvégiába importálják, ott kedvezményes vámtétel erre a szövetre nem vehető igénybe. Norvégiában izlandi kellekek felhasználásával öltönyt készítenek a szövetből, ahol a teljes kumuláció alkalmazásával az öltöny elnyeri a norvég származást, azaz a kétfázisú feldolgozás követelményének (szöves + konfekcionálás) Portugália és Norvégia együtt eleget tesz, ezért az öltöny az Európai Unió piacán kedvezményt élvez. Amennyiben a fenti esetben a diagonális kumulációt alkalmaznák, az öltöny nem kapná meg a származó státust, hiszen a szöves nem tekinthető önmagában kielégítő megmunkálásnak, és az úgy minősül, mintha a megállapodás szempontjából harmadik országban végezték volna, ezért nem lenne összevonható a konfekcionálással. Amennyiben az EU tagországaiban (a minőség és költség szempontjából) megfelelő konfekcionálási kapacitás rendelkezésre áll, akkor nincs szükség a norvég és izlandi lehetőség igénybevételére, de ha nem ez a helyzet, akkor a kérdés az, hogy a közép-kelet-európai országok, ahol a diagonális kumulációt alkalmazzuk, versenytársai lehetnek-e a norvég gyártóknak a textilszektorban, amely igen költségérzékeny.

¹ A példa Rosa Maria Lopez Jorin asszony (Head of the Origin Unit, DG TAXUD European Commission) 2001. július 21-én tartott előadásán elhangzottak alapján készült: Explanation of the main features in the origin protocols of the Europe Agreements

A szabad kereskedelmi megállapodásoknak szükségszerűen különbséget kell tenniük a származó és nem származó anyagok, illetve áruk között annak érdekében, hogy a szabad kereskedelmi megállapodás szerződő feleinek nyújtott kedvezményeket kizárólag az onnan származó termékek élvezhessék. A származónak minősített termékekben a hazai (vagy szerződő országbeli) hányad felhasználására, illetve a feldolgozási feltételekre vonatkozó előírás változó és terméktől, termékcsoporttól függő. Addig, amíg a vámok a klasszikus szerepüknek megfelelően működtek, elegendő volt egyetlen szabály is a származás meghatározására annak érdekében, hogy a statisztikai besorolás céljára meg lehessen jelölni a származási országot. Az utóbbi években a világkereskedelem liberalizációja következtében az ipari termékek vámtételei oly mértékben lecsökkentek, hogy egyéb eszközöket kellett keresni például a hatékony piacvédelem megvalósítása érdekében.

Egy amerikai közgazdász páros (*Krishna és Krueger*) a szabad kereskedelmi megállapodások származási szabályairól 1995-ben készített tanulmányában megállapította, hogy a származási szabályok lehetőséget biztosítanak a rejtett protekcionizmusra annak következtében, hogy a származó anyagok felhasználását ösztönözve az alacsonyabb költséggel előállított, a kedvezményezett országokon vagy régiókn kívüli importanyagok helyett a magasabb költséggel előállított, régiókn belül beszerzett nyersanyagok felhasználására ösztönöz olyan módon, hogy az onnan származó termékekre kedvezményes vámtételt határoznak meg az érintett országok az egymás közötti kereskedelemben.² A kedvezmény mértéke nyilvánvalóan annál nagyobb, minél magasabbak a régió országaiiban a Világkereskedelmi Szervezetnél (WTO) bejelentett, a legnagyobb kedvezményes elbánás (mfN) alapján meghatározott (Magyarországon a Kereskedelmi Vámtarifa II. hasábjában található) vámtételek, amelyeket a preferenciát nem élvező országokból importált áruk esetében alkalmaznak.

A regionális szabad kereskedelmi megállapodások érthetően a helyben (az adott régióban) található nyersanyag-felhasználást és a feldolgozási kapacitások kihasználását célozzák meg, és a kumulációs rendelkezések a szerződő felek együttműködését ösztönzik. Természetesen a szabad kereskedelmi megállapodások által lefedett területen is előfordulhatnak párhuzamos kapacitások, ahol versenyhelyzet alakul ki az érintett termék előállítói között. Ebben az esetben olyan tényezők dönthetik el azt, hogy melyik gyártó kapja a megrendelést, mint például az előállítás költségessége, a felhasznált nyersanyag, illetve az előállított késztermék minősége, a földrajzi távolság.

Az európai országok gyakran szembesülnek azzal, hogy a multinacionális vállalatok úgy döntenek, hogy termelési kapacitásukat vagy annak egy részét áttelepítik Délkelet-Ázsiába. Az érintett cégeknek egy ilyen döntés meghozatala előtt célszerű azonban föl-mélniük azt, hogy például a távol-keleti olcsó munkaerő igénybevétele következtében elért nyereség hogyan viszonyul ahhoz a megtakarításhoz, amelyet egy szabad kereskedelmi megállapodás által biztosított kedvezményes vámtétel és a felvevő piac földrajzi közelsége miatt megtakarított fuvar költség és biztosítás együttesen jelent. A nagyobb nemzetközi vállalatok egy ilyen döntés meghozatala előtt érthetően megpróbálnak nyomást gyakorolni az érintett országok kormányzati szerveire annak érdekében, hogy ott egyedi kedvezményeket kapjanak. A leghatásosabb érvük, hogy a termelési folyamat másik országba történő áttelepítése következtében hány munkavállaló munkahelye szűnik meg. Azonban a helyi foglalkoztatottság szempontjából egyáltalán nem mellékes, hogy milyen termelési ágak döntenek, elsősorban költség szempontok figyelembevételé-

² *Krishna, K. – Krueger, A. O.* [1995]: „Implementing Free Trade Areas Rules of Origin and Hidden Protection” in A. Deardorff, J. Levinsohn and R. Stern (Eds), *New Directions in Trade Theory*. Safeguard Ann Arbor: University of Michigan Press.

vel és a nagyobb nyereség reményében, az érintett országok elhagyása mellett. A fejlett országok elsősorban a kreatív munkavégzést igénylő termelési ágak megtartásában érdekeltek, ahol az áttelepítés nem oldható meg egyszerűen, hiszen az összetett munkafolyamatok elsajátítása hosszú időt vesz igénybe, és a munkaerő képzettségében jelentkező hiányosságok a késztermék minőségét ronthatják, a minőség pedig a termék értékesítési lehetőségeit. Az alacsonyabb képzettséget igénylő munkafolyamatoknál (fizikai vagy betanított munka) mindig fennáll annak a veszélye, hogy a gyártó olcsóbb munkaerőt talál más országokban, és a magasabb profit vagy a versenyben való fennmaradás érdekében szükségszerűen változtatásra kényszerül.

Hogyan segíthetik a származási előírások a helyi foglalkoztatottság magasabb szintjének biztosítását és a rendelkezésre álló termelési kapacitások kihasználását? A válasz nagyon egyszerű és kézenfekvő. A származó státus elnyerését és az ahhoz kapcsolódó kedvezmények igénybevételét olyan feltételekhez kell kötni, amelyek az összetettebb munkafolyamatok alkalmazását támogatják akár a felhasználásra kerülő nyersanyagok, akár az előállításra kerülő késztermék esetében. Ahhoz azonban, hogy ilyen módon beavatkozzunk a gazdasági folyamatokba, alapvető követelmény a rendelkezésre álló források és kapacitások pontos felmérése, illetve a termelési folyamatokban bekövetkező változások előrejelzése. Ez különösen a kis- és középvállalkozások esetében jelent különösen nehéz feladatot. A származási szabályokon keresztül olyan jellegű beavatkozás a gazdasági folyamatokba, amely valótlan vagy téves adatokon alapul, sokat árthat az egyébként működőképes vállalkozásoknak, a legrosszabb esetben azokat életképtelenné teheti. Ezért érthető az a dilemma, amely egy-egy szabály módosításakor felmerül, hisz a legtöbb esetben különféle gazdasági érdekek ütköznek az érintett területen, és a szabályok változtatását kezdeményező (Kereskedelmi Kamara vagy más érdekvédelmi szerv) nem biztos, hogy rendelkezik a szükséges információval, különösen egy több országot magába foglaló régióra vonatkozóan. Az Európai Unió tagországaiban a kereskedelmi kamarák hatékonyan tudják képviselni a gazdálkodók érdekeit, és aktívan részt vesznek a származási szabályok kialakításában. Magyarországon nem érzékelhető a hazai kis- és középvállalkozások megfelelő képviselete és érdekvédelme a szabad kereskedelmi megállapodások származási szabályainak kialakításakor a változtatások kezdeményezése és naprakész információk hiányában. A multinacionális vállalatok az érdekvédelmi szervek bevonása nélkül is képesek ezen a területen is keresztülvinni a számukra kedvező szabályozás kialakítását. A kis- és középvállalkozások azonban egyenként nem tudnak hatékonyan föllépni érdekeik védelmében, ezért a származási szabályokat és azok hatásait jól ismerő, a többség érdekeit képviselő közvetítőkre lenne szükség, valamint egy olyan szemléletváltozásra, amely ezeknek a cégeknek az érdekképviseletét a nemzetgazdaság szempontjából nem tekinti marginálisnak. A nyugat-európai kis- és középvállalkozások kedvezőbb helyzetben vannak ebben a tekintetben, mert ott már kialakult érdekegyeztetési rendszer működik, és az Európai Bizottság hatékonyabban tud föllépni a különféle nemzetközi szervezetekben. A kérdés az, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozáskor be tudunk-e automatikusan illeszkedni ebbe az érdekvédelmi rendszerbe, illetve érdekellentétek esetén a kifejezetten magyar érdekeket tudjuk-e érvényesíteni az Európai Bizottság különböző fórumain.

A gazdasági szempontból megfelelőnek ítélt származási előírások hatásait torzíthatja azok nem megfelelő alkalmazása, illetve a hatósági ellenőrzések elmulasztása. Az ellenőrzési módszerek kialakítása két szinten történik, nemzetközi szinten a hatóságok közötti együttműködést szabályozva és nemzeti szinten a helyi sajátosságok figyelembevételével. Ennek a kérdésnek az elemzése azonban már nem tartozik a cikkben kifejtett témakörhöz.