

A KOPINT-DATORG Konjunktúra Kutatási Alapítvány folyóirata

Gács János, a szerkesztőbizottság elnöke
MTA Közgazdaságtudományi Intézet

Antal László

Magyar Külkereskedelmi Bank Nyrt.

Bruszt László

European University Institute (Firenze)

Csaba László

Közép-Európai Egyetem, Debreceni Egyetem,
Budapesti Corvinus Egyetem

Csáki György

Általános Vállalkozási Főiskola

Halpern László

MTA Közgazdaságtudományi Intézet, CEPR

Horváth Gyula

MTA Regionális Kutatások Központja

Julius Horvath

Közép-Európai Egyetem

Kapás Judit

Debreceni Egyetem

Karsai Gábor

GKI Gazdaságkutató Zrt.

Köves András

KOPINT-TÁRKI Zrt.

Laki Mihály

MTA Közgazdaságtudományi Intézet

Oblath Gábor

Magyar Nemzeti Bank

Palócz Éva

KOPINT-TÁRKI Zrt.

Pete Péter

Budapesti Corvinus Egyetem

Rába András

a Külgazdaság volt főszerkesztője

Richter Sándor

Bécsi Nemzetközi Gazdaságkutató Intézet (WIIW)

Schweitzer Iván

a Külgazdaság volt főszerkesztője

Szalavetz Andrea

MTA Világgazdasági Kutatóintézet

Tóth István György

TÁRKI Zrt.

Várhegyi Éva

Pénzügykutató Zrt.

A SZERKESZTŐSÉG: Ádám Zoltán (főszerkesztő), Landau Edit (rovatvezető),
Rózsás Erika (szerkesztőségi titkár).

KÜLSŐ MUNKATÁRSÁK: Csaba László, dr. Juhász Jánosné (Jogi melléklet),
Siklósi Ágnes (korrektor), Vince Péter.

A folyóirat példányonként megvásárolható:

Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Könyvesbolt: V. Nádor u. 9.,
Aula Könyvesbolt: IX. Közraktár u. 2/b,
Osiris Könyvesbolt: V. Veres Pálné u. 4–6.,
és a szerkesztőségben: VIII. Csokonai u. 6.

A Magyar Közgazdasági Társaság tagjai számára a szerkesztőség
előfizetés esetén 33 százalék kedvezményt ad.

A szerkesztőség címe: 1112 Budapest, Budaörsi út 45.

Telefon: 309-2642, 309-2695

E-mail cím: kulgzadasag@kopint-tarki.hu

a KOPINT-DATORG Konjunktúra Kutatási Alapítvány,

Külgazdaság honlapja:

<http://telnet.datanet.hu/~kopint/05.html>

Tisztelt (jövendő) Szerzőink!
Kérjük, hogy kézírataikat a következőket szem előtt tartva nyújtsák be!

Folyóiratunkban a tanulmányok átlagos hossza 1 ív (40 000 leütés szóközzel), ettől ±30 százaléknál jobban lehetőleg ne térjenek el. (A cikk méretét a Word for Windows programokban a Fájl/Adatlap/Statistika mezőben lehet ellenőrizni.)

A cikkek elé minden esetben a tanulmány főbb állításait tartalmazó (körülbelül 800–1000 karakteres) összefoglalót kérünk. (Angolul is, a cikk címét is beleértve.)

Az összefoglalóhoz tartozó csillagos lábjegyzet tartalmazza a tanulmány elkészítésével kapcsolatos információkat és a köszönetnyilvánításokat. Utána következik a szerző foglalkozása (esetleg beosztása, munkahelye és e-mail címe).

Az összefoglalót követően kérjük megjelölni a tanulmány jel-kódját. Az alábbi internetcímről kell kikeresni a JEL-kódot: <http://www.aeaweb.org/journal/elclasn.html#z1head>

A tanulmány végén szerepel az irodalomjegyzék, a hivatkozott szerzők teljes nevével (külföldiek esetében elég a keresztnév monogramja), a megjelenés évszámával, a mű pontos címével, kiadójával, kiadási helyével, illetve a folyóirat pontos címével, évszámával, kötetszámával, a megjelenés hónapjával és oldalszámmal.

A szövegben elegendő a vezetéknevvel, évszámmal és oldalszámmal hivatkozni. Szó szerinti hivatkozás esetében az oldalszám feltüntetése elengedhetetlen.

Az irodalomjegyzék formája a következő: *Porter, M.* [1990]: *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press, New York. • *Illetve: Hunya Gábor – Sass Magdolna* [2006]: *Nyer-e Magyarország a termeléskihelyezéssel? Külgazdaság*, L. évf., 2. szám, 33–53. o.

Kérjük, hogy a táblázatokat és az ábrákat folyamatosan számozzák végig a cikk egészén (vagyis a sorszámozás az új alfejezetekben és alpontokban ne kezdődjön újra).

Minden táblázathoz és ábrához címet kérünk. A táblázatokban szereplő mennyiségi értékek mértékegységét fel kell tüntetni. A táblázatokat a Word program táblázatszerkesztőjével kérjük elkészíteni. Az ábrához háttér fájlt (lehetőleg Excelben) kérünk mellékelni.

A táblázatbeli és ábrabeli megjegyzéseket és az adatok forrását közvetlenül a táblázat, illetve az ábra alatt helyezték el.

A képleteket a jobb oldalon, zárójelben, folyamatosan kérjük számozni (tehát az egyes alfejezetekben ne kezdődjön újra a számozás).

A cikkeket e-mailen, floppy vagy CD-n kérjük eljuttatni a szerkesztőségbe Word for Windows formátumú változatban.

Köszönettel: a *Külgazdaság* szerkesztősége

A szerkesztésért felel: Ádám Zoltán. A szerkesztőség címe: 1112 Budapest, Budaörsi út 45., Telefon: 309-2642, 309-2695. E-mail cím: kulgzdasag@kopint-tarki.hu. Kiadja a Kopint-Datorg Konjunktúra Kutatási Alapítvány, 1081 Budapest, Csokonai u. 6. A kiadásért felel: Palócz Éva, a Kuratórium elnöke. Előfizetésben terjeszti a Magyar Posta Rt. Üzleti és Logisztikai Központ (ÜLK). Előfizetés: Budapesten a Posta-igazgatóság kerületi ügyfélszolgálati irodáinál, a hírlapkézbesítőknél és a Hírlapelőfizetési Irodában (HELIR) Budapest, VIII. Orczy tér 1. Levélcím: HELIR 1900, e-mail: hirlapelofizetes@posta.hu. Vidéken a postáknál és a kézbesítőknél. Külföldön terjeszti a Batthyány Kultúr-Press Kft. 1014 Budapest, Szentháromság tér 6. Tel.: 201-8891, e-mail: batthyany@kultur-press.hu. Előfizetési díj 1 évre: 9000 Ft, félévre 4500 Ft, egyes szám ára 750 Ft.

Megjelenik havonta. HU ISSN 0324-4202

Tördelés: Király és Társai Kkt.
Cégvezető: Király Ildikó

Készült az ETO-Print Nyomdaipari Kft.-ben
Felelős vezető: Balogh Mihály

TARTALOM

KÖRKÉRDÉS: A konvergenciaprogramon túl...	4
Válaszolnak: Antal László, Antalóczy Katalin, Bod Péter Ákos, Bondár Éva, Chikán Attila, Kalotay Kálmán, Kapás Judit, Karsai Gábor, Király Júlia, Petsching Mária Zita, Richter Sándor, Sass Magdolna	
CSABA László: Governance and Growth	42
EURÓPAI UNIÓ	
Rácz Margit: Az egységes belső piac fejlődésének sajátosságai és problémái 2003–2006 között	57
ÚJ KÖNYVEK	
Hogyan működik az integráció? (Becsky Róbert)	78
Brief Summary of the Articles	81
JOGI MELLÉKLET	
Dr. Raffai Katalin: A közrend a kereskedelmi választott bíraskodásban	1
Dr. Sükösd Péter: A gyógyszeriparban előforduló párhuzamos kereskedelem megítélése a közösségi esetjogon keresztül	13
ÚJ KÖNYVEK	
Olivier Torrès: Borháború (Dr. Osman Péter)	28
Vida Sándor: Az európai bíróság védjegyjogi gyakorlata (Vörös Imre)	31

Kedves Olvasóink!

Következő, várhatóan áprilisban megjelenő számunk a Külgazdaság tematikus kiadványaként, az OFA támogatásával, „Foglalkoztatáspolitikai és a nonprofit szervezetek. Tanulmányok a civil szféra átalakuló szerepvállalásáról az EU-csatlakozás után” címmel jelenik meg.

**A lap kiadását a
Gazdasági és Közlekedési Minisztérium
támogatja.**

Január–februári számunk

a Külgazdaság szokásos év eleji Körkérdésével indul. Ezúttal „A konvergenciaprogramon túl...” címmel arra kértük a válaszolókat, hogy a magyar gazdaság relatív helyzetéről fejtsek ki álláspontjukat kelet-közép-európai regionális összevetésben. Csaba László angol nyelvű tanulmánya a gazdasági versenyképesség, az új gazdaságföldrajz és a külföldi működőtőke-befektetések irodalmát elemezve a földrajzi adottságok, az intézményi környezet és a gazdasági növekedés interakcióját vizsgálja. Rácz Margit tanulmánya az Európai Unió egységes belső piacának fejlődését és sajátosságait veszi szemügyre az utóbbi évek nagyhatású uniós jelentéseiből kiindulva, a belső piaci irányelvek nemzeti átvételének alakulását elemezve. Számunkat az Európai Unió gazdaságáról szóló kötet recenziója zárja.

A szerkesztő

A 2007. február 7-én megalakult KOPINT-TÁRKI Konjunktúrakutató Intézet Zrt.-vel együtt a Külgazdaság szerkesztősége is elköltözött. Január-februári számunk ezért késéssel jelenik meg, amiért Olvasóink elnézését kérjük.

Címváltozás

Tisztelt Partnereink, Olvasóink, Szerzőink, kedves Barátunk!

A Külgazdaság szerkesztősége elköltözött.

Az új cím: 1112 Budapest, Budaörsi út 45.

Munkatársaink elérhetősége:

Ádám Zoltán, főszerkesztő telefonszáma: 309-2642
e-mail címe: zoltan.adam@kopint-tarki.hu

Landau Edit, rovatvezető telefonszáma: 309-2642
e-mail címe: edit.landau@kopint-tarki.hu

Rózsás Erika, szerkesztőségi titkár telefonszáma: 309-2695
e-mail címe: erika.rozsas@kopint-tarki.hu

Fax-szám: 309-2647

Külgazdaság szerkesztősége

Nagy örömünkre szolgál ugyanakkor, hogy első ízben jelentethetjük meg a *Külgazdaság* új szerkesztőbizottságának névsorát. A szerkesztőbizottság tagjainak köszönjük, hogy elfogadták a felkérést; munkájukhoz sok sikert kívánunk. Külön köszönjük *Gács János* szerkesztőbizottsági elnök fáradozását, akire különösen számítunk a lap megújítása során.

Körkérdés

A konvergenciaprogramon túl...

– I. rész

2006 őszén az államháztartás stabilizációja, az EU-nak benyújtott konvergencia-program teljesítése és a nagy elosztó rendszerek átalakítása állnak a közfigyelem középpontjában. 2007-es körkérdésünk ettől nem függetlenül, de az azonnali lépéskényszerből fakadó intézkedéseken túltekintve azt vizsgálja, hogy hogyan értékelhető Magyarországnak a többi kelet-közép-európai EU-tagállamhoz viszonyított relatív pozíciója. A gazdaságpolitikai vitákban gyakran elhangzó érv, hogy a kilencvenes évek második feléig a kelet-közép-európai reformfolyamat éllavasának számító Magyarország mára több szempontból is lemaradt a régióban található versenytársaihoz képest. Kérdés azonban, hogy ez a lemaradás mely területeken értelmezhető, melyeken igaz, és melyeken nem:

– *Van-e lemaradás a hazai vállalatok versenyképességében, az ország működőtökevonzó képességében, az oktatás és képzés területén, az egészségügy és a szociálpolitika szervezetében és működésében, vagy éppen a jogállami elvek érvényesülése, az átlátható és ellenőrizhető kormányzati működés szempontjából?*

– *Ha ilyen lemaradás van, illetve ha ez az utóbbi években következett be, akkor mindebből milyen következtetések vonhatók le a gazdaság- és társadalompolitikai reformok és intézkedések kívánatos irányát illetően?*

Antal László,

közgazdász, a Magyar Külkereskedelmi Bank Nyrt. elnöki tanácsadója

VERSENYKÉPESSÉG, REFORMOK, FELZÁRKÓZÁSI ESÉLYEK

1. Az ezredforduló után – mint ezt számtalan elemzés illusztrálta – a magyar gazdaság letért, méghozzá alaposan a fenntartható (finanszírozható) fejlődési pályáról. A folyamat – amely néhány erőtlen és éppen ezért sikertelen kitérés kísérlettel övezve egészen 2006-ig húzódott – kiinduló pontja az egyensúlyi követelményeket semmibe vevő mértéktelenül laza költségvetési politika volt. Egymást követték az osztogató, robusztus jólétnövelő intézkedések, feltehetően azért, hogy átütő társadalmi hatások legyen (legalábbis meghaladják a társadalom ingerküszöbét). Így az intézkedések mértéke, jövedelem-újraelosztó hatása eleve akkora, hogy még egy nálunk jóval erősebb gazdaságot is megrendítenének, függetlenül attól, hogy az azokban kifejezésre jutó cél megkérdőjelezhető-e vagy sem. A beavatkozások egyébként kivétel nélkül a fogyasztást növelték, így szóba sem jöhet, hogy azok a későbbiekben a kapacitások bővítése, új

munkahelyek teremtése vagy éppenséggel a technikai fejlődés gyorsítása nyomán helyreállíthatnák a megbomlott egyensúlyt. (A döntések jól ismertek: a 2000–2001. évi két-éves költségvetés, a minimálbérek ugrásszerű emelése, később adómentessé tétele, az eredeti formájában képtelenül nagyvonalú, inkább a jómódúakat támogató lakástámogatási szisztéma, a közalkalmazotti bérek frontális, 50 százalékos emelése, azt követően a transzferek gyors növelése, egyebek között a 13. havi nyugdíj bevezetése, a maximális áfakulcs 20 százalékra csökkentése, a tb-járulék sorozatos csökkentése és egy sor további, kisebb jelentőségű, de összeadó hatású intézkedés.)

Jól ismertek a folyamat velejárói is. A költségvetési hiány kordában tartására irányuló nyomás – különösen a 2002. évi „utókönyvelt” kiadásokkal tetézt államháztartási hiányt követően – egyre erősödött. Ezért a gyorsan lecserelődő gyenge pozíciójú pénzügyminiszterek feszített tervezésre, a csak a pillanatnyi hiány csökkentésére és az állami kötelezettségek növekvő hányadát évről évre maga előtt görgető „ügyes” könyvelésre, ugyanakkor kicsinyes – kis hozadékú, de irritáló – spórolós intézkedésekre kényszerültek.

Nem csoda, hogy ezek a pénzügyi tervek sorozatosan nem teljesültek. A konvergenciaprogram „holnaptól minden másképp lesz” jellegű korrekciója rituális szokássá vált, az eurózónához való csatlakozás időpontja pedig lépésről lépésre, ahogy a korábbi cél irrealitása nyilvánvalóvá vált, kitolódott. Körülbelül a karácsonyi vásár kezdetére menetrendszerűen kiderült, hogy az éves hiány nagyobb lesz a PM aktuális (az év folyamán amúgy is többször módosított) előrejelzésénél. Egyszerűbben, a gazdaságpolitika (vagy inkább a kormány) hitelessége elolvadt és a gazdaságpolitika-csinálás kommunikációs mutatvánnyá fajult. Az eseményeket részint az ígéretlicit logikája irányítja, részint az a megfontolás, hogy a költségvetés-elosztás terjedelmének (és diszkrecionalitásának) növelése szilárdítja a szereplőknek (itt elsősorban az önkormányzatoknak) a kormányzattól való függőségét, ellenőrizhetőségét. Az eredmény makrogazdasági indikátorokban kifejezve, 2006-ra a GDP-re vetítve: 10 százalékos államháztartási deficit, ebből 6 százalékos túllépő elsődleges hiány, a GDP 67,5 százalékára duzzadt bruttó államadósság és 7 százalékos folyó fizetésimérleg-hiány (ikerdeficit) lett. Ennél is súlyosabb következménye azonban a hiteltelenné válás, a gazdaságpolitika cselekvőképességével összefüggő bizalomvesztés és a gazdaság nagyobb sebezhetősége a külső sokkhatásokkal (vagy hazai gazdaságpolitikai baklövésekkel) szemben.

Az ezredforduló utáni gazdaságpolitika értékeléséhez még sok mindent hozzá kellene tenni (nem esett szó például a monetáris politikáról, a forintárfolyam nagyobb ingatlanságáról és sok más egyéb tényről). Azt azonban mindenképpen hangsúlyozni kell, hogy – ellentétben a kézenfekvő összehasonlításként kínákozó Bokros-programmal – egyfelől a mostani bajokban nem játszott szerepet objektív külső ok (a rendszerváltozással együtt járó transzformációs válság), vagyis a bajok okait kizárólag a hazai gazdaságpolitikában kell keresni. Másfelől ma nem állnak rendelkezésére olyan eszközök (vám-pótlék, durva meglepetés-infláció, forintleértékelés), amelyeket a gazdaságpolitika egy évtizeddel ezelőtt sikerrel vetett be a veszélyes trendek megtörése érdekében. Szerencsére ma a baj is sokkal kisebb.

2. Az egyensúly megbomlása, ha csak időleges és nem különösebben súlyos, akkor bocsánatos bűn, nem ad okot aggodalomra: a piacgazdaság immunrendszere (esetleg kisebb állami és/vagy monetáris korrekciókkal) hamarosan leküzdí. Ha azonban az egyensúlyhiány tartós és mélyülő, akkor dilettantizmus arra hivatkozni, hogy „előremenekülve, ösztönző adócsökkentéssel, ugrásszerűen fellendítve a növekedést, a bajok áldozatok vállalása nélkül kinövelhető?”. (Nálunk, de gondolom másutt is, a politikusok szeretik azt hirdetni, amit a közvélemény hallani szeretne, a szakértők egy nem elhanyagolható része pedig gátlásoktól szintén kevéssé zavartatva azt kommunikálni, amit az

általuk támogatott politikusok szeretnék hallani.) Az adópolitika – ma aktuálisan a flat rate bevezetése – nem csodafegyver. A Laffer-görbe – az adókulcs érzékelhető csökkentése ugrásszerűen növeli az adófizetési hajlandóságot – jól kommunikálható, de sajnos nem működik. Így az egyensúly tartós megbomlásának (a visszatérően emlegetett hitelességvesztés mellett) legalább két nehezen leküzdhető következménye van: a *versenyképesség gyengülése* és a stabilizációval járó *átmeneti növekedésslassulás*.

A magyar versenyképesség és még inkább Magyarország relatív pozíciója az újonnan EU-hoz csatlakozott országok között 2000 óta, 2000–2003 között valóban látványosan romlott, amikor a bérek emelkedése durván meghaladta a termelékenységét. Azóta az olló további kinyílását sikerült ugyan megállítani, de visszazárni nem. A 2000–2006-os periódusban Magyarországon az egy keresőre jutó GDP 26,5 százalékkal nőtt, ezzel szemben az egy foglalkoztatottra jutó munkaerőköltségek reálértéken 38 százalékkal emelkedtek. A különbség drágítja a hazai termelést, rontja az exportot, erősíti a hozzánk irányuló import pozícióit, és nem előnyös az ország tőkevonzó képessége szempontjából sem. (Ez a tény talán a legkézenfekvőbb magyarázata annak, hogy miért nem lehet előremenekülve komoly egyensúlyhiányt felszámolni.) A bérek-termelékenység közötti olló összezárása még előttünk álló feladat (vagy inkább kényszer), amely 2007–2008-ban, a nadrágszűj-összehúzás éveiben, amikor a termelékenység-növekedés üteme menthetetlenül leesik, meg fogja keseríteni az életünket.

Mindehhez hozzá kell tenni, hogy a valóban leromlott versenyképességünk messze nem olyan katasztrófális, mint ahogy néhány teátrális megfogalmazásra hajlamos közgazdász szokta a média figyelmének felkeltése érdekében a helyzetet jellemezni. (Erős túlzás volt a 90-es évek végén Magyarországot az EU-hoz csatlakozni készülő konvoja szorítóhajtójának nevezni, ugyanúgy, mint ma a sor végén kullogó reménytelenül leszakadtnak minősíteni.) Az évente rendszeresen készülő, sok országra kiterjedt és több komponens (részben szubjektív) súlyozásán alapuló versenyképességi rangsorok tanúsága szerint Magyarország pozíciója az újonnan csatlakozó országok között nagyjából az átlagosnak és az EU-15 átlagánál valamivel gyengébbnek felel meg [itt konkrétan az ún. növekedési versenyképességi indexről (GCI) van szó]. Egy másik felmérés szerint 2000–2005 között Magyarország 27 európai ország között stagnáló pozíciót foglalt el. Ez nem lelkesítő: ugyanebben az időszakban Csehország és Szlovákia 5-5 hellyel ugrott előre. Az átlagos – illetve kelet-európai összehasonlításban lassan lecsúszó – versenyképességi pozíció egyenetlen teljesítményt takar: a felmérés szerint az üzleti környezet, a technológiai színvonal és a közintézmények teljesítménye valamivel jobb, viszont a makrogazdasági feltételek, a vállalkozások irányítása rosszabb. (Ezeket a tényezőket alindexek fejezik ki, amelyek súlyozása adja a rangsorolások alapjául szolgáló versenyképességi indexet.) A képet tovább tarkítja, hogy a szegény régiók leszakadása növekszik, miközben a vásárlóerő-paritáson számított bruttó hazai termék (az EU-t 100-nak véve most 58 százalék) a gazdaság egészének gyors felzárkózásáról tanúskodik. Alacsonyak nálunk a K+F ráfordítások (ezen belül ijesztően alacsonyak a vállalatiak).¹

Összefoglalva a különböző versenyképességi indexek, rangsorok soktényezős (részben kérdőíves felméréseken és az azokat készítőik súlyozásán alapuló, tehát szubjektivitástól sem mentes) keresztmetszeti összehasonlítások, amelyek célja a jövőbeli fejlődő-képességet befolyásoló tényezők feltérképezése. Ami Magyarországot illeti, az ország versenyképessége kétségkívül romlott, de ma még semmi esetre sem jóvátehetetlen

¹ A hivatkozott felmérések és jelzett általános tendenciák:
– a GKI Rt. Versenyképességi Évkönyv 2006. c. kiadványából,
– a GKI Rt. 2006. évi 4. számú előrejelzéséből, valamint
– a Gazdaságfejlesztési operatív programból (2006. október)
származnak.

mértékben. Ami igazán aggasztó, hogy az elmúlt évek tendenciáit előrevetítve – különösen, ha a világgazdasági konjunktúra rosszul alakul és a nemzetközi tőkepiacot ma jellemző kockázati tőkebefektetési éhség megszűnik, ráadásul, ha saját gazdaságpolitikai alkalmazkodóképességünket bénító tényezők fennmaradnak –, a jövőben is versenyképességünk további gyengülésére, kelet-európai riválisainkkal szemben további leértékelődésünkre számíthatunk. Különösen akkor, ha a korábban sajátos előnyünknek számító politikai stabilitás megszűnése tartósan bizonyul.

3. A szereplők viselkedését, működési feltételeit alapjaiban változtatni szándékozó reformokra általában nem akkor kerül sor, amikor a feltételek ehhez ideálisak lennének. A politikai elit kivételes helyzetektől eltekintve ilyen soha nem jól belátható következményekkel járó változásokra csak akkor szánja el magát, ha a kialakult rendszer működőképességének megrendülése naponta ismétlődő jelenségekben tükröződő, kollektíven felismert tény. A 2006 nyarán bevezetett Új Egyensúly program az EU kritériumainak megfelelő, az újraválasztott koalíció által tudatosan előre elhatározott, a korábban követett gyakorlathoz képest cezúrát jelző hároméves fiskális kiigazítási program volt. A kiigazítás, vagyis a jövedelemelosztás makroarányainak változtatása és a költségvetési deficit leépítésének üteme törvényszerű volt, ellenben a rendszer logikáját érintő reformelképzelések csak óvatosan és homályosan jelentkeztek benne. (Nem állítom persze, hogy a kiigazítási program készítői nem terveztek reformokat, de óvatosan, az ellenállás irányait kitapogatva gondolták ezeket belopni a gyakorlatba. A gyors cselekvés kényszerét még akár néhány hónappal korábban sem érzékelték és hiányzott a konszenzuseresés képessége is.

Időközben azonban néhány kínos meglepetés érte a piac (inkluzív a nemzetközi tőkepiac) szereplőit, a közvéleményt, még a bennfentesnek számító szakértőket és talán a gazdaságpolitikusokat is. Először még 2006 nyarán a pénzügyminiszter bejelentette, hogy az államháztartás hiánya a bruttó hazai termék mintegy 2 százalékával meg fogja haladni a néhány héttel korábban a kormány által prognosztizáltat, elérve a GDP 10 százalékát is, és még jóval magasabb lenne, ha a robosztus (350 milliárd forint nagyságrendű) azonnali megszorító intézkedésekre nem kerülne sor. Bár a bejelentett magasabb hiány részben valóban elszámolástechnikai okokkal indokolható (például: autópálya-építéssel kapcsolatos PPP-konstrukciók), azaz a kormány kénytelen volt a korábban is fennálló hiánynövelő tényezők tetemes részét explicitté tenni, kétségtelen, hogy ez a döntés egyúttal annak a beismerése volt, hogy legalább a GDP 1 százalékával magasabb lesz a tényleges államháztartási hiány is. Ez tovább rombolta a kormány cselekvőképességébe vetett, amúgy is megsappant bizalmat, egyszersmind megemelte az elkerülhetetlenül szükséges megszorítások minimumát is.

A második kellemetlen meglepetés az volt, hogy a megkésétt, de most már valóban extrakemény megszorítások nyomán a politikusok és a szakértők nagyobb részének várakozásaival ellentétben a piac nem nyugodott meg. Mi több, a forint gyengült, kifejezve az elégedetlenséget az inkább átmeneti javulást ígérő, elsősorban bevételnövelő intézkedéseken alapuló kiigazítás és a reform-hezitálás prolongálása miatt. Hasonlóképpen vélekedett az EU pénzügyi biztosa, valamint a nemzetközi pénzügyi intézmények vezető szakértői és a vezető rating (hitelminősítő) cégek is. A harmadik hidegzuhany, amivel itt nem foglalkozom, a politikai stabilitás megrendülése volt.

Az így kialakult helyzet akár szerencsésnek is mondható. A kormány a konvergenciaprogram szorongató határidejével a háta mögött most arra kényszerült, hogy megszorító csomagját most nem gyorsabb deficitleépítéshez vezet, de az elért eredményeket tartóssá tevő (de legalábbis ezt szavahihetően ígérő) reformprogrammá szélesítse ki, olyanná, amely az államháztartás csaknem valamennyi lényeges területére kiterjed. Az időközben elkészült és Brüsszel által októberben elfogadott, sokadszor aktualizált

konvergenciaprogram már ezt a váltást (fordulatot?) tükrözi.² Sok év után valóban szakít a feszített pénzügyi tervezés évről évre egyre rombolóbb hatásúnak bizonyult gyakorlataival. (Inkább az ellenkezője, az óvatosság, a belső tartalékképzés jellemzi.) A reform-elképzelésekről nemcsak nagy általánosságban beszél, hanem konkrét lépéseket sorol fel, amelyek egy része már a 2007. évi költségvetésben is megjelenik, illetve törvények formáját ölti. (További, ugyancsak konkrétan megfogalmazott javaslatoknál kötelezettséget vállal, hogy igen rövid határidőn belül dülőre viszik a még tisztázatlan kérdéseket, de most nem azt, hogy a körvonalazott irányváltásra sor kerül-e vagy sem.) Áttörés mutatkozik a hosszú ideje dédelgetett, de ez ideig kudarcot vallott egészségügyi reformban és a gyökeres változások palettája kibővült a nyugdíjreformmal. Valami történik a legalább két évtizede újra és újra felmelegített, de mind ez ideig kudarcos MÁV-reform ügyében is. A központi kormányzati szervek racionalizálása az állam működési költségeinek leszorítása jegyében már folyamatban van. A nagyságrendjénél fogva jelentős gázár-támogatási rendszer a kialakult jövedelmi pozíciók védelme helyett valóban a rászorultsági elv érvényesítését próbálja közelíteni. Eközben az önkormányzati rendszer átalakításában nem sikerült áttörést elérni és abban sem vagyok biztos, hogy a közoktatási és felsőoktatási rendszerben megkezdett, illetve kilátásba helyezett változások valóban elérik-e a kívánt célt.

4. Instabil helyzetben van a gazdaság (két-három éven át biztosan abban is marad) és kényszerpályán a gazdaságpolitika. Magabiztos jóslatokra nem vállalkozom. Amiben biztos vagyok, az mindössze annyi, hogy a kialakult pozíciók, a status quo feltétlen megőrzésére alkalmas bénító hatású, sok tekintetben a régmúlt céhes viszonyokra emlékeztető (a fogyasztók érdekeit egy zárt és limitált termelői kör érdekeinek alárendelő) erős érdekköalicciók domináns alkupozíciója egy pillanatra megrendült. A már megkezdődött (nem csak ígérgetett) változások megbontják a jelenlegi rendszer logikáját, érdemben változtatják a gazdaság szereplőinek motivációját és az intézményi rendszer működését. Ezért nem hinném, hogy jogos lenne pótcselekvésnek, evickelésnek minősíteni a napirenden lévő programokat. Meg vagyok győződve arról, hogy a változások általános irányvonala, a verseny szerepének növelése egyszersmind az öngondoskodásé is, továbbá a költségvetési korlát keményítése és a rászorultság terepének egyértelműbb körülhatárolása (a társadalmi preferenciák kevesebb holtehervesztéssel járó érvényesítése) helyes, sőt elkerülhetetlen. (Ez a meggyőződés persze értékválasztás és nem egy megfellebbezhetetlen optimum.) Más út nincs, ha a gazdaságot valahogy vissza akarjuk manőverezni a hosszú távon fenntartható (finanszírozható) pályára. Biztos vagyok abban is, bár erre nincs egzakt mérce, hogy a konvergenciaprogramban szereplőnél lényegesen nagyobb kiadáscsökkentést reálisan nemigen lehet keresztülvinni. (2006–2009 között – amikor a változások zöme lezajlik – a program szerint az állami kiadások a bruttó hazai termék 5,4 százalékával, a kamatköltségek nélkül számított elsődleges kiadások a GDP 7 százalékával csökkennek. Ugyanilyen mértékben javul az elsődleges egyenleg is. A vonatkozó nemzetközi tapasztalatok szerint ennél ambiciózusabb programok aligha születtek.)

Ellenben arról sajnos már egyáltalán nem vagyok meggyőződve, hogy – elfogadva a programok közbülső, egy fokkal már konkrétabb céljait is, mint amilyen például: az egészségügyben a több-biztosítós modell – a körvonalazódó konkrét javaslatok az adott korlátozó feltételek mellett valóban kielértek. (Ezt az általam közelebről ismert részreformprogramok alapján vélelmezem.) Nem hinném, ami időről időre elhangzik,

² A Pénzügyminiszterek Tanácsa (Ecofin) a magyar kormány 2006 szeptemberében benyújtott programját elfogadta, de nem fenntartásoktól mentesen. Az országot a hosszú távú fenntarthatóság tekintetében nagy kockázatúnak minősítette, és éppen ezért kérte, hogy a kormány a továbbiakban rendszeresen – első ízben 2006 decemberében, utána 2007 tavaszán – számoljon be a reformprogram végrehajtását szolgáló konkrét döntésekről.

hogy a reformprogramok a fiókban hevernek, csak elő kell venni őket. Amit a fiókban találni lehetett, az rendszerint egy-egy vízió, nem pedig megvalósíthatósági tanulmány a szükséges intézményi változásokkal, beiktatott átmeneti megoldásokkal, az érintkező területekre (például: adórendszerre) vonatkozó kereszthatásokkal. Így most nincs más hátra, mint az erőltetett menet, olykor improvizációkkal és ennek velejárójaként a kisebb-nagyobb melléfogásokkal. (Ezek menthetetlenül arra lesznek érvek, hogy a reform végiggondolatlan volt.)

Reformokra általában nem akkor kerül sor, amikor erre a feltételek a legkedvezőbbek, hanem csak akkor, ha már nagy baj van, amikor lépten-nyomon kiderül, hogy a működő rendszer már életképtelen, vagy legalábbis erősek a romboló, veszteségteremtő hatásai. Ha nem így van, akkor a döntéshozók (vagy személytelenebbül a politika) oldalról nincs reformkereslet és az esetleges felvetések bekerülnek a további mérlegelést, gondos hatástanulmányokat igénylő stratégiai kérdések szellemi friziderjébe. Ez ma sincs másképp. Éppen ezért kár tagadni, hogy a reformintézkedések most is megszorító intézkedésekkel párosulnak.

Végül is, most valami kétségtelenül megkezdődött, de nem hinném, hogy ez a folyamat elérte azt a kritikus sebességét, amikor már visszafordíthatatlanná válik. Az első erőpróbát, ez volt a 2007-es költségvetés, sikerült ugyan kiállni. Az ilyenkor elkerülhetetlen alkudozások során kevesebb visszalépésre került sor a szokásosnál, de nincs garancia arra, hogy ez a jövőben így is marad és a pénzügyi kormányzat – a néhány küldetéstudattal bíró reform-gazdaságpolitikussal szövetkezve – továbbra is képes lesz ellenállni a fiskális korlátokat áttörni és a kivételeket szaporítani próbáló, a reformprogramokat felőrölni igyekvő meg-megújuló törekvéseknek. Majd meglátjuk.

Antalóczy Katalin,

a Pénzügykutató Zrt. tudományos főmunkatársa

A *Külgazdaság* idei, komplex körkérdésére adott válaszom kiindulópontja szűkebb kutatási területem, a közvetlen külföldi tőkebefektetések alakulása. A „Lemaradtunk-e a működőtőke-befektetések vonzásában legfontosabb versenytársainkhoz, a kelet-közép-európai EU-tagországokhoz képest?” felvetésre adott felelet ugyanakkor lehetőséget ad arra, hogy némileg tágabban, nemzetközi versenyképességünk alakulásáról is írjak.

Kiindulásként érdemes megnézni, hogy mit mutatnak a statisztikai adatok.

2005 végén – ez az utolsó év, amelyre nemzetközileg összehasonlítható számok rendelkezésre állnak – a Magyarországon befektetett működő tőke állománya 61,2 milliárd dollár volt. Ezzel hazánk a nyolc kelet-közép-európai EU-tagország rangsorában a második helyet foglalta el Lengyelország után, a befektetések közel egynegyedét birtokolva. 2000-hez képest pozíciónk alig változott: a rangsorban akkor is a másodikak voltunk, s részesedésünk a befektetésekből alig több mint 1 százalékponttal volt magasabb. Ebben az időszakban két ország javított jelentősen működőtőke-vonzó képességén, Észtország és Szlovákia. Az egy főre vetített állomány sorrendjében ez már okozott némi változást. A balti ország átvette a vezetést Magyarországtól, Csehország a harmadik helyre csúszott. A visegrádi országok között azonban hazánk továbbra is tartja első helyét, a második Csehország kissé távolodott is tőlünk, a harmadik helyre feljött Szlovákiában pedig még mindig a magyarnak kevesebb mint a fele az egy főre vetített külföldi befektetések értéke. Tőkevonzó-képességünk összességében tehát a régióban 2005 végéig stabil maradt, első helyünk nem került veszélybe.

Milyen folyamatok jellemezték ebben az időszakban a hazai tőkebeáramlást?

Magyarországra a tömeges privatizáció lezárulásától (1998) az EU-hoz történt csatlakozásig (2003) eltelt hat évben évente átlagosan 3 milliárd eurónyi közvetlen külföldi befektetés érkezett. Ezen belül az egyéb tőkemozgások (jellemzően a tulajdonosi hitelek) egyenlege természetéből adódóan erőteljes hullámozást mutatott évről évre. Az első sorban az új befektetéseket tartalmazó részvény és egyéb tulajdonosi részesedés csökkenő tendenciát jelzett, míg az újrabefektetett jövedelem értéke növekvő trendet mutatott. Ezekben az években tehát Magyarország relatív pozícióját a már nálunk működő külföldi részvételű cégek újrabefektetéseivel tudta megőrizni.

Az EU-csatlakozás évében a külföldi működőtőke-beáramlás megugrott – közelítve a 4 milliárd eurót –, a növekedés motorját ekkor is az újrabefektetések képezték. 2005-ben a beáramlás minden idők legnagyobb értékére (több mint 5,5 milliárd euróra) jelentősen tovább nőtt, s a részvény és tulajdonosi részesedés formájában beérkezett külföldi tőke megközelítette az 1995-ös 3,5 milliárd eurót. Ahogy akkor is, úgy 2005-ben is nagyprivatizáció (a Budapest Airport 1,8 milliárdos eladása) állt a magas összeg mögött, de ebben az évben némileg az új, zöldmezős beruházások értéke is emelkedett.

2005 végéig tehát a statisztikai adatok szerint relatív tőkevonzási képességünk szűkebb régiókban, a visegrádi országok között nem romlott, s tágabban, a közép-kelet-európai EU-tagországok viszonylatában sem változott lényegesen.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy minden rendben van, s akár középtávon is megőrizhetjük ezt a pozíciókat. A hazai tőkebeáramlásra vonatkozó részletesebb adatok – összekapcsolva a globális és régiókban már tapasztalható, illetve várható folyamatokkal, valamint néhány hazai gazdasági jelzőszámmal – előrevetítik a várható problémákat és mutatják a szükséges teendőket is.

Láthattuk: a hazai tőkebeáramlási statisztikák tendenciaszerűen egyértelműen azt mutatják, hogy elsősorban a már nálunk működő külföldi vállalatok befektetései (akár visszaforgatott profit, akár tulajdonosi hitel formájában) teszik ki a külföldi működőtőke-befektetések meghatározó hányadát. Az új befektetések vonzásában lemaradtunk. Ebben részben a privatizáció – versenytársainkhoz képest – korábbi indulása és a kínálat összezsugorodása játszik szerepet, de nemcsak ez. Az utóbbi években számos zöldmezős befektetésért folytatott küzdelemben is alulmaradtunk. Azon a pályán, ahol korábban az élen futottunk (viszonylag alacsony bérekre, képzett munkaerőre épülő feldolgozóipari beruházások), a verseny egyre erősödik. A termelés Kínába, Indiába helyeződése globálisan folytatódik. Régiókban pedig Románia és Bulgária uniós taggá válásával két újabb erős – alacsonyabb bérekkel, privatizációs kínálattal, telítetlenebb belső piaccal rendelkező – vetélytárs jelent meg.

Hallani néha olyan véleményyt, hogy Magyarország „megtelt”, újabb nagy zöldmezős befektetések számára nincs hely. Ha azonban megvizsgáljuk a külföldi beruházások regionális elhelyezkedését, ennek változását az elmúlt években, akkor érdekes kép bontakozik ki. A kilencvenes évek közepén és 10 évvel később is ugyanaz a három nagyrégió (Közép-Magyarország, Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl) rendelkezett az összes befektetett tőke 86 százalékával. E nagyrégiók között, illetve ezeken belül azonban jelentős átrendeződés történt. Közép-Magyarország súlya számottevően visszaesett (elsősorban Budapest aránycsökkenése miatt), a Nyugat-Dunántúli erőteljesebben, Közép-Dunántúli pedig kisebb mértékben nőtt. A Nyugat-Dunántúli régióban Győr-Moson-Sopron külföldi működőtőke-befektetésben elfoglalt aránya rendkívül erőteljesen nőtt, Zala részesedése ugyanakkor töredékére esett vissza. 0,4 százalékos részaránya az összes befektetett külföldi tőkében, s a megyék rangsorában (Nógráddal holtversenyben) elfoglalt utolsó helye szemléletes cáfolata a Duna mentén kettészakadt ország még ma is emlegetett hipotézisének. A lemaradt négy nagyrégió közötti, illetve a régiókon belüli viszonyok is változtak. A legfeltűnőbb a déli országrész eleve alacsony részesedé-

sének további visszaesése. Az északi területek javítottak pozíciójukon – egyértelműen az M3-as autópálya vonalában Heves és Borsod-Abaúj-Zemplén megye. A 2000-es évek közepére a működőtőke-befektetések regionális elhelyezkedésében határozottan kirajzolódott egy észak–déli kettészakadás. A külföldi beruházások egyenlőtlen területi elhelyezkedése erőteljes gazdasági fejlettségbeli különbségeket is okoz (egy főre jutó GDP, beruházások, munkanélküliség, foglalkoztatottság, átlagkeresetek). Egyes régiók végletes leszakadása pedig nemcsak súlyos társadalmi problémák forrása, hanem gátolja az ország versenyképességének javulását is. Az eddig a külföldi tőke által elkerült területek „fogadókész” tétele (infrastruktúra, munkaerő) az előttünk álló évek feladata.

A már Magyarországon működő külföldi vállalatok újrabefektetéseinek alakulása akár optimizmusra is okot adhatna. A folyamatos növekedés azt jelzi, hogy e cégek jól érzik magukat, bővítik tevékenységüket, fejlesztenek. Exportunkban a high-tech termékek viszonylag magas aránya, és külföldi tulajdonban lévő vállalatokhoz kötődése is biztató, hiszen mutathatná akár azt is, hogy e cégek újrabefektetései a folyamatos magyarországi innovációt szolgálják, e cégek magyar szellemi produktum felhasználásával termelnek. Sajnos egyéb adatokból tudjuk azonban, hogy ez közel sem így van. A high-tech áruk jórészt alig több mint egyszerű összeszerelés termékei, a K+F vonatkozásában pedig Magyarország meglehetősen rosszul áll. Az Európai Unió átlagának a hazai GDP-arányos kutatás-fejlesztési ráfordítás a felét sem éri el. A közép-kelet-európai EU-tagországok között Magyarország a negyedik helyen állt 2004-ben a GDP-arányos K+F tekintetében, jelentősen elmaradva a két élvonastól, Szlovéniától és Csehországtól, de még a harmadik Észtországtól is. Különösen rosszul állunk a vállalati K+F ráfordításokban: az EU-ban az üzleti szféra GDP-re vetített K+F aránya 1,07 százalék, hazánkban mindössze 0,33 százalék. Ez is rendkívül koncentrált, felét 17 nagyvállalat adja.

A fentiekből kirajzolódik tehát, hogy hol vannak teendők a hosszú távú versenyképesség, illetve tőkevonzó képesség javítása tekintetében. Az előttünk álló években az uniós, illetve a hazai költségvetési forrásokat, valamint a gazdasági szabályozás eszközeit mindinkább a területi különbségek csökkentésére, az innováció ösztönzésére kellene fordítani.

Bod Péter Ákos,

a Budapesti Corvinus Egyetem egyetemi tanára

A GAZDASÁG ISMÉT A POLITIKA FÜGGVÉNYE

A versenyképesség tág fogalom: a magyar gazdaságra (és társadalomra) leginkább a másokhoz mért növekedési, fejlődési teljesítményt használjuk ennek mércéjeként. A növekedési adatokra hivatkoztak azok, akik nem is régen a dübörgő gazdaság metaforájával érveltek politikájuk sikeressége mellett: ez esetben a nyugat-európai átlag szolgált mércéként. Másrészt viszont ugyanazon növekedési adatokkal támasztották alá az addig folytatott politika tarthatatlanságát azok is, akik a gyorsan növekvő kelet-közép-európai térség üteméhez mérték a magyar adatokat.

Kétségtelen, hogy az évtized közepére gazdaságunk növekedési teljesítménye már csak az új tagok csoportjának alsó harmadába sorolt minket, annak ellenére – vagy éppen amiatt –, hogy az állam erőteljes keresletbővítő szerepet vett magára. 2006-ban és az idén az új EU-tagok mércéjén mérve különösen gyatra a növekedési teljesítményünk: a 2006-os 3,9 százalékos (kiigazítatlan) gazdasági növekedési index komoly mértékben elmarad a cseh–lengyel–szlovén csoport 5 és 6 százalék közötti, a szlovák–román 8 százalékos és a balti országok 10-12 százalékos indexéhez képest. A választási, politikai

csomagolástól megfosztva az egész ügyet: növekedési teljesítmény értelmes viszonyítási alapja csakis az a csoport lehet, amelynek tagjaként keressük nemzeti helyünket a kibővített unióban.

Az uniós tagságból nyilvánvaló feladatok adódnak; éppen emiatt lehet a következő módon értelmezni a makro-versenyképességet: „miként tesz eleget egy ország az elé állított feladatoknak.”

Ilyen feladat a közös európai valutára való áttérés („Maastricht”), vagy az innovációs és tudásalapú gazdasági modell („Lisszabon”) előfeltételeinek teljesítése. E vonatkozások sem adnak alkalmat hazánk relatív állapota feletti örvendezésnek. Sőt, bizonyos értelemben ez a második megközelítés az igazán lényeges: egy ország, vállalat, egyén akkor tekinthető versenyképesnek, ha a vállalt vagy elébe állított feladatokat másoknál nem rosszabbul oldja meg. A növekedési teljesítmény maga is következmény, mégpedig az anyagi, szellemi, demográfiai, civilizációs és egyéb mélyen fekvő folyamatok gazdasági következménye.

Az euróra való makropénzügyi érettség maastrichti kritériumain lehet jót vitatkozni, de – lévén kötelező versenyszámról szó – a teljesítés vagy nem teljesítés sokat elárul az adott nemzet politikai és gazdasági döntéshozó köreinek relatív (másokhoz mért) teljesítményéről. A tudástermelő társadalmi struktúrák mibenlétéről is sokat vitatkozhatunk, de a társadalom tudáspotenciálja (a matematikai jártasságtól az idegennyelv-tudáson át a piacgazdasági ismeretekig), az innovációs teljesítmény, a szakmai és területi mobilitás mind olyan tényező, amely kétségkívül kapcsolatba hozható az ország vállalatainak és egyéneinek versenyképességével, és így az ország nemzetközi versenyképességével. E mutatók nem teljesen egyszínű képet mutatnak hazánkról, de egészében a kép inkább kritikus. Magunk is érezzük, hogy azok a sokat emlegetett reformok már jó ideje elmaradtak: ez a mára közhelyesnek számító megállapítás pedig nem mást fejez ki, minthogy az ország relatív pozíciói romlottak.

Idáig eléggé erős egyetértésben vannak nálunk a szakmabeliek. Jórészt még abban is egyetértés van, hogy relatív pozícióvesztésünk okai a politikai szférába vezetnek. Pártpolitikai beállítottságtól függ már az, hogy az ember kit és mit tart aktív előidézőnek olyan politikai helyzetben, amelyben a magyar költségvetés nagyarányú és tartós megcsúszása egyáltalán bekövetkezhetett, és a szükséges reformok elmaradtak. Abban pedig láthatóan ma is megosztott a társadalom és annak közvélemény-formáló köre, hogy a kényszer szülte kiigazítás és reformcsomag megoldás-e vagy sem.

Felettébb különös a helyzet, hiszen régebben feltehetjük volna: bár a rendszerváltás kezdetén nagyon fontos, hogy milyen politikai erő és miként kormányoz, de a piacgazdaság kiteljesedésével és az uniós szervezeti rendbe való bekerüléssel egy ország fejlődési üteme mind kevésbé függ a primer politikától. Elvégre éppen ebben áll a fejlett piacgazdaság és érett parlamenti demokrácia nagy előnye a tervgazdasággal és egyéb irányított rezsimekkel szemben. Nálunk viszont (és talán kisebb mértékben más „visegrádi” országban is) a politikai ciklus az elképzelnél sokkal erősebben szól bele az ország fejlődési potenciáljának alakulásába.

Igaz, egy ideig el lehetett mondani, hogy a reálgazdaság viszonylag jól alakult minden államháztartási gond ellenére. 2007 azonban ismét megmutatta, hogy az üzleti élet kielégítő alakulásához nagyon is szükség van a kielégítő államháztartási pozícióra (és annak folyamányaként mérsékelt adóterhelésre, az állami intézmények kiegyensúlyozott finanszírozási állapotára); illetve a problematikus államháztartás nagyon is kimutatható módon fojtja le a gazdasági növekedést.

Hazánk minderre – sajnos – iskolapélda lett. A folyamatban levő reformok (az egészségügy, oktatásügy, vasút, helyi önkormányzati rendszer területén) valójában elég kisléptűek, mégis mélyen fekvő ellenállásba ütköznek, miközben a gazdaság növekedési

üteme csekély, ami önmagában erősíti a társadalmi ellenállást. Gyors növekedés esetén lehetne arra számítani, hogy az átalakulások veszteségeinek új esélyeket nyújt a dinamikus gazdaság, most viszont a gyenge konjunktúra közepette nagyon is érthető az érintettek ellenállása és a status quo-hoz való ragaszkodása.

Ilyen körülmények között a társadalom többségének megújulási hajlandóságát feltűzelheti egy hirtelen piaci válság, ennek azonban szerencsére jelenleg nem látszanak komoly előjelei. Másfelől a változásokkal szembeni rövid távú ellenérdekeltséget és indokolt vonakodást erőteljes politikai aktivitással lehet leküzdeni.

A politikai osztály tekintélye azonban ma ehhez elégtelennek látszik. A nagy politikai táborok sajátos állapota sem ad alapot optimizmusra. A fő kormányzó erő – kényszerből – elkötelezte magát a reformok és a költségvetési kiigazítás mellett, és ehhez a pénzügyi konzervativizmus és piacpártiság érvrendszerét alkalmazza a rendelkezésre álló nagy médiafelület segítségével. Ám túl nagy a kontraszt egyfelől a mai krédó és másfelől a választást megelőző kormányzati gyakorlat és választási program között. Továbbá: a saját szavazói tábor (ezen belül különösen az állami alkalmazottak, inaktívok) túlon túl nagy hányada objektíve nincs abban a helyzetben, hogy a névlegesen baloldali párt gazdaságpolitikai értelemben vett jobboldali, piacosító irányzatában elhelyezhesse magát.

A polgári oldal fő ereje pedig a 'plebejus politika' meghirdetésével lényegileg lezárta annak lehetőségét, hogy akár csendes drukkerként, akár taktikai szövetség részeseként kiséghethetné a kormányoldalt a már régen túlérett reformok kivitelezésében.

Valószínű ezért, hogy az év során felerősödik a gazdasági dinamika helyreállításának igénye a politikai szférán belül; ami azonban egyben a reformfolyamat elakadásával is együtt járhat. De lehetséges, hogy a társadalmi és politikai folyamatok a fenti elemzéstől eltérő irányt vesznek. Végére is a szerkesztőség Kérdésében feltett dilemmákra szakmai válaszokat illetet volna adnunk, nem pedig politikafüggőt. Azonban a sajátos magyar helyzetben nem kerülhetjük meg a latolgatást annak a tényezőnek az alakulását illetően, amely a legnagyobb súllyal hat nemzetgazdaságunk modernizációs, alkalmazkodási teljesítményére, s ez a tényező most maga a politika.

Bondár Éva,

egészségügyi közgazdász

A MAGYAR EGÉSZSÉGÜGY HELYZETE A RÉGIÓBAN

A magyar egészségügy relatív helyzetének megítéléséhez emlékeztetni kell arra, hogy a világon egyetlen más ágazat sem mutat az országok között akkora szervezeti, finanszírozási konstrukcióbeli színességet, mint az egészségügy. A világ fejlett országaiban még a korábban híresen jónak mondott egészségügyekben is szinte állandó az átalakítás. Az állandó átalakítgatás láttán azonban nem csak az a következtetés vonható le, hogy „nincs tökéletes egészségügyi rendszer”, hiszen közelebbről megnézve azt látjuk a változtatások mögött, hogy egy állandóan változó kihívás- és problémátömegre kell válaszolniuk a bonyolultságuk miatt amúgy nehézkesen mozduló rendszereknek.

A változásra készítő tényezők legnagyobb része durván két csoportba gyűjthető.

1. Az egyik az ellátandó népesség folyamatos *öregedése* az egész fejlett világban. Ennek gyakran emlegetett konzekvenciája, hogy erősen felborul a rendszereket finanszírozni képes aktív népesség és az igénybevételek döntő többségét kitevő inaktív idős népesség aránya, s ennek az arányromlásnak a folytatódása prognosztizálható. Ez azon-

ban csak a jéghegy csúcsa. A növekvő létszámú idősebb korcsoportok tagjai esetében a lassan kialakult, régóta fennálló, folyamatos orvosi karbantartást igénylő, gyakran együtt jelenlévő megbetegedések és állapotok tömegének kezelésére van szükség, ami egészen más betegség-összetétel és egészségügyi feladat, mint néhány évtizede, még a fiatal korosztályok által uralt népességben megszokott volt. A betegek sok esetben több évtizedes együttélése különböző betegségekkel, állapotokkal, a hosszabb élet során többszöri egészségügyön belüli megfordulása és az ezek során kialakult tudása, kapcsolata, tapasztalata lényeges ponton hoz minőségi változást a korábbi rendszerek alapját meghatározó egészségügyi piaci sajátosságokba. Nevezetesen a kereslet lényegi pontján, az orvos-beteg közötti tudáskülönbség vonatkozásában, amely alapján kérdőjelezi meg a beteg vásárlói szuverenitását. Aki évtizedek óta járja a kórházakat, szed gyógyszert, máshogy képes tapasztalati alapon megítélni az egészségügyi személyzet, szolgáltatásokat, gyógymódokat, mint az a beteg, akinek hirtelen fellépő egyszeri akut betegségénél az a kulcskérdés, hogy azonnal orvoshoz kerüljön, és teljesen az orvosra kell hagyatkoznia a további beutalásokat, terápiás javaslatokat illetően. Noha továbbra is alapvetően az orvos(ok)nak a beteg nevében és érdekében hozott döntései határozzák meg a keresletet, de a mérték módosulásának komoly konzekvenciái vannak arra, hogy mennyire intézményesítik a betegek beleszólási lehetőségeit.

2. A változásokat kikényszerítő tényezők másik csoportjába az alkalmazott *orvosi technológiák* változásait gyűjthetjük. (A két csoport nem független egymástól, hiszen a medicina fejlődésének is köszönhető, hogy sok betegség mellett is hosszán élhetünk még, és viszont: a nagyobb létszámú idősödő népesség igényei is ösztönözték ezt a fejlődést.) A technológiai fejlődés hatása, hogy szinte minden betegség a korábbitól eltérő fázisaiban, a kialakulás korábbi folyamatában ismerhető fel, és gyógyításukra a terápiák széles skálája jöhet szóba. Az új technológia azonban ma (még többnyire, de nem feltétlenül marad mindig) drága, és több ponton kezdi ki a korábbi rendszerek építő pilléreit.

Az új technológiák között magas arányban vannak olyanok, amelyek a korábbi eljárással szemben nemcsak a túlélés esélyét javítják, hanem a konkrét betegség mellett megélhető életminőséget is. Ezért mellettük máshogy fogalmazódnak meg az általános hozzáférhetőséget indokló externális hatások. Egy egészen lemeztelenített példával: Azt lehet mondani, hogy mindannyian érdekelték vagyunk abban, hogy embertársaink cukorbetegsége megfelelően karban legyen tartva, hiszen utcai rosszulletük számunkra is balesetforrás. Ezért nem csak jóérzésünk miatt fogadjuk el, hogy ezt a mi befizetésünk-ből támogassák. Persze sok szempontból fűződhet másoknak is érdekük ahhoz, hogy ne csak a rosszulletük legyen kivédve, hanem életminőségük is javuljon. Az azonban jogosan vehető fel, hogy nem visszaélés-e a szolidaritás elvével, hogy az akár náluk szegényebbek által is befizetett közpénzből olyan eszközökkel, gyógyszerekkel lássák el őket, amelyek mellett már nem kell diétáznuk és naponta többször is ehetnek habos tortát.

A szélesre táguló terápiás döntési skála az egyes konkrét esetekben valóban hatásos beavatkozás szempontjából nem jelent korlátlan döntési szabadságot. A döntés szabadságát korlátozó tényezők között nem csak a technológiák rendelkezésre állása és megfizethetősége jön számításba. A lehetséges terápiák közötti választásnál felértékelődik a beteg személyiségének és környezeti feltételeinek sok vonása. Leegyszerűsítés együttműködési készségről beszélni. Gondoljunk bele, hogy mennyire más életvitel a feltétele a panasz jelentkezésétől független, napi rendszerességgel időzített, esetleg több gyógyszerrel összerendezett gyógyszereszedésnek, mint annak, hogy panasz esetén bekapunk egy pirulát. Gondoljunk bele, hogy mennyire változtat az orvos-beteg viszony természetén, ha a nagyobb ívű terápia elkezdése után nem kell naponta (az előző generációhoz hasonló panaszai esetén alkalmazott és látott sémától eltérően) érdeklődni az orvosnak a beteg hogyléte felől, hiszen az esetek zömében nem naponta újratermelődő döntési hely-

zetekről van szó. Kemény kulturális feltételei vannak annak, hogy egy várt sémától eltérő orvos-beteg kapcsolattal járó technológia alkalmazása elégedettséget vagy bizalmatlanságot vált-e ki. Vagy gondoljuk meg, hogy a „napi ellátás” vagy kórházi befektetés kérdése máshogy vetődik fel annál a nehezen mozgó betegnél, akit a család kocsiba ültet és bevisz a kórházba, és annál, akinek különböző tömegközlekedési eszközökről kell átszállni és több óra ugyanannak a távolságnak a megtétele. Tehát az új technológia megjelenése társadalmi feltételektől függően fogja kiszorítani vagy továbbra is feltételezni a régi jelenlétét.

Az öregedés és a technológiai változás hatásai mindenhol kétségbe vonják a korábban bevált rendszerek finanszírozási (biztosítási, forrásképzési) fenntarthatóságát, az ellátórendszerek szakmai és gazdasági hatékonyságát, és rengeteg szállal szövődve az ellátott népesség szociális, kulturális feltételei közé kényessé teszik azt a társadalmi elfogadottság szempontjából.

A reformokat kikényszerítő globális problémák mellett térségünk országainak szembe kell nézniük számos, helyzetükből fakadó speciális problémával is. Nagy (legalábbis a jó szinten, modernizálhatóan fenntarthatóhoz képest nagy) intézményhálózatokat örököltek, számos cizellált szakmai részlettel (például a progresszivitás: az ellátási szintek egymásra épülése). A meglévő hálózat tehetetlensége nehezebb leckét adott fel, mintha az alapoktól kellett volna kiépíteni egy rendszert.

Közös volt ezekben az országokban az „állam” köntöse alatt a szerepek, érdekviszonyok elmaszatosága. A monolitikus állami masszából való kiválásra mindenhol azonnali lépések születtek, amelyek között a központi költségvetésről történő leválasztástól a magánbiztosítók megjelenéséig széles skálán indultak el ezek az országok, nagyjából azért a bismarcki kereteken belül maradva. Mindenhol szembesülni kellett azonban azzal, hogy az egészségügy megvédése a hektikus politikai beleszólásoktól, a stabil öfenntartó forrásképzés igénye nem az államtól, központi költségvetéstől való teljes függetlenséggel, hanem a kapcsolat bonyolultabb átszabásával megy. Ez azért nehéz folyamat, mert az államnak számos, csak máshogyan ellátandó feladatának kell maradnia az egészségüggyel kapcsolatban továbbra is, és mert az állami költségvetés segítsége nélkül sehol nem sikerül mindenki ellátásának fedezetét megteremteni. Hogy ez mennyire nem pusztán szervezeti kérdés, azt a legjobban a szlovák több-biztosítós rendszer példája mutatja, amely az állami források bizonytalan érkezése miatt az ellehetetlenülésig adósodott el.

Közös vonás volt ezekben az országokban, hogy a politikai rendszer parancsuralmi jellege ellenére az egészségpolitika nem volt képes az egészségügyben kikényszeríteni a deklarált céloknak megfelelő működést, az egészségügyön belüli lényegi folyamatok (fejlesztések, differenciálódások, szelekciók ösztönzői és mechanizmusai) kibújtak az állami kontroll alól. Az államnak azt sikerült elérnie, hogy nem intézményesültek önállóan, megfelelően az érdekek artikulálásának, ütközésének, csiszolásának a terepei és teljesen hiányoztak a piaci instrumentumok (a költségszámolás alapját jelentő árrendszer stb.). Az összemosódott, frázisokkal elpalástolt szerepek (vevő, eladó, finanszírozó) jól differenciált szétválása, a politikai akarattal életre hívott szereplők valódi életre kelése hosszú időt igényel és a mai napig nem fejeződött be.

A nemcsak hivatalos vonásaiban, hanem rejtett mechanizmusaiiban (például a bevallva vagy takargatva jelenlévő hálapénz formájában) is nagyon hasonló örökölt szocialista egészségügy felszíne alatt a társadalmi erőterek sok lényeges eltérése bújt meg a különböző országokban, amelyek a politikai rendszer változásánál felszínre törve szinte mindenhol más kívánatosnak deklarált rendszerképhez vezettek, s a politikai deklarációk eltéréseit még tovább bonyolította az, hogy azokból mi és hogyan bizonyult megvalósíthatónak, ciklusokon átívelően fenntarthatónak.

A múltba veszett annak a leegyszerűsítésnek a lehetősége, hogy az ágyszámmal, orvoslétszámmal (vagy akár nagy értékű berendezések, műszerek számával) jellemzett kapacitások nagysága alapján rangsoroljuk az egyes egészségügyi rendszereket. A „több” már nem feltétlenül „jobb”. Sőt az új technológiához vagy a fenntartható finanszírozás feltételeihez való alkalmazkodásnál sok mutató esetében a csökkenés jelenti a fejlettebb viszonyokhoz való alkalmazkodást. Csábító az országokat az adott országban elért életesélyek alapján sorba rendezni, de az egészségügy többféle értelemben is „hozott anyagból” dolgozik. Több generációt korábban ért több évtizedes környezeti (például a medencében jobban megmaradó szennyeződés) és társadalmi behatások, azok kezelése vagy elhanyagolása játszik bele a ma ellátandó feladattömegbe és abba, hogy azzal milyen eredményt lehet elérni. Az egészségügy egyes szegmenseinek minőségi megítélésére ma indikátorok tömegét dolgozzák ki, a rendszerek egészségének megítélése azonban problémás. A WHO 2000-ben egy kifinomult, soktényezős pontrendszer szerint rangsorolta az egészségügyeket. (Eszerint rossz helyezést kaptunk a hálapénz által nehezített hozzáférhetőség miatt.) A pontrendszert és magát a rangsorolós módszert is rengeteg szakmai és politikai kritika érte. A WHO következő évi értékelésében – valószínűleg a kritikák hatására és mivel az egészségügy húsba vágó érdekelletékekkel terhelt terület – a hangsúlyt a jól mérhető indikátorok helyett arra helyezte, hogy mennyire sikerül nagy konfliktusok nélkül, puhán, finoman egyeztetni, csiszolni össze az érdekeket és törekvéseket, minél kevesebb zajjal és mellékhatással, az orvos-beteg bizalmi viszonyt megtartva érvényesíteni az egészségpolitikai célokat. A rendszerek és fejlesztések direkt irányítási technikái helyett a stewardship került a középpontba bármilyen – korábban alkalmazott indikátor javulását kikényszerítő – politikai erő-megnyilvánítással szemben.

Az persze, hogy ennek a kétségtelenül vonzó igénynek mennyire tud egy rendszer megfelelni, függ attól, hogy mennyire volt mód a különböző szereplők érdekeinek kiérlelésére, artikulálására. A konfliktuskezelési kultúra jelentőségének érzékeltetésére kínálózó példa az egészségügyi intézmények teljesítményének relatív pontos elszámolása (tehát a több pont esetén csökken az egyes pontok pénzértéke). Ezt a technikát a német rendszerből importáltuk, ahol az orvosszakmai körökben végzett önkontroll (peer review) gyakorlatával fonódik össze, azt mondták, hogy annak a gerjesztője. Hozzánk átemelve nem tett semmit az orvosok érdekeinek egymás közötti összecsiszolásáért, hanem egy, a finanszírozót kijátszó össznépi játék elindítója lett. Egy új rendszer kihordásának, megszületésének (aminek időigényét minden politikai kurzus hajlamos volt alábecsülni) korai fázisában vagyunk, amikor a szerepek még nem alakultak ki tisztán és a folyamat sok vad mozgással, veszteséggel és fájdalommal jár. A tágabb nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy nincs befejezett, kész egészségügyi rendszer, a „modellek” csak minden elemükben a társadalomba ágyazottan tudnak működni, és a beágyazottság szervességétől függ, hogy mire képesek. Térségünk országai még keresik, próbálgatják a viszonyaikhoz jól illeszkedő szerepeket, szereplőket, konstrukciókat. Még hajlamosak vagyunk modellekben és nem azok beágyazhatóságában gondolkodni.

Az igaz, hogy a politikai rendszer változásának pillanatára a magyar „szocialista” egészségügyi rendszer kritikája már burkoltan készen volt a régi politikai keretek között („ezt már annyira felépítettük, hogy itt az ideje valamit érvényesíteni hajdani társadalombiztosítási hagyományainkból”), és többéves műhelymunkákra épülhetett az alternatívák megfogalmazása. Az azonban csak a gyakorlatban derült ki, hogy a papíron egysoros vázlatpontok hány szereplő nehezen megszenvedett változását követelik meg. (Például az, hogy az egészségügyi dolgozók, gyógyszerészek viseljék a pénzügyi felelősséget a kezükben lévő eszközökért: az egész gyógyszerész társadalmat sokkolta, amikor kiderült, hogy ez sok nagyságrenddel nagyobb, mint amikor csak a beteg által fizetendő térítési díjig terjedt a felelősségük. Vagy a kórházi hálózat teljes lebénulásával

fenyegetett annak az apró változásnak az „átverése”, hogy az intézmények csak akkor kapnak pénzt, ha beküldik a betegenkénti mélységben készített teljesítményjelentésüket.)

Mindemellett a finanszírozási rendszert sikerült Magyarországon viszonylag gyorsan úgy átalakítani, hogy képessé vált új orvosi technológiák beengedésére. Az új technológiákat behozó működőtőke-vonzó képesség szempontja maga is nagyon érdekes kérdés. Az egészségügynek vannak olyan szegmensei, amelyek a működő tőke szempontjából abszolút stabil befektetésnek számítanak, amelyekről biztosan lehet tudni, hogy a társadalom akkor is meg fogja fizetni szolgáltatásaikat, amikor a gazdasági klíma éppen rossz. Van a betegeknek olyan köre, amelynek a támogatását akkor is fel lehet vállalni a társadalommal, amikor a munkaerő általában, átlagosan éppen leértékelődik. Bármely politikai meggyőződhet arról, hogy az új egészségügyi technológiák nagyon sok jó dolgot hoznak. Kevésbé fájdalmas, biztosabb eredményeket adó vizsgálatokat képesek végezni, a korábbi lassúság helyett gyors gyógyulást képesek hozni, sokszor váltanak ki műtétet, kórházi ágyat. Alkalmazásuk azonban az érintett egyedi ellátott esetek szintjén sem feltétlenül olcsóbb, de ezt jórészt elleplezi az a finanszírozási rendszer, amely nem képes elismerni a tőke költségeket. Összességében viszont azért is erős a költségfelhajtó hatásuk, mert a kisebb kellemetlenségnek és kevesebb mellékhatásnak köszönhetően szélesebb körben alkalmazzák őket (a beteg is figyelembe veszi már a panasz megfogalmazásánál, annál a döntésnél, hogy forduljon-e orvoshoz, hogy mit tud arról, mennyi szenvedés árán lehet megszabadulni panaszától, az orvos is bátrabban javasolja és a beteg is könnyebben rááll). Az új technológiáknak más (nem feltétlenül kevesebb, hanem más összetételű) a személyzetigényük, lehet hogy kisebb, de más elrendezésű és infrastruktúrájú épületigényük van, nem ágy kell hozzájuk, hanem orvosi berendezés, műszer, gyógyszer.

A rendszerváltozás pillanatában nemcsak magunk miatt bizonyultunk annyira vonzóknak a gyógyszerek, műszerek, egyéb orvosi technológiák gyártói, forgalmazói számára, akik új, sokat tudó, de jóval drágább technológiájukkal bezúdultak a magyar egészségügyi piacra, hanem azért is, mert Magyarországot ugródeszkának tekintették a térség egész piacára, s itt volt meg a beáramlás lehetősége. Viszont az új technológiák szigorú mérlegelés nélküli, szervezeti/biztosítási rákészülés nélküli beengedésének a mozzanatától vált feszültté igazán az az ellentmondás, ami az orvosi lehetőségek és az ország orvoslást eltartó képessége, a fenntartható finanszírozás között húzódik. A magyar egészségpolitika, a születőben lévő, csetlő-botló intézményrendszer felkészületlen volt az új technológiák forradalmasító hatásainak, konzekvenciáinak a kezelésére. Erre az induló „reformelőnyre” akár azt is mondhatnánk, hogy hosszú távon hátrány.

A magyar átalakulás egyik nagy hibája, hogy a szakmai kontroll rendszere, a szakmai szempontok érvényesítésének intézményesülése gyengén, hiányosan követte a pénzügyi elszámolás, ösztönzés rendszerének kialakulását, nagy lemaradásban van ahhoz képest.

A politikai rendszer változásának pillanatában kidolgozottan rendelkezésre álló forráskönyvből jóformán csak az előfeltételek egy körét sikerült eddig kiizzadni magunkból. Ezt nehéz összemérni mások szülési fájdalmaival. A legracionálisabbnak látszó lépés sem ajánlható jó szívvvel, ha sikeres bevezetése túlmegy a társadalom alkalmazkodó képességén (s mint Szlovákiában láttuk, bele tud bukni a kormány). Egy kevésbé zajos sikerre érdemes odafigyelnünk: a szlovén egészségbiztosításban sikerült elérni mindenki befizetéseinek a havonkénti követését, sikerült elérni, hogy mindenki után jelenjen meg befizetés, és az egészségügyön belüli átalakulás gyötrelmei a szakmai falak között maradtak, megőrizve a gyógyítás természetéhez nélkülözhetetlen bizalmat.

Milyen terepen versenyeznek az egyes országok egészségügyei egyáltalán? Nagyon kevés példa van arra, hogy a betegek jellemzően átjárnának valahova gyógyíttatni ma-

gukat. Ebből a szempontból ítélve jó lenne a helyezésünk, hiszen sok angol beteg nem győzi kivárni a még akut esetekben is hosszú várólistát, és nálunk keres ellátást. Több környező országból pedig a nálunk alkalmazott modernebb orvosi technológia vonz át betegeket. Ha az ilyen eseteket abból a szempontból ítéljük meg, hogy az ilyen esetek finanszírozása többnyire a társadalombiztosítás kijátszásával oldódik meg, akkor az a kockázatközösséggel, a szolidaritási elvvel való visszaélésre, lyukas OEP-kaszára utal, és negatívn megítélés alá esik.

Chikán Attila,

a Budapesti Corvinus Egyetem egyetemi tanára

ELVESZTETT ELŐNYÖK – KÉTSÉGES REMÉNYEK

Számok és tények bizonyítják, hogy Magyarország az átalakítási folyamatok egészét tekintve valóban sokat veszített kezdeti előnyéből az elmúlt években más kelet-közép-európai országokkal szemben. A rendszerváltáskor – úgy vélem – Magyarország összességében előbbre tartott a demokratikus átalakulás, a piaci viszonyok bevezetésének előkészítettségét illetően, mint a többi volt szocialista ország. Sajnos néhány tekintetben kezdettől fogva alapvető irányítévesztésben voltunk: az Antall-kormány idején túl sokat néztünk vissza a két világháború közötti Magyarországra, a Horn-kormány idején pedig a 80-as évekre – ahelyett, hogy a XXI. század kihívásaival foglalkoztunk volna. Az ezredfordulóra kialakult politikai verseny jellege pedig jelentős mértékben megbénította, illetve tovább terelte hibás irányba az államigazgatást, s ez a gazdaság fejlődésének lelassulásához, torzulásához is elvezetett.

A fent vázolt közegben esélye nem volt annak, hogy az egyébként alapvetően szükséges, életfontosságú társadalmi reformokat végrehajtsuk. Az egész társadalom és gazdaságfejlesztés a négyéves politikai ciklusoknak volt alárendelve, s egy-egy cikluson belül, a dolog természetéből adódóan, rendkívül rövid idő állt rendelkezésre a reformokról való érdemi gondolkodáshoz, s szó sem lehetett tényleges bevezetésükről. (Egyetlen terület van, ahol folyamatos volt a reform, és ez érdemi következményekhez vezetett – ez a felsőoktatás, ahol viszont ezek az érdemi következmények tragikus állapotokat idéztek elő.)

A bizonytalankodás, a politikai küzdelmek bénító hatásai természetesen nem csak Magyarországon jelentkeztek. A hazai társadalomfejlődés nagy kérdéseinek egy része az egész világon gondot jelent (lásd az egészségügy vagy a nyugdíjrendszer problémáit), más részük szinte szükségszerűen következett az átalakulásból, s így a többi poszt szocialista országnak is szembe kellett néznie velük (ilyen például a jogállamiság kérdése). Amikor tehát azt mondjuk, hogy Magyarország veszített pozícióiból, akkor nem azt kérjük számon, miért nem oldott meg megoldhatatlan problémákat – hanem azt, hogy miért nem tudott ebben legalább az összehasonlítható tulajdonságokkal rendelkező többi országgal azonos sebességgel fejlődni, megtartva a versenyben az induló kedvező pozícióját.

A társadalmi problémák kezelésében való lemaradás értelemszerűen kihatott a gazdasági versenyképességre is. Bár egzaktul nehezen bizonyítható az igazságtartalma annak a közkeletű vélekedésnek, mely szerint az üzleti szférában magában alapjában minden rendben van, s ami hátráltatja a vállalatok versenyképességét, azok az említett társadalmi hatások, az kétségtelen, hogy az üzleti szféra lényegesen közelebb jutott a nemzetközi színvonalhoz, mint a közszféra, akár a közigazgatásra, akár a közszoigálati rendszerekre gondolunk. Ez természetesen korlátozza az üzleti tevékenység fejlesztését, a magyar gazdaság nemzetközi versenyképességét.

Általánosan elfogadott nézet, hogy egy ország vállalatainak nemzetközi versenyképessége alapvetően függ a hazai piac fejlettségétől, az itt folyó verseny intenzitásától, a vállalatok belpiaci teljesítménykényszerétől, ami természetesen szoros összefüggésben van a gazdaságirányítás módjával, hatékonyságával. A „Versenyben a világgal” kutatási program keretében 1995 óta rendszeresen végzett felméréseink azt mutatják, hogy a vállalatok a gazdaságpolitikában, gazdaságirányításban nemhogy támogató környezetet látnának, hanem a versenyképesség útjában álló legfőbb akadálynak tartják.

Erős kényszerek működnek arra, hogy ezen a helyzeten változtassunk. A magyar gazdaság egyensúlyi helyzetének a felelőtlen politizálásból következő hibás gazdaságpolitika eredményeként történt megbillenése igen komoly veszélyeket rejt magában. Noha magam azokkal értek egyet, akik szerint közvetlen katasztrófahelyzet nem fenyeget (kivéve, ha a külvilágban különlegesen kedvezőtlenül alakulnak a viszonyok), ha nem vesszük végig az égetően szükséges reformokat, akkor lemaradásunk igen fájdalmas lehet. Megítélesem szerint a magyar gazdaság növekedési, fejlődési lehetőségeit és pályáját a következő évtizedre nézve három fő tényező alakítja ki.

1. *Az alapvető társadalmi reformok véghezvitelének sikeressége.* Komolyan értékelhető, hogy a jelenlegi kormány végre vette a bátorságot és nekilátott az egyes fontos szférák reformjához. Probléma azonban, hogy nem látszik az az átfogó koncepció, amelynek jegyében a reformfolyamatok zajlanak, a meghozott/tervezett intézkedések többnyire (még a szakmai közvélemény számára is) meglehetősen ad hoc módon születnek. Ez természetesen megkérdőjelezi a reformok célirányosságát és hatékonyságát, s csak bízni tudunk abban, hogy a végén elfogadható szinten összeállnak a dolgok.

2. *A gazdaság stabilitását megvalósító, összehangolt fiskális és monetáris politika, amely elvezet az euró bevezetéséhez.* Kérdés, hogy ellen tud-e állni a politika a következő választások idején a felpuhítási törekvéseknek, ami elemi feltétele annak, hogy belátható időn belül eljussunk az eurózónába. Ezt én nagyon fontos célnak tartom (nem állok egyedül vele...). A jelenlegi konvergenciaprogram végrehajtása csak a kezdeti lépés, hiszen a maastrichti kritériumok igen messzire kerültek a közelmúltban, teljesítésük tartós erőfeszítést igényel.

3. *Az Európai Unióból a 2007–2013 időszakban befolyó támogatás tényleges mértéke és felhasználásának módja.* Az utóbbi időben sok szó esik arról, mennyire rosszul is lehet használni ezeket a pénzeket. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) szakmailag megfelelő keretet szolgáltat a források felhasználására, bár a konkrétumok szintjén még sok minden nem dőlt el. Az egyes operatív programok fókuszai, a „nagyprojektek” (zászlóshajó-projektek) tartalma még alig ismert, s az önmagukban elfogadható operatív programokból sem látszik még, milyen koncepció köti őket össze, hogyan lesz ebből átfogó gazdaságfejlesztés, versenyképesség-javítás.

A fentiekhez hozzáteszem, hogy azt végképp nem látom, hogy a szlogeneken túl hogyan függenek össze a társadalmi reformok, a konvergenciaprogram és az Új Magyarország Fejlesztési Terv. Őszintén remélem, hogy – miként az időnként elhangzik – ez csak kommunikációs hiányosság a kormány részéről, s nem az átfogó szemléletmód hiánya.

Összefoglalva: az adott másfél évtizedben döntően saját balgaságunkkal eljátszottuk azt az esélyt, amit a rendszerváltás kezdetekor még létező előnyünk adott volna a nemzetközi versenyben. A jelenlegi helyzetben gúzsba kötve táncolunk, s nemigen tudjuk, milyen zenére. Kár lenne azonban túlértékelni a problémákat – biztató, hogy megszületett és vezérmotívummá vált az a felismerés a politikában, hogy mindenképpen abba kell hagyni a problémák tologatását. Átfogó koncepciót azonban nem látunk a kibontakozásra – csak bizakodhatunk abban, hogy az elindított reformfolyamatok pozitív irányú változásokat hoznak, a jelenleg különálló mozaikdarabok összeállnak egységes kibontakozást mutató képpé.

Kalotay Kálmán,*

az Egyesült Nemzetek Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciájának (UNCTAD) tanácsosa, a World Investment Report-okat készítő szakértői csoport tagja

VONZÓK VAGYUNK-E MÉG?

Paul Krugmannak [1994] köszönhetően ma már minden közgazda tudja, hogy az országoknak nincs versenyképességük, csak a vállalatoknak. Ezért a „Magyarország versenyképessége” kifejezés nem más, mint metafora, amelynek igazi jelentése talán az, hogy „a magyar gazdaságnak a vállalatok – beleértve a multinacionális vállalatok – versenyképességén alapuló teljesítménye”. Ebből a szemszögből nézve a versenyképességet döntő módon olyan tényezők határozzák meg, mint a vállalatok általános állapota, a technológia színvonala, exportképessége és jövedelmezősége, valamint ehhez kapcsolódóan olyan mutatók, mint a kutatás-fejlesztés (K+F) szintje, vagy a nemzetközi közvetlen beruházás alakulása. Ezekhez képest az olyan kérdések, mint az oktatás/képzés, az egészségügy/szociálpolitika vagy az államháztartás egyensúlya valamivel kisebb és főleg közvetett hatással vannak a versenyképességre.

Néhány szó az elosztó rendszerekről és a költségvetési hiányról

Az eddig elmondottak persze nem jelentik azt, hogy az elosztó rendszerek és a költségvetés állapota ne lenne fontos az ország számára. Eppen ellenkezőleg: az állampolgár szempontjából ezek a kérdések jóval inkább húsba vágóak, mint a kissé „ezoterikus”, nehezen megfogható versenyképesség. Ezért nehéz elfogadni azt, hogy 2006 őszén a magyar lakosság egy nem elhanyagolható és meglehetősen hangos része sokkal kevésbé foglalkozott a nagy kérdések szakmai vitájával, és sokkal inkább olyan kevésbé dicső dolgokkal, mint a szponjáték/lehallgatás, a „mondjon le” tüntetés, a „mindent vonjon vissza” követelése vagy az utcai zavargás. Mindez persze nem menti a kormány stílusát; csupán az arra adott válasz bírálata.

Az elosztó rendszerek és a költségvetés állapota közvetve és leginkább negatív visszacsatolásokon keresztül hat a versenyképességre. Ha nem működik az oktatás vagy az egészségügy, akkor annak pótlása plusz költségeket ró a vállalatra. Hasonlóképpen, ha a makromutatók sokáig maradnak erősen negatívak, az ebből fakadó esetleges pénzügyi nehézségek jelentősen növelik a normális üzletmenet költségeit. Ezért nem véletlen, hogy az üzleti szféra erősen kiigazításpárti. Egyben az is igaz, hogy a vállalatok és a munkavállalók rövid távú érdekei ellentmondhatnak egymásnak az államháztartási és elosztó rendszerekhez kapcsolódó kérdésekben. Például a vállalatok versenyképessége szempontjából előnyös, ha lassul a korábbi években tapasztalt erős reálbér-növekedés, vagy kismértékben (de nem zuhanásszerűen) gyengül az erős forint. A bérek és árfolyamok illetően alakulása valószínűleg erősíteni fogja a magyar vállalatok versenyképességét a „szomszédokhoz” képest, ahol egyelőre folytatódik a bérnövekedés és a valutaerősödés. Azt persze nem tudhatjuk, milyen nagyságrendű lesz ez a hatás, és hogy csak nálunk előzi meg az euró bevezetését a stabilizációs program, vagy a magyar példa ragadós lesz, és másutt is lassítani fogják a reálbér-növekedést. Ez azért fontos kérdés, mert az adott bér- és árfolyamszint rögzítése után nincs további kiigazítási lehetőség. Ez

* A hozzászólás a szerző egyéni véleményét tükrözi, amely nem szükségszerűen esik egybe az Egyesült Nemzetek és az UNCTAD hivatalos álláspontjával.

az egyébként is magas bérszínvonalú Szlovéniában nem okozhatott problémát az euró bevezetése során. Az alacsonyabb bérkategóriába tartozó többi új EU-tag viszont egymás között és az EU-n kívül is „bérversenyben” áll.

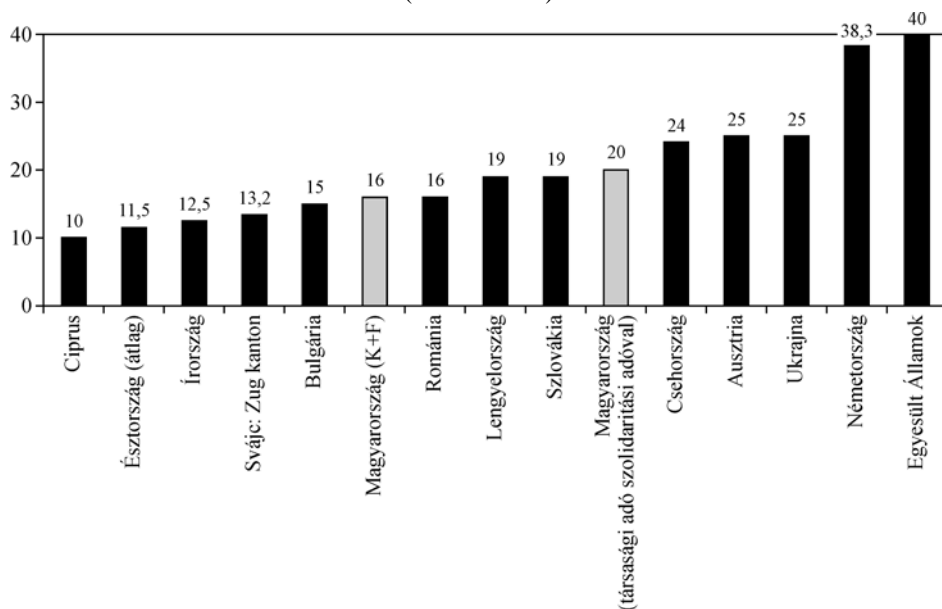
Ezzel persze nem akarom azt állítani, hogy a bérből és fizetésből élők lejtessenek örömtáncot, hogy csökkent a jövedelmük. Rövid távon senki sem örül, hogy a reáljövedelme zsugorodik, és azt szeretné, hogy a megszorítások ne rá, hanem csak a szomszédjára hassanak. Nyilván a szociális elosztó rendszerre jelenleg nagy nyomás nehezedik, hogy a bajba jutottakon segítsen, viszont a rá nem szorulókat lehetőleg szűrje ki. Hosszabb távon és az elvek szintjén pedig egyébként is társadalmi konszenzus van nálunk, hogy nekünk munkahelyteremtés kell, és ez csak akkor lehetséges, ha a termelékenység legalább olyan gyorsan nő, mint a reáljövedelem – külföldről nézve is.

Az adóemelés és a vállalatok versenyképessége

Az államháztartás stabilizációjának és az EU-nak benyújtott konvergenciaprogramnak van egy elkerülhetetlen eleme, amely negatívan hat a vállalatokra, és ezért külön figyelmet érdemel a versenyképesség elemzésében: ez az adóemelés. A hiány nagysága miatt nem lenne reális vagy etikus, ha a vállalatok nem vállalnának részt a kiigazítás terheiből. Ezért a szolidaritási adó nehezen támadható. A gond azonban az, hogy közben a magyar telephelyek erősödő nemzetközi adóversenyben vannak. A KPMG [2006] szerint 1996 és 2006 között a vállalati nyereségadó világtágra 38-ról 27 százalékra csökkent. Ez utóbbi még mindig 7 százalékkal magasabb, mint a magyar szint a szolidaritási adó bevezetése után – viszont az új adónemmel Románia, Lengyelország és Szlovákia mögé kerültünk a képzeletbeli nemzetközi adóversenyben (lásd az 1. ábrát).

1. ábra

Társasági adó a világ egyes országaiban 2006-ban
(Százalékban)



Forrás: A szerző számításai a KPMG [2006] alapján.

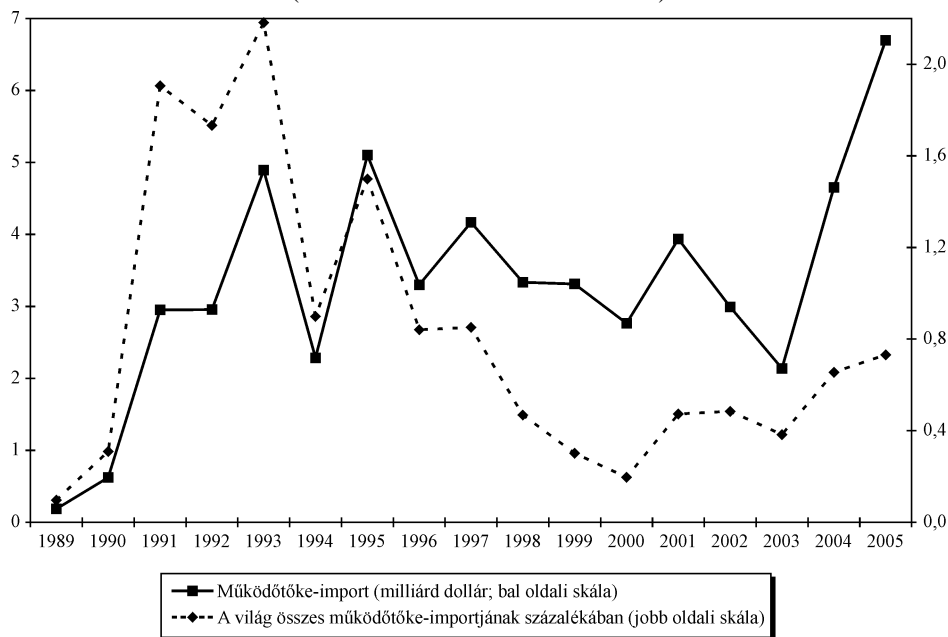
A nemzetközi összehasonlítás azt bizonyítja, hogy Magyarország „valahol középen” helyezkedik el: a vállalati nyereségadó továbbra is jóval alacsonyabb, mint működőtöke-importunk fő forrásországaiban (Egyesült Államok, Németország), és valamivel mérsékeltebb, mint a cseh „versenyársaknál”. Kevésbé rózsás a kép akár a ciprusi és svájci adóparadicsomokkal, akár a „gazdasági csodákat” produkáló észtekkel és írekkel, akár a 2007-ben EU-taggá váló Bulgáriával és Romániával összehasonlítva. Ebben az összefüggésben különösen fontos, hogy a vállalati K+F a „Lex Audi”-nak becézett módosításnak köszönhetően mentes a szolidaritási adó alól. A név persze kissé félrevezető, mert a módosítás előnyeit nemcsak az Audi élvezi majd, hanem az összes innovatív vállalat (például a Richter vagy a Graphisoft). Nem nehéz megjósolni, hogy mindez lökést ad majd a hozzáadott érték és a technológiai újítás növelésének. A lépés egyben azért is fontos, mert a magyar telephely elsősorban Lengyelországgal és Csehországgal versenyez Kelet-Közép-Európában, és a „Lex Audi”-val mind a két versenyárssal szemben marad valamennyi versenyelőnye.

Nem nehéz megjósolni, hogy a „Lex Audi” hosszú távon is a befektetők és a fogadó országok közötti alkut tanulmányozók kedvence lesz majd, lehetővé téve számos magyar és külföldi doktori disszertáció megszületését. Ami történt, az tökéletes ellentéte az „elavuló alku”-nak (obsolescing bargain) (lásd: *Vernon*, 1971). Leginkább „fordított elavuló alku”-nak (reverse obsolescing bargain) nevezheti az, aki szereti az új kifejezéseket. Az eredeti elavuló alku a nyersanyag-kitermelésben zajlott, és a befektető alkupozíciójának eróziójával végződött, mint ami például ma Bolíviában vagy Venezuelában zajlik. De kevésbé radikális esetekben is az elavuló alku a szerződések újratárgyalását és a kormány által szedett adók jelentős növekedését eredményezte. A „Lex Audi”-eset viszont a hatékonyságot kereső exportorientált feldolgozóiparban zajlott, és a beruházás nagyságával arányosan a befektetők tárgyalóerejének erősödéséhez vezetett. A tanulságokat a gazdaságpolitikusoknak kell elsősorban végiggondolniuk. Azt tudjuk például, hogy a nyersanyag-kitermelő cégek egyebek mellett a kormányzati kapcsolatokkal foglalkozó részlegek erősítésével válaszoltak az elavuló alkura. Vajon a kormányzat készen áll-e a beruházásfejlesztések esetében arra, hogy a fordított elavuló alkura választ adhasunk? Mert az nyilvánvaló, nemcsak ebből az esetből, hanem nemzetközi tapasztalatokból is, hogy nincs 100 százalékgig biztos és örök időkre szóló beruházás, csak dinamikus és állandó párbeszeden alapuló termékfejlesztés. Az elavuló alku és a játékelmélet lényege, hogy egyik fél sem eredendően jó vagy gonosz; mi több, az ország és az állampolgárok érdekei nem esnek szükségszerűen egybe sem a kormány, sem a befektető érdekeivel, hanem valahol a kettő közötti kompromisszumban keresendők.

Mi maradt a magyar vonzerőből?

Természetesen néhány erősen populista vénával megáldott megfigyelő kivételével a szakértők nagy részét az foglalkoztatja, hogy mennyi maradt meg a 90-es években legendásnak számító magyar működőtöke-vonzó erőből. Ha hihetünk a statisztikáknak, akkor a 90-es évek első fele volt az első aranykor, amelyet az új versenyársak érkezésével a volumen stagnálása és a világ teljes működőtöke-importjából való részesedés csökkenése követett egészen 2000-ig (lásd a 2. ábrát). Azóta viszont mind az abszolút, mind a relatív mutatók ismét nagyrészt növekedést mutatnak. A 2005. évi működőtöke-import volumene rekordértékű volt (6,7 milliárd dollár), és a relatív részesedés (0,7 százalék) is 1997 óta a legmagasabb szintet érte el. A 2006-os adat körül még sok a bizonytalanság; a politikai válság évében aligha számíthatunk új rekordra. 2007 viszont döntő év lesz a kiigazítási program nemzetközi befektetői visszhangja szempontjából.

Magyar működőtőke-import (Milliárd dollárban és százalékban)



Forrás: A szerző számításai az UNCTAD [2006] alapján.

További vizsgálatot érdemel az a kérdés is, hogy hogyan alakult a kelet-közép-európai (és egyéb) „versenyársak” működőtőke-import teljesítménye a magyar gazdasághoz viszonyítva. E szerint a nézőpont szerint nem elég, ha a magyar telephely néhány ezrelékpontot nyer a globális összehasonlításban, ha közben a szomszédok részesedése gyorsabban emelkedik. Erre a kérdésre az UNCTAD „működőtőke-import teljesítmény” és „-potenciál” indexei adnak választ (UNCTAD, 2006). A *teljesítmény indexe* a működőtőke-import és a nemzeti jövedelem közötti arányt veszi figyelembe az elmúlt három év átlagában (2003–2005). Az index világátlagos 1. Minden olyan országban, ahol a működő tőke importja meghaladja azt az értéket, amelyet a világ GDP-jéből való részesedése alapján el lehet várni, az index értéke 1-nél nagyobb. Minden olyan országban, ahol ennek a fordítottja igaz (tehát a világ GDP-jéből való részesedés magasabb, mint a világ működőtőke-importjából), az index 1-nél kisebb értéket mutat. A *potenciál indexe* olyan strukturális mutatókon alapul, mint az egy főre jutó GDP, annak növekedési üteme, az export GDP-n belüli részesedése, az ezer lakosra jutó telefonvonalak és mobiltelefonok száma, a K+F GDP-hez viszonyított aránya, az egyetemi hallgatók lakosságon belüli aránya, az országhalkozat stb. (A statisztikai adatgyűjtés nehézségei miatt ezek az adatok a 2002–2004-es periódusra állnak rendelkezésre.) „Normális esetben” a két indexnek egybe kellene esnie, valójában a legtöbb esetben az adott telephely vagy „alutjeljesít”, vagy „túteljesít”.

A két működőtőkeimport-mutató közötti eltérés egyik fő oka, hogy mindezek a versenyképesség megszerzésének két különböző formáját veszik figyelembe. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy versenyképesség (és technológia) a működőtőke-mozgáson (-importon és -exporton) kívül más úton is nyerhető: például az exportteljesítmény javítá-

sán és korszerűsítésén keresztül. Hosszú távon a három fő forma (működőtőke-import és -export, valamint kivitel) egymással összefügg, és – szép tudományos tolvajnyelvet használva – holisztikus egésznek alkot. Ezért a versenyképesség vizsgálata során mind a három formát figyelembe kell vennünk, ha el akarjuk kerülni a túl gyors következtetéseket. Ezért nem mondhatjuk azt például, hogy ha egy adott országban alacsony a tőkeimport teljesítménye, akkor ott szükségszerűen gyenge a versenyképesség. Az is lehet, hogy az adott helyen – mondjuk Szlovéniában – a versenyképesség megszerzésében a tőkeexport játszik fő szerepet.

Ebben a nemzetközi összehasonlító térben a magyar gazdaság teljesítménye ismét „valahol közepén” van (lásd az *1. táblázatot*). A működőtőke-import teljesítménye 2003–2005-ben még mindig jóval 2 fölött van – csakhogy a versenytársak egy részének (például Ukrajnának, Csehországnak, Romániának és különösen Észtországnak) még magasabb a mutatója. Ebben a nemzetközi összehasonlításban csupán Németország és az Egyesült Államok mutatója nem éri el az 1-et. Ugyancsak ez a két ország az, ahol a teljesítmény elmarad a potenciáltól. Magyarország mind a regionális versenytársakkal, mind néhány fejlett országgal (Írországgal, Svájjal, Ausztriával) együtt „túlteljesít” a potenciáljához képest.

1. táblázat

Működőtőke-teljesítmény és -potenciál a világ néhány országában

	Működőtőke- import teljesítménye, 2003–2005	Működőtőke- import potenciál, 2002– 2004	Teljesítmény/ potenciál aránya	Működőtőke- export teljesítménye, 2003–2005	Export/ import teljesítmény aránya
Németország	0,344	0,421	0,82	0,386	1,12
Egyesült Államok	0,454	0,637	0,71	0,549	1,21
Írország	1,216	0,414	2,94	3,656	3,01
Svájc	1,278	0,371	3,44	4,622	3,62
Ausztria	1,342	0,337	3,98	1,585	1,18
Szlovákia	1,892	0,246	7,69	0,013	0,01
Lengyelország	1,946	0,255	7,63	0,193	0,10
Magyarország	2,684	0,271	9,90	0,801	0,30
Ukrajna	3,230	0,217	14,88	0,084	0,03
Csehország	3,268	0,265	12,33	0,368	0,11
Románia	3,833	0,175	21,90	0,024	0,01
Ciprus	4,037	0,253	15,96	1,941	0,48
Bulgária	6,351	0,200	31,76	0,101	0,02
Észtország	8,439	0,289	29,20	1,761	0,21

Forrás: A szerző számítása, az UNCTAD [2006] alapján.

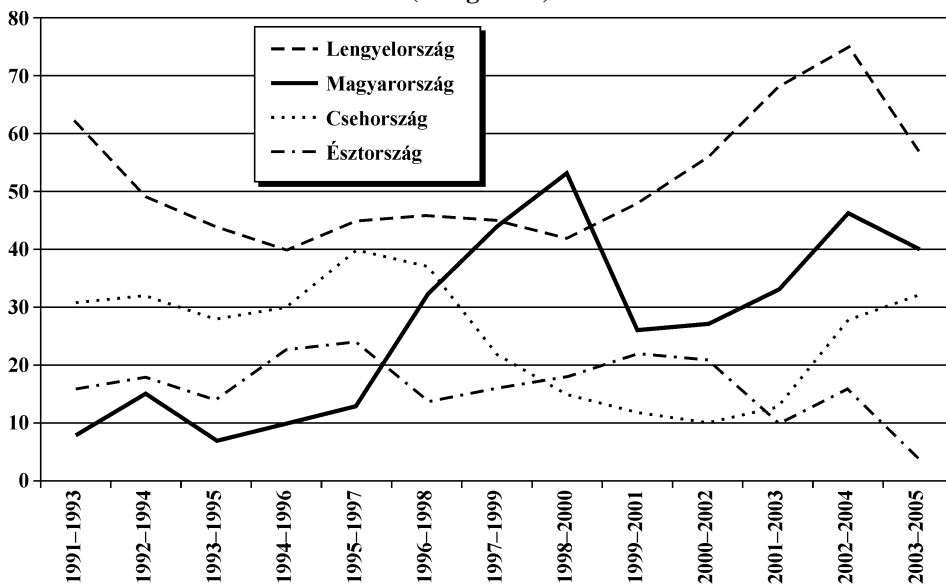
A magyar „valahol közepén” elhelyezkedő tőkeimport-teljesítmény érdekes történelmi fejlődés következménye (lásd a *3. ábrát*). Az 1995–1997-es periódusig Magyarország volt a cseh-észt–lengyel–magyar négyes vezető tagja. 1996–1998-ban Észtország, amely az egész gazdasági átmenet alatt a legegyszerűsebb és hosszú távon javuló tőke-

import-teljesítményt nyújtotta, előzte meg elsőként hazánkat. Megjegyzendő, hogy Észtország sosem állt a négyesből másodiknál rosszabb helyen. Ez majdnem tökéletes ellentéte a lengyel mutatóknak, amely csak 1997–1999-ben és 1998–2000-ben nem állt a negyedik helyen. Csehország a 2000–2002-es periódusig nagyrészt „javított” helyzetén a nemzetközi rangsorban, azóta viszont nagyrészt „rontott”. Csehország az 1997–1999-es periódusban előzte meg Magyarországot, és azóta minden egyes időszakban hazánk előtt állt. Sőt, 1998–200 és 2000–2002 között a csoport listavezetője volt. Magyarország a rangsorban elfoglalt helyét illetően 1998–200-ben érte el a mélypontot, amikor a négyesen belül ideiglenesen utolsó helyre került. Azóta viszont helyzete némi ingadozással inkább javult, bár nem került ismét Észtország vagy Csehország elé.

Ha az tőkeexport-potenciált is bevonjuk a mai helyzet elemzésébe (lásd az 1. táblázatot), akkor a képet tovább árnyalhatjuk, bár Magyarország még mindig valahol középben helyezkedik el, jelentősen túlszámolva az import teljesítményénél kimagasló értékkel bíró országok egy részét (Bulgáriát, Romániát, Csehországot, Ukrajnát, sőt, az import terén is mögötte álló Lengyelországot és Szlovákiát is). Ugyanakkor a 0,3-es érték nemzetközi összehasonlításban jelentős tőkeexport-lemaradásra utal. (Tőkeexportban Németország és az Egyesült Államok kiegyensúlyozza a tőkeimportbeli lemaradását, míg az importban is jól teljesítő Írország és Svájc kifejezetten számyal. Nem véletlen tehát az ír és svájci vállalatok gyakori emlegetése a nemzetközi verseny „sztárjai” között.)

3. ábra

**Magyar működőtőke-teljesítmény nemzetközi összehasonlításban
(Rangsorok)**



Forrás: A szerző számításai az UNCTAD [2006] alapján.

Hazánk tehát a 90-es évek közepén-végén megszűnt a világ közepe lenni a befektetők fejében, és pozícióját azóta sem szerezte vissza – igaz, nem is rontott rajta. Nem tudom, mennyire illik ezekre a folyamatokra a „lemaradás” kifejezés. Ha „lemaradtunk”, az nem most következett be, hanem a 90-es évek második felében. Az utóbbi évek inkább valamiféle „visszakapaszkodási” kísérletnek tekinthetők. Az, hogy mi lesz a jövőben, még teljesen nyitott kérdés számomra. Hogy vállalataink mennyire lesznek, maradnak vagy válnak versenyképesé, elsősorban azon múlik majd, hogyan teljesítenek a közeljövőben az EU-tagság körülményei között. Ezt elvileg nagyrészt segíthetik a 2006 őszén beindult reformok, még akkor is, ha bizonyos makromutatók – mint az infláció – kedvezőtlen képet mutatnak majd, és a makrotényezőkre figyelő hitelminősítők időnként „leminősítik” a magyar államadósságot (bár nem szükségszerűen a vállalatokat vagy a gazdaságot). Én mindenestre a gazdaság és a versenyképesség ügyében óvatosan optimista kívánok maradni. Azt persze nem tudhatjuk, mennyire hagytak nyomot a befektetők fejében a 2006. szeptember–októberi zavargások képei. Külföldről nézve messze ezek voltak a politikai válság legsokkolóbb, címlapot érdemlő elemei. Sajnos, ezek alig látható vagy láthatatlan módon befolyásolhatják a telephelyválasztás olyan „lágy” elemeit, mint a jelölt telephely jó hírneve és presztízse. Reméljük, a sokkoló képek kellően gyorsan halványulnak majd el. A magyar gazdaságnak legalább rövid és középtávon szüksége van a külföldi befektetőkre, illetve azok megtartására.

Hivatkozások

- KPMG [2006]: KPMG's Corporate Tax Rate Survey: An international analysis of corporate tax rates from 1993 to 2006. <http://www.kpmg.com/NR/rdonlyres/D8CBA9FF-C953-45FA-940A-FAAC86729554/0/KPMGCorporateTaxRateSurvey.pdf>.
- Krugman, Paul [1994]: Competitiveness – A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs*, 73., 2., március–április.
- UNCTAD [2006]: World Investment Report 2006. FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development. United Nations Conference on Trade and Development, Egyesült Nemzetek, New York–Genf.
- Vernon, Raymond [1971]: Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U.S. Enterprises. Basic Books, New York.

Kapás Judit, a Debreceni Egyetem Közgazdaságtan tanszékének docense

A kelet- közép-európai országok viszonylag rövid idő alatt kiépítették és/vagy megerősítették a tág intézményi környezet azon elemeit, amelyek a piacgazdaság működésének előfeltételei. Ezek között legfontosabb a szilárd magántulajdon, a szerződés szabadsága, a szerződések kikényszeríthetősége és a törvény uralma (Rule of Law). Ezek léte azonban önmagában kevés, döntően minőségük számít.

Napjainkban erőteljes kutatási irányra nőtt ki magát az intézményi kutatásoknak az az ága, amely az előbb felsorolt intézmények „minőségére” helyezi a hangsúlyt: empirikus munkák mutatnak ki szignifikáns kapcsolatot a gazdasági növekedés és/vagy a jövedelem, illetve az intézményi környezet minősége között. Az intézményi környezet minőségének mérésére két fontos, gyakran használt index a Világbank Doing Business jelentéseinek *Ease of Doing Business* indexe, valamint a Fraser Institute *Economic Freedom of the World (EFW) Indexe*. Egész pontosan az *Ease of Doing Business*-index

a jogi környezetet jeleníti meg: milyen és mennyi procedúra, engedély szükséges egy vállalkozás elindításához vagy bezárásához, mennyire könnyen lehet hitelhez jutni, mennyire kikényszeríthetőek a szerződések, és milyen könnyen lehet munkaerőt felvenni és elbocsátani stb.

Annak a kérdésnek a megválaszolásában, hogy milyen a magyar intézményrendszer a többi kelet-közép-európai országéhoz képest, s mennyire kedvez a vállalkozásoknak általában, az Ease of Doing-index jó proxyként szolgál. Az EU-hoz csatlakozott kelet-közép-európai országok látványosan két csoportra oszlanak. Az egyiket a balti országok alkotják, amelyek a Doing Business 2007. évi jelentése szerint a rangsorolt 175 ország között az első 25 között található: Litvánia 16., Észtország 17. és Lettország 24. helyezett. Közülükben olyan országok helyezkednek el, mint Izland, Finnország, Svédország, Svájc és Belgium. A többi ország – Szlovákia kivételével, amely 36. – a 49. helytől a 75. helyig helyezkedik el. Ebben a mezőnyben Magyarország csak egy országot, Lengyelországot előz meg. Ami jelentős figyelmet érdemel, az Románia és Bulgária szabályozási környezetének minősége, illetve annak a kedvező irányban történt gyors megváltozása. Jól érzékelteti ezt az, hogy Románia 2006-ban második helyezett a reformerek között a világon, azaz viharos sebességgel javított intézményei minőségén, így jelenleg 49. a rangsorban.

Jóllehet az *Ease of Doing Business*-indexszel szemben komoly kritikák fogalmazódnak meg a szakirodalomban, és többek szerint nem mutatható ki szignifikáns kapcsolata a külföldi működőtőke-beáramlással, egyfajta proxyként azonban mégis használható (és használják is) az intézményi környezet vállalkozásbarát jellegének megítélésében. E téren pedig pozíciónk Romániával és Bulgáriával szemben az utóbbi egy évben jelentősen romlott. (Bulgária a 62.-ről az 54. helyre, Románia a 78.-ról a 49.-re lépett elő – lévén így a második legjelentősebb reformer –, miközben mi az 52.-ről a 66.-ra csúszunk vissza). Mindezek alapján megállapítható, hogy a vállalkozások működtetésére vonatkozó szabályozási intézményeink terén a kelet-közép-európai országok közötti rangsorban 2006-ban az utolsó előttiek vagyunk, relatív pozíciónk pedig Romániával és Bulgáriával szemben jelentősen romlott. Az index komponenseit külön-külön megvizsgálva az látszik, hogy lemaradásunk különösen jelentős két területen, a beruházók védelme és az engedélyek beszerzése terén.

Míg az Ease of Doing Business azt méri, hogy a szabályozás mennyire felel meg a piaci elveknek, addig az Economic Freedom of the World-index a gazdasági szabadságot méri. Ebben az indexben a gazdaságpolitikai változók mellett bizonyos intézmények is megjelennek. Az Economic Freedom of the World egyik fontos komponense a jogrendszer és a tulajdonosi jogok biztonsága, amelyet a törvény uralma (Rule of Law) proxyjaként szoktak kezelni. E téren Magyarország pozíciója sokkal kedvezőbb, mint a szabályozás terén. Például a bíróságok függetlensége (judiciary independence) terén Észtországot követve a 2. helyen állunk, míg Bulgária és Románia messze sereghajtók e téren. Még kedvezőbb a kép, ha az egész indexet tekintjük, 2004-es (legutolsó elérhető) adatok szerint Magyarország a 20. helyet foglalja el a világon 130 ország közül, ezzel a régióban második helyen áll Észtország (12. hely) mögött, jelentősen megelőzve a többi kelet-közép-európai országot. (A harmadik Lettország, amely 35. a teljes rangsorban.) Érdekes megjegyezni, hogy Románia legutolsó ebben a mezőnyben (95. hely), és megelőzünk olyan fejlett országokat, mint Franciaország vagy Belgium.

A fenti két index terén tehát más-más relatív pozíció rajzolódik ki Magyarországnak számára. Az *Ease of Doing Business* terén gyenge a helyzetünk, azaz a vállalkozások alapítása, megszüntetése és az ügyek vitele terén a vállalatoknak sok adminisztratív jellegű szabálynak kell megfelelniük, és ezek relatíve magas költségekkel járnak. E téren versenyképességünk gyenge. Ezzel szemben a tág intézményi környezetünk „minősége”

egy országtól eltekintve jobb, mint a többi térségbeli országé. E két eltérő pozíció némileg ellentmondásban van, elméletileg ugyanis azt várjuk, hogy a gazdaságilag szabadabb országok kevésbé, de még inkább koherensebben¹ szabályoznak.

Milyen ajánlások adódnak a fentiekből? Egyrészt Magyarországon a vállalkozások szabályozása rosszabb, és kevésbé koherens, mint a térség többi országában. Nem csak az a fontos tehát, hogy szabályozásunk „lazuljon”, hanem az is, hogy a szabályozás egyes elemei egymáshoz jobban illeszkedjenek, azaz koherensebb legyen a rendszer. Másrészt, a gazdasági szabadság index jó értékeiből nem szabad túlzott következtetéseket levonni, az indexszel szemben ugyanis sokféle kritika fogalmazódik meg. Az azonban elég egyértelműen látszik, hogy Magyarország jó helyzetben van a törvény uralma (Rule of Law) tekintetében. Az *Economic Freedom of the World* index mellett más kutatások talán még világosabban kimutatják kedvező helyzetünket: a Rule of Law egyfajta proxyjának tekintett bírói függetlenség (judiciary independence) tekintetében újabban megkísérelték mérni a de jure és a de facto bírói függetlenséget, és ebben jelentős különbségek mutatkoznak csaknem minden ország esetében. Magyarország a de facto mérték esetén a vizsgált 62 ország között a 16. helyen áll, a legkedvezőbb helyen a térség országai között, miközben a de jure mérték alapján csak 37.

Összegezve: Magyarország relatíve „jó minőségű” tág intézményi környezettel rendelkezik, de ennek jótékony hatását csökkenti a vállalatok működését szabályozó intézmények inkoherens volta. A jó minőségű intézmények (magántulajdon, szerződési kikényszerítés, törvény uralma stb.) jó minőségű szabályozási intézményeket igényelnek. E téren látok jelenleg feszültséget. Az összhangnak nyilván a szabályozási intézmények megváltozásával kell helyre állnia.

Karsai Gábor,

a GKI Gazdaságkutató Zrt. vezérigazgató-helyettese

A magyar gazdaság teljesítménye a többi közép-európai országhoz viszonyítva az elmúlt években ellentmondásosan alakult. 2000-hez képest a magyar növekedés 2006-ig összességében azonos volt a szlovákkal, s gyorsabb a cseh, szlovén és lengyel dinamikánál. Azonban míg 2001 és 2003 között a GDP Magyarországon kiemelkedően a leggyorsabban emelkedett, 2004 és 2006 között már (Szlovéniával együtt) a lelassabban, s a nemzetközi előrejelzések szerint 2007 és 2009 között ez a sereghajtó hely nem változik. Ezzel 2000-hez viszonyítva Szlovákia jelentősen, s kissé még Csehország is megelőzne bennünket.

A gazdaság lassulása nyilvánvalóan összefügg a nagyjából 2000 végétől datálható gazdaságpolitikával. Az export- és beruházásorientált gazdaságpolitikát ugyanis ekkor váltotta fel az a belföldi keresletet költségvetési eszközökkel élénkítő irányvonal, amelynek emblematisztikus megtestesítője a 2001 tavaszán meghirdetett Széchenyi-terv volt. Tulajdonképpen ezt a stratégiát vitte tovább, illetve mélyítette el a 2002-ben megalkult új kormány a „jóléti rendszerváltás”, illetve a „100 napos” program keretében megvalósított látványos béremelésével, államháztartási költségeivel.

A belföldi kereslet élénkítése azonban nagyrészt az importot serkentette, miközben a növekvő költségek és a bizonytalanabb perspektíva miatt az üzleti szféra versenyképessége, illetve tőkevonzó képessége romlott, az államháztartás hiánya robbanásszerűen nőtt. Ez a 2004. évi kisebb korrekció után 2006-tól elkerülhetetlenné tette

¹ E kérdés empirikus vizsgálatát lásd: *Czeglédi Pál*: Piaci intézmények és gazdasági növekedés: a modern osztrák iskola nézőpontja (Doktori értekezés, Debreceni Egyetem, 2006).

a határozott államháztartási kiigazítást, a tartós eredmények eléréséhez elengedhetetlen reformokat. Ahogyan a negatív hatások a növekedésben csak némi késleltetéssel jelentek meg, a mostani kiigazítástól várható előnyök kibontakozásához is időre van szükség. Miközben a belföldi keresletélénkítés idején alkalmazott (minimál)bérnövelő és forinterősítő stratégia megnehezítette a kivitelre termelő szektorok helyzetét – ami elmaradó külföldi befektetésekben, a képzetlen munkaerőt foglalkoztató szektorok erőltetett leépülésében, s végső soron a növekedés lassulásában mutatkozott meg –, most a gazdaság exportvezérelt részét feltehetőleg csak kevésbé viselik meg a megszorító intézkedések, sőt már rövid távon is erősödhet e szektor tőkevonzó képessége. Az állami szektorban azonban a hízást fogyókúrának és izmosodásnak – magyarán restrikciónak és reformoknak – kell követnie, ami e területeken átmenetileg csökkenti a GDP-termelést. Összességében tehát az elmúlt években viszonylag lassú magyar növekedés 2007. évi további fékeződésére lehet számítani, amelyet azonban – a kiigazítás sikere esetén – újabb fellendülés követhet.

A gazdasági folyamatok ciklikussága, a „húzd meg, ereszd meg” logika érvényesülése nem csak magyar sajátosság. A poszt szocialista országok tapasztalatai szerint a piacgazdasági transzformáció csak többszöri nekifutásra teljesíthető folyamat, hiszen az egy-egy nagy változtatás okozta megrázkódtatás után szükségképpen „pihenő”-re van szükség, mivel a társadalom teherbíró-, alkalmazkodóképessége véges. Ezek a pihenők azonban szorosan összefüggnek a belpolitikai választási ciklusokkal, amelyek jellemzője, hogy a választások előtti osztogatást és ígéretet – a „pihenőket” – a ciklusok elején gazdasági kényszerek okozta költségvetési szigor és reformfolyamat követi.

Felvetődik a kérdés, hogy e „pihenők” nélkül – vagy reálisabban fogalmazva: kisebb pihenőkkel – vajon nem lehetett volna gyorsabb növekedést elérni. Pusztán közgazdasági szempontból bizonyára igen, a közgazdasági racionalitás azonban jellemzően politikai racionalitáson keresztül érvényesül. Miközben azonban történelmi távlatban a „pihenők”, vagyis a politikai logika, illetve a társadalom teherbíró-képességének figyelembevétele ugyanúgy szükségszerű, mint a gazdasági racionalitás; abban, hogy az egyes országok milyen áldozatok árán mekkora növekedésre képesek, igenis nagy szerepe van a mindenkorai politikai viták kimenetelének. A „pihenők”-ben ugyanis meghatározóak a pártok választási megfontolásai, azaz a különböző rétegek állami forrásokkal való kedvezményezésének szándéka, mértéke és módja. Mivel ennek „túlzott” nagysága kifejezetten ellentétes a társadalom hosszabb távon is fenntartható növekedéshez fűződő, az átlagpolgár által jellemző módon fel sem ismert érdekeivel, a kedvezmények körét, nagyságát és érintettjeit eldöntő politikai erőviszonyok alakításában fontos szerepe van a távlatos gondolkodást képviselőeknek is. Bizonyos értelemben és sarkítva fogalmazva a távlatosan gondolkodó és a rövid távú szempontok alapján osztogató politikusok erőviszonyai döntenek el – a gazdasági és társadalmi kényszerektől és lehetőségektől természetesen nem, de a párthovatartozástól részben függetlenül – a hosszabb távú növekedési ütemet. Ebből a szempontból a magyar politikai elit rosszul vizsgázott, hiszen a választások előtt a közbeszédben a reális kérdéseknek még a felvetésére is alig volt mód.

A fenntartható növekedést megcélzó konvergenciaprogram iránya helyes, a sokak által nem remélt módon már nyáron meghozott kiigazító lépések láthatóan eredményesek, a közbeszédnek legalább egy része kezd a gazdaság és társadalom valódi kérdéseiről szólni. Úgy tűnik, hogy a konvergenciaprogram 2007-re előirányzott számai túlteljesíthetők, azaz reálisan lehet kisebb államháztartási hiányra és gyorsabb növekedésre számítani. Ugyanakkor ez a tervezettnél gyorsabb deficitméréséklés valójában szükséges feltétele is a program további teljesítésének, mivel a hiány 2010. évi választások előtti időre előirányzott további csökkentése politikailag nem életszerű. Vagyis a 2009. évi hiánycél teljesítéséhez kedvezőbb 2007–2008. évi folyamatok kellenek.

A kedvező 2008. évi makrogazdasági mutatóknak a reformfolyamat 2007. évi felgyorsulása a feltétele. A hiány 2008. évi további csökkentéséhez és a már elért eredmények tartóssá tételéhez a kiadási oldal racionalizálása szükséges. Ez egyben a fő kockázati tényező is, a rövid távú politikai megközelítés – a reformok okozta konfliktusok kerülése, amelyet csak felerősíthetnek a szakmailag nem eléggé megalapozott, a közgondolkodás számára nem érthető elgondolások – blokkolhatja a változásokat. Márpedig a 2007 közepéig szakmailag nem kidolgozott, s 2007 végéig törvényileg el nem rendezett változások megvalósulására a következő választások közeledtével már nagyon kicsi lesz az esély.

Vannak, akik a régió többi országának politikai bizonytalanságából – a lengyel és a szlovák kormány populista törekvéseiből, a cseh belpolitikai helyzet instabilitásából, az euró bevezetésének többé-kevésbé mindegyik országra jellemző lebecgetéséből – arra következtetnek, hogy nekünk sem kell túlzottan előrerohannunk a maastrichti kritériumok teljesítésével. Valójában azonban kockázatos egy leértékelődő régió gyenge láncszemévé válnunk. Éppen hogy az ebből a helyzetből való kitörés lenne a távlatos gondolkodás szempontjából kívánatos.

A hosszabb távú politikai racionalitás tehát kifejezetten gyors reformfolyamatot indokolna, hiszen csak ennek révén alakulhat ki 2009-re olyan gazdasági helyzet, hogy a koalíció – gazdasági sikereire támaszkodva – ismét némi „pihenőt” ígérjen a társadalomnak. Nagy osztogatásról – elvi és gyakorlati okokból – nem lehet szó, de már hivatkozni lehetne a gazdasági fordulat eredményeire, a régióban visszanyert éllovas szerepre, az euró közeli bevezethetőségére, továbbá az ismét növekvő fogyasztásra és az EU-források eredményezte modernizálódásra.

Király Júlia.

A Nemzetközi Bankárképző Központ vezérigazgatója

EGY TOLERÁNS ORSZÁG VÍZIÓJA

2006 nyarán ismét eljött az igazság pillanata. Nyilvánvalóvá vált, hogy ismét egy eladósodott szegény állam szegény állampolgárai vagyunk. Az „Új egyensúly” 2006/2007-re meghirdetett programja a GDP 11,1 százalékra rúgó – már minden rejtett és áthúzódó tételt magában foglaló – államháztartási hiány radikális és gyors leépítését célozta meg. Ez a lépéssorozat került be a 2012-ig előretekintő felzárkózási (konvergencia-) programba, amely azonban nem csak az egyensúly pillanatnyi, hanem tartós helyreállítására is kötelezettséget vállalt.

Ahhoz, hogy az egyensúly tartósan helyreálljon, nemcsak a „fiskális fegyelmezetlenséget” kell megszüntetni, hanem újra kell gondolni az állam szerepét is olyan alapvető közpénzügyi területeken, mint az egészségügy, az oktatás vagy a nyugdíjrendszer.

A *nyugdíjrendszert* kiemelve e kulcsterületek közül, a feladat az, hogy meg kell tudni állapotodni, hogy miben legyen az államnak meghatározó szerepe: az időskori drasztikus elszegényedés megakadályozásában vagy a keresőkorhoz képest kieső jövedelem pótlásában. Az előző mondatban nem véletlenül szerepel a „megállapodni” ige. A nyugdíjrendszer minden országban valójában egy implicit generációk közötti társadalmi szerződés eredménye. Ez a társadalmi megállapodás Magyarországon végleg felbomlani látszik – a mai nyugdíjrendszer nem átlátható, nem méltányos és nem finanszírozható. A „szövetség felbomlása” súlyos következményekkel járt: jelenleg 1,5 millió ember fizet minimálbérnek megfelelő járulékot, több százezer közülük a nyugdíjaskor elérésekor a „szolgáltatási-idő-minimum” elérésének elmulasztása miatt semmilyen nyugdíjra nem lesz

jogosult, mindemellett a nyugdíjrendszer hiánya eléri a GDP 1,5 százalékát (de ha „meg-tisztítjuk a tárgyat” a különböző sallangoktól, akkor is legalább a 0,5 százalékot), és ez a hiány nem csökken. A rendszer alapvető hibája mégsem a finanszírozhatatlanság – hanem a generációs szerződés felbomlása, amit elsősorban az aktív életpályák 1990 utáni radikális átalakulása váltott ki. A korábban „teljes munkaidőben” és teljes létszámban foglalkoztatott aktívak életpályája 1990-ben brutálisan megtört – a korábbi egyenes kereseti vonalak lekonyultak, munkahely elvesztés, részleges foglalkoztatás, a munkaerő leértékelődése jellemzi ezt az új pályát.

Új szerződésre van szükség. A koncepció kidolgozása előtt azonban nem árt tisztázni, mi a valós tartalma és melyek a kiváltó okai a nyugdíjrendszer érzékelt feszültségeinek.

A *nyugdíjreform*¹ egyik alapkérdése az állami szerepvállalás mértéke. Már a rendszerváltáskor megfogalmazódott, hogy a társadalombiztosítás elkerülhetetlen reformja az egyén szempontjából a „szerzett jogok” elvesztését, az állam „bölcstől sirig” való gondoskodásának megszüntét, az öngondoskodás előtérbe kerülését jelenti. Az 1997. évi nyugdíjreform ezt a sugallatot próbálta meg intézményesíteni: a versenyző nyugdíjpénztárok az egyéni döntést voltak hivatottak elősegíteni. Az öngondoskodás azonban még ma sem garantálja az időskori jövedelmi (és ehhez kapcsolódóan a jövedelmi) pálya töretlenségét. Ebben nagy valószínűség szerint nemcsak honfitársaink „felelőtlensége” játszik szerepet, hanem az is, hogy életpálya menti jövedelemsimításra, rendszeres aktív kori megtakarításra csak bizonyos rendelkezésre álló jövedelmi szint felett van lehetőség – ami úgy tűnik, a társadalom jelentős rétegei számára még nem elérhető.

A fentiek alapján tehát nem valószínű, hogy elfogadható lenne az állam teljes kivonulására és a kizárólagos öngondoskodásra alapított nyugdíjrendszer. Az állami szerepvállalásnak is több fokozata lehet: hiszen a jelenlegi úgynevezett 1. pillér is egyfajta állami szerepvállalás – a kötelező munkanyugdíj rendszerében nemcsak a rendszer működésének institutionális feltételeit biztosítja az állam, hanem implicit módon kötelezettséget vállal a rendszer időlegesen kialakuló hiányának fedezésére is. E hiány növekedése idején éppen az institutionális feltételek (járulék-, járadékszámítási módok, nyugdíjjogosultság megállapítása, indexálás ... – az ún. paraméterek) módosításával igyekszik az időleges egyensúlyt újra helyreállítani. Sokan, akik ma a nyugdíjrendszer legfőbb problémájának a finanszírozhatatlanságot tartják, ezen paraméterek megváltoztatását továbbra is rövid távú, a hosszú kifutású reformoktól független játéktérnek tekintik. Ennek a vitának szerves része az is, hogy mennyiben képes garantálni a munkanyugdíjrendszer a kieső jövedelem pótlását – milyen „helyettesítési ráta” és milyen indexálás van összhangban a finanszírozási dilemmákkal és mi tekinthető társadalmi konszenzussnak.

Az állam szerepvállalása az időskori elszegényedés megakadályozásában szintén vitakérdés. Egyesek véleménye szerint a felbomlott társadalmi szerződés, a munkanyugdíj-rendszerből kihulló százezrek szegényedésének problémáit a nyugdíjrendszeren kívül, az állami szociálpolitika keretében kell megoldani. Mások szerint a társadalmi szolidaritás lehet csak egy új generációs szerződés alapja – ennek értelmében szükséges egy olyan „nulladik pillér” kialakítása, amely a munkanyugdíj-rendszeren kívül adókból finanszírozza az állampolgári alapon járó minimális szintű időskori ellátást.

Új társadalmi szerződést kell kötni. Egymással is. Az állammal is.

Az új szerződéseket a régi időkben is reformok útján kötötték. Ezek hagyományos menetrendje a szocializmusban az volt, hogy néhány dekabrasta összeesküvő a pártelitben a megfelelő szövetségest megszerezve egy sötét szobában a lehető legna-

¹ Válaszomban nagymértékben építettem a [portfolio.hu](http://www.bankarkepzoz.hu/bismarch.html)-n folyó ún. „nyugdíjvita” résztvevőinek, illetve a Bismarck–Beveridge klub előadóinak írásaira (<http://www.bankarkepzoz.hu/bismarch.html>)

gyobb titokban kidolgozta a reformkoncepciót, és a megfelelő szintén szövetséges minisztériumi apparátussal mögé tette a szükséges jogszabályokat, eljárásrendeket, utasításokat. Ezt követően a reformot egy csapásra bevezették, esetleg a tévében dr. Agy utólag elmagyarázta, miért. A felvilágosult abszolutizmusnak ez a fellazuló szocializmusbeli változata a rendszerváltást is túlélte, a partner sosem ítéltetett elég érettnak a reform és a helyzet súlyosságának megértésére. Meghatározó eleme ennek a reformszellemnek az intolerancia, a miénktől – reformerekétől – eltérő viselkedés vagy gondolkodás alacsonyabb rendűségének feltételezése. Ez az a mód, ahogy modern társadalom nem működhet.

A konvergenciaprogramon túlmutató reformoknak akkor van esélyük, ha építenek a társadalomban ma is meglévő toleranciára – a másik véleményének meghallgatására, megvitatására, a meggyőzésre és az együttműködésre. A nyugdíjreform esetében ez azt jelenti, hogy nem pusztán a szakértők beszélik meg és döntenek el az „új szerződés” alapvonásait, hanem az érintettek (nagyon elegánsan: „stakeholderek”) legtágabb körével konszenzust sikerül létrehozni. Csak ebben az esetben van esélye bármiféle reformnak, tartós megoldásnak, új társadalmi szerződésnek.

Petschnig Mária Zita,

a Pénzügykutató Zrt. tudományos főmunkatársa

VERSENYKÉPESSÉG-ROMLÁS RÖVID ÉS HOSSZÚ TÁVON?

Kétségtelen, hogy adó- és járulékemelés bekövetkeztekor romlanak a piaci verseny feltételei. Egyfelől a befektetendő tőke felől tekintve, amely a nemzetközi pályán az elvonás alacsonyabb paramétereit is figyelembe veszi. Másfelől a jövedelemcentralizáció erősödése a profitabilitás rontásán keresztül korlátozza a fejlesztési források képződését, tehát potenciálisan rosszabbodik a vállalkozások fejlődésképesége és ezzel távlatos versenyképesége.

A versenyképességet azonban nem csak az adózási feltételek befolyásolják, bár nem vitás, az elvonás mértékei kondicionálják mind a forrásképződést, mind az árszintváltozást. A versenyképességet meghatározó feltételek között vesszük számba a bérszintet (a fajlagos bérköltségek változását), a munkaerő munkavégző-képességének minőségi jellemzőit, szakképzettségét (a munkatermelékenység alakulását), az árfolyam- és kamatkondíciókat (változási irányukat), a gazdaság liberalizáltságát (várható változását), a termelő és pénzügyi infrastruktúra ismérveit (közlekedési, logisztikai, pénzközvetítői stb. lehetőségeket és változásukat), a környezetvédelem előírásait és az előírások számonkérésének szigorát, sőt a befektetések politikai biztonságát is – hogy csak a legfontosabbakat említsem.

A versenyképesség – mint általános piaci háttér – mindig konkrétan merül fel mérlegelendő szempontként az egyes befektetési döntéseknél, illetve az áru- és szolgáltatási szerződések megkötésekor. A befektetési döntéseknél a befektetők nemcsak az adott időben mutatkozó térbeli különbségekre figyelnek, hanem a horizontális különbözőségek várható elmozdulásait is megpróbálják felbecsülni – legalább középtávra. Az áru- és szolgáltatáskapcsolatok fenntartásában viszont a közelmúltbeli teljesítmények jönnek számításba, úgymint a szerződés szerinti teljesítés, a reklamációknál felmutatott magartartás; a múlt alapján megszerzett magas megbízhatósági értéket egy új, ismeretlen partner legfeljebb csak lényegesen jobb ár-, szállítási vagy fizetési feltételek kilátásba helyezésével tudja ellensúlyozni.

Mindezeket a villanásnyi megjegyzéseket csak azért hoztam fel, hogy jelezzem: a versenyképesség statikusan és dinamikusan is értelmezhető, vonatkozhat cégre, szolgáltatásra, árura, de a nemzetgazdaság egészére, sőt, nagy világgazdasági régiókra is. Ezért számtalan összetevője van, amelyek mindig a konkrét mérlegelések válnak relevánssá. Sőt, a döntések meghozatalakor az objektív feltételek megítélésénél, rangsorolásánál a döntést hozó szubjektív megítélése is szerepet játszik. E véleményemből következően ugyan nem utasítom el az egyes országok közti versenyképességi sorrendek felállítását, és változásaik bemutatását – lehet ilyen tanulmányokat készíteni, amire a döntéshozók tekintettel lehetnek –, csak nem tartom azokat mindent eldöntő, helyes végső érvelésnek. Annál is kevésbé, mert a döntési helyzet mindig konkrét, és abban mindig ezerszer több szempont merül fel annál, mint amivel a versenyképességi sorrendek megállapításánál elméletileg számolnak. Az általános szabályok konkrét körülmények közt cizellálódhatnak, differenciálódhatnak, és ezt a megkülönböztető jegyet a versenyképesség elméleti mutatószámai nem képesek tükrözni.

Az országok vagy régiók között felállított versenyképességi sorrendek adott időben érvényes paraméterek alapján készülnek, a cégek befektetési és flow kapcsolatainak kialakításánál ennél fontosabb a jövőre vonatkozó várakozás.

Magyarországnak mint befektetési területnek a versenyképessége – ha csak az adó- és járulékfizetési 2007. évi feltételeit tekintjük – kétségtelenül romlott a kikenyszerülő gazdaságpolitikai fordulat következtében mind a múltbeli mértékekhez képest, mind a közép-európai versenytársainkhoz mérten. Ám, ha a részletekbe belemegyünk, differenciáltabb és korántsem olyan sötét a kép. Az Új egyensúly program szerint a vállalkozásokat érintő intézkedések a következők: házipénztár-adó, szolidaritási adó, elvárt adó, EVA-adókulcs emelése, külföldi vagyon hazautalása utáni adó, a kétszeres minimálbér után fizetendő tb-járulék. A felsoroltakból az alkotmánybíróság megsemmisítette a házipénztár-adót, és a jelek szerint ez a sors vár a 4 százalékos szolidaritási adóra is, ami gyakorlatilag társaságiadó-emelést jelentene. Tudjuk ugyanakkor, hogy ez utóbbi adófajtát az Audi reklamációja után már módosították, a kutatás-fejlesztés költségei levonhatók belőle. A külföldi vagyon hazautalása utáni adómérték minimális, 10 százalék, és a költségvetés sem vár tőle évi 10 milliárd forintnál többet. A megemelt járulékfizetési alap szerinti fizetési kötelezettség alól a többség ki tudta vonni magát, bizonyítva, hogy cégüknél a minimálbéren való foglalkoztatás jogos, a piaci körülmények közt nem képesek többet fizetni. Az EVA kulcsának 15 százalékról 25 százalékra növelése tényleges terhelési többlet, de lehetőség volt kiszállni ebből az adózási formából, amivel aránytalanul kevesen éltek. Összességében tehát gyakorlatilag az adó- és elvonásterhelés 2007. évi növekedése nem olyan mértékű, hogy az behozhatatlan hátrányt jelentsen a hazai vállalkozói körnek.

Ugyanakkor, ha a jövőre vonatkozó kilátások felől közelítjük a kérdést, akkor múltunkhoz képest mindenképpen javult a helyzet. Ennek ugyan a középtávon mutatózó makrogazdasági adatok ellentmondanak, ám ez csak a felszín, a véleményalkotásnál a mélystruktúrában bekövetkezett változást kell tekinteni. Az ellentmondás azzal a gazdaság egészét átfogó mutatóval írható le, miszerint a bruttó hazai termék növekedési üteme az előző években jelzett 4 százalék körüli/feletti dinamika után 2007-ben lényegesen lelassul, és leghamarabb – legalábbis a konvergenciaprogram feltételezése szerint – 2009-ben nyerjük vissza ezt az elhagyott dinamikát. Ebben az elemzési keretben tehát nem javultak, hanem romlottak a konjunktúrakilátások Magyarországon. Ám ha e vegytiszta fejtegetésbe bekapcsoljuk azt, hogy momentán az erősen megcsúszott magyar növekedési pálya helyreállítása, a finanszírozhatatlanság veszélyét magában hordó államháztartás konszolidációja zajlik, azaz olyan jelentős gazdasági korrekció, amely az államháztartási újraelosztásban rendszerváltás-értékű, akkor merőben más vélemény fogalmazható meg a magyar gazdaság versenyképességének perspektivikus alakulásáról.

A fiskális és a jövedelempolitika restriktívját és az államháztartás reformjait felváltó gazdaságpolitikának köszönhetően egyre határozottabban körvonalazódik az, hogy a magyar gazdaságnak sikerül elkerülnie a pénzügyi összeomlást. Azt, aminek veszélye – különböző intenzitással – végigkísérte az előző kormányzati ciklust, de különösen felerősödött 2005 ősze után.

Ha a kérdést úgy tesszük fel, hogy vajon a magasabb ütemű, de fenntarthatatlannak tűnő pálya vagy a most kirajzolódó, átmenetileg alacsonyabb ütemű, de a fenntarthatóság irányába mutató jelez-e kedvezőbb kilátásokat a jövőre nézve, akkor nem kétséges a kézenfekvő válasz. Ebből a szempontból állítom, hogy a fajlagos elvonás növelése a hosszú távú versenyképesség javításának eszköze. A reformokkal elérhető kiadáscsökkentés az államháztartásban megalapozhatja a későbbi vállalati adóterhelés csökkentését. A gazdasági pályakorrekciónak ezen túlmenően, túl nem becsülhető jelentőségű következménye, hogy ezáltal lehetségessé válik a 2007–2013 közötti EU-költségvetés számunkra megszabott kereteinek igénybevétele, vagyis a korábbiakhoz képest extra források nyílnak meg, amelyek növekedési hatása aligha kérdőjelezhető meg.

Egyoldalúnak és hamis beállításúnak tartom azt a véleményt, amely a Gyurcsány-csomag néven elhíresült gazdasági pályaváltást amiatt bírálja, hogy az megtöri a növekedés lendületét. Igen, megtöri – a belső kereslet szűkítésének ez a szükségszerű következménye. De a növekedési ütem fenntartásához makacsul és bármilyen ragaszkodni olyan ostobaság, amit utoljára a hetvenes években követtek el a szocializmusban és nem a realitásokban gondolkodók, és aminek az ára azóta ismert. A növekedési ütem fetisizálása sokba került a hetvenes években, és még többbe került volna a kilencvenes években, ha *Bokros Lajos* és *Surányi György* nem nyitnak más pályát a magyar gazdaságnak. Valószínű, még mindig kevés tanulópénzt fizettünk ki, mert máig nem ült el a vita – még közgazdász körökben sem – arról, hogy elkerülhető lett volna-e vagy sem az a növekedési ütemtörés, amit a Bokros–Surányi-féle stabilizáció okozott. Kétségtelen, hogy a transzformációs válságon éppen túljutott magyar gazdaság az előző évek visszaesése után 1994-ben három százalékos közeli növekedést mutatott. Ám ez 1993-tól felgyorsuló külső és belső egyensúlyvesztéssel párosult, olyannal, amelynek finanszírozhatatlanná válása totális összeomlással fenyegette a magyar gazdaságot. Igaz, a stabilizáció következtében beszűkülő belső kereslet nyomán 1995-ben 1,5 százalékra, majd a következő évben 1,3 százalékra hült a dinamika, és éves szinten csak 1997-ben, tehát két év múlva volt mérhető az élénkülés. Az egyensúlyi pozíciók azonban ezenközben rendeződtek, és az államadósság is csökkenő tendenciájúvá vált.

Akik siratják az 1995–1996-ban elszenvedett növekedési veszteséget, és azt állítják, hogy hiba volt megtörni a fejlődés lendületét, azok eltekintenek attól, hogy az adott helyzetben nem akadt finanszírozója a magyar gazdaságnak. Ez volt a nagyon egyszerű oka annak, hogy nem lehetett megvárni a „modernizációs deficit” kinövését, mert nem kinőttük, hanem belebuktunk volna az adósságokba. El kellett kerülni a finanszírozhatatlanság nyilvánvalóvá válásával járó pénzügyi válság által kiváltott gazdasági összeomlást. Akárcsak más minőségű és szintű feltételek mellett 2006-ban.

Ha a gazdaságpolitika 1995-ben csak a növekedési ütem fenntartására lett volna fegyellemmel – és ez paradoxon –, pillanatokon belül mély recesszióval kellett volna szembesülnie. 2006-ban sem volt nagyon más a helyzet. A stabilizáció megoldása lehetett volna más, ezt nem vitatom. Lehetett volna konzervatív megoldást választani, olyat, amely határozott átstrukturálódást hajt végre a jövedelemtulajdonosok körében. (Erre irányuló javaslatok voltak a Fideszhez kötött CEMI kutatócsoportnak, csak az általuk előadott gazdaságpolitika ütközött a párt politikai szempontjaival – mint ezt valaki közülük később elmondta.) Lehetett volna könnyíteni a vállalkozók terhein és cserében lényegesen nagyobb mértékben megterhelni a fogyasztást, a személyi jövedelmeket és

vagyonokat, hasonlóan a Bokros-csomag megszorításának elveihez. Ebben az esetben és csakis ebben az esetben az egyensúly helyreállítására irányuló erőfeszítések párosultak volna a cégek jobb helyzetbe hozásával, és egyértelműen tudnánk a választ arra, mi hozza vissza a stabilizációt követően a gazdaság nagyobb lendületét. Ám e konzervatív megoldás nagyobb áldozatot követelt volna a háztartásoktól, beleértve a legszegényebeket is.

Csakhogy ehhez a programhoz széles társadalmi egyetértésre lett volna szükség, hogy segítségével mérsékelhetőek legyenek a program végrehajtását veszélyeztető, kiéleződő társadalmi-politikai feszültségek. A parlamenti választásokat követően azonban erre semmi esély sem volt. Az ellenzék vezére – jóval az őszi beszéd nyilvánosságra kerülése előtt – kifejezetten elzárkózott mindenféle együttműködéstől az államháztartás válságának megoldását illetően. De erősen kétséges az is, hogy a kormányzó pártok támogatták volna-e ezt a konzervatív megoldást, amikor az alkalmazottakat is nehezen nyelték és nyelik le.

S ezen nincs mit csodálkozni. Hiszen az SZDSZ az adócsökkentés parlamenti cikluson belüli végleges kiiktatásával gazdasági identitását veszítette el, és a párt szavának hitelessége kérdőjeleződött meg. Hiszen korábban azt állították, hogy a megszorító intézkedéseket csak akkor írják alá, ha 2009-től érvényesíthetik adócsökkentési programjukat. De a nagyobbik kormányzó párt is méltatlankodhatna amiatt, hogy olyan kormányprogramra adta a szavazatát, amely a 2005-ben elfogadott hosszú távú adócsökkentési projektnek csak az elhalasztását tartalmazta, nem pedig a végleges kiiktatását.

A benyújtott konvergenciaprogram a vállalkozókat és a háztartásokat is „megszorítja”. A vállalkozásoknál azonban a konkrét profitcsökkenésnél nagyobb sérelem a perspektíva elvétele: nem szűnik meg a 2006-ra törvénybe iktatott munkaadói járulékfizetés, és érvényét veszítette a korábbi adócsökkentési pálya is. Brüsszel már előbb is a tudomásunkra hozta, hogy a referenciaértéket meghaladó államháztartási hiány mellett nem ért egyet semmiféle adócsökkentéssel. Az első Gyurcsány-kormány által elfogadott terv tehát már akkor szembement a költségvetés konszolidációját sürgető brüsszeli adminisztráció követelményeivel.

Az államháztartás deficitje 2006-ra olyan mértékűre dagadt, aminek a visszaszorítását csak a kiadási oldal faragásával nem lehetett volna megoldani. A szakértők zöme az adó- és járulékemelést elkerülhetetlennek tartotta. Az alkalmazott megoldás gazdaságilag nem optimális, de politikailag lehetségesnek bizonyult. A nem cselekvés, vagyis ha semmi nem történt volna, még rosszabb – pontosabban a legrosszabb – lenne.

Ez esetben ugyanis hosszú távra szólóan vesztenénk el versenyképességünket, jóval nagyobb növekedési áldozat mellett, mint aminek most elébe nézünk. Ilyen értelemben nincs alternatívája a Brüsszel által elfogadott konvergenciaprogramban vállaltaknak (azon túlmenően, hogy más megoldást senki sem mutatott fel). Ilyen értelemben a magyar gazdaság jövőbeli jobb versenypozícióit ez a program szolgálja. Még akkor is, ha rövid távon, átmenetileg, bizonyos pontokon a versenyképesség romlását hozta magával.

Richter Sándor,

a Bécsi Nemzetközi Gazdasági Összehasonlítások Intézetének (WIIW)
tudományos főmunkatársa

A KONVERGENCIAPROGRAM MEGHIRDETÉSÉN TÚL... AZ ÜVEGHEGYEKEN (A TELJESÍTÉSEN) INNEN

A válaszom elején az idei körkérdés címét szeretném kommentálni. „A konvergenciaprogramon túl...” cím azt sugallja, hogy túl vagyunk rajta, és ez nem felel meg a valóságnak. Szerencsésebb lett volna valahogyan a címben utalni arra, hogy a konvergenciaprogram meghirdetésén és az első lépéseken vagyunk túl, de a megvalósítás valójában még javarészt hátravan. Milyen jó is lenne ez a mostani cím, mondjuk a 2009-es *Külgazdaság* Körkérdésben.

Az első kérdésre adható válasz tekintetében zavarban vagyok. Viszonylag könnyű volt válaszolni erre a kérdésre a kilencvenes évek elején és közepén, amikor a piacgazdaságba való átmenet mérföldköveit elég pontosan meg lehetett határozni, és az országok közötti összehasonlítás is többé-kevésbé megbízhatóan elvégezhető volt.

Ma azonban sokkal nehezebb az összehasonlítás, sokkal nagyobb bátorság kell ranglisták összeállításához. Az utolsó néhány évben a térség összes országában lényegében befejeződött az átmenet a piacgazdaságra, nincs már értelme tehát azt vizsgálni, melyik ország tart az átmenetben előbbre, melyik miben van lemaradva.

1. táblázat

Kiválasztott makrogazdasági mutatók alakulása a közép-európai EU-tagállamokban 2001 és 2006 között

	GDP						Fogyasztói árak					
	Növekedési ütem, változatlan áron, %						Változás az előző évhöz képest, %					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ¹	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ¹
Csehország	2,5	1,9	3,6	4,2	6,1	6,0	4,7	1,8	0,1	2,8	1,9	2,8
Magyarország	4,1	4,3	4,1	4,9	4,2	4,0	9,2	5,3	4,7	6,8	3,6	3,8
Lengyelország	1,1	1,4	3,8	5,3	3,5	5,2	5,5	1,9	0,8	3,5	2,1	2,0
Szlovákia	3,2	4,1	4,2	5,4	6,0	7,0	7,1	3,3	8,5	7,5	2,7	4,2
Szlovénia	2,7	3,4	2,7	4,4	4,0	4,5	8,4	7,5	5,6	3,6	2,5	2,6
	Munkanélküliségi ráta						A fizetési mérleg hiánya					
	Éves átlag, %						a GDP százalékában					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ¹	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ¹
Csehország	8,1	7,3	7,8	8,3	7,9	7,5	-5,3	-5,5	-6,2	-6,0	-2,1	-3,0
Magyarország	5,7	5,8	5,9	6,1	7,2	7,7	-6,0	-7,0	-7,9	-8,4	-6,8	-6,7
Lengyelország	18,2	19,9	19,6	19,0	17,8	16,0	-2,8	-2,6	-2,1	-4,3	-1,7	-1,5
Szlovákia	19,2	18,5	17,4	18,1	16,2	14,0	-8,3	-7,8	-0,8	-3,6	-8,6	-7,9
Szlovénia	6,4	6,4	6,7	6,3	6,6	6,5	0,2	1,0	-0,8	-2,7	-2,0	-1,7

¹ Becslés.

Forrás: 2001–2005: WIIW-adatbázis nemzeti statisztikák alapján, 2006: WIIW-becslés.

Nem sokkal jobb a helyzet a makroökonómiai mutatók alapján történő rangsorolásokkal. A gazdasági teljesítmények egybevetésénél egy-egy év makroökonómiai adatait összehasonlítva lehet pillanatnyi rangsorokat felállítani, de ezek valamivel hosszabb periódust választva már egészen más képet is mutathatnak. (Lásd az *1. táblázatot*.) 2005-ben és 2006-ban például Csehország egészen kiemelkedő gazdasági növekedést produkált, de alig néhány évvel ezelőtt a cseh gazdaság még feltűnően lassabban bővült, mint a térség többi gazdasága. Nem szerencsés egy-egy mutatóra építeni rangsorokat, de több mutató bevonása esetén zavarba ejtő kombinációk adódnak. Vegyük például Szlovéniát, ahol a növekedési teljesítmény nem kiugró, de imponáló az árfolyam stabilitása, a költségvetés egyensúlya és az infláció menedzselése; nem véletlenül csatlakozik az új EU-tagok közül ez az ország elsőnek az euróövezethez. Kitekintve a szűkebb közép-európai régióból, nézhetjük a másik végetet, a balti országokat, ahol az inflációt tekintve nem meggyőzőek a mutatók, de elképesztő ütemű a gazdasági növekedés. Érdemes lenne ezeknek az országoknak egy, az inflációt középpontba helyező országgrangorban elfoglalt jó helyezéért, vagy akár az ennél összehasonlíthatatlanul fontosabb euróbevezetés érdekében lefojtani növekedési dinamikájukat? Kellene-e nekünk a 7 százalékos szlovák gazdasági növekedési ütem, árukapcsolásban a magyarországinál majdnem kétszer nagyobb munkanélküliségi rátával? Az utóbbi években „jók voltunk” a régióban a beruházások növekedését tekintve, de helyes lenne-e ezt a sikert a költségvetési deficit elszaladásától eltekintve méltányolni?

Az *intézményi reformok* területén sem könnyebb a helyzet. Egyéb okok mellett a nagy elosztó rendszerek gyorsan bevezetett, de részben rosszul előkészített reformja söpörte el a baloldali lengyel kormányt és szabadította rá a populizmust Lengyelországra. Szlovákia is a reformok élharcosává vált, de a kialakult társadalmi feszültségek ott is kormányváltáshoz vezettek, és mára ott a visszalépések ideje érkezett el. Melyik ország kerüljön az összehasonlításban előbbre vagy hátrább? Az, ahol nem indították el a reformokat, vagy az, ahol azokat rosszul készítették elő és/vagy rosszul vezették be? Még egy adott országon belül sem egyértelmű a helyzet. Lengyelországban a területi igazgatás reformja sikeres, az egészségügyi rendszer átalakítása sikertelen volt. A nemzetközi sajtó időnként felkap egy-egy kedvenc országot, és néhány kiragadott mutató alapján „sztárolja” (például: a közelmúltban Szlovákiát), vagy „ejti”, mint a közelmúlt zavargásai idején Magyarországot. Amennyiben figyelmen kívül hagyjuk a felületes véleményeket, látható, hogy az összkép elmosódó.

Van azonban egy részterület, ahol a kép éles, a probléma egyértelmű és a lemaradás vagy hátrány tagadhatatlan. Az *államháztartási hiány* tekintetében Magyarország minden kétséget kizáróan elkülönül a térség többi országától, és ezzel összefüggésben az *államadósságnak a gazdaság összteljesítményéhez viszonyított mértékét* tekintve is. Nem arról van szó, hogy a maastrichti kritériumok teljesítése a többi közép-európai országban ne jelentene gondot, adott esetben éppen az államháztartás hiányát illetően (lásd a *2. táblázatot*). Magyarország különleges helyzete, utolsó helyezése egy képzeletbeli ranglistán ezen két maastrichti kritérium alapján nem elsősorban mennyiségi kérdés. Nem az az igazán figyelemre méltó, hogy az Európai Bizottság 2006. őszi előrejelzése alapján 6,6 százalékponttal volt nagyobb a magyar GDP-arányos államháztartási hiány 2006-ban a második legrosszabbul teljesítő Csehország megfelelő mutatójánál. A magyar államháztartási hiány különlegessége annak eredetében, kiváltó tényezőjében rejlik: sehol máshol nem szálltak úgy el a realitástól a kormányon és az ellenzékben lévő politikai erők, mint 2000 közepétől Magyarországon. Sehol máshol ekkora szerepet nem játszottak a választásokhoz kötődő politikai ciklusok, mint nálunk. Belpolitikai botrányoktól, nem európai színvonalú politikai vitáktól természetesen a régió többi országa sem mentes, talán az egyetlen Szlovéniát kivéve. De akár tudatosan, akár nem, a közpénzek felelőtlen elígérése és osztogatása mindenhol messze elmaradt a magyarországi gyakorlattól.

**Az államháztartási hiány mértéke a GDP százalékában kifejezve
nyolc új EU-tagállamban 2001 és 2006 között**

Ország	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ¹
Csehország	-5,7	-6,8	-6,6	-2,9	-3,6	-3,5
Magyarország	-4,1	-9,0	-7,2	-6,5	-7,8	-10,1
Lengyelország	-3,7	-3,2	-4,7	-3,9	-2,5	-2,2
Szlovákia	-6,5	-7,7	-3,7	-3,0	-3,1	-3,4
Szlovénia	-4,3	-2,5	-2,8	-2,3	-1,4	-1,6
Észtország	-0,3	0,4	2,0	2,3	2,3	2,5
Lettország	-2,1	-2,3	-1,2	-0,9	0,1	-1,0
Litvánia	-2,1	-1,5	-1,3	-1,5	-0,5	-1,0

¹ Becslés.

Forrás: Európai Bizottság, Gazdasági Előrejelzések, 2006. ősz. EB.

Amit a legnagyobb gondnak látok, az nem a nagy elosztó rendszerek reformja. Ez mindenhol, a régi EU-tagországokban is nagyon nehéz, konfliktusokkal járó folyamat, ott, ahol egyáltalán neki mernek vágni. Ezzel együtt a reformokat megfelelő feltételek esetén, jó szakpolitikákkal, gyorsabban vagy lassabban, de meg lehet valósítani, problémák esetén utólagos korrekciókkal később a realitásokhoz igazítani. A probléma a „megfelelő feltételekkel” van. Azzal, hogy legalább az államháztartási hiány alapkérdéseinek megítélésében létrehozott széles politikai konszenzus nélkül a választási ciklusokhoz kötődő ígéretési spirálból valószínűleg nem lehet kiszállni, és nem sikerülhet tartósan fenntartható, az utóbbi években kialakultnál lényegesen alacsonyabb szintre levinni az államháztartási deficitet.

Konszenzus nélkül csak a halvány remény marad, hogy a jelenlegi parlamenti többség képes lesz az önkorlátozásra, amely a 2010-es választások közeledtével és az ellenzék mostani felelőtlen retorikájának fennmaradása esetén egyre nehezebben lesz fenntartható.

A nagy kérdések 2009-re és 2010-re: ha addigra Magyarország tényleg túl lesz már a konvergenciaprogramon a *megvalósítás* tekintetében, akkor lehetséges lesz-e felelős államháztartási politika meghirdetésével, a populista ígéretdömpingről való lemondással kormányon maradnia a jelenlegi parlamenti többségnek? Nem lazul-e fel a kormányzati szigor és lankad-e a reformbuzgalom a választások közeledtével? A mostani ellenzék felelőtlen ígéretésekkel nyerhet-e választásokat, és ha igen, betartja-e azokat, akár a nehezen elért eredmények elherdálása árán is?

Tagadhatatlan, hogy minden válság magában hordozza a nagyobb léptékű változások lehetőségét is. A lehetőség azonban csak lehetőség és semmiképpen sem garancia. Úgy látom, hogy a közelmúlt tapasztalatai alapján legalább akkora esélye van, hogy 2009/2010 nagy kérdéseire a fiskális politika szempontjából rossz válaszok születnek majd, mint az ellenkezőjére. Márpedig a fenti kérdésekre adott rossz válaszok esetén a magyar politikai elit nem fog tudni kikerülni a számpadból, ahová saját maga ültette magát a régió „osztálytermében”. Visszatérve összefoglalóan a *Külgazdaság* kérdésére: miközben makrogazdasági dimenziókban vizsgálva több év átlagában nincs értelme Magyarország lemaradásán keseregni, az államháztartás rendbetételét tekintve a lemaradás a régió többi országától nyilvánvaló tény. A konvergenciaprogram végrehajtása nagy egyszeri lehetőség a felzárkózásra a régió országaihoz az állami pénzügyek területén. Kár lenne bennragadni a számpadban.

A közvetlen külföldi tőkebefektetések (foreign direct investment – FDI) alakulását egyfajta gazdasági sikerességi fokmérőnek tekintették és tekintik a (volt) átalakuló gazdaságok esetében. Magyarország vezető szerepe hosszú ideig megkérdőjelezhetetlen volt ezen a területen, azonban az utóbbi évek adatait nézve – és az egyes érintett befektetésösztönző ügynökségek jelentéseit olvasva – a régió országai egyre inkább utolérlik, sőt, talán le is hagyják hazánkat. A *táblázat* szerint a cseh és lengyel éves beáramlások rendre nagyobbak, Szlovákia pedig viszonylag gyorsan zárkózik fel a másik három országhoz.

A közvetlen külföldi tőkebefektetések adatai a visegrádi országokban 2004 és 2006 között

	Beáramlás (millió USD)			Összesen (millió USD)	Összes/fő (USD)	Állomány (millió USD)	Állomány/ GDP (%)	Állomány/fő (USD)
	2004	2005	2006. I–III.					
Csehország	4 974	10 991	4 826	20 791	2 038	59 459	48,1	5 829
Lengyelország	12 873	7 724	9 423	30 020	778	93 329	31,1	2 418
Magyarország	4 654	6 699	4 692	16 045	1 589	61 221	55,9	6 061
Szlovákia	1 261	1 908	3 395	6 564	1 216	15 324	32,8	2 838

Forrás: UNCTAD WIR, 2006-os adat; nemzeti bankok (magyar adat: az MNB euróban közölt adata átszámítva USD-ra), lakosságszám: Világbank, Human Development Report.

Az éves tőkebeáramlás alakulását több tényező is befolyásolja, a régiós összehasonlítás szempontjából ezek közül egyet emelek ki és elemzek a továbbiakban, ez pedig a *privatizációhoz kapcsolódó tőkebeáramlás szerepe*. Ez számottevő részét képezi vagy képezte a teljes tőkebeáramlásnak a visegrádi országokban. A „tőkevonzási teljesítményt” egy-egy évben jelentős mértékben befolyásolja, hogy hány vállalatot, bankot, közszolgáltatót és mennyiért értékesítenek külföldi befektetőknek. Így a vizsgált országokban az éves működőtőke-beáramlás alakulása nem hasonlítható össze anélkül, hogy a külföldieknek történő privatizáció részesedését, időzítését, egyéb jellemzőit ne vennénk figyelembe.

A rendelkezésre álló adatok ugyanakkor nem segítik az összehasonlítást. A privatizációhoz kapcsolódó beáramlás adatait általában a privatizációs ügynökségek közlik. A közölt adat nem a külföldieknek történő privatizáció számait tartalmazza, hanem a privatizációs szervezet adott évben valutában realizált bevételének nagyságát. Ez jelentős mértékben térhet el – lefelé – a privatizációhoz valóban kapcsolódó közvetlen külfölditőke-beáramlás adatától. Részletesebben bemutatom a visegrádi országok esetében az eltérés lehetséges okait és nagyságrendjét egy 2005-ben megjelent cikkemben.¹ Ugyanitt elemzem a 2003-ig tartó időszakban a tőkevonzás és privatizáció összefüggéseit a négy országban. Jelzem, hogy míg a régió egészében változatlanul fontos szerepet játszik a tőkevonzásban a privatizáció, az egyes országokban jelentős mértékben eltér a privatizációhoz kapcsolódó tőkebeáramlás részesedése az összes közvetlen külfölditőke-beáramlásból. Számottevő a különbség a privatizációhoz kapcsolódó közvetlen külföldi

¹ *Sass Magdolna* [2005]: Tőkevonzás és privatizáció. A visegrádi országok példája. *Gazdaság és Statisztika*, 6. szám, 3–20. o.

tőkebefektetések értéke között is. A „közvetlen külföldi tőkebefektetés-csúcsok” a legtöbb esetben jelentős privatizációs ügyletekhez kötődnek, ami még az alulbecsült adatokat használva is kimutatható.

Miért fontos a privatizációhoz kapcsolódó tőkebeáramlás elkülönítése a „független” közvetlen külfölditőke-befektetésektől?² Többek között egy-egy privatizációs ügylet az adott évben „megdobhatja”, vagy ügyletek sora hosszabb időszakban viszonylag magas tarthatja a beáramló tőkemennyiséget. Ennek jelentősége akkor lehet nagy, amikor az éves közvetlen külföldi tőkebefektetéseket, a „tőkevonzási teljesítményt” egy-egy gazdaság sikerességi fokmérőjének is tekintik. Az eltérő időbeli ütemezés nemcsak a „közvetlen külföldi tőkebefektetés-csúcsok” időbeli eltérését jelenti. Az időben korábban privatizáló, (jól) működő tőke- és pénzpiaccal, referenciaárakkal, vállalati privatizációs hagyománnyal nem rendelkező, esetleg – például költségvetési vagy fizetésimérleg-problémák miatt – a külföldiekkel szemben gyengébb tárgyalási pozícióban levő ország valószínűsíthetően alacsonyabb árat képes elérni később induló társaihoz képest egy-egy külföldieknek történő értékesítésnél. A későbbi, kevésbé kockázatos környezetben, esetleg feljavított vállalat privatizációjánál magasabb ár realizálható. Így nagyobb természetesen a kimutatott közvetlen külfölditőke-beáramlás és -állomány is. A négy ország esetében jelentősen különbözik – a nagyjából egyforma „privatizációs portfólió” ellenére – a privatizációs bevételek súlya a teljes közvetlen külföldi tőkebefektetés-állományon belül. Bizonyára ebben is szerepet játszott az időzítés: a legelőször privatizáló Magyarországnak talán a magasabbnak tekintett kockázat miatt kellett kisebb bevételekkel megelégednie. Szerepet játszhatott az is, mennyire „tették rendbe”, tőkésítették fel a privatizáció előtt a vállalatokat – ez utóbbinak Csehországban, majd az utóbbi két-három évben Lengyelországban lehet szerepe.

A 2003-ig terjedő időszakot tekintve meg lehet mutatni, hogy Magyarország egyfajta „posztprivatizációs” tőkevonzási szakaszban jár, ahol már minimális az éves közvetlen külfölditőke-beáramlásban belül a privatizációhoz kapcsolódó működő tőke részesevése, és egy-egy jelentősebb privatizáció sem mozgatja meg komolyabb mértékben az éves közvetlen külfölditőke-beáramlást. (Igaz ez még a két jelentősebb privatizációs bevételt hozó 2003-as és 2005-ös ügyletet figyelembe véve is.) Csehország és még inkább Lengyelország esetében még számottevő, de már nem meghatározó a külföldieknek történő értékesítés szerepe az éves beáramlásban. Szlovákia kezdte legkésőbb a külföldieknek történő privatizációs értékesítést, és az 1999–2003 közötti időszakban meghatározó volt a közvetlen külfölditőke-befektetések magánosításhoz kötődő része.

Nézzük meg, mi történt a 2004–2006 közötti időszakban! Az egyes országokban a „közvetlen külföldi tőkebefektetés-csúcsok” változatlanul egy-egy nagyobb privatizációs ügyletbe kapcsolhatók, ugyanakkor a kiugrás már inkább csak egy-egy évhez kötődik, és nem tartja hosszabb távon az éves „egyensúlyi” szint felett a privatizáció a közvetlen külfölditőke-beáramlást. Lengyelországban 2004-ben a Telekomunikacja Polska (France Telecom), az Elektrociepłownie Warszawskie (Vattenfall Aktibolag) és az Elektrownia Polaniec (Tractebel) privatizációja eredményezte a közvetlen külfölditőke-beáramlás megugrását. Csehországban is két nagy privatizációs ügylet (Cesky Telecom – Telefonica és Unipetrol – PKN Orlen) felelős a 2005-ös tőkebeáramlás erőteljes növekedéséért. Az ügyletek értéke – az UNCTAD közlése szerint – 3,5 + 1,1 milliárd dollár, illetve 440 millió euró – ez gyakorlatilag megegyezik a megelőző és követő év adata feletti többlettel. Magyarországon szintén a 2005-ös év repülőter-privatizációja

² A megkülönböztetést természetesen nemcsak a valódi tőkevonzási teljesítmény meghatározásának célja indokolja, hanem az is, hogy a fogadó gazdaságra és annak gazdaságpolitikájára gyakorolt hatás eltérhet a zöldmezős befektetésétől, illetve a nem privatizációs vállalati egyesülésétől, felvásárlásától.

„hozta” a 2004-hez és 2006-hoz képest jelentkező kb. 2 milliárd dolláros többletet. Szlovákia esete különbözik a másik három országtól: 2004-ben és 2005-ben is jelentős privatizációs ügyletek emelték a közvetlen külfölditőke-beáramlást: 2004-ben 3 áramszolgáltató 49 százalékos részesedésének eladása külföldi szakmai befektetőknek, majd 2005-ben a szlovák villamos művek 900 millió euróért történő értékesítése az olasz ENEL-nek. 2006-ban nem volt jelentős privatizációs ügylet – ennek ellenére nőtt meg jelentősen a beáramlás, aminek háttérében nagy, zöldmezős beruházások több évre ütemezett megvalósítása, illetve újabb, jelentős kedvezményekkel támogatott zöldmezős projektek beindítása áll.

A táblázat adatai szerint 2005–2006-ra a magyar vezető szerep megmaradt, de az előny minimálisra csökkent Csehországgal szemben. Becslések szerint Csehországban a teljes közvetlen külföldi tőkebefektetés-állomány mintegy negyede-ötöde, Szlovákiában több mint fele, Magyarországon mintegy tizede, az OECD szerint a négy ország közül a legjelentősebb magánosítási tartalékokkal rendelkező Lengyelországban hozzávetőleg 15 százaléka köthető a privatizációhoz. Vagyis a „független” közvetlen külfölditőkebefektetések állománya még mindig Magyarországon viszonylag a legnagyobb. A külföldieknek történő privatizáció „kimerülése” utáni [és a jelentősebb határon átnyúló (magán)vállalati egyesülések-felvásárlások megjelenése előtti] időszakra várható az egyes országokban az „egyensúlyi közvetlen külföldi tőkebefektetés-szint” beállása, ami tükrözi többek között a relatív fejlettséget, a piacnagyságot, a piacokhoz való közelséget, a relatív tényezőárakat, az üzleti környezet milyenségét. Ez utóbbiban azonban – a jelenlegi helyzetben szerencsénkre – a befektetők sokszor nem tesznek különbséget az országok között, a régiót leginkább egységként kezelik. Legalábbis egyelőre.

Governance and Growth

László CSABA

*The paper surveys the literature on the importance of geography and foreign direct investment against old and new development and mainstream theories. It finds that both play a significant and favourable role, although through different mechanisms than postulated earlier. The importances of the quality of the institutional framework as well as conditions for human capital accumulation are added to previous insights on the crucial role of openness and property rights. The paper aims at contributing to the bridge building between modern economic theory and rather empiricist, business management oriented studies on FDI and trade.**

Ever since the famous quibble of *Paul Krugman* [1997] competitiveness is seen as a „dangerous obsession”. As so frequently is the case, a per se worthy statement, torn out of its original context, leads a life of its own and produces outcomes totally out of line with the original claim. The latter, in *Krugman’s* case, has been the insight that international trade is by no means a zero sum game, thus the gain of one does not necessarily equals to the loss of the other. While at the level of economic theory this is nothing more and nothing less than a rehash of the original Ricardian theory of comparative advantage – one of the fundamental and popularly least understood inventions in economics – at the level of policy-making the call is anything but trivial. The exclamation was triggered by legitimate concerns about growing protectionism in the US, at that time has been levelled against relocating labour intensive industries to Mexico and a decade later against outsourcing of services to India and other low cost countries. In the EU, the spread of ‘economic patriotism’ in France, Germany, Spain and Poland all indicate the continued policy relevance of this insight.

But is competitiveness indeed just a buzzword for ignorant politicians? At the level of economic theory nations do not exist, only localities, firms and the global interchange. Therefore existence of the national economy is an artefact at best, bringing about distortions only in the smooth process leading to general equilibrium, at least for the microeconomically founded modern macroeconomics. For this reason, mainstream economic theory does not find a place for competitiveness on other than the firm level. And even on this level the usual concern is unit labour cost (ULC), and the existence or lack of distortionary governmental practices, such as taxation, licensing, arbitrary customs duties and other factors, rendering directly unproductive activities, such as rent-seeking profitable (*Bhagwati*, 1998).

* Useful comments by Dóra Györfly, Jan Winiecki and Zoltán Ádám on a previous version are appreciated with the usual caveats.

László CSABA Professor of Economics and European Studies, Central European University, Budapest and Chair, Committee on Economics, Hungarian Academy of Sciences. For comments: csabal@ceu.hu

Institutions Matter - But Which Ones and How?

This approach is, though legitimate at the level of the first approximation as well as a way of ordering thoughts, is increasingly simplifying when confronted with present day realities and the experience of emerging markets. For one, locational competition has become a decisive paradigm (*Siebert, 2006*) in explaining changes in the pattern of production and trade. Locational competition includes a much broader aspect than direct costs and benefits, distorted and/or modified by wedges brought about by governmental policies and redistributory concerns. It involves the ever broader and more complex web of institutional arrangements, formal and informal alike. The quality of institutional structure, including the availability or lack of an honest, non-corruptible government, the provision of public services as well as the level of trust all count among the contemporary components of what the World Bank terms as good governance (*Wolfensohn–Bourgignon, 2004*). In this broader context it is no longer true that only corporations compete and macro-policies matter only to the extent they create a non-distortionary environment for the general equilibrium to be attained via spontaneous adjustment processes of market agents.

It has long been observed by representatives of the economic mainstream (*Lucas, 1990*), that real world processes do not mirror the once dominant Heckscher-Ohlin view of international trade, having explained international exchanges on the basis of factor endowments. Therefore, contrary to the expectations raised by this view, capital typically has not been flowing from rich to poor countries over the past several decades. Rather, physical and financial capital flows alike tended to be concentrated within advanced economies. The explanation, in view of Lucas, has been found in the policies of poor countries that tended to be hostile to foreign penetration, not only in terms of ownership but also in terms of commodity flows as well as flow of personnel.

This explanation was, indeed, quite relevant at the time when import substitution, state-led industrialization and economic nationalism generally dominated the global arena. With the collapse of the Soviet Union as well as owing to the gradual conversion of one-time adherents to inward looking policies of various sorts to the new orthodoxy of outward orientation, this explanation has lost some of its weight. All the more so, since outward orientation has not been a one-dimensional step changing just the assessment and operation of trade regimes. Rather it has been complemented by broader systemic policies that promoted market-oriented reforms of various sorts across the board, in most if not all of the major economic sectors. Since these policies have proven to be quite efficient in a number of ways, including poverty reduction according to the broad survey of surveys by *Winters et al [2004]*, the appeal of various seclusive and nonmarket strategies has been pushed to the margins of the economics profession as well as of mainstream policy-making, also in most poor countries. The conspicuous advances of first and second round of newly industrializing nations, with the latter including North Africa and Botswana in the post-1990 period, have supported this line of thinking in a decisive manner. Leaving alone the ever-vocal anti-globalisation movements, which are, alas, typical western middle class protest phenomena, the new orthodoxy does enjoy sizable support among major policy-makers and international institutions.

Despite these impressive developments that might have changed not only the pattern of thinking, but also the actual trends of trade and financial flows, a similar reorientation of the latter could not be observed. Despite the opening up of capital markets in developing countries (*Caprio–Honohan–Stiglitz eds., 2002*), capital flows continue to be concentrated in advanced economies. Likewise, despite the opening up of poor countries and the discontinuation of statist policies in most of these, foreign direct

investment (FDI) also continues to be focused on advanced economies. In other words, institutional quality as well as the regulatory environment still does make a difference.

It is not the least intriguing to observe that the new wave of capital market liberalization has not brought about the abolition of the so-called home bias, a phenomenon that has long been perplexing the students of international economics. In short, capital investors, contrary to widespread conceptions, do not actually roam around the global market place. Instead, the typical investor invests at home, with savings and investments movements correlated over 90 per cent of the cases as empirically demonstrated by the famous paper of *Horioka–Feldstein* [1980]. While newer analyses indicate much lower numbers, i.e. about 0.4 for the OECD area (*Blanchard–Giavazzi*, 2002), the basic insight is likely to remain valid for a number of reasons. First, if capital inflows and capital outflows are more or less in balance, as has been the case in the Euro area ever since 1999 (*ECB: Statistics Pocket Book*, April, 2006), the decisive role of domestic savings, at the end of the day, remains. Second and more importantly from our angle, if FDI is also about close to balance, due to the growing role of outward foreign investment already at the medium level of development, this is also unlikely to affect the domestic saving–domestic investment equilibrium in the long run. Certainly, it is not our contention that the same amount/form/liquidity structure/technological and managerial pattern would be present as in a closed economy model. However, from a macroeconomic perspective it is the balance of these in- and outflows that matter. And these indicate that with the well-known exceptions of Japan and the USA, the identity seems to hold.¹ This means that growth continues to be determined by domestic factors such as savings, innovation and the efficiency of domestic capital market allocation, and other factors, including the international markets remaining subordinate. This means inter alia, that the much discussed issue of tax competition can by no means be taken as decisive or macroeconomically important, since whatever this does, it could not fundamentally change the flow of investments, that continue to be mostly financed from domestic savings.

This might explain why the quality of domestic financial and legal systems may be much more relevant, against competing considerations, than it is currently fashionable to appreciate. Financial intermediation tended to be de-emphasized during the dominance of Keynes-inspired macroeconomic policies, where the per se valid claim that savings and investments are accounting identities overshadowed the complexities between intended and unintended saving, as well as the importance and implications of the difference it makes if it is households, the state or the corporate sector that saves, further if the identity holds ex ante or only ex post, through a number of forced savings and inefficient arrangements (*Erdős*, 2003). Likewise, the importance of contracts and enforcing mechanisms via court systems (*Shleifer et al*, 2003) have become growingly important in understanding the process of development. These insights have formed the economic thinking fundamentally. While in the traditional Samuelson type of neoclassical growth accounting technological change accounted for about 25 per cent of (productivity and thus overall) growth, and the rest should have been attributed to other, usually unspecified factors, the inclusion of the above mentioned two factors have fundamentally changed the overall picture. As the seminal paper of *Hibbs* [2001]

¹ It is known that Japan, due to its mercantilist trade regime and domestic lull has long run a structural surplus. By contrast, the US has been compelled by Bretton Woods to run a deficit. In the post-1971 period US governments were only too keen to utilize much of global savings for financing their twin deficit, relying on the dominant role of the Dollar in global finance, as well as on the depth and the width of the US capital markets, a safe haven for most surplus countries with little similar institutions, or even lack of safe private property rights, from the oil monarchies to Russia and China.

demonstrated, the inclusion of those factors usually watched by rating agencies, such as the rule of law, enforcement of private property rights, freedom of contract and inflation together explain about 80 per cent of growth performance of countries in the long run in a neoclassical growth function. Likewise *Heitger* [2004] has proven via regression analyses the dominant role of private property rights in the long run historical performance of countries.

Theories of Competitiveness and their Implications

The idea of competitiveness is not derived from, or congruous with, dominant mainstream theories. Rather as the exhaustive survey of *Török-Borsi-Telcs* [2006, pp. 14-15] rightly emphasizes, the idea originates from and reflects the concerns of management sciences where the microeconomic approach is by and large given. It is hardly by chance that the founding father of the competitiveness idea, *Michael Porter* (1990) re-baptized the traditional comparative advantage idea into *competitive advantage* – a concept later developed in several influential publications of the fora of global business management, such as the World Economic Forum in Geneva, the IMD School of Management in Lausanne, and unsurprisingly the left-leaning UN specialised organization, UNCTAD. The latter, by way of using and establishing a dominant discourse, have fundamentally shaped public perceptions way beyond the business community. Political actors and the median voter do care, and increasingly so about the relative position of the well-being of the given country, not only its absolute advances made over preceding periods. Likewise, the fear of lagging behind, or of the consequences of ever more localities' and previously poor countries' inclusion in the global economic intercourse, has already created fears and hopes, inter alia about the demise of the nation state and of the loss of once attained social rights and the public provision of welfare.

Even leaving aside the latter fears for discussions on globalization, it has become imminent that the content of the concept has undergone a basic change. First: comparative advantage, originally a cost-based supply-side measure has become much broader by involving demand side and other, institutional components and macro variables (*Neary*, 2003). Second, research on competitiveness has moved away from the traditional measures of specialization, revealed comparative advantage and export pattern analyses. Instead, quite in line with endogenous growth theory, it has shifted its focus on research and development as well as on broad measures of the business environment, such as the role of education, law enforcement, the level of public services, or the quality of human capital including such non-traditional items as attitude of labour to industrial relations.

The more theoretical analyses have been broadened over and above the analyses of absolute and relative market shares, trade openness, the qualities of the trade regime or the share of IT-intensive or generally high-tech products in total exports (an incessant industry for many purposes), the more the above described macro-approach tended to penetrate what used to be a micro-approach. The recent extensive survey of the literature by the authoritative Hungarian research group led by *Tamás Szentes* [2005, pp. 231-362] includes such areas as trade policy, exchange rate policy, fiscal policy, social policy and even the role of NGOs and civil society. In other words, all public activities aimed at – or invoked with reference to – market imperfections are included. And as a result, dimensions of competitiveness extend to such fields as the role of multinational corporations in the economy, the type of activities relocated by the multinationals to the host country, the evolution of dynamic sectors in the economy as well as the ability of

the host country to draw regularly and advantageously on external resources, financial, technological and organizational alike.

In sum, competitiveness is a term akin to 'fitness' or 'adaptive value' widely used in biology and the life sciences. Despite its weak theoretical anchoring it is able to reflect the Schumpeterian vision of economic development. It aims at assessing performance, the actual against the potential. This is particularly true of the IMD and WEF indices. Competitiveness in the latter view reflects attractiveness to foreign investors, a concept measurable only in hindsight. By the same token it is also a forward-looking concept, representing expectations and the revealed preferences of future development. In the latter case, it is a factor of evaluating future growth potential, as formulated in the more conventional theories.

In a way a quite interesting development, in line with overall trends in economic theory, could be observed. While macrotheories acquired microfoundations, microdevelopments are increasingly interpreted through the lenses of macroeconomically informed theories. This interaction enables policymakers also in emerging economies to make better-informed decisions than abstract trade theories or much too business-oriented thus down-to-earth management-based FDI theories would have allowed for before.

Early trade theories tended to focus too much on factor endowments, an approach that clearly reflected the conditions of the colonial period, but greatly misleading during the period of delocalization, dematerialization and generally at times when value creation is increasingly detached from the process of physical inputs and increasingly depends on intellectual inputs. The reason why R&D outlays and structures have been revalued lays precisely in this consideration. As long as growth theory no longer rests on factor accumulation and related models (*Easterly–Levine, 2001*), likewise trade theories are no longer based on resource abundance, but on the contrary. Experiences with resource abundance over the post-1973 period have invariably called for the grave dangers inherent in a resource abundant economy, especially, though by no means exclusively, at a higher level of development.

The first such experience was that of the Netherlands, where the exploration of rich natural gas fields has led to structural ossification, as the government was able to finance the continued existence of such activities and sectors, whose revenue earning capacity had already been seriously diminished by the changed world market price relatives. As long as Holland could pay for the undifferentiated maintenance of jobs and their security, Holland has delayed her structural adjustment by a decade, and the measures correcting these have proven much milder and less efficient. This has been named in the literature as the Dutch Disease.

It is interesting to note that the old debate of the Dutch disease, i.e. if and to what degree resource abundance is a curse, has been recently revived in the debate over Russian economic growth. It is demonstrable (*Mau, 2005*) that the Russian economic recovery of the post-1998 period has been driven by such factors as currency devaluation and reliance on primary exports. This circumstance has triggered a broad debate if and for how long this path of growth is sustainable. Side by side with the traditional doubters the proposition has been voiced (*Köves, 2005*) that the theory of comparative advantage would rather caution against attempts drawn from abstract theory „to save Russia from its oil wealth“. While the reference to the need to specialize along the lines of comparative advantage is well taken, the conclusion suggesting that there is no need to worry about Russia's unilateral export pattern seems to neglect the bad experience of other countries summed up under the concept of Dutch Disease. Delaying adjustment may, inter alia, bring about ossification and increase the costs of a later day

adjustment that will be inevitably triggered by markets, unless the everlasting growth of prices for primary commodities *in toto* is being postulated, contrary to historical experience and economic theory in general.² From among the latter consideration let us refer to such century-old insights as Engel's Law based on the different demand elasticity of final and intermediate products, or the secular diminishing of primary inputs in the overall wealth creation that is due to the nature of technological progress in the post-1973 period and has been accelerated by the spread of information technology in traditional sectors.

Perhaps and even worse 'misdevelopment' is what the political economy literature on developing countries has termed as the resource curse (*Ross*, 1999). The resource curse is worse insofar as economic stagnation similar to the Dutch disease of advanced countries may be complemented by a reliance on authoritarian methods of control, both in the economy and in the political system. The crux of the argument, tested on a number of empirical cases, especially on the Middle East oil monarchies, and increasingly also in Central Asian states, is that the capital intensive and cooperation-poor nature of fuel extraction neither requires nor allows for the famous Hirschmanian forward and backward linkages in terms of technology, market relations and inter-firm/inter-sectoral intertwining in general. Furthermore, it is also supportive of the authoritarian methods insofar as the nature of the industry does not call for the Toyotist revolution, based on lean hierarchies and broad cooperation among teams and their committed members. On the contrary, the rents appropriated by the despots can in part be used to buy out most of the population and cement the oppressive apparatuses. Thereby a vicious circle of underdevelopment is being created, characterised by one-sided specialization, authoritarian rule, rent seeking, low economic and social efficiency, low mobility and corruption. The above-described chain reaction explains the otherwise puzzling fact that resource poor countries of East Asia have been flourishing, while resource rich countries of the Middle East have not. In a worst-case scenario, theorized by *Ross*, the distributional conflict enhances the chances for civil war and complete state failure, as proven e.g. in Sierra Leone, Iraq, Angola or Sudan.

The more we are aware of the dangers of resource-dependent development the more we are likely to care about the pattern of exports. The latter is not to be measured by artificial indices of various sorts, or in abstract considerations, but primarily through the ability of foreign sales to earn sufficient amounts of currency needed to cover needs of modernization of consumption and production, investment and services. As empirical evidence has long been indicative of the superiority of export patterns dominated by high tech and engineering products, observance of the improvement of export patterns of countries remains relevant. But with the transition to the services economy, dominated by the tertiary sector, the share of services, especially of financial services is likely to increase. This also means that the process of localization – the counterpart of globalization – is likely to revert and diminish the trend of ever opening of national economies in quantitative terms.

² This is not to belittle the dangers inherent in the geological and organizational constraints on crude oil production, that is, according to informed scientific analysis (*Bárdossy-Lelkes*, 2005) likely to lead to peaking of oil production in 10-15 years. But other sources of energy remain, thus the relative price of all energy, as different from gasoline, is unlikely to explode in direct proportion.

Economics, especially in its mainstream version, tended to crowd out such traditional factors of economic development as history and geography. In the growth regressions overall growth performance is being analyzed. Likewise, in formal trade theory nations or corporations are being modelled and their gains and losses assessed in an aggregate fashion. This is in sharp contrast to traditional political economy approaches where redistributory concerns among sectors, classes and nations used to figure high on the agenda.

It is common knowledge that the emergence of increasing returns, economies of scope has fundamentally changed the assumptions of traditional economics where diminishing returns were axiomatic. Also, experience not only in developing, but also in developed countries has called attention to the importance of spatial concentration of economic activities and called for public policy intervention remedying the consequences of these.

From these casual observations an entire strand of literature has emerged under the heading of New Economic Geography (*Ottaviano–Puga*, 1998). This line of analysis has been quite influential in providing new insights and more plausible explanations to frequent developments that seem to have fallen outside the scope of explanation provided by the dominant trade theories. This line of thought has proven the relevance of the spatial factors, by pinpointing to a number of cases where location rather than other factors is demonstrably responsible for most of the outcomes. On one level, where closeness to major growth poles is shown to matter, sounds anything but counterintuitive, the more we think about the importance of forward and backward linkages and of the importance of physical and human infrastructure, stressed by more conventional economic theories of development.

However the new economic geography literature has gone much further than that. For instance, the home bias phenomenon in international trade, diametrically opposed to the very idea of general equilibrium (GE and Computable GE models, dominating trade analyses has proven to be persistent rather than diminishing with the passage of time; see *Head–Major–Ries* [2000]). This runs counter to such widespread claims – rather than ‘theories’– such as the global tax competition, the unbridled unleashing of forces of globalization, allegedly having taken unprecedented scales, or that trade openness should be secular while localization temporary. While the latter suggestions dominate a considerable part of international relations and political science literature, these do not take account of the opposite facts demonstrated empirically.

Likewise growth is normally related to technological progress and innovation that are finally domestic factors. If for no other reason, than the limited and temporary role, played by FDI, it is domestic savings, domestic financial intermediation and domestic investment that determine the long run rate of economic growth (*Erdős*, 2006). As the latter factors can be only indirectly and uncertainly influenced by governmental policies, the long-term growth potential is not influenced by policy decisions either. Moreover, the international factors such as foreign direct investment, allow only for a temporary increase in growth rate, as with the passage of time its contribution to technological progress is bound to diminish (due to the nature of arithmetic). Furthermore, direct inward investment is, if it is strategic, gradually followed up by outward direct investment, a process turning the capital balance close to zero already at a medium level of development.

While this is the standard and solid reasoning, New Economic Geography has found a strong correlation between agglomeration effects and endogenous capital formation

(Baldwin, 1999). Through this backdoor the spatial dimension re-enters the formalized approaches.

An even more intriguing insight comes from the seminal paper of *Krugman–Venables* [1995]. The two leading authorities of NEG come back to one of the eldest issues in international trade: that of transport costs. They show the changing influence of transport costs for monopolistic markets when globalization is also taking place. While under such circumstances high transport costs may lead to the spontaneous emergence of core-periphery relations, as postulated by the old dependency school, with the decrease of transport costs the situation may indeed be reversed. Less developed countries stand to gain more and more developed nations less from such intercourse. The morale of this intellectual experiment is straightforward. As long as the IT revolution renders distance greatly irrelevant for a large number of economic activities, thus making global sourcing and global market strategies a rule rather than the exception, the chances of less advanced nations being able to profit from more involvement in international exchanges are likely to increase. This finding is basically supportive of earlier insights on the advantages of outward orientation (*Balassa, 1993*), broadly understood, i.e. encompassing not just the trade regime but the entire economic system in a market-conforming manner.

New Economic Geography has brought about interesting insights in the analyses of transition economies as well. While the mainstream theories of transition tried to attribute the success or failure of individual countries to institutional or policy factors in its entirety, the spatial dimension has indicated some interesting modifications. For instance, Slovakia's economic performance, as measured by market shares, export patterns and dynamics, has already been remarkable in the Meciar period that is in the years having preceded the radical reformist policy of the Dzurinda governments. In explaining the outcomes, *Soós* [2000] has proven the decisive importance of Slovakia's location. Being situated quite close to the growth pole of central Europe, i.e. the Munich-Milan axis, the country has outperformed not only most of its competitors, but the levels theoretical models suggested for it to take under the usual *ceteris paribus* assumptions.

Finally, mention should be made of the recent analyses having stressed the continued and secular importance of the geographic factor in shaping trade and even investment flows. This finding is counterintuitive and runs counter to the naive expectation based on introductory microeconomic insights that would expect financial liberalization and globalization to eliminate such factors while approaching the global general equilibrium. In reality, as the analysis of *Guerlin* [2006] has proven, geography remains relevant even after controlling for macroeconomic fundamentals. This is one explanation why the dominant North-North FDI flow is basically horizontal, while the North-South flow is vertical. In his interpretation geography can be taken as a proxy for information costs – a finding that is in line with the previously quoted *Krugman–Venables* insight.

Foreign Direct Investment - a Curse or Blessing?

It might be legitimate to recall that the role of FDI has always been seen in a broader context. As long as development economics tended to be a revolutionary sub-branch of economics deliberately defying considerations of the mainstream (*Walbroek, 1998; Szentes, 2002*), its economic logic tended to be largely reactive. Reactive to the experiences of the colonial period characterized by free trade, currency convertibility and full capital mobility. The ensuing traditional developmental paradigm was thus

inward looking, state-centred and hostile to FDI and capital account openness in general. In a way this has been a coherent, though by no means efficient worldview that had laid the foundation of policies for most of the period of 1950-1990.

It is hardly by chance that the gradual emergence of the new developmental paradigm, based on open markets, export orientation, less state activism in picking winners and a more friendly attitude towards private property has triggered a change in the assessment of the role of foreign investors. The new paradigm has become friendly to foreign investment and appreciative of its multiple benefits, static and dynamic. In short, foreigners are able to introduce precisely those elements of the business environment that used to be missing under the conditions of seclusion. These include management skills, relational capital, know how, technology, market access, continuous upgrading of physical and human capital as well as spillovers of various sorts to all those parts that relate, one way or another, to the external sector, which is often dominant in most of the poor countries.

It is hardly by chance therefore, that those marginal views that continue to adopt an openly hostile and merely ideological approach towards foreign investment considers the pro-FDI approach in terms of return of intellectual colonialism and a discourse aimed at restoring colonial dependencies (*Biccum*, 2005). It must be noted, however, that such views have become truly marginal by now, in terms of intellectual influence as well as policy impact.

The critical mainstream has adopted a more sophisticated approach. Those who disagree with the emerging new development paradigm, emphasizing the focal and lasting role of FDI in the continuous upgrading of local economies and integrating these in global processes in the broadest possible sense, adopt a differentiated view. They do accept that reliance on FDI is perhaps inevitable, at times even favourable to the host country, however they emphasize the asymmetry in dependences and the unfavourable side effects of too much integration. As a regulatory failure, also in standard economics, is indeed conducive to perverse, socially harmful outcomes of unregulated market processes, it is not surprising that such claims can mostly be substantiated by reference to empirical observations. What remains contested is, however, the overall theoretical significance of these insights. Methodologically speaking it remains mostly unclear, how and on what grounds individual phenomena lend themselves to the sweeping generalizations of critiques, drawn from particular individual cases that are always context-dependent.

One of the more powerful arguments cautioning against too much FDI is based on the Mexican experience, generalized in the theories of the *maquiladora* industries. In translation this means assembly line production plants, whose output is typically exported in bulks, mostly to distant/foreign markets, thus leaving little room for domestic linkages of any sort. The traditional/classical criticism, as explained inter alia in *Broad-Cavannagh* [1991], points to the fact that such type of development leaves little room for national industrial or structural policies, including ones that would aim at a better integration of domestic and export oriented sectors, or upgrading the domestic economy along priorities set by a sovereign state. On the other hand, it would be a fallacy to deny that Mexico has, through this way, outperformed those economies in Latin America, where no such assembly lines have been created.

In a related line of thought a renewed emphasis on production patterns is observable. In line with the traditional structuralist approach, having dominated both old political economy and development economics, the unequal dependencies within the production chains are being emphasized (*Gereffi*, 1997). Once a locality is integrated as a subcontractor, its role in the value chain is likely to be cemented at a low rank.

Commodity chains that emerge via global sourcing and marketing create new subordinations.

It would be wrong to deny the potential for such an outcome. However, it would be equally wrong to deny the major success in terms of structural upgrading in two dozens of countries over the past thirty years. If the trend towards differentiation along Marxian intuition would indeed hold – with the poor becoming poorer while the rich richer, all due to the logic of market mechanisms – catching up could only have been marginal and transitory. This has not been the case (*Kelly, 2005; Crafts, 2004*), thus reflection on the partial issue should be embedded in the overall thinking about the global economy.

It is interesting to note that in their newer analyses *Gereffi et al. [2005]* also pinpoint to the diversity of the forms of coordination and dependencies observed in the workings of the MNCs. In their categorization five major sets exist. These are: hierarchies, captive, relational, modular and market types, with linearly decreasing the level of explicit coordination. While this insight, drawn from management sciences is obviously pertinent, it does not follow that those starting from lower layers are bound to remain there. Actually, both Hungarian and global experience is indicative of a process of gradual maturing. In short, while in low quality–low trust environments more centralized forms of control and the parachuting of persons trusted in the hub/corporate centre dominate, with the passage of time and the evolution of the business environment it is likely to change. Even in relatively less developed institutional infrastructures, tacit and local knowledge may be the key to success. Thus, the interest in finding highly qualified or retrained locals, rather than sending bosses from the home country is the viable strategy.

Likewise, if the usual assumptions of economic theory hold poorer countries should be characterized by lower overall price levels. However, as productivity is mostly also lower, this does not necessarily mean a real cost advantage. Yet, if the first basic technology-intensive investments are made and human capital is trained above the minimum level, the incentive to increase local content across the board is given. This points to the crucial role of proper exchange rate policies, especially of real exchange rates, a finding that recently received robust empirical substantiation in the literature (*Xing–Wang, 2006*).

One broad strand of the literature continues to be finally agnostic about the developmental effects of FDI. *Chowdury–Mavrotas [2006]* emphasize the mutual relationship between growth and FDI, a finding that is similar to modern growth theory's acceptance that growth may require and thus cause investment, rather than the other way around, as had been postulated by the more traditional approaches (*Blomström et al., 1996*). In terms of FDI therefore the co-evolution rather than the causation that would run from FDI to growth could be established.

Other basically agnostic analysts, however, are more optimistic in terms of policy implications. In their findings, if FDI causes growth, it does via knowledge transfer and the adoption of new technology (e.g. *Hansen and Rand, 2006*), which may contribute to the accumulation of endogenous factors of growth. This is in line with earlier findings (*Bruton, 1998*) having rejected the strategy of import substitution precisely on the grounds of its impeding knowledge transfer and local innovative forces alike. While the latter obviously follows from the statist nature of import substituting industrialization, the critique is thus more far reaching than a mere rehash of the traditional criticism of Soviet-style industrialization.

In the same vein, the knowledge and skill components of FDI are being reiterated in bringing about the spillovers to the rest of the host economy. In their overview, *Kar–Guha-Khasnobis [2006]* find trade liberalization and well-targeted local policies to be the key. If trade liberalization allows for more FDI in labour intensive local industries, it may generate technology transfers, but only if local absorption capacity is being built

up. In the latter case, labour biased FDI is likely to contribute to the decrease of the wage gap, thus the outcome is likely to improve even from a social point of view.

In sum, the theories surveyed above call for a more sophisticated treatment of FDI, than merely answering the popular 'is it good or bad?' question would imply. The quality, type and structure of FDI are each vitally important and so is the interaction with the domestic regulatory environment. Most of the preposterous cases and scandals, often invoked by the anti-globalization literature, are textbook cases of *regulatory failure*. It is neither novelty to find that a predatory state, or even just a non-transparent regulatory environment shortens business horizons and renders capital flight into a fully rational strategy. If confined to the primary sector only, investment is unlikely to produce any spillovers, if for no other reason, than the limited nature of forward and backward linkages.

It is important to note that new FDI theories, complementing previous insights are typically in line with mainstream neoclassical and endogenous growth theories. These call for observing universal laws of good governance and sound conduct of policies based on general insights and caution against too much focus on special incentive schemes that may prove too costly for too long for the majority of taxpayers, while their benefits are limited and temporary at best. Endogenous growth theory has also become more receptive to institutional insights, appreciative of contextual factors, especially when analyses are being conducted at a lower level of abstraction, with an aim of influencing those policy outcomes that normally fall outside the scope of mainstream analyses.

Some Policy Implications

The above presented, far from exhaustive survey of recent theorizing on trade and foreign investment implies some policy-relevant insights. First and foremost, we do not see any return to the old developmental paradigm of statism and import substitution. Second, approaches that return to the once dominant Marxist, structuralist and other approaches, such as sectoral political economy and dependency theory are in a demonstrable minority, both in the intellectual and in the policy arena. While nationalism and the resultant seclusive and statist suggestions obviously re-emerge in the policy discourse, they remain marginal in the academic sphere.

A third finding is that with the convergence of more applied and more abstract lines of analyses, the policy recommendations typically tend to converge along more standard propositions that *Walbroek* [1998] aptly termed as the one-world consensus. The idea that what is sound policy for OECD countries should also hold for less developed nations is no longer challenged seriously.

The source of received wisdom, as we demonstrated, is by no means the output of international financial institutions, as often assumed by the globalization and policy-oriented literature. The advice of these, as could be demonstrated already at the onset of transition [*Winiacki*, 1993] has constantly been partial and fragmentary, both from the theory and policy perspectives. In our survey, we have hardly ever relied on output of the IFIs. Yet, if expanded, it could well have been shown that the IFIs also swim with the broader intellectual tide of combining mainstream and neo-institutional insights.

Fourth, also in line with the broader developmental literature, the role of FDI on economic openness is increasingly appreciated. It does not mean that any FDI in any amount at any point of time and any form is good for any nation. Such extreme cases as that of Azerbaijan or Gabon, when in certain years inward FDI exceeded the nominal value of GDP are obviously to be seen as derailments, as fallacies of overinvestment in a colonial pattern in extracting industries with no spillover. But the fact that a beefsteak may get burnt does not imply that it must be burnt under any circumstances, even if all

of us have already encountered such eventualities. In reality, emerging economies when graduating are likely to engage in outward FDI to an ever-greater degree. With the latter their net FDI balance may come close to zero, a process already observable even in such emerging economies as Slovenia and Hungary during the 2000s. This precludes reliance on FDI as a counterbalance to regular trade deficits and a sizable add-on to national savings rate. Still, this development is also the best indicator of a breakthrough in the process of catching up!

It is interesting to observe that the literature is basically affirmative on the growing role of FDI in the fastest growing economies, such as China and India (*Kehal ed.*, 2005). The analysis of emerging economies in general and of the post-communist experience in particular have shown the beneficial impacts of FDI (*Csaba*, 2007). In the quantitative plane we do not find any single case where the sufficiently high rate of export growth could have been secured without reliance on FDI in strategic sectors. Moreover, if not just growth, but broader issues of development and modernization are considered, the finding is even more pronounced. In line with the broader literature, technology transfer, skill development, competitive pressures, modernizing influence of networking and management know-how and many others vouch warranty for the predominance of favourable effects.

True, as a sixth finding, host countries may need a more sophisticated policy than reliance on low unit labour costs and granting large scale generous tax rebates or tax holidays, as is customary in countries where policies are unreliable and thus the business environment is characterized by high risk. By contrast, successful countries like Ireland and Belgium do not compete on tax grounds. The more traditional „suspects”, such as good physical and human infrastructure, rule of law, observance of property rights and a low inflation/low deficit environment, generally the rule of law seem to matter much more from the point of view of success. The latter operate, by and large, via indirect and dynamic, i.e. microeconomic mechanisms.

Governments may want to assist the process by creating the above listed side conditions, investing into education and law enforcement, setting standards, observing the rules by state organs, even if it runs contrary to short-term policy or fiscal interests that may play a key role.

Finally, it is important to observe that analyses of emerging economies have shown the importance of bank privatization during this process (*Keren-Ofer*, 2002). If banks are not privatized they are likely to engage in rent seeking activities by pursuing industrial interest as well as political hostage taking. In a way, corrupt banks contribute to captive and inefficient states that in turn prove unable to play their basic roles of being the impartial referee, enforcing the rules, rather than serving vested interest. If the latter is the case, tendencies for lagging behind are being reproduced inevitably – as the post-humus work of *Mancur Olson* [2000] repeatedly demonstrated.

Concluding Remarks

Having surveyed a broad spectrum of theories this study does not aspire to be exhaustive. The concept of competitiveness remains without firm anchoring in any established school of economic theory whether macro or micro. 'Composite' theories are by no means equivalent substitutes. Still, the broad Schumpeterian view of development allows us to make use of the related analyses.

In closing, it is legitimate to expect a direct answer to the question related to the merit of trade and FDI theories in explaining competitiveness.

By studying academic trade and FDI theories – rather than analyzing discourses about them – analysts and policy-makers may gain some insights into *what not to do*. This is certainly less than a blueprint for reform, a cookbook to go by or a master plan for describing the list of tasks to be attained and their optimal sequence. Still, thinking of the Ten Commandments of the Bible, one may be tempted to appreciate simple maxims with clear, though complex implications for different contexts of action.

These theories *do converge with broader macroeconomic theories*, including the development and the policy literature. All these stress the need for sound fundamentals as a precondition to address any specific issue of development. Fiscal sustainability, transparency, rule of law (also in taxation), excluding the exchange rate risk (by joining currency unions) are the ways for emerging economies to progress in terms of freedom and welfare. If these ‘usual suspects’ get out of hand, specific policies aimed at enhancing competitiveness, such as granting tax holidays or keeping ULC low may eventually backfire.

The third suggestion sounds: *beware of micromanagement!* The more a government gets involved in a series of measures aimed at specifically bolstering various side aspects of competitiveness, such as granting targeted subsidies to specific forms of FDI, or by contrast, attempting to squeeze foreigners for domestic populist or redistributory purposes, the higher is the likelihood of failure. The latter is rooted in the fact that administrative and analytical capabilities of any bureaucracy are limited, while the number of practical problems is infinite. If limited administrative capacities are wasted on special interest politics and micromanagement, the basic function of macroeconomic control is likely to remain unattended. Once public deficits, growing public debt, provision of law enforcement, high-quality R&D and proper education are neglected, the government may cease to be a provider of public goods and regresses into yet another – and often predatory – interest group.

Last but not at all least, as our survey of New Economic Geography indicates, *distance still matters*. This applies in the more conventional terms, such as distance from the technological frontier, and also in the spatial dimension. In the former sense, the more backward a country is at the starting point, the greater the potential for a temporary but accelerated catch-up, provided that policies and institutions are right. In the latter one, being located close to a growth centre is *per se* a plus, while being distant, small and landlocked, surrounded by crisis areas, is a minus. This feature may indeed overshadow other effects. *Baldwin–Krugman* [2004] talk about an agglomeration rent that allows for the core region to levy higher taxes and still not fear the massive outflow of capital, thus tax harmonization is rarely observable in real world economies, including OECD countries. Thus, actual long term outcomes should not be fully ascribed to good or bad policies, but limits to decision-makers should be clearly acknowledged.

References

- Balassa, B. [1993]: Outward orientation. In: *Balassa, B.: Policy Choices for the 1990s*. Basingstoke: MacMillan, pp. 3–55.
- Baldwin, R. E. [1999]: Agglomeration and endogenous capital. *European Economic Review*, Vol. 43, No. 2. pp. 253–280.
- Baldwin, R. – Krugman, P. [2004]: Agglomeration, integration and tax harmonization. *European Economic Review*, Vol. 48. No. 1. pp. 1–23.
- Bárdossy, Gy. – Lelkes-Felvári, Gy. [2005]: Kritikai áttekintés a szénhidrogén-készletekről [A critical assessment of global hydrocarbon reserves]. *Magyar Szemle*, new series, Vol. 14. No. 11–12, pp. 24–41.

- Bhagwati, J. [1998]: Directly unproductive profit-seeking activities. In: *Bhagwati, J.: Writings on International Economics*. (ed. by V. N. Balasubramanyan). Delhi: Oxford University Press, pp. 131–154.
- Biccum, A. [2005]: Development and the 'New' Imperialism: a reinvention of the colonial discourse in DFID promotion literature. *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 6, pp. 1005–1020.
- Blanchard, O. – Giavazzi, F. [2002]: Current account deficits in the euro area. *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1.
- Blomström, M. – Lipsey, E. – Zejan, M. [1996]: Is fixed investment the key to economic growth? *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 111, No. 1, pp. 269–276.
- Broad, R. – Cavannagh, J. [1991]: No more NICs. In: *Frieden, J. – Lake, D. eds.: International Political Economy*. New York: St. Martin's Press, pp. 396–408.
- Bruton, H. [1998]: A reconsideration of import substitution. *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, No. 2, pp. 903–936.
- Caprio, G. – Honohan, P. – Stiglitz, J. E. eds. [2002]: *Financial Liberalization: How Far? How Fast?* Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Chowdury, A. and Mavrotas, G. [2006]: FDI and growth: what causes what? *World Economy*, Vol. 29, No. 1, pp. 9–20.
- Crafts, N. [2004]: Globalization and economic growth: a historical perspective. *World Economy*, Vol. 27, No. 1, pp. 45–58.
- Csaba, L. [2007]: *The New Political Economy of Emerging Europe*. Second revised and extended edition. Budapest: Akadémiai Kiadó – an affiliate of Wolters Kluwer, Dordrecht.
- Easterly, W. – Levine, H. [2001]: It is not factor accumulation: stylized facts and growth models. *World Bank Economic Review*, Vol. 15, No.2, pp. 177–220.
- Erdős, T. [2003]: *Fenntartható gazdasági növekedés* [Sustainable economic growth]. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Erdős, T. [2006]: *Növekedési potenciál és gazdaságpolitika* [The potential rate of economic growth and economic policies]. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Gereffi, G. [1997]: Global production systems and third world development. In: STALLINGS, B. ed: *Global Change, Regional Response*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, pp. 100–142.
- Gereffi, G. – Humphrey, J. – Sturgeon, T. [2005]: The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, Vol. 12, No. 1, pp. 78–104.
- Gholami, R. – Lee, S. Y. T. – Heshmati, A. [2006]: The causal relationship between ICT and FDI. *World Economy*, Vol. 29, No.1, pp. 43–62.
- Guerlin, S. S. [2006]: The role of geography in financial and economic integration: a comparative analysis of FDI, trade and portfolio investment flows. *World Economy*, Vol. 29, No.2, pp. 189–210.
- Hansen, H. – Rand, J. [2006]: On the causal relationship between FDI and growth in developing countries. *World Economy*, Vol. 29, no.1, pp. 21–42.
- Head, K. – Major, T. – Ries, J. [2000]: On the pervasiveness of the home bias. *Economica*, Vol. 39, No. 2, pp. 371–390.
- Heitger, B. [2004]: Property rights and the wealth of nations: a cross-country study. *CATO Journal*, Vol. 23, No. 3, pp. 381–402.
- Hibbs, D. [2001]: The politicization of growth theory. *Kyklos*, Vol. 54, No. 2-3, pp. 265–286.
- Horioka, C. – Feldstein, M. [1980]: Domestic saving and international capital flows. *Economic Journal*, No. 90, pp. 314–329.
- Kar, S. – Guha-Khasnobis, B. [2006]: Economic reform, skill formation and foreign capital. *World Economy*, Vol. 29, No. 1, pp. 79–94.
- Kehal, K. S. ed. [2005]: *Foreign Investment in Rapidly Growing Economies: the Chinese and Indian Experiences*. Houndmills: Palgrave/Macmillan.
- Kenny, C. [2005]: Why are we worried about income? Nearly everything that matters is converging. *World Development*, Vol. 33, No.1, pp. 1–20.
- Keren, M. – Ofer, G. [2002]: The role of FDI in trade and financial services in transition: What distinguishes transition economies from developing economies? *Comparative Economic Studies*, Vol.35, No. 1, pp. 1–21.
- Köves, A. [2005]: Oil and economy. A contribution to the discussion on Russian economic development. *Acta Oeconomica*, Vol. 55, No. 4, pp. 371–402.
- Krugman, P. – Venables, A. [1995]: Globalization and the inequality of nations. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 4, pp. 857–880.
- Krugman, P. [1997]: Competitiveness: a dangerous obsession. In: *Krugman, P.: Pop Internationalism*. Cambridge, Mass-London: The MIT Press.

- Lucas, R. E. [1990]: Why doesn't capital flow from rich to poor countries? *American Economic Review*, Vol. 80, No. 2, pp. 92–96.
- Mau, V. [2005]: *From Crisis to Growth*. London: Center for Research into Post-Communist Economies.
- Neary, P. [2003]: Competitive versus comparative advantage. *World Economy*, Vol. 26, No. 4, pp. 457–470.
- Olson, M. [2000]: *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Ottaviano, G. I. P. – Puga, D. [1998]: Agglomeration in the global economy: a survey of 'new economic geography'. *World Economy*, Vol. 21, No. 4, pp. 707–731.
- Porter, M. [1990]: *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- Ross, M. [1999]: The political economy of resource curse. *World Politics*, Vol. 51, No. 2, pp. 297–322.
- Shleifer, A. – Djankov, S. – LaPorta, R. – Lopez de Silanes, F. [2003]: Courts. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, No. 2, pp. 453–518.
- Siebert, H. [2006]: Locational competition: a neglected paradigm. *World Economy*, Vol. 29, No. 2, pp. 137–160.
- Soós, K. A. [2000]: Structural upgrading in manufacturing under transition: A comparative analysis of eight countries. In: Bara, Z. – Csaba, L. eds.: *Small Economies' Adjustment to Global Tendencies*. Budapest: Aula Publ. Co. for the European Association for Comparative Economic Studies, pp. 245–274.
- Szentes, T. [2002]: *A Critical Theory of International and Comparative Economics*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Szentes, T. coord. and ed. [2005]: *Fejlődés – versenyképesség – globalizáció, I.* [Development – competitiveness – globalization, Vol 1.]. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Török, Á. with Borsi, B. – Telcs, A. [2006]: *Competitiveness in Research and Development. Comparisons and Performance*. Cheltenham/UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Xing, Y. – Wang, G. [2006]: Exchange rates and competition for FDI in Asia. *World Economy*, Vol. 29, No. 4, pp. 419–434.
- Waelbroek, J. [1998]: Half a century of development economics. *World Bank Economic Review*, Vol. 12, No. 2, pp. 323–352.
- Winters, L. A. – McCulloch, N. – McKay, A. [2004]: Trade liberalization and poverty: the evidence so far. *Journal of Economic Literature*, Vol. 42, No. 1, pp. 72–115.
- Winiiecki, J. [1993]: Knowledge of Soviet type economy and 'heterodox' stabilization-based outcomes in eastern Europe. *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 129, No. 2, pp. 384–410.
- Wolfensohn, J. – Bourignon, F. [2004]: 'Development and poverty reduction: looking back, looking ahead' – keynote delivered to the annual meeting of the World bank and the IMF, Washington, October (available online at the World Bank website).

Az egységes belső piac fejlődésének sajátosságai és problémái 2003–2006 között

RÁCZ MARGIT

*Az egységes belső piac kialakítása az eddig eltelt időszak tapasztalatai alapján véget nem érő folyamatnak tűnik. A 2000-es években az EU-15 számos tagországa súlyos növekedési gondokkal küzd, az unió gazdasági versenyképessége pedig romlik az USA-hoz képest. 2007 elejéről visszanezve azért érdemes csokorba gyűjteni az egységes belső piac továbbfejlesztésének fő területeit, mert az egységes belső piac egységességének növelése a tagországok növekedési gondjain és az EU versenyképességi elmaradásán egyaránt enyhíthet. A továbbfejlesztés alternatívái közé tartozik az irányelvek nemzeti bevezetésének felgyorsítása és a szolgáltatási irányelv elfogadása. Ezekkel a problémákkal a versenyképesség növelése szempontjából a 2000-es évek első felében két nagy, átfogó tanulmány, a Sapir-jelentés és a Wim Kok-jelentés is foglalkozott (Sapir, 2003, valamint Die Herausforderung ..., 2004). A cikk mindkét tanulmányra kitér, mivel mindkettő kulcsszerepet tulajdonított az egységes belső piac fejlesztésének. 2007 elején csak bízni lehet abban, hogy a tagországok politikai elitje újra nagyobb figyelmet szentel a közösség ügyeinek, és felgyorsul az egységes belső piac továbbfejlesztése.**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F 15, F 42.

2007-ben az egységes belső piac¹ megkezdte működésének tizennegyedik évét. Ez alatt bizonyos dolgokban szinte befejezetté vált a liberalizációs fejlődés, ugyanakkor van néhány terület, ahol további komoly liberalizációs lépéseket kell megtenni ahhoz, hogy a nagy piac előnyei valóban megmutatkozzanak, pótlólagos növekedési esélyt adva ezzel a tagországoknak.

Ha a múlt tapasztalatai alapján szinte evidensnek tekinthető a piacliberalizálás és a növekedés pozitív kapcsolata az EU-ban, akkor igazán indokolt feltenni a kérdést, vajon miért késlekednek a tagországok megtenni ezeket az intézkedéseket?! A válasz viszonylag egyszerű. Sajnos – legalábbis rövid távon – nem lehet egyszerre képviselni a fogyasztók és a munkavállalók érdekeit. Kicsit konkrétan ez azt jelenti, hogy például a szolgáltatásliberalizáció főként azon bukott meg, hogy az olcsó bérű országoktól felve a tagországok nem akarják beengedni a szolgáltatást végzőket egymás országaiba, tartva attól, hogy miközben bővül a kínálat, a kialakuló árversenyben a telephelyi szolgáltatók csődbe mennek. Ez persze nem kizárt, mégis megkockáztatható, hogy a foglalkoztatás

* A cikk szerkesztett, módosított változata az „Unió kihívások és válaszok a 2000-es években – az egységes belső piac és a közös pénz” című, az Akadémia Kiadónál 2007 elején megjelenő könyvem egy fejezetének.

¹ Az egységes belső piac olyan belső határok nélküli térséget jelent, amelyen belül megvalósul a négy szabadságelv: az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása, valamint a közös versenypolitika.

emelkedéséhez vezetne, ha a szolgáltatások liberalizálásával maga az ágazat indulhatna dinamikus fejlődésnek.

Az egységes belső piac a közös versenypolitikán keresztül az Európai Unión belül a szupranacionális irányítást erősíti. Így azt is fel lehet tételezni, hogy a tagországok tartanak a bizottság megerősödésétől, vagyis attól, hogy részben elvesztik saját kompetenciáikat. Elsősorban a vertikális állami támogatások következtében meglehetősen éles konfliktusok alakultak ki az egységes belső piacon a bizottság és egyes tagországok kormányai között. Ebből a szempontból nem tűnik véletlennek, hogy az egységes belső piac továbbfejlesztésének „apró munkáját” a tagországok, vagy legalábbis azok egy része nemigen akarja felvállalni. Pedig a liberalizált nagy piac sok kellemetlenséggel jár ugyan, de végül is pótlólagos növekedési esélyeket hordoz valamennyi résztvevő számára.

A bizottság 2004-ben és 2005-ben is áttekintette a belső piaci irányelvek nemzeti bevezetésének helyzetét, illetve a szabálysértések alakulását. Mindkét alkalommal megállapította, hogy komoly elmaradások vannak a stratégia megvalósításában. Többek között ezzel magyarázza a bizottság, hogy sem a költségvetési helyzet, sem a növekedési kilátások nem alakulnak kedvezően számos EU-tagországban.

A bizottság 2004-es értékelésében (Bericht ..., 2004) tíz pontban jelölte meg azokat a területeket, amelyekkel kapcsolatban még tennivalók vannak az egységes belső piac tökéletesítése érdekében. Ezek a következők:

1. A teljesen szabad áruforgalom megkönnyítése.
2. A szolgáltatási piacok integrációja.
3. A hálózati gazdasági ágakban magasabb minőségi színvonal elérése.²
4. Az adókorlátok hatásának enyhítése.
5. A közbeszerzési lehetőségek bővülése.
6. Jobb keretfeltételek a vállalatok számára.
7. Demográfiai kihívások és megoldások.
8. Az intézményi és szabályozási feltételek egyszerűsítése.
9. Az előírások gyakorlatba történő átültetése.
10. Jobb információk.

A felsorolás is mutatja, hogy nem egy teljesen új stratégia megvalósításáról van szó, hanem egy több mint egy évtizede létező piac aprólékos továbbfejlesztéséről. (A hetedikként említett demográfiai kihívás nem tartozik ezek közé.) A bizottság véleménye szerint ez a továbbfejlesztés komoly pótlólagos növekedési esélyeket és versenyképesség-növekedést vonhat maga után. A bizottság szerint a pénzügyi piacok további integrálása, valamint a csökkenő különbségek a vállalati szabályozásban lehetővé tennék, hogy az EU-n belül a következő tíz évben a GDP növekedése további 1,1 százalékkal emelkedjen, a foglalkoztatás 0,5 százalékkal, a tőke költségei pedig átlagosan 0,5 százalékkal csökkenjenek (Bericht ..., 2004, 13. o.).

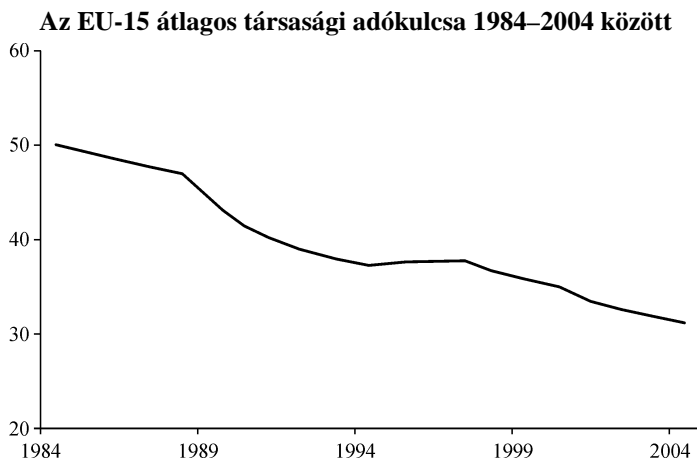
A *szolgáltatási piac integrációja* még nem igazán történt meg. Érdemes idézni a jelentés idevonatkozó részét: „A szolgáltatási szektor teszi ki az európai gazdaság kb. 70 százalékát. Jelenleg ez még nem tekinthető igazi egységes belső piacnak. A fragmentáció és a hiányzó verseny, és ami ebből származik, az EU-n belüli szolgáltatók korlátozott termelékenységére odavezetett, hogy 1996–2000 között a termelékenység-növekedés csupán 0,6 százalékot tett ki, szemben az Egyesült Államok 1,5 százalékos rátájával. Ezen kívül akadályozza a fejlődést a fogyasztók bizalmatlansága a határokat átlépő szolgáltatásokkal kapcsolatban.” (Bericht ..., 2004, 10. o.).

² Minden olyan iparág ebbe a körbe tartozik, amelyben a működéshez vezetékre, csőre, sírre stb. van szükség.

Az *adókorlátokkal* kapcsolatban a jelentés utal arra, hogy az egységes belső piac funkcionálását akadályozó tényezőről van szó, ami a cégeknél költségnövekedést eredményez, s ez gyakran terheli a végfogyasztót. Itt a bizottság mindenekelőtt azt szeretné elérni, hogy a tagországok tartsák be az irányelvek átvételének határidejét. De a jelentés utal arra is, hogy a bizottság kitart azon véleménye mellett, miszerint adózási kérdésekben le kellene mondani a Tanácsban az egyhangú szavazás követelményéről, mivel így gyorsabban lehetne megállapodásra jutni. A minősített többségi szavazásra való áttérés a 27 tagúra bővült unióban különösen időszerűvé vált.

A nemzeti adófajták és adómértékek közelítése már az Egységes Európai Okmányban is szerepelt célkitűzésként. Természetesnek tekinthető, hogy 1992-re ezen a téren számba vehető eredményt nem értek el. Azóta azonban, ahogy folytatódott és remélhetőleg folytatódik a piaci integráció, napirenden marad az adóharmonizáció. Két út mutatkozott az adók fokozatos egységesítésére: a felülről jövő *adóharmonizáció* és/vagy az *adóverseny* által kikényszerített egységesülés. Az elsöre jellemző a *közvetett adók* szintjén – elsősorban az áfakulcsok számában és nagyságában – megvalósult harmonizáció. A másodikra talán a *társasági adó* a legjobb példa. Ebben az adónemben a politikai retorikában és az adó mértékének változtatásában is főleg a 2004-es EU-bővítés után bontakozott ki az igazi verseny. (Miközben a cégek az őket terhelő összes elvonás csökkenésében érdekeltek, a társasági adó ennek csak egy eleme. Így az nem önmagában nagy vagy kicsi, hanem az adott telephelyen érvényes valamennyi elvonás tükrében.) A társasági adó EU-szintű, azaz összesített átlagos változását mutatja az *1. ábra*.

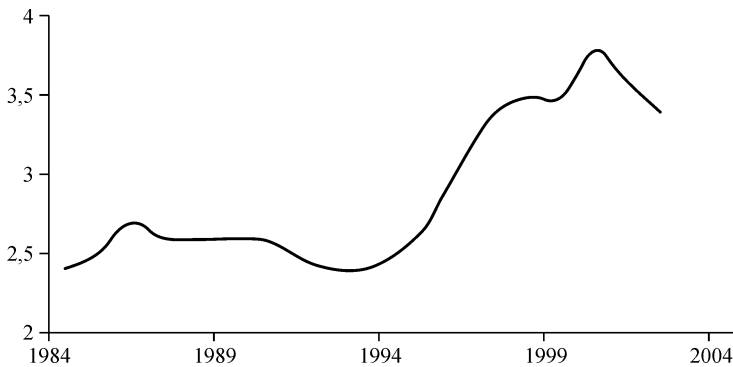
1. ábra



Forrás: Ganghof [2006].

A társasági adó mértéke 1984 és 2004 között változó ütemű, de összességében egyértelmű tendenciájú, látványos csökkenést mutat. Persze ennél az adónemnél figyelembe kell venni, hogy a globalizáció kibontakozásával jellemzővé vált egyfelől az, hogy folyamatosan csökkentek a mobil termelési tényezőkre kivetett adók és növekedtek az immobil termelési tényezők adóterhei. A másik jellegzetes változás az elmúlt évtizedekben az volt, hogy megnőtt az indirekt adók jelentősége a direkték rovására. Végül is, amíg az adott tagállamban nem változik a költségvetés kiadási oldala, addig valami módon pótolni kell a társasági adó csökkenéséből fakadó kiesést. Azt, hogy ez a kiesés mekkora lehet és időben hogyan valósult meg, a *2. ábra* mutatja.

**Átlagos társasági adóbevételek a GDP százalékában
az EU-15-ben 1984–2004 között**



Forrás: OECD [2005].

A 2. ábra jól mutatja, hogy a társasági adó mértékének csökkenése pozitív irányban befolyásolta az ebből az adóból származó bevételnek a nagyságát az 1990-es évek második felében. A 2000-es években megmutatkozó gyors bevételecsökkenés viszont olyan adócsökkenést valószínűsít, amit semmilyen pénzügyminisztérium sem kezdeményezett volna az EU-15-ben, ha módja lett volna rá. Valószínűleg ezért féltek és félnek annyira a tagországok politikusai az adóversenytől, ami azonban akaratuktól függetlenül mégis megtörténik.

Mindazonáltal annyi leszögezhető, hogy ha lassan is, de végbemegy a nemzeti adórendszerek harmonizációja az EU-ban. Ebben a folyamatban az EU-szintű irányelveknek és az adóversenynek egyaránt megvan és meg is lesz a szerepe. Ez feltehetően még akkor is így lesz, ha a jóléti funkciókat is ellátó államok vezető politikusai mindent megtesznek majd az adóverseny elkerülésére.

A közbeszerzés kérdéseivel kapcsolatban utal arra a bizottság, hogy a tagországok az ezzel kapcsolatos EU irányelvek jelentős részét nem alkalmazzák. Ha ezen a téren megoldódna a probléma, akkor a közbeszerzési költségek 10 százalékát meg lehetne takarítani, aminek segítségével valamennyi tagország teljesíteni tudná a Stabilitási és Növekedési Paktum követelményeit (Bericht ..., 2004, 12. o.). Azon is sokat lehetne megtakarítani, ha a közbeszerzés területén elterjedne az elektronikus formák alkalmazása. Ennek jogi keretei már 2004-ben készen álltak.

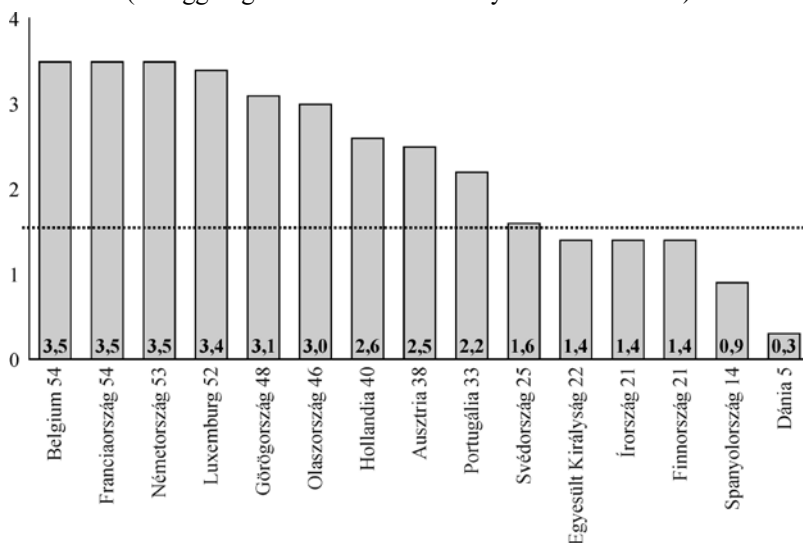
A vállalatok számára létrehozandó jobb, azaz harmonizáltabb *keretfeltételek* közül a jelentős a közös szabvány és a számítógépes találmányok szabványosításának területén megvalósítandó jogi feltételek megteremtését emeli ki. Általában utal arra, hogy a szellemi tulajdon jogvédelmét erősíteni kell. A bizottság elkészítette a határon átnyúló fúziók megvalósításához szükséges irányelvet is, a tanács pedig megegyezett a tagországok számára átveendő irányelvben, ami azonban kevesebb harmonizációt irányoz elő, mint a bizottság eredeti javaslata (Bericht ..., 2004, 13. o.).

Ez is jól mutatja, hogy az egységes belső piacon a bizottság szupranacionális megközelítéséből kiindulva gyorsabb piaci egységesülést igényel a szabályozás szintjén, mint amit a tagországok elfogadhatónak tartanak. Ez még önmagában nem jelentene komoly problémát, hiszen a harmonizáció – az integráció eddigi története alapján – időt igényel. A gond az, hogy a legfejlettebb kontinentális nagy EU-tagországok olyan helyzetbe kerültek, ami tartósan megfoszthatja őket a fenntartható növekedés esélyétől. Eb-

ben a nyugodtan drámainak nevezhető helyzetben minden növekedésserkentő tényezőt igénybe kellene venni. Erre jelenthetne megoldást az egységes belső piac bizottság által kezdeményezett továbbfejlesztése, ezért minden halasztás káros a tagországok jelene és közeljövője szempontjából. Ugyanakkor mindebből nem következett az, hogy a tagországok fegyelmezettebben bevezették volna nemzeti jogrendjükbe a tanács által már elfogadott irányelveket (lásd a 3. ábrát). Ezen a téren a bizottság meglehetősen elégedetlen, mert a be nem vezetett, illetve a bevezetett, de nem alkalmazott szabályok száma növekedést mutat. Az EU bizonyos elerőtlenedésére vall, hogy olyan, az integráció mélyítését szolgáló irányelvek bevezetését késleltetik egyes tagországok, amelyek létrehozásában maguk is részt vettek. Egy ilyen helyzet kialakulását még azon az áron is érdemes lenne elkerülni, hogy hosszú ideig késik a megállapodás a tagországok szakmíniszterei között. Ez utóbbi esetben ugyanis egyfelől elkerülhető a bizottság és a tagországok érdekütközése, másfelől nagyobb remény lenne arra, hogy megtalálják a mindenkori által elfogadható minimumot.

3. ábra

A be nem vezetett irányelvek aránya 2003-ban az EU-15-ben
(A függőleges skála az összes irányelv százalékában)



Megjegyzés: Az országnevek után szereplő értékek a be nem vezetett irányelvek számát mutatják.

Forrás: Bericht ..., [2004] 18. o.

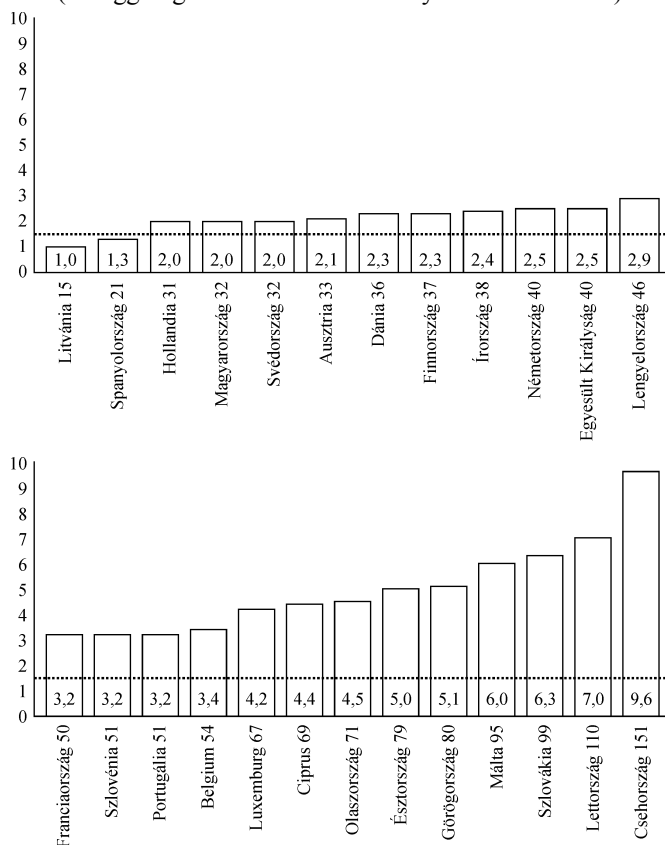
A bizottság azt a célt tűzte ki, hogy a bevezetetlen irányelvek nagysága ne haladja meg az adott időszakban az összes irányelv másfél százalékát. Ennek a célnak a 15 EU-tagország közül öt (Nagy-Britannia, Írország, Finnország, Spanyolország, Dánia) tették eleget. Mivel az öt ország az integráció szempontjából öt különböző típust képvisel, nem vonható le különösebb következtetés arról, hogy miért pont ők felelnek meg a bizottság által támasztott elvárásnak. Az azonban figyelemre méltó, hogy a másik három nagy ország (Franciaország, Németország, Olaszország) a másfél százalékos célt a legrosszabbul teljesítők között van, hiszen három százalékot meghaladó a deficitjük az irányelv nemzeti bevezetésében.

Ahhoz, hogy a cégek számára kiszámítható és átjárható legyen a piac, arra van szükség, hogy a szabályozásbeli keretfeltételek hasonlóak legyenek. Egyes tagországoknak ez a halogató magatartása a növekedési gondok fényében elég nehezen érthető és magyarázható. A Konvent vitáiban tetten érhető volt, hogy a nagy tagországok nem igazán szeretnék a bizottság kompetenciáinak a növekedését. Nem zárható ki, hogy a tanács által elfogadott irányelvek bevezetése ezzel az attitűddel is összefügg. Érdekes itt újra hangsúlyozni, hogy ezzel növekedési esélyüket veszítik el az erre különösen rászoruló nagy kontinentális EU-tagországok is. Lehetséges lenne, hogy az egyes tagországok politikai elitje már nem hisz az integrációs fejlődésben és annak pozitív nemzetgazdasági hatásában? Talán ma még ez kizárható a lehetséges okok közül.

A bizottság lényegében csak úgy tudja a tagországokat az irányelvek gyorsabb átvételére készíteni, hogy időről időre tájékoztatja őket arról, hol tartanak a teljesítésben. A módszer pozitív hatását az mutatja, hogy 2004-ben a tagországok teljesítménye javult-e, vagy romlott. (Lásd a 4. ábrát.)

4. ábra

A be nem vezetett irányelvek aránya 2004-ben az EU-25-ben
(A függőleges skála az összes irányelv százalékában)



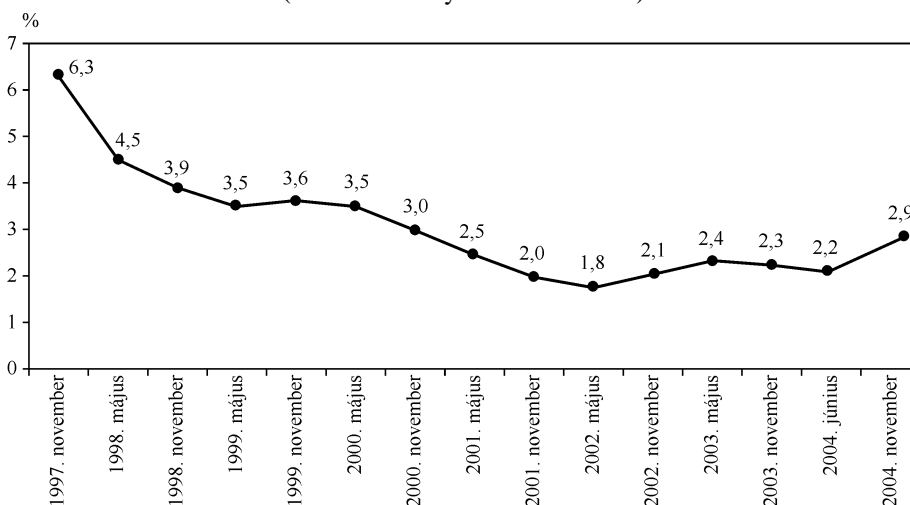
Megjegyzés: Az országnevek után szereplő értékek a be nem vezetett irányelvek számát mutatják.
Forrás: Zweiter Bericht ... [2005], 19. o.

A 4. ábrából látható, hogy jelentős változások figyelhetők meg 2003-ról 2004-re az EU-15 országokénti irányelv-átvételében. A három legrosszabbul teljesítő és a három legjobban teljesítő ország más volt a két évben. Belgium, Franciaország és Németország volt 2003-ban a legrosszabbul teljesítő, 2004-ben pedig az új tagokat leszámítva Görögország, Olaszország és Luxemburg. A három legjobban teljesítő ország 2003-ban Finnország, Olaszország és Dánia volt, de az 1,5 százalékos határ alatt volt Nagy-Britannia és Írország is. 2004-re az EU-15-ből csak Spanyolország teljesítménye volt az 1,5 százalékos határ alatt. Utána a két legjobb teljesítő Hollandia és Ausztria volt, szorosán utána Dánia és Finnország következett. Igen jelentős mértékváltozások voltak tapasztalhatók egyik évről a másikra, pozitív és negatív irányban egyaránt. Hátrányából a legtöbbet Németország dolgozott le (3,5 százalékról 2,5 százalékra). Jelentősen romlott Görögország teljesítménye (3,1 százalékról 5,1 százalékra). Figyelemre méltó a brit (1,4 százalékról 2,5 százalékra) és az ír (1,4 százalékról 2,4 százalékra) teljesítmény romlása is az egyik évről a másikra.

Érdeemes megnézni, hogy ezek a tagországi magatartások végül is az irányelvek nemzeti bevezetését illetően az EU egészében milyen arányokhoz vezetnek, amit az 5. ábra mutat.

5. ábra

**Az irányelvek nemzeti átvételében
jelentkező elmaradások 1997–2004 között az EU-15-ben**
(Az összes irányelv százalékában)



Forrás: Bericht ... [2004], 17. o., valamint Zweiter Bericht ... [2005], 18. o..

Az 5. ábra adatai arra hívják fel a figyelmet, hogy az elmúlt években, 2002 novemberétől megnőtt azon irányelvek aránya, amelyeket időarányosan nem vezettek be nemzeti jogrendjükbe a tagállamok. Feltételezhető, hogy ez a „fégyelmezetlenség” összefügg a tagországok belgazdasági helyzetének romlásával is, hiszen a világgazdasági recesszió szinte minden tagországban olyan intézkedéseket igényelt, amelyekhez egyáltalán nem volt egyszerű a társadalmi konszenzus megteremtése. Ilyen körülmények között az egy-séges belső piac fejlesztését célzó intézkedések – különösen, ha figyelembe vesszük, hogy már apróbb kiegészítő lépésekről van szó – háttérbe szorulhatnak. Mivel a grafi-kon egyes pontjai statisztikai átlagot fejeznek ki, így magának a trendnek az alakulásá-

ban erőteljes szerepe van annak, hogy a legtöbb nagy EU-tagország ebben az időszakban élen járt a nem teljesítésben. Igaz, 2004-re némileg megváltozott a helyzet, mivel az első három legrosszabb hely egyikén sem szerepel már Franciaország vagy Németország, ugyanakkor egyik ország sem érte el a kívánatos 1,5 százalékos határt.

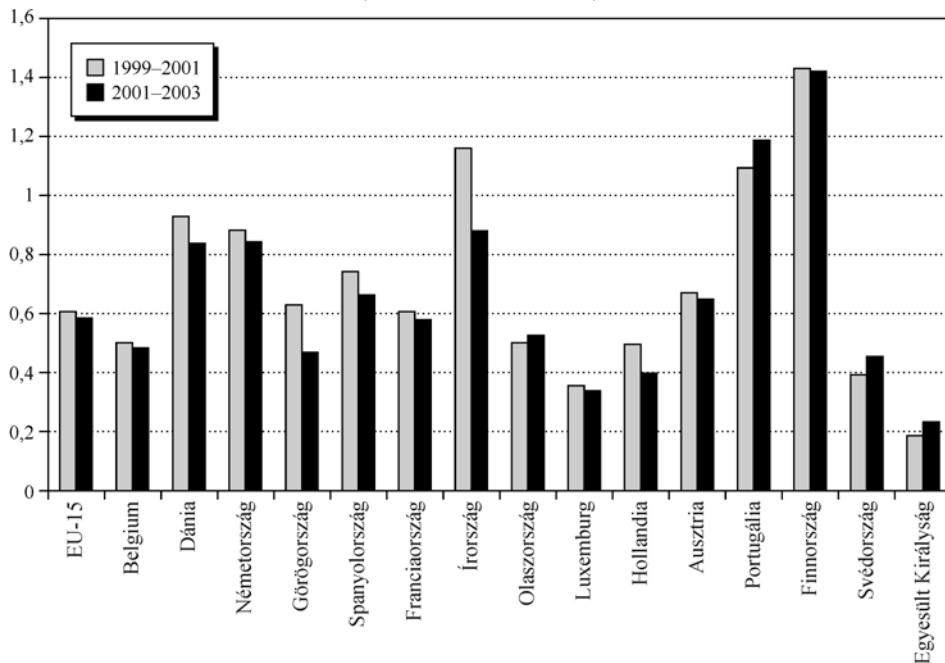
Külön említést érdemel, hogy ha a 2004. novemberi adatnál figyelembe vennék a 10 új tagország teljesítményét, akkor a nem teljesítés aránya 7,1 százalékra emelkedne. Némi mérlegelést érdemel az, hogy ez a figyelemre méltó különbség hozzájárulhat-e ahhoz, hogy a továbbiakban még lazábbá válhat az irányelvek áttétele a nemzeti jogrendbe. Jó lenne, ha az EU-15-nél látható „fellazulást” nem lehetne a 10 új tagállam számlájára írni a továbbiakban.

A nemzetállami támogatások kérdése az egységes belső piacon

Az egységes belső piac versenysemlegességi elve alapján a nemzetállami támogatások nagyságának csökkennie, az alkalmazott támogatások fajtáinak pedig változniuk kell. Nevezetesen olyan típusú támogatásoknak kell kialakulniuk, amelyek az egységes belső piacon a verseny nem torzítják.

6. ábra

Állami támogatások 1999–2003 között az EU-tagországokban
(A GDP százalékában)



Forrás: Anzeiger ... [2005], 16. o.

2005 áprilisában a bizottság nyilvánosságra hozta a nemzetállami támogatások alakulását vizsgáló tanulmányát (Anzeiger ..., 2005). A tanulmány megállapítása szerint a GDP-hez viszonyított támogatási volumen kicsit csökkent, de az alapvető trend inkább

csak ennek a nagyságrendnek a stabilizálására utal. „Az 1990-es évek elejének és közepének relatíve magas állami támogatásával összehasonlítva 1996–1999 között az összes támogatás drasztikusan, 74 milliárd euróról 54 milliárd euróra csökkent. 1999–2001 között a teljes támogatási összeg többé-kevésbé stabil maradt, azaz 55 milliárd eurót tett ki. Ez nőtt 2002-ben 57 milliárd euróra, és azután 2003-ban mintegy 4 milliárd euróval, 53 milliárdra csökkent.” (Anzeiger ..., 2005, 4–5. o.)

A jelentés szelleméből az olvasható ki, hogy miközben szükségesnek és dicséretesnek tartja a nemzetállami támogatások csökkenését, egyben azt is elfogadja, hogy bizonyos célokra nemzeti forrásokból támogatást adnak a tagállamok. E céloknál arra törekszik a bizottság, hogy egyfelől a tagországok jelentsék be támogatási szándékukat, és a Bizottság vizsgálja meg, vajon nem sérti-e meg ezzel a támogatással az adott tagállam a versenysemlegesség elvét. Másfelől Brüsszel a vertikális támogatás helyett a *horizontális támogatásokat* szeretné előtérbe helyezni, vagyis olyanokat, amelyek nem valamely vállalatot támogatnak. Horizontálisnak tekinthető például a kutatás-fejlesztés, a munkahelyteremtés, a környezetvédelem céljára fordított állami támogatás. Vannak olyan EU-tagországok, ahol már ma is kizárólag horizontális célú állami támogatás létezik (ilyenek Belgium, Dánia, Finnország, Görögország, Olaszország, Hollandia és Ausztria).

Érdeemes áttekinteni az állami támogatások nagyságának változását az egyes tagországokban, amit a 6. ábra mutat.

Végignézve az országokat, igen jelentős különbségek vannak az állami támogatás nagyságát tekintve az 1999–2001 és a 2001–2003 közötti időszakban egyaránt. Az első időszakban a három legmagasabb támogatási aránnyal rendelkező ország Finnország, Írország és Portugália. A második időszakban ugyanebben a három országban a legmagasabb a támogatás, de az egymás közti sorrend Finnország, Portugália, Írországra változik.

Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy míg az első időszokról a második időszakra a finn és a portugál támogatás megnőtt, addig az ír jelentősen csökkent, de így is a harmadik legmagasabb maradt. Magasnak számít a dán és a német támogatási szint is, mindkettő csökkent azonban a második időszakra. Az is figyelemre méltó, hogy ez a csökkenési tendencia nem tekinthető általánosnak, hiszen négy ország esetében (Olaszország, Portugália, Svédország és Nagy-Britannia) a második időszakban a korábbinál magasabb GDP-arányos támogatást nyújt az állam. Igaz, a svéd és a brit támogatási arány így is a két legalacsonyabb. (Mintha lenne a támogatásoknak egy optimális szintje. Ha nem is a nemzetközi versenyképesség szempontjából, de az EU-ban az elfogadhatóság szempontjából mindenképpen.)

Megállapítható, hogy míg a 15 EU-tagország összes támogatási szintje a két időszakban szinte egyformának tekinthető, addig az egyes tagországok közti különbség a támogatási volument és a támogatási volumen változását tekintve igen jelentősen szóródik. Írország kivételével nagyságrendileg a két időszak között számottevően nem változott a tagországokban a GDP-hez viszonyított állami támogatás.

A 15 tagországban a GDP százalékában állami támogatásra költött összegek nagysága mindkét időszakban függött attól, hogy milyen gazdaságfilozófiát követ az adott ország. Hiszen míg Nagy-Britanniában vagy Hollandiában kifejezetten alacsonyak a támogatási összegek, addig Németországban és Dániában kifejezetten magasak. Érdekes ebből a szempontból, hogy a felzárkózó országok közül igen magas a portugál és ennél jóval mérsékeltebb a spanyol vagy a görög támogatási arány. Ez utóbbi három országnál az is figyelemre méltó, hogy míg a görög és a spanyol GDP-ben mért támogatás csökken, addig a portugál a magas szintről még tovább növekszik.

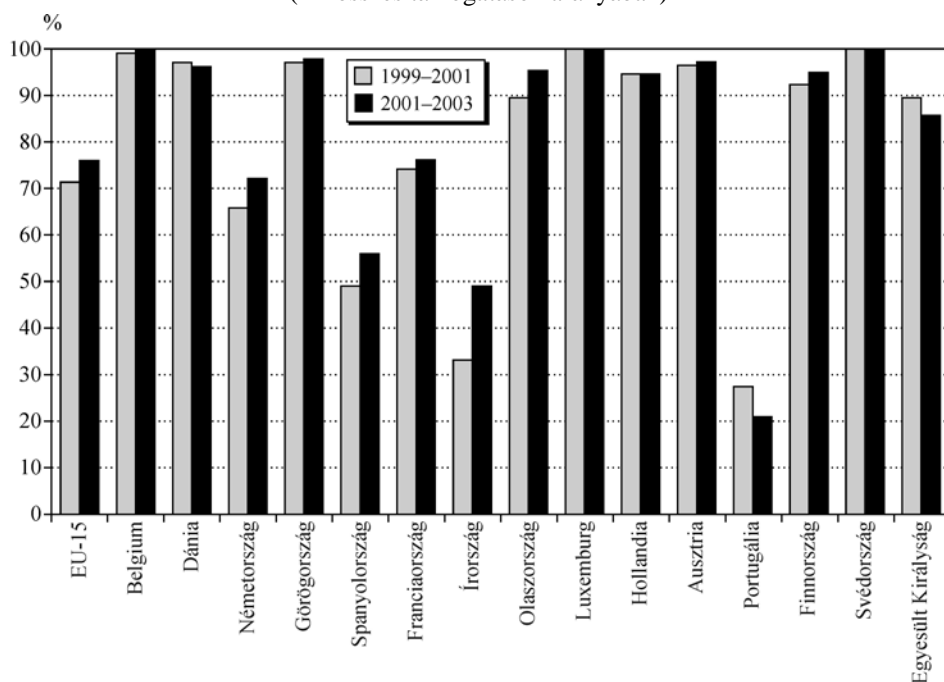
A bizottságnak az a feladata, hogy megakadályozza, hogy valamely tagország zavarokat okozhasson az egységes belső piacon az állami támogatással. Ez az oka annak, hogy az állami támogatásokat a horizontális jellegű segítségnyújtás irányába kell eltolni.

„A kutatás-fejlesztés, a környezetvédelem, az energiatakarékosság, a kis- és középvállalatok támogatása, új munkahelyek létrehozatala, a képzés támogatása és a regionális fejlesztéshez nyújtott állami támogatás tartozik a legfontosabb horizontális célok közé. ... Ezzel szemben a speciális szektorok támogatása erősebben zavarhatja a versenyt, mint a horizontális célokra nyújtott támogatás. ... A vertikális célokra fordított állami támogatások meghatározó részét a nehéz helyzetben lévő vállalatok védelmére és átstrukturálására nyújtott állami segítség teszi ki. Az állami támogatásoknak ez a formája okozza potenciálisan a piaci verseny legjelentősebb megzavarását.” (Anzeiger ..., 2005, 22. o.)

Ezért érdemes áttekinteni a horizontális támogatások arányának alakulását az egyes EU-tagországokban, amit a 7. ábra mutat be.

7. ábra

A horizontális támogatások aránya 1999–2003 között az EU-tagországokban
(Az összes támogatások arányában)



Forrás: Anzeiger ... [2005], 25. o.

Az ábra jól mutatja, hogy a horizontális támogatások aránya az össztámogatásokon belül bizonyos országokban magas, néhány országban azonban relatíve alacsony szinten van. Portugáliában és Írországban kiugróan kicsi a horizontális jellegű támogatások aránya, igaz, Írországban a második időszakra emelkedett ezek aránya.

Az EU egészében (néhány tagország kivételével) nőtt a horizontális támogatások aránya az összes támogatásokon belül a második időszakban. Persze ennek mértéke különböző, attól is függ, hogy eredetileg milyen arányt képviseltek a horizontális célú támogatások. Figyelemre méltó, hogy sem Németország, sem Franciaország nem tartozik azok közé az országok közé, ahol az összes támogatáson belül magas lenne a hori-

zontális célú támogatás. Ugyanakkor arra is érdemes utalni, hogy a második hároméves időszakban azért a német támogatások sorában némileg megnövekedett a horizontális célú támogatások nagysága. Ezzel szemben a francia arány tulajdonképpen szinten maradt, bár ez kicsit magasabb, mint a német horizontális támogatás mértéke. Mindez arra mutat, hogy mindkét nagy országban magas arányt képvisel a támogatásokon belül a piaci kudarcot szenvedett cégek megsegítése. Ez arra is utalhat, hogy ez a két ország meri a leginkább figyelmen kívül hagyni az egységes belső piac valószínűleg legfontosabb követelményét, a versenysemlegességet.

Érdekes kérdés, hogy a bizottság azoknál az országoknál talált-e kevesebb olyan támogatást, amit felülvizsgálat után elutasított, ahol magas a horizontális támogatások aránya, vagy éppen ellenkezőleg. Másképp fogalmazva a kérdés az, hogy a piaci versenyt kevésbé zavaró támogatási formák növekedése jelentősen csökkenti-e a bizottság által elutasított támogatásokat (lásd az 1. táblázatot).

1. táblázat

A bizottság által elutasított és engedélyezett támogatások alakulása az EU-15-ben 2002–2004 között

	2002–2004				2004			
	Kifogás nélkül megengedve	Egyéb pozitív döntések	Negatív döntések	Összesen	Kifogás nélkül megengedve	Egyéb pozitív döntések	Negatív döntések	Összesen
<i>Összesen</i>	1693	175	118	1986	470	54	42	566
Új tagok	9	1	0	10	9	1	0	10
Belgium	61	11	8	80	18	7	3	28
Dánia	45	7	1	53	12	4	1	17
Németország	299	43	35	377	76	9	10	95
Görögország	43	1	3	47	8	1	1	10
Spanyolország	203	17	13	233	41	4	3	48
Franciaország	220	20	12	252	52	10	6	68
Írország	45	4	1	50	16	2	0	18
Olaszország	349	27	25	401	130	6	12	148
Luxemburg	5	0	2	7	1	0	0	1
Hollandia	105	7	4	116	30	2	1	33
Ausztria	48	6	3	57	8	1	1	10
Portugália	37	9	3	49	8	1	1	10
Finnország	35	1	1	37	8	1	0	9
Svédország	33	3	1	37	8	1	1	10
Egyesült Királyság	156	18	6	180	45	4	2	51

Forrás: Anzeiger ... [2005], 40. o.

A 2002–2004 közti adatokat áttekintve szembeötlő, hogy Olaszország, Németország, Franciaország, Hollandia és az Egyesült Királyság adja az állami támogatások kapcsán a legtöbb munkát a bizottságnak. Ha a negatív döntések szempontjából nézzük, akkor kiugróan magas a német (35) és az olasz mutató (25), de a magasak közé tartozik a spanyol (13) és a francia (12) adat is. Az egyébként darabszámra elég sok döntést kiváltó holland és brit állami támogatás esetében viszonylag alacsony a bizottság által elutasított döntések száma.

Mindebből olyan következtetés is levonható, hogy a liberális gazdaságpolitikát előnyben részesítő Nagy-Britannia és Hollandia esetében a bizottság által vizsgált esetekben az elutasítás aránya alacsony, míg a szociális elemet erősebben hangsúlyozó német, olasz és francia támogatási gyakorlat esetén az elutasított esetek száma az EU-15-ön belül magasnak tekinthető.

Ha önmagában a 2004-es adatokat vizsgáljuk, akkor az összes támogatási döntést tekintve kiugróan magas az olasz érték (148), és magasnak tekinthető a német is (95). Említésre méltó továbbá a francia (68), a holland (33) és a brit (51) adat is. Ha az elutasított támogatási szándékok szerint ítéljük meg az EU-15 támogatási politikáját, akkor 2004-ben két ország érdemel különös figyelmet: Olaszország (12) és Németország (10).

2002–2004 között a bizottság által kifogás nélkül engedélyezett támogatások az összes vizsgált támogatások 85 százalékát tették ki. Ugyanez a mutató 2004-ben 83 százalék volt. 2002–2004 között az elutasított támogatások az összes vizsgált támogatások 6 százalékát tették ki. Ugyanez a mutató 2004-ben 7 százalék. Az adatok alapján szinte állandónak tűnik a kifogás nélkül engedélyezett és az elutasított támogatások aránya az összes támogatás százalékában. Az a kör is viszonylag állandó, amelyen belül a tagországok nagyszámú támogatást nyújtanak.

A felsorolt országok közé tartozik minden esetben Olaszország és Németország. A gazdasági teljesítmények szempontjából ennek a két nagy és fejlett EU-tagországnak kell a leginkább tartós növekedési gondokkal szembenéznie. Így akár az is feltételezhető, hogy a rossz gazdasági helyzetet sokaknak nyújtott támogatással akarja a nemzeti gazdaságpolitika ellensúlyozni. Persze, ha ez a feltételezés igaz, akkor az is leszögezhető, hogy ez a tevékenység kontraproduktív. Érdemes megjegyezni, hogy 2002–2004 között az összes vizsgált támogatások százalékában Németország esetében az elutasított támogatások aránya 9, Olaszország esetében 6, Franciaország esetében 5, Hollandia és az Egyesült Királyság esetében pedig 3 százalék volt.

Ezek az adatok arra hívják fel a figyelmet, hogy a relatíve magas támogatási arányú, és azon belül vertikális támogatásokat megvalósító országok esetében magas az elutasított támogatások aránya is.

A 2000-es évek elején megfogalmazott szakértői észrevételek és javaslatok az egységes belső piac szerepének növelésére

A Lisszaboni Stratégia elfogadása után egyre fontosabb kérdéssé vált, hogy miként lehetne az Európai Unió USA-hoz viszonyított versenyképességét növelni. Ennek problémának az akut volta és az, hogy az idő múlásával a leszakadás mértéke nem csökkent, hanem inkább nőtt, arra sarkallta az EU vezetőit – elsősorban a bizottságot –, hogy felkérjenek független (vagy kevésbé független) szakértőket, vizsgálják meg, mi a lemaradás oka, és milyen gyógymódok lehetségesek. E munkák sorában kimagasló jelentősége van az *André Sapir* [2003] vezetése mellett készített tanulmánynak és az egy évvel később *Wim Kok* vezetésével készült elemzésnek (*Die Herausforderung ...*, 2004).

A Sapir-jelentés [2003] középpontjában az áll, hogy mi okozza az EU lemaradását, és mit kell ahhoz tenni, hogy ez a folyamat megforduljon. A jelentésben három olyan okot fogalmaznak meg, amely felelős a lemaradásért. Egyrészt az EU gazdaságának *termelékenysége alacsonyabb* az USA gazdaságáénál. [Ahogy ezt a Sapir-jelentés 2. grafikonja is mutatja (*Sapir*, 2003, 26. o.), az egy ledolgozott órára jutó termelékenység közti különbség növekedett az USA javára.] A jelentés utal arra, hogy e mögött a cégek hatékonyabb termelése húzódik meg, ami technológiai előnyt is tükröz. Második okként azt hangsúlyozza a jelentés, hogy az *USA munkaképes lakosságának* számottevően *nagyobb része dolgozik*, mint az EU-ban. Ez elsősorban az idősebb korúak munkavállalásával függ össze, de egyes

EU-tagországokhoz viszonyítva a pályakezdekők elhelyezkedése is könnyebb az USA-ban. A harmadik ok az, hogy az EU-ban a *foglalkoztatottak kevesebb munkaórárt dolgoznak*, mint az USA-ban. Ezeknek a tényezőknek az alapján a Sapir-jelentés készítői úgy vélik, hogy az 1970-es évek óta folyamatosan romlik Európa gazdasági teljesítménye az USA-hoz viszonyítva. Ez megmutatkozik az európai növekedési ütemekben is, ami az 1970-es években még háromszázalékos volt, az 1980-as években már csak 2,4 százalék, az 1990-es évekre pedig két százalék körüli szintre csökkent.

A Sapir-jelentés számos szokatlan javaslatot is tartalmaz a problémák megoldására. Témánk szempontjából a legfontosabb javaslata az *egységes belső piac továbbfejlesztése*. Ennek egyik legfontosabb eleme a verseny fokozása a piaci szereplők között, de a szerzők utalnak a belső piaccal összefüggő jogszabályok hatékonyabb bevezetésére és alkalmazására is. Hangsúlyozzák az infrastruktúra fejlesztésének szükségességét, hiszen ezzel lehet összekapcsolni a szegmentált nemzeti piacokat. A piaci versenyt azzal is erősítenék, hogy elgördítenének minden akadályt a munkaerő szabad mozgása elől, sőt egy bizonyos „zöld kártya” kibocsátásával harmadik országokból is becsábítanák a szakképzett munkaerőt. Hangsúlyosan kitér a tanulmány arra, hogy az EU-ban jóval többet kell költeni a K+F-re és az oktatásra. 2003-ban, a tanulmány elkészültekor az EU-15 összesített GDP-jének 1,9 százalékát fordították K+F-re és 1,4 százalékát oktatásra. A jelentés hangsúlyozza a kutatóintézetek és egyetemek közötti kapcsolatépítés fontosságát is.

Az a gondolat, hogy az USA gazdasági teljesítményéhez való közelítés feltétele az egységes belső piac erősítése és a finanszírozási célok megváltoztatása, el nem évülő javaslata a Sapir-jelentésnek. Ehhez azt is hozzáfűzi a jelentés, hogy intézményi és döntéshozatali zűrzavar van az EU-ban, amit úgy kellene orvosolni, hogy a bizottsági, azaz a nemzetek feletti szerepkört kellene növelni. Ezt szolgálná az is, ha a tagországoktól független EU-adó lenne a közös költségvetés fő forrása.

A Sapir-jelentés az Európai Unió 2004-es kibővülése előtt született, következésképp az EU-15 versenyképességi, gazdasági teljesítménybeli problémáira összpontosított. Ezek a problémák a kibővüléstől függetlenül tovább élnek, és egyre akutabb formában jelentkeznek. A jelentés megírása után három évvel semmivel nem jutottunk közelebb a megoldáshoz.

Az egy évvel később publikált, *Wim Kok* nevével fémjelzett jelentés már egészen más hangnemet üt meg. Ebben külön-külön határozták meg a bizottság, a tanács és a tagországok feladatait. Miközben a jelentés állást foglal az egységes belső piac továbbfejlesztése mellett, sem az intézményi és döntéshozatali rendszer egészét, sem pedig a közös költségvetés bevételi és kiadási oldalát nem tárgyalja, s így nem is bírálhatja azokat. A Sapir-jelentéssel szemben tehát a volt holland miniszterelnök, *Wim Kok* vezette szakértői csapat az adott keretek között igyekezett javaslataival elősegíteni a lisszaboni célkitűzések megvalósítását.

Arról, hogy egyáltalán miért érdemes komolyan venni a ma már csaknem illuzórikusnak tekinthető lisszaboni célkitűzéseket, a következőket tartalmazza a jelentés: „A 2010-es határidő azért fontos, mert jelzi és hangsúlyozza a sürgős cselekvés szükségességét. Egy új, későbbi határidő kijelölése azt sugallná, hogy a helyzet nem is olyan sürgető, ez pedig nem lenne jó megoldás. A 2010-es határidő folyamatos kihívására azért van szükség, hogy a tagállamokat a fejlődés érdekében komolyabb erőfeszítésekre ösztönözze. Bárhogy is nézzük, Lisszabont nem szabad egy olyan egyszerű célkitűzésnek tekinteni, amelyet 2010 után elfelejthetünk: akkor sem, ha addigra minden kitűzött célt elérünk ... A folyamat nem ér véget a kitűzött dátummal; ... megújul, átértékelődik és újból elköteleződést vált majd ki.” (Die Herausforderung ..., 2004, 13. o.)

A volt holland miniszterelnök, *Wim Kok* hazája tapasztalataiból kiindulva nem enged meg olyan feltételezést, hogy akár a nyugdíj, akár az egészségügyi ellátás színvonala romolhat. Csak olyan kihívásként tudja elképzelni a növekvő jóléti költségek finanszíro-

zását, ami a GDP növekedéséből, illetve a privatizálás segítségével biztosítható. A jelentés készítői feltehetően azért állítják, hogy a lisszaboni célokat 2010-re teljesíteni kell, mert úgy vélik, hogy a folyamatosan növekvő nyugdíj- és szociális kiadásokat máskülönben egész egyszerűen nem lehet majd fedezni. Az egységes belső piaccal kapcsolatban egyre többször hangzik el – elsősorban az EU-15 szakszervezeteinek képviselőitől –, hogy az egységes belső piac továbbfejlesztésénél a szociális dimenziót a korábbiaknál sokkal inkább figyelembe kell venni.

A jelentés szerzői megállapítják, hogy a bővítésnek számos pozitív hatása lesz, hiszen a GDP és a termelékenység gyorsabb növekedése válik lehetővé. Úgy látják, hogy a nyolc kelet-közép-európai országban a 2000-es évek eleje óta gyorsabban nő a termelékenység, mint az USA-ban. A jelentés ugyanakkor arra is rámutat, hogy egyes EU-tagországok alacsony adókulcsaik és bérszínvonaluk eredményeképpen olyan tőkevonzó képességre tesznek szert, ami sűrűdásokhoz vezethet az EU-n belül. (Die Herausforderung ..., 2004, 16. o.)

A jelentés azzal nem foglalkozik, hogy a tíz új taggal bővült EU-ban miként lehet feloldani az ilyen típusú feszültségeket. Az uniós tagság eredményeként ma már Magyarországon is elég jól lehet látni, hogy egyfelől a tőke mobil, tehát az alacsony bér és alacsony adó telephelyi előnyt jelent. Másfelől az EU-15 egy-egy tagországában olyan konfliktusokra is sor kerülhet, mint legutóbb Németországban a munkaerő-közvetítéssel foglalkozó német telephelyű magyar cégek esetében. Úgy tűnik, hogy miközben a Wim Kok-jelentés lényegét tekintve állást foglal a liberális reformintézkedések mellett, nem foglalkozik azzal, hogy ezekből milyen feszültségek származhatnak és milyen egyéb következmények merülhetnek fel.

Elismerve az új tagok belépésével megnőtt heterogenitást, a jelentés kifejezetten az integrált és egyre integráltabb Európai Uniót vizionálja mint a lisszaboni célok elérése érdekében kívánatos fejlődési trendet. Ennek érdekében a jelentés megpróbálja a Lisszaboni Agendában megfogalmazott sokféle célt összerendezni és közöttük prioritásokat képezni: „Mindazonáltal öt tágabb értelemben vett prioritási területet különböztethetünk meg ... A tudásalapú társadalom megvalósítása; az egységes belső piac kiteljesedése és a verseny támogatása, beleértve a szolgáltatásokat és a pénzügyi szolgáltatásokat; az üzleti élet és a vállalkozók számára kedvező légkör megteremtése; alkalmazkodásra képes és befogadó munkaerőpiac létrehozása; valamint a környezet és gazdaság számára egyaránt kedvező stratégiák ...” (Die Herausforderung ..., 2004, 21. o.)

A realitások talaján maradva a Wim Kok-bizottság azt is megállapítja, hogy az összes EU-tagállam egyszerre mind az öt célt nem tudja megvalósítani. Álláspontja szerint azonban valamennyi tagországnak törekednie kell erre, és a pozitív eredmények a növekedés és a foglalkoztatás szempontjából egyaránt pozitív hatást fognak gyakorolni egymás gazdaságaira.

Érdemes felidézni, hogy a lisszaboni célkitűzések mindezzel kapcsolatban mire helyezik a hangsúlyt:

– *A közös jog nemzeti alkalmazásának felgyorsítása.*

A Wim Kok-jelentésben több alkalommal említik, hogy ugyanazok a miniszterek, akik a tanácsulésen elfogadják valamilyen javaslatot, hazatérve egyáltalán nem törekszenek arra, hogy azt a nemzeti jogrendbe beilleszték. Ezen pedig sürgősen változtatni kell.

– *A szolgáltatási szektor további liberalizálása.*

Az Egységes Európai Okmány, amelyet 1986-ban hagytak jóvá, a belső piac négy szabadságát tartalmazza, amelyek egyike a szolgáltatás. Ebből jól látható, hogy minden, ami a munkaerő mozgásával összefügg – és ilyenek a szolgáltatások is – igen nehezen liberalizálódik az EU-ban.

– *A hálózati iparágak liberalizációjának befejezése.*

Komoly eredményeket értek el ezen a területen, hiszen a gáz- és villamosenergia-szolgáltatás liberalizációja megkezdődött, és 2007-ben be kell fejezni. A postai szolgáltatásokat 2006-ban kellett liberalizálni, a vasúti közlekedést pedig 2007-ben.

– *A pénzügyi szolgáltatások egységes belső piacának megteremtése.*

A Gazdasági és Monetáris Unió létrejötte után elsőrendű fontosságúvá vált, hogy a pénzügyi szolgáltatásokat liberalizálják és a szabályokat harmonizálják. 2001-ben a magyar származású *Lámfalussy Sándor* vezetésével egy ötfős „bölcsek tanácsa” akciótervet dolgozott ki az egységes pénzügyi piac létrehozatala érdekében. Ez a harmonizációs folyamat zajlik. A pénzügyi szolgáltatások teljes körű liberalizációjának 2005 volt a határideje.

– *A verseny és az állami támogatások egységes szabályainak alkalmazása a tagországokban.*

Az egységes belső piacon a vertikális állami támogatás sérti a versenysemlegességet. Ezért az a cél, hogy az ilyen típusú támogatások megszűnjenek, és helyettük horizontális támogatásokra kerülhessen csak sor. Ez utóbbiak összege se legyen azonban nagyobb a GDP egy százalékánál. Újra kell szabályozni a fúzióra és a vállalatfelvásárlásra vonatkozó szabályokat és modernizálásra szorulnak a közbeszerzési szabályok is. (Die Herausforderung ..., 2004, 27. o.)

A tételesen felsorolt öt terület közül három liberalizációs feladat, és mindháromban meghatározó szerepe van a szolgáltatási szektornak. Ezért érdemes röviden áttekinteni a szolgáltatásliberalizálási irányelv tartalmát és uniós fogadtatását is. 2004-ben még a *Romano Prodi* vezette EU-Bizottság egységes belső piacért felelős biztosa, *Frits Bolkestein* vezetése mellett dolgoztak ki egy javaslatot a szolgáltatások liberalizálására (Vorschlag..., 2005). Az Európai Parlament szocialista frakciója azonban visszautasította a javaslatot, és ezt a visszautasítást támogatta *Jacques Chirac* és *Gerhard Schröder is*. Pedig semmi különleges nem volt ebben a javaslatban.

A javaslat tartalma alapján az elutasítás nem tűnik indokoltnak. A szolgáltatásliberalizálás egyik alapelveként szerepel az *ún. származási ország elve*. Ez azt jelenti, hogy ha egy EU-tagországban törvényesen nyújtanak valamilyen szolgáltatást, akkor azt abban a formában a többi EU-tagországban is el kell fogadni. A származási ország elve régóta az egységes belső piac egyik alapvető irányelve. Még amikor az áruk szabad forgalmát alakították ki, merült fel az *ún. Cassis de Dijon-ügy*.³ A javaslat szerint ugyanennek az elvnek kellene érvényesülnie a szolgáltatások esetében is. Itt azonban van egy igen érzékeny kérdés: az, hogy az alacsonyabb bérű országokból kitelepülő szolgáltatások esetében a célsországban is alacsonyabb bért fognak fizetni a munkavállalóknak, ami az EP-képviselők szerint „szociális dömpinget” váltana ki.

Való igaz, hogy az alacsonyabb bér nemcsak telephelyi előny, hanem a határon átnyúló szolgáltatások esetében a célsországban is versenyelőnyt jelent, ami pedig ebben az országban régóta működő „nemzeti” vállalkozásokat tehet tönkre. Ennek a kérdésnek a mérlegelésékor abból kell kiindulni, hogy más a munkavállaló és más a fogyasztó érdeke. A munkavállaló természetesen munkahelyének fennmaradásában érdekelt, a fogyasztó viszont a jó minőségű és olcsóbb áru megszerzésében. A szolgáltatásliberalizáció a fogyasztó érdekeinek megfelelő változásokat indít el, és sértheti a munkavállalói érde-

³ Egy német cég 1979-ben 15-20 százalékos alkoholtartalmú Cassis de Dijon francia likőrt kívánt forgalmazni, a német jogszabályok szerint azonban 25 százalékos alkoholtartalom alatt nem lehetett gyümölcsstartalmú szeszesitalt árusítani. Az Európai Bíróság ekkor döntött arról, hogy ha egy tagországban elfogadnak egy szabályozást, akkor – ha különösebb közérdeket nem sért – az importőr országokban is el kell azt fogadni.

ket. Ugyanakkor az is igaz, hogy a liberalizált piac nemcsak munkahelyet szüntet meg, hanem a gyorsabb elhelyezkedést is segítheti. Az USA-ban vagy Nagy-Britanniában tendenciózusan alacsonyabb a munkanélküliségi ráta, mint Németországban vagy Franciaországban. Ezért egyáltalán nem biztos, hogy a szolgáltatások valódi liberalizálása középtávon akár csak az utóbbi két országban rontaná a munkaerő-piaci helyzetet.

Különösen akkor kell komolyan venni a szolgáltatásliberalizálást, ha arra gondolunk, hogy napjainkra a GDP meghatározó része szolgáltatásokból származik. Az EP szocialista frakciója visszaadta a szolgáltatásliberalizációs javaslatot az immár *José Manuel Durao Barroso* vezette bizottságnak, ami azt jelentette, hogy át kellett dolgozni az eredeti javaslatot.

Érdemes ennek a kapcsán idézni néhány gondolatot a Wim Kok-jelentésből. A szakértői csoport egyik fontos ajánlása az egységes belső piaccal kapcsolatban a következő: „Az Európai Parlamentnek és a tanácsnak azokban a jogi előírásokban kellene megegyeznie, amelyek segítségével a szabad szolgáltatásforgalmat akadályozó korlátokat 2005 végéig le lehet bontani. Továbbá a tagállamoknak egyértelműen el kellene kötelezniük magukat, hogy a nemzetállami szabályokat nem használják fel arra, hogy korlátozzák vagy megakadályozzák más tagországokból szolgáltatók betelepülését. A bizottságnak prioritásként kellene kezelnie ezeknek a követelményeknek a nemzeti jogba való átültetését.” (Die Herausforderung ..., 2004, 29. o.)

A Wim Kok-jelentés hangsúlyozza, hogy kedvezőbb feltételeket kell teremteni a cégek számára. Ezek között a javaslatok között nagy hangsúlyt kap a kockázati tőke szerepének növelése. „...A csődbe ment vállalatot sok esetben mélyen elítélik, pedig a vállalkozói tevékenység magába foglalja a csőd rizikóját is. Ugyanakkor a csődbe ment vállalkozó a tapasztalatok szerint tanul a saját hibájából, és a következő vállalkozásában sikeresebb lesz ... Ahhoz, hogy a vállalkozói kezdeményezéseket valóban segíteni lehessen, a gondolkodásban van szükség radikális változtatásra.” (Die Herausforderung ..., 2004, 35. o.)

Ezek a gondolatok arra utalnak, hogy a szociális piacgazdaság kialakult modellje alapjaiban változtatásra szorul. Nemcsak a szociális hálót kell kicsit szélesebbre szőni, hanem a vállalkozói mentalitást is bátorítani kell, és ezt előmozdító szabályozási és támogatási formákat kell kialakítani. A kockázati tőke-társaságok fejlesztése alapvető feladat, ha a fiatal vállalkozók kedvét növelni akarják. Erre pedig nagyon nagy szükség lenne, hiszen az elbürokratizálódott állami apparátust fokozatosan át kell majd alakítani az előttünk lévő években.

A Wim Kok-jelentés tehát nem egyszerűen jól végrehajtható javaslatokat tartalmaz, hanem kialakult és megrögzött szokások megváltozását is kezdeményezi. Ez a jelentés a piacgazdaság sok vonatkozásában az amerikai példát tekinti irányadónak.

Több esetben előfordult 2005-ben, hogy ezt a fajta liberális piaci gondolkodást azért ítélték el komolyan, mert a globalizációs problémákkal kötötték össze. Ez látható a német szociáldemokrata gondolkodásban éppen úgy, mint abban, hogy Franciaországban leszavazták az Európai Unió Alkotmányos Szerződését. Ezeknek a tényeknek a fényében úgy tűnik, hogy a holland nemzetiségű volt miniszterelnök és szakértői csoportja valami olyasmit javasol az Európai Unió valamennyi tagországa számára, amivel sokan nem értenek egyet. A piacgazdaságról alkotott elképzelések és szabályok a lakosság számára a biztonságot és a megszokott otthonosságot jelentik a régi EU-tagországokban. A globalizációs kihívásokhoz való alkalmazkodás ezt a fajta megszokott otthonosságot is veszélyezteti. Talán ezért is lett a címe a Wim Kok-jelentésnek az, hogy „Elfogadni a kihívásokat”.

A Wim Kok-jelentés határozottan állást foglal nemcsak az élethosszig tartó tanulás, hanem az idősebb korosztályok munkavállalása mellett is. A jelentés szerint „a szociális partnerekkel teljes egyetértésben nemzeti stratégiákat kellene ebből a célból meghatározni”. (Die Herausforderung ..., 2004, 39. o.) „A tagországoknak 2006-ig az aktív idősök számára átfogó stratégiával kell rendelkezniük. Egy ilyen stratégia politikai és kulturális paradigmaváltást igényel három fontos területen: egyeztetett jogi és pénzügyi kereteket kell létrehozni a továbbdolgozó munkavállalók és a munkaadók számára; minden korosztálynak – mindenekelőtt az alacsony képzettségűeknek és az idősebb munkavállalóknak – részesülnie kell az élethosszig tartó tanulásban; javítani kell a munkafeltételeket és a munkahelyek minőségi színvonalát. (Die Herausforderung ..., 2004, 39. o.)

Ezek nyilvánvalóan azért kaptak kulcsszerepet a Wim Kok-jelentésben, mert az Európai Unióban megnőtt az átlagéletkor, és így több évtizedet töltenek nyugdíjban az emberek. A nyugdíjasok számának növekedésével és a társadalom elöregedésével így a megszokott minőségben finanszírozhatatlanná válnak a jóléti szolgáltatások. A változtatásokhoz azonban *a társadalom egész szokásrendszerét kell átalakítani*. Ahhoz pedig, hogy ilyen lépéseket a társadalmi béke fenntartása mellett meg lehessen tenni, hirtelt érdemlő módon kell a változtatások szükségessége mellett fellépni. A Wim Kok-jelentés többször utal arra, hogy kevés az idő, a cselekvést már 2005-ben meg kell (ett volna) kezdeni. Itt érdemes utalni arra, hogy a 2005-ös év rosszabb növekedési eredményeket hozott a világgazdaságban és az Európai Unióban is, mint amit 2004-ben erre az évre prognosztizáltak. A növekedést illetően 2007-ben is komoly problémákra lehet számítani. Rosszabb növekedési feltételek között pedig sokkal nehezebb társadalmi áldozatokat követelő reformokat közmegegyezéssel végrehajtani.

A Wim Kok-jelentés nagy súlyt fektet arra, hogy az ökológiai szempontok a fenntartható fejlődés érdekében egyre nagyobb szerepet kapjanak a gazdaságban. A jelentés úgy véli, hogy amennyiben az EU tagországaiban környezetvédelmi szempontokat figyelembe vevő termékeket, berendezéseket és eljárásokat fejlesztenek ki, akkor ezek exportképesek lesznek és Európa számára egy új növekedési pályát nyithatnak. A jelentés szerint a környezetvédelem jó üzlet, és utal rá, hogy például Kína az amerikai árukinálattal szemben az európaiat fogja előnyben részesíteni, ha az ökológiai szempontok érvényre jutnak a termelésben. (Die Herausforderung ..., 2004, 40–42. o.)

A Wim Kok-jelentés megnevezi azokat az intézményeket, amelyek feladata a reformfolyamat végigvitele, aminek középpontjában minden esetben a tagállamok állnak, méghozzá legalább két okból. Az egyik ok az, hogy komoly lemaradás mutatkozik az irányelvek nemzeti jogrendbe történő átültetését illetően. Ezzel kapcsolatban a jelentés úgy véli, hogy az egyes irányelvek addig nem tudják kifejteni hatásukat, amíg az egységes belső piac minden tagországában be nem vezetik őket. Persze nem szabad elfelejteni, hogy olyan szabályok nemzeti jogrendbe való átültetéséről és betartásáról is szó van, amelyek adott esetben – főleg rövid távon – nemzeti érdekeket sérthetnek. Ilyennek lehet tekinteni például a szolgáltatásliberalizálási irányelvet is. A fokozott tagállami felelősség másik oka az, hogy számos olyan globalizációs és demográfiai kihívásból fakadó kérdést is meg kell oldani, amely mindmáig nemzeti kompetenciába tartozik.

De a jelentés a tanács, a bizottság és az Európai Parlament szerepét is hangsúlyozza. Nyilvánvaló, hogy olyan feladatoknál, amelyek apró munkát igényelnek, azaz nem olyan típusúak, mint az egységes belső piac vagy a közös pénz megteremtése volt, sokkal nehezebb a közösségi intézmények figyelmét és tevékenységét arra irányítani, hogy ezeket oldják meg.

Amilyen mértékben sikerül politikai konszenzust teremteni a 25 tagország között a szükséges reformlépésekről és a fejlesztési prioritásokról, olyan mértékben teremődik meg a lehetőség arra, hogy 2010-ig növekedjen a társadalmi kohézió az EU-n belül, és csökkenjen a heterogenitás. Erre azért is sürgős szükség lenne, mert az EU jelenleg szemmel láthatóan fokozatosan bizalmi válságba kerül. Ilyen körülmények között pedig ellehetetlenülhet a Wim Kok-jelentésben szereplő jelentős változtatások keresztülvitele.

Az egységes belső piac továbbfejlesztésének néhány pozitív eredményéről

Úgy tűnik, hogy a sok kudarc után 2005 végén megindult a tagországokban az egységes belső piaci irányelvek átvételének felgyorsulása, bízva abban, hogy ennek növekedési hozadéka is lesz. A célkitűzés az volt, hogy a bevezetési deficit ne haladja meg az összes bevezetendő irányelv 1,5 százalékát. 2005-ben az EU egészében az 1,6 százalékos szintet érték el, ami 1997 óta a legjobb eredménynek számít. (Binnenmarktanzeiger ..., 2006, 18. o.)

Azt a 17 tagországot, amely 2005 végén elérte az 1,5 százalékos célt, érdemes felsorolni. (Lásd a 2. táblázatot.) Nyolc olyan tagország van, amely ezt a kívánt célt még nem érte el. Távol áll a céltől Csehország, Portugália és Olaszország. Két olyan EU-tagország van, ahol a 2005. júliusi mértékhez képest decemberre megnőtt a bevezetési deficit: Luxemburg és Görögország. Három olyan tagország van, amely alig haladja meg ezt a szintet: Franciaország, Belgium és Írország.

2. táblázat

Az 1,5 százalékos célt elért tagországok
(2005. december végi helyzet)

	Bevezetési deficit (%)	Bevezetetlen irányelvek száma
Lettország	0,4	6
Dánia	0,7	11
Magyarország	0,7	12
Finnország	0,8	13
Lengyelország	0,9	14
Svédország	0,9	14
Ciprus	1,1	18
Litvánia	1,1	18
Málta	1,2	19
Szlovénia	1,2	19
Hollandia	1,2	19
Németország	1,3	22
Észtország	1,3	22
Szlovákia	1,4	23
Nagy-Britannia	1,4	23
Ausztria	1,5	24
Spanyolország	1,5	25

Forrás: Binnenmarktanzeiger ..., 2006, 18. o.

A 2. táblázatot legalább két okból érdemes részletesen áttekinteni. Egyrészt az EU-15-ből Franciaország és Németország éveken át a szabálysértők közé tartozott, azt üzenve ezzel, hogy nem tartják fontosnak az egységes belső piac további kibontakoztatását. Az, hogy Németország bekerült a jól teljesítők közé, arra utal, hogy a korábbinál komolyabban veszi a német kormányzat a belső piac fejlesztését, ez pedig jó jelnek tekinthető az integráció gazdasági mélyítése szempontjából. Másrészt a 17 jól teljesítő tagország közül kilenc a 2004-ben csatlakozott országok közül kerül ki. Ezt azért kell hangsúlyozni, mert igen egyértelműen utal arra, hogy a szabályok betartásának fegyelme az újonnan csatlakozottak között jóval erősebb, mint az EU-15-ön belül.

Az egységes belső piacról korábban írottakból egyértelműen kiderült, hogy minél több irányelvet vezetnek be a tagországok hazai rendszerükbe, annál többször fordul elő, hogy megsértik ezeket a törvényeket, és a bizottság eljárást kezdeményez velük szemben. Ezért érdemes megnézni, vajon a 2005. második felében tapasztalható felbuzdulás érvényes-e a szabálykövető magatartás megerősödésében is, vagy sem.

A 2003–2006 közti időszakra megfogalmazott belső piaci stratégia felszólította a tagországokat, hogy az ellenük indított szabálysértési eljárások számát 2006 végére csökkentsék a korábbi felére. A vizsgálat megállapította, hogy 2005 végén az előző három évet figyelembe véve a 15 régi EU-tag közül ez ötnek sikerült, a többi tíz tagországban ellenben nőtt a szabálysértési eljárások száma. Ezt mutatja be a 3. táblázat.

3. táblázat

A folyamatban lévő szabálysértési eljárások száma az EU-15-ben
(2005. novemberi állapot)

Országok	Szabálysértési eljárások száma
Olaszország	157
Spanyolország	115
Franciaország	113
Németország	101
Görögország	99
Belgium	66
Nagy-Britannia	66
Ausztria	59
Portugália	53
Írország	51
Hollandia	44
Svédország	41
Luxemburg	36
Portugália	36
Dánia	31

Forrás: http://ec.európa.eu/internal_market/score/index_de.htm

A 3. táblázat adatai ismételten felhívják a figyelmet a nagy és részben fejlett EU-tagországok mintaadó szerepére. Hiszen a folyamatban lévő szabálysértési eljárások számát tekintve az első négy ország között van Olaszország, Franciaország és Németország is. Ha ezek az országok nem fektetnek súlyt arra, hogy a nemzeti jogrendbe bevezetett irányelveket a gyakorlatban is érvényesítsék, meghiúsul az egységes belső piac zavartalan működése. Úgy tűnik, hogy az egységes belső piac fejlesztésébe vetett hit megerősödése nem ad még okot igazi optimizmusra, hiszen a korábbi gyakorlathoz hasonlóan, „amit nyertünk a réven, azt elvesztettük a vámon”. A tagországok még mindig nem veszik elég komolyan az egységes belső piacot, és a szabálysértések tanúsága szerint még mindig érvényesülnek protekcionista tendenciák a vezető EU-tagországokban.

Az egységes belső piacért felelős EU-biztos, *Charlie McCreevy* [2006, 6–8. o.] az Európai Parlamenttel lefolytatott vita után elégedettségének adott hangot a szolgáltatási irányelv átdolgozott formájával kapcsolatban. A származási ország és a fogadó ország vitában a bizottsággal szemben győzött az EP többségi álláspontja, hiszen a szociális dömpingre hivatkozva a szolgáltatásliberalizálás körében a kereskedelemben elfogadott általános elvhez képest a *fogadó ország elve* érvényesül. McCreevy ezt elfogadható kompromisszumnak nevezte, hangsúlyozva, hogy az EP négy ponton tett engedményt. Ezek a következők:

- a letelepedés egyszerűsítése,
- a szolgáltatás szabadsága,
- az eljárási rend egyszerűsítése,
- a hatóságok közti együttműködés.

A korábbi tapasztalatok alapján gyakran éppen a letelepedés engedélyezésének bürokratikus volta akadályozta meg a határokon átnyúló szolgáltatás létrejöttét. *McCreevy* úgy véli, hogy ennek a négy dolognak az elfogadása pontosan ezt az akadályt fogja megszüntetni, aminek a legnagyobb eredménye az lesz, hogy az egységes belső piacon megvalósul a szolgáltatások szabad áramlása.

Az EP kívánsága volt ugyanakkor, hogy néhány területre nem terjedhetnek ki a határokon átnyúló szolgáltatások. Ezek a következők:

- az egészségügyi szolgáltatások,
- a szerencsejáték,
- az audiovizuális szolgáltatások,
- a szociális lakások és a gyermekápolás területén működő szolgáltatások.

A képzés vagy a kultúra, illetve a víz- és gázszolgáltatás területén megvalósuló szolgáltatások is kikerültek az egyébként liberalizált kereskedelmi szolgáltatási körből. Korlátozni a szolgáltatás szabadságát csak abban az esetben szabad, ha a környezetvédelem, a közbiztonság vagy az egészség kerülne veszélybe. Ezek a korlátozások a többi szabadságra is vonatkoznak.

Mindezzel együtt *McCreevy* meg van győződve arról, hogy ez az irányelv végül is széles körben teret enged a határon átnyúló szolgáltatásoknak, a vita pedig, ami az eredeti, *Bolkestein* nevével fémjelzett szolgáltatásliberalizálási irányelv erős módosításával járt, a demokrácia győzelmeként is felfogható. A gyakorlat fogja eldönteni, hogy a következő években valóban széles területeken elindulnak-e a határokon átnyúló szolgáltatások. Mindenképp a 2006-os év sikerei közé tartozik azonban, hogy jóváhagyták az átalakított szolgáltatási irányelvet.

Felhasznált irodalom

- Anzeiger... [2005]: Anzeiger für staatliche Beihilfen. Ausgabe vom Frühjahr 2005. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel.
- Bericht ... [2004]: Bericht über die Umsetzung der Binnenmarktstrategie (2003–2006). http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/update/strategy/index.htm
- Binnenmarktanzeiger ... [2006]: Binnenmarktanzeiger: neue Bestmarke. Wachstum und Beschäftigung: Jetzt aufs Tempo drücken. Special Dossier. *Single Market News*, No. 41., április.
- Die Herausforderung ... [2004]: Die Herausforderung annehmen: Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung: Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok. Europäische Kommission, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, november.
- Ganghof, Stefan* [2006]: The Politics of Income Taxation. *European Political Science*. http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_de.htm
- McCreevy, Charlie* [2006]: Die Abstimmung über die Dienstleistungsrichtlinie ist ein Erfolg, den noch vor einem Jahr kaum jemand für möglich gehalten hätte. *Single Market News*, No. 41., április.
- OECD [2005]: Statistical Compendium. OECD, 2005. Párizs.
- Sapir, André* [2003]: Report of an independent high-level study group established on the initiative of the president of the European Commission. www.europa.eu.int
- Vorschlag ... [2005]: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt. Brüssel, január 10.
- Zweiter Bericht ... [2005]: Zweiter Bericht über die Umsetzung der Binnenmarktstrategie 2003–2006. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel.

ÚJ KÖNYVEK

Hogyan működik az integráció?

Az Európai Unió gazdasága

Szerkesztette: Marján Attila¹

HVG Kiadó, 2006. 862 oldal, második kiadás

Talán a fenti cím (Hogyan működik az integráció?) fejezi ki leginkább e nagyon is vaskos kötet tartalmát. És hogy sikeres vállalkozásról van szó, azt mi sem bizonyítja jobban, mint az a tény, hogy egy éven belül már a második kiadást élte meg. Közben tartalmilag a kiadvány csak néhány helyen változott, részben új fejezettel bővült, részben kiegészült a már elfogadott 2007–2013. évi lezárt pénzügyi perspektívával.

A könyvet szerkesztője átfogó, alappreferenciaként és felsőoktatási tananyagként is alkalmazható forrásnak, emellett az EU iránt érdeklődő minden olvasó és döntéshozó, illetve az európai intézményekbe felvételizők számára is érdekes és hasznos műnek minősíti. Valóban, a kiadvány az Európai Unió összes fontos pénzügyi és gazdasági kérdését tárgyalja, a kereskedelem- és gazdaságpolitikától kezdve a monetáris, költségvetési, mezőgazdasági, K+F politikán keresztül a vállalatirányításig. Foglalkozik a regionális és kohéziós politikával, beleértve aktuális reformját és a hazai intézményrendszert is. A könyv hat fő fejezetre oszlik, ezek betekintést engednek az EU globális gazdasági helyzetétől kezdve számtalan szakpolitikáján át költségvetésének kulisszatitkaiba csakúgy, mint a kohéziós és a strukturális politika rejtelmeibe.

Az *első rész* Európa helyét a globális gazdasági rend, a nemzetközi verseny, a gazdasági modellválasztás és a kereskedelempolitika összefüggésében tárgyalja, a *második* elméleti és történeti áttekintést ad az európai integráció legfontosabb összefüggéseiről. A *harmadik részben* az unió gazdaságpolitikájáról, a monetáris politikáról és az euróról, a közös pénzről, a *negyedikben* pedig az Európai Unió gazdasági szakpolitikáiról esik szó. Az *ötödik részben* az unió költségvetési és a számunkra oly fontos kohéziós és strukturális politikáiról kapunk képet, végül a *hatodik részben* próbálnak a könyv szerzői válaszolni a kérdésre: mit tartogat a jövő?

A kötet két szempontból is újszerű. A hazai piacon számos szakkönyv és tankönyv foglalkozik az integráció vagy az Európai Unió kérdéseivel, de ez az első, amelyik az unió működési mechanizmusát, a bizottságok és albizottságok, a koordináció és egyeztetés, a jogalkotás mechanizmusait mutatja be. Ebben nagy segítség, hogy a könyv szerzői

¹ A könyv szerzői: Balázs Péter, Bartha Péter, Beszteri Sára, Csáki Mónika, Dienes-Oehm Egon, Görözdői Zsuzsa, Hargitai Eszter, Hetényi Géza, Iván Gábor, Kertész Ágnes, Kroll Eszter, Kóti Éva, Marján Attila, Mocsáry Péter, Molnár Gáspár, Nagy Katalin, Remetei-Filep Ádám, Pankucsi Zoltán, Pete Nándor, Somssich Réka, Stelbaczky Tibor, Szalóki Flórián, Szendrődi László, Széll Éva, Tárnoki Péter, Varró László.

nagyrészt a Brüsszeli Képviselő mellett dolgozó tanácsadók, szakértők és munkatársak, akik tapasztalataikat az unió működéséről a helyszínen szerezhették.

A recenzens természetesen csak néhány általa fontosnak tartott részletre térhet ki, ha úgy tetszik, önkényes válogatás alapján. Vállalva ennek ódiúmat, hiányérzete az olvasónak ott támad, ahol az unió mechanizmusainak működése mellett a hazai viszonyokról esik szó a könyvben, pontosabb nem esik szó. Erre talán legtöbb példát a strukturális és a kohéziós politikát bemutató fejezetekben találhatunk. Az *V. fejezet 6. a)* pontjában a szerző, *Stelbaczy Tibor*, megítélésem szerint joggal, vitatja azt a bizottsági állásfoglalást, amely „szerint évről évre csökkenőben vannak a fejlettségbeli különbségek, ami újfent aláhúzza az aktív felzárkóztatási (kohéziós) politika szükségességét” (603. o.). *Stelbaczy Tibor* a növekedési elméletekre hivatkozva jut arra következtetésre, hogy „a gazdasági integráció és a gazdasági növekedés nem feltétlenül vezet az integrációban részt vevők egységes és töretlen gazdasági növekedéséhez, sőt az integráció következtében az egyes országok, régiók közötti gazdasági különbségek nem csökkennek, hanem éppen az integráció kínálta nagyobb lehetőségek következtében növekedhetnek is.” (611. o.)

A strukturális alapok hazai felhasználásának 2004–2006 közötti tapasztalatait, a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjait bemutató rész már korántsem ilyen kritikus. Egy, a korábban a Nemzeti Fejlesztési Hivatal által megrendelt, az első Nemzeti Fejlesztési Terv forráselosztási mechanizmusait vizsgáló tanulmány² hét kistérség, továbbá interjúk, a KSH és minisztériumok adatainak elemzése nyomán jut arra a következtetésre, hogy a pályázati rendszer alapján a források inkább a fejlett térségekbe, nagyobb városokba jutnak, jobb felkészültségük alapján ezek sokkal nagyobb arányban nyerne, nyertek el pályázati pénzeket. A hivatkozott tanulmány arra is utal, hogy a pályázati rendszer, természetéből adódóan, a versenyképesebbeket segíti, részesíti előnyben a kevésbé felkészültekkel szemben. Az utóbbiak esetében tehát a felzárkóztatás egyéb eszközeire is szükség volna. Ismeretes az a politikai vita is, amely nemrég bontakozott ki a regionális, területfejlesztéshez kapcsolódó uniós pénzek felhasználása, a megyei kontra regionális, illetve helyi és kormányzati befolyás arányának megítélése kapcsán. A Nemzeti Fejlesztési Hivatal által megrendelt és hivatkozott tanulmány ez ügyben arra a következtetésre jut, hogy a fejlesztési források az állami és önkormányzati szférához áramlanak a verseny- és civilszférával szemben, a nagyobb szervezetek sikeresebbek a forrásokért folytatott versenyben, mint a kisebbek, a fejlettebb térségek sikeresebbek a kevésbé fejletteknél, mert kiépültebb fejlesztési rendszerekkel rendelkeznek, valamint a kormánypárti többségű térségek jobban szerepeltek (a hivatkozott körű felmérésben), mint az ellenzékiek. (Utóbbi általában kormányzati szinten vitatják, hiszen a különböző helyi, csoport-, munkavállalói, munkáltatói érdekek nagyon gyakran politikai köntösben jelentkeznek, nehezen választhatók el egymástól a gazdasági és politikai, illetve pártérdekek.) Érdemes lett volna tehát az alapok hazai felhasználásának ezekről a tapasztalatairól is szót ejteni a könyvben. Vitatja ugyanakkor a fejezet szerzője, *Kóti Éva* az operatív programok tapasztalatait tárgyalva, hogy „az egyes prioritások keretében nagyszámú intézkedés, illetve azokon belül további komponensek kerültek meghatározásra, túlzottan szétaprózva ez által a forrásokat. A végrehajtás első időszakában már szembesülünk olyan problémákkal, hogy az egyes pályázati ablakokat idő előtt be kell zárni, míg másokra egyáltalán nincs vagy kevés a jelentkezés.” (643. o.) A Nemzeti Fejlesztési Terv I. felhasználásával kapcsolatos vitában persze elhangzottak és az Új Magyarország Fejlesztési Terv kapcsán megismétlődnek ezzel ellentétes vádak, misze-

² Lásd: *Csengődi Sándor – Csire András – Felföldi Zoltán – Juhász Miklós: Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv forráselosztási mechanizmusai. Hét kistérség fejlesztési tapasztalatai. Európai Tükör*, 2006. 9. szám.

rint az uniós fejlesztési források elosztása túlzottan centralizált, inkább megyék és régiók szerint decentralizált felhasználás lenne kívánatos. Ám ez már nemcsak szakmai, hanem politikai vita is.

Merre tovább Európa? – teszi fel a kérdést a záró fejezet szerzője, a könyv ötletgazdája és szerkesztője, *Marján Attila*. Az egyik fő cél a lisszaboni programban megjelölt versenyképesség-javítás. „A minőség versenyében Nyugat-Európa jól áll, de egyrészt nem elég innovatív az Atlanti- és Csendes-óceán túlpartjához képest, másrészt magas bérszínvonalon és sok adóval megrakottan, drágán termel.” (768–769. o.) A helyzeten sokat lendíthetne az integráció előnyeinek kihasználása, a termelési tényezők szabad áramlása. Ám arra is tekintettel kell lenni, hogy milyen feltételek mellett tartható a közös gazdálkodási térség teljes szabadsága, hol húzódik a termelési tényezők akadálymentes forgalmának politikailag elviselhető határa. (769. o.) Az integrációs elvek válságának tükré a költségvetés körüli vita. A tagországok egy – és egyre kisebb – része nettó befizető, más – egyre nagyobb – része nettó kedvezményezett. Hol itt a közös érdek? A megoldás a fejezet írója szerint az indokolt kiadásokban keresendő. A jövő harmadik nagy kérdése az unió további bővítése. Erről azonban oktalanság addig beszélni, ameddig az Európai Unió nem képes megoldani a jelenlegi súlyos versenyképességi, finanszírozási és kormányozhatósági válságot.

De az is lehet, hogy mindez kevés. Alljon itt egy idézet a könyvből:

„A Barosso-bizottság beiktatásakor az európai parlamenti vita során szót kért egy honatya, aki magasba emelt egy kis EU-lobogót, amit az ülés előtt vásárolt a Parlament butikjában, és megkérdezte: »Tudjátok, mi van a címkéjére írva?« – Megválaszolta saját kérdését: »Made in China. «” (762. o.)

Becsky Róbert

Brief Summary of the Articles

Beyond the Convergence Program...

At the beginning of 2007 public discussion is focused on the consolidation of the Budget, the Convergence Program and the structural reforms of public services in Hungary. Considering all these issues but at the same time raising questions beyond them, our 2007 survey concentrates on Hungary's relative position vis-à-vis the other new Central and Eastern European EU members. It is an often asserted argument in economic policy debates that Hungary, the one-time front-runner of East European economic reforms has become a laggard economy by now according to many proxies. Is it true? In what sense, and to what extent? Does it affect the competitiveness of Hungarian companies and the attractiveness of the Hungarian economy in the eyes of foreign investors? Are Hungarian public services, including healthcare and education, less developed and/or less compatible with the needs of a modern economy than those of other countries in the region? If the answer is yes (or no), what should Hungarian policy makers do in order to improve the situation?

Features of Development of Single Market Between 2003 and 2006

MARGIT RÁCZ

According to the first ten years of experiences, the creation of the single market seems to be a never-ending process. Several member countries in the EU-15 have been combating serious growth difficulties, and the economic competitiveness of the whole Union have been deteriorating during the 2000s, compared with that of the US. Increasing the uniformity of the single internal market might mitigate the problems with growth as well as the lag of EU competitiveness. Therefore, looking back from the beginning of 2007, it is worth reviewing the major areas to develop the single internal market further. These include the acceleration of introducing EU directives at the national level, especially the acceptance of the directive about services. In terms of improving competitiveness, these hardships were analyzed in the first half of the 2000s by two extensive and comprehensive studies. This article discusses both of them. At the beginning of 2007, it may only be hoped that political leadership in the member-countries will pay greater attention to Community issues once again, and the boosting of the single internal market will gain momentum.

Jogi melléklet

A közrend a kereskedelmi választott bírászkodásban

DR. RAFFAI KATALIN

1. Bevezetés

A közrendre (*public policy, ordre public*) mind a szakirodalomban, mind pedig a bírói gyakorlatban gyakran úgy tekintenek, mint valami meghatározhatatlan, homályos fogalomra, melynek alapvető jellemzője, hogy térben és időben szinte követetetlenül állandó változásban van. Ez az előreláthatatlanság szinte tálcán kínálja az eljárásban vesztes félnek, hogy megpróbálja a választott bírósági ítélet végrehajtását megakadályozni a közrend sérelmére való hivatkozással. Ezért különösen a választott bírósági eljárásban, ahol fellebbezésre nincs lehetőség, megnő a közrendi kifogásra való hivatkozás jelentősége.

A közrend fogalmát általános felfogás szerint két értelemben szokás használni:¹

a) a külföldi jog alkalmazásának eredménye oly mértékben összeegyeztethetetlen a belföldi (ill. a végrehajtás állama szerinti) jogrendszer alapvető értékrendjével és a benne rejlő igazságosság eszmével, hogy emiatt alkalmazhatatlanná válik,

b) a közrend részét alkotja minden olyan kényszerítő előírás (imperatív norma), amely érinti a társadalmi berendezkedés és a gazdasági élet alapjait, és amelyet a jogalkotó meghatározott társadalmi, szociális vagy gazdaságpolitikai célokkal összhangban alkotott meg.

A közrend elsősorban elhárító, védekező szerepet tölt be azáltal, hogy az egyébként irányadó külföldi jog alkalmazását kizárja (anyagi vagy kollíziós közrend), illetve a külföldi „állami” bírósági vagy választott bírósági ítélet elismerését és végrehajtását megtagadja (eljárásjogi vagy elismerési közrend). Bár mindkét típusra jellemző a negatív funkció, a hasonló terminológia, mégis különbséget kell tenni közöttük. A közrendi klauzula alkalmazási területe (terjedelme) szűkebb a külföldi ítélet elismerése esetén, mint a kollíziósjogi jogalkalmazás során. Ennek oka abban rejlik, hogy az elismerési folyamat során kevésbé releváns a konkrét ügy szoros belföldi kapcsolódásának (*Inlandsbeziehung*) igénye. Ily módon az ún. effektív hatás (*effet atténué*)² jelentősége csökken az elismerési közrend esetében.³

¹ Vö. RUZIK 17. o.

² Az effektív hatás elmélete szerint az elismerő államnak mindig a külföldi ítéletnek a belföldi közrendre gyakorolt tényleges hatását kell vizsgálnia. Amennyiben az összeegyeztethetetlen a közrenddel, elismerése megtagadható.

³ RUZIK 17–18. o.; VÖLKER 252–254. o.

A közrend a választott bírósági eljárás két momentumához kapcsolódik: egyrészt érvénytelenítési okként, másrészt a választott bírósági ítélet elismerésének és végrehajtásának megtagadása okaként jelentkeznek. Elsősorban tehát eljárásjogi közrend fogalom érvényesül, de közvetett módon az anyagi jogi közrendnek is lehet relevanciája, amennyiben a választott bíróság olyan külföldi anyagi jogszabályra, *lex mercatoria*-ra vagy az „*ex aequo et bono*” elvére alapozza döntését, amely sérti az adott állam közrendjét és ezen a jogcímen az érdekelt fél az ítélet érvénytelenítését vagy elismerésének és végrehajtásának megtagadását kezdeményezi.

További differenciálást jelent a közrend különböző tartományainak megjelenítése is. A szakirodalomban elterjedt hármass felosztás szerint beszélhetünk:

a) transznacionális (nemzetek feletti) vagyis valóban nemzetközi közrendről (*transnational public policy, truly international public policy, ordre public vraiment international, ordre public transnational*),

b) nemzetközi (külföldi) közrendről (*international public policy, ordre public international*),

c) nemzeti (belföldi) közrendről (*domestic public policy, ordre public interne*).

Ad a)

A transznacionális közrend alatt azokat az univerzális, nemzetek felett álló elveket (vagy adott esetben nemzetközi egyezményeket) értjük, amelyek széles körű nemzetközi konszenzus eredményeként jöttek létre, érvényre juttatásuk mindig kötelező, sérelmük az elismerés és végrehajtás megtagadását eredményezi. Ezen elvek körébe tartoznak a természetjog alapvető elvei (*fundamental rules of natural law*), az egyetemes igazságosság elve (*principles of universal justice*), a nemzetközi (köz)jog imperatív normái (*ius cogens in public international law*), és az ún. civilizált nemzetek által elfogadott morális elvek (*general principles of morality accepted by the „civilised nations”*).⁴ A közrendnek ez a faja szorosan kötődik a nemzetközi közjogi jogviszonyokhoz, és mint ilyen a nemzetközi kereskedelmi választott bírósági eljárásban nem bír relevanciával. Mivel ennek a tanulmánynak a tárgya a nemzetközi kereskedelmi választott bírósági eljárásban felmerülő közrend fogalom és alkalmazási lehetőségei, ezért ezzel a nemzetközi közjogi kategóriával a továbbiakban nem foglalkozunk.

Ad b)

A választott bírósági eljárásban alkalmazott nemzetközi közrend fogalma a nemzetközi magánjogi értelemben használt definícióból indul ki. Ennek két összetevője az előbbiekben már bemutatásra került.

Ad c)

A belföldi közrend megítélése ellentmondásokkal tüzdelt. Ami a fogalmát illeti, akkor beszélhetünk belföldi közrendről, amikor egy tisztán belföldi elemeket tartalmazó jogviszony (pl. szerződés) ütközik az adott állam alapvető gazdasági-társadalmi-erkölcsi értékrendjébe, de tipikusan a közrendi klauzula felhívását eredményezheti egy belföldi választott bírósági ítélet is, amelynek az érvénytelenítési eljárás keretei között lehet érvényt szerezni. Kialakulása a francia jogrendszerhez kötődik, és ez a kezdeti momentum mind a mai napig meghatározó. A francia, olasz jogirodalom és bírói gyakorlat rendszeresen állást foglal a nemzeti közrend önálló létjogosultsága mellett, ezzel szemben a német iskola képviselői vitatják a nemzetközi közrendtől való elkülönülését.⁵

⁴Vö. ILA 2000 7. o.; VÖLKER 282–286. o.

⁵ Vö. VÖLKER 254–257. o.

Terjedelmének megítélésében ugyanakkor teljes az összhang.⁶ A nemzetközi választott bírósági ítéletek közrendi tartalma szűkebb keretek között mozog, mint a nemzeti választott bírósági ítéleteké. Az effektív hatás elméletéből kiindulva ennek oka abban rejlik, hogy a tisztán belföldi határozat esetében a belföldi kapcsolódás szignifikánsabb, mint a külföldi határozat esetében (pl. míg a kamat kikötése az arab jogokban a közrendbe ütközik, addig a nemzetközi kereskedelemben általánosan elfogadott, nem esik a közrend tartományába.)⁷

A közrend fogalom komplexitása, a részletekben rejlő differenciáltság ellenére megállapítható, hogy a választott bírósági eljárásban felmerülő közrend konkretizálása nemzetközi magánjogi alapokra vezethető vissza.

Láthatunk milyen nehézségekbe ütközik a közrend fogalmi meghatározása, a továbbiakban röviden bemutatjuk, hogy a nemzetközi választott bíróságot szemponyjából egyik legjelentősebb nemzetközi egyezmény, a New York-i Konvenció, valamint a UNCITRAL Modell Törvény hogyan rendelkezik a közrendről, melyek a szabályozás érényei és hiányosságai.

Ezt követi az ILA égisze alatt született új kezdeményezés ismertetése, amely a nemzetközi közrend tartalmának egységesítésére tesz kísérletet. Végül a közrenddel kapcsolatban kialakult magyar bírói gyakorlatot vizsgáljuk, és az eddigi eredményeket összegezzük.

2. Nemzetközi jogforrások

Az 1958-as New York-i Konvenció⁸ a külföldi választott bírósági határozatok elismeréséről és végrehajtásáról gyakorlati jelentőségét tekintve messze a legfontosabb egyezmény a nemzetközi kereskedelmi választott bíróságot területről. Az egyezmény kettős célt tűzött maga elé: egyrészt bátorítani a nemzeti bíróságokat a külföldi választott bírósági ítéletek elismerésére, másrészt elérni, hogy a nemzeti bíróságok elismerjék a külföldi választott bírósági ítéletek érvényességét. A keletkezése óta eltelt időszak eredményeit számba véve (a csatlakozások számát tekintve az egyik legsikeresebb nemzetközi kereskedelmi joggal összefüggő egyezményről van szó) nyugodtan kijelenthető, beváltotta a hozzá fűzött reményeket. A Konvenció V. cikk 2 (b) pontja hivatkozik a közrendre. Kimondja, hogy a választott bírósági határozat elismerése megtagadható, ha az elismerő és végrehajtó állam illetékes hatósága megállapítja, hogy a határozat ennek az államnak a közrendjébe ütközne.⁹

Az előkészítő munkálatok során az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának (*The Economic and Social Council*) keretei között felállítottak egy Ideiglenes Bizottságot (*Ad Hoc Committee*), hogy előkészítse a tervezetet. A Bizottság javaslata azokra az ítéletekre vonatkozik, amelyek nyilvánvalóan összeegyeztethetetlenek azon állam közrendjével vagy alapvető jogelveivel, mely államban az adott ítéletet elismertetni és/vagy végrehajtani kívánják. A Jogalkotó Bizottság jelentésében kitért arra, hogy a „nyilvánvaló” és „alapvető” fogalmak túlságosan leszűkítenék az ítélet elismerésének és megtagadásának lehetőségét arra az esetre, amikor az nyilvánvalóan ellentétes azon állam jogrendszere

⁶ HORVÁTH 1 98. o.; ILA 2000 13. o.; RUZIK 19. o.; VÖLKER 265–268. o.

⁷ HORVÁTH 1 98. o.

⁸ Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards. Done at New York on 10 June 1958, Magyarországon kihirdette az 1962. évi 25. tvr.

⁹ „, Article V

2. Recognition and enforcement of an arbitral award may also be refused if the competent authority in the country where recognition and enforcement is sought finds that:

(b) the recognition or enforcement of the award would be contrary to the public policy of that country.”

alapvető elveivel, amelyben az ítéletet alkalmazni kívánják.¹⁰ A tervezet tehát a közrend vonatkozásában sokkal egyértelműbben fogalmaz. A végeredmény, mint láhattuk, sokkal általánosabbra sikeredett, az Egyezmény megszövegezői – a túlzott kompromiszsumkeresés jegyében – nem törekedtek a közrend harmonizálására és közös nemzetközi standardok felállítására.

A New York-i Konvenció közrendi szabályának megítélése nem egységes. Elhangzottak kritikus vélemények, amelyek szerint az V. cikk 2 (b) pontja aláássza az alapvető célkitűzéseket, más esetben szükségszerűségére utalnak, amikor „vészfék” jelleget tulajdonítanak neki (azaz *ultima ratio*-ként alkalmazható).¹¹ Az eltelt időszakban kialakult bírói gyakorlat azonban bebizonyította, hogy az V. cikk 2 (b) pontja nem állt a jogegységesítés útjába. A közrendre való hivatkozás mint az elismerés és/vagy végrehajtás elutasításának oka ritkán volt eredményes.

Az ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága (*United Commission on International Trade Law*, a továbbiakban: UNCITRAL) Választott bírósági Mintatörvényének (továbbiakban: Mintatörvény) 1985. június 21-i elfogadása egy olyan harmonizációs eszköz megalkotása reményében történt, amely majd irányítóként szolgál a nemzeti jogalkotók számára, és összehangolja a nemzetközi kereskedelmi választott bíróságot. A Mintatörvény húszéves múltját áttekintve tekintve kijelenthető, beváltotta a rendeltetéséhez fűzött reményeket, mert számos ország (köztük Magyarország is) a kereskedelmi választott bíróságra vonatkozó jogszabálya megalkotása során a Mintatörvény rendelkezéseire alapozott.

A Mintatörvény a New York-i Konvencióhoz hasonló körben használja a közrend fogalmát. A hetedik fejezet 34. cikk 2. bekezdése az érvénytelenítési okoknál a b) pont ii) alpontjában kimondja, hogy a bíróság érvénytelenítheti a választott bírósági határozatot, ha úgy ítéli meg, hogy az összeütközésbe került az adott állam közrendjével.¹² A nyolcadik fejezet a választottbírósági ítélet elismerésével és végrehajtásával foglalkozik. Ebben a fejezetben a 36. cikk (a 34. cikkhez hasonlóan) a választott bírósági határozat elismerésének és végrehajtásának okait sorolja fel, melyek közül az egyik lehetséges megtagadási ok az 1. bekezdés b) pont ii) alpontja szerint: a közrendbe ütközés, ha a bíróság arra az álláspontra jut, hogy az ítélet elismerése és végrehajtása ellentétes lenne az adott állam közrendjével.¹³

A Mintatörvényhez fűzött értelmező rendelkezések (*Explanatory Note*) az érvénytelenítési okok magyarázatánál utalnak arra, hogy nyilvánvaló a párhuzam a Nemzetközi kereskedelmi választott bíróságról szóló Genfi Európai Egyezmény¹⁴ IX. cikkébe foglalt hatályon kívül helyezési okok és a New York-i Konvenció V. cikke között. Ám a Minta-

¹⁰ Report of the Committee on the Enforcement of International Arbitral Awards, 28 March 1955, UN Doc. E/2704 and E6AC.42/4/Rev.1.

¹¹ Vö. SHEPPARD 10. o.; RUZIK 18. o.

¹² „Chapter VII. Recourse against Award.

Art. 34. Application for setting aside as exclusive recourse against arbitral award

(2) An arbitral award may be set aside by the court specified in article 6 only if:

(b) the court finds that:

(ii) the award is in conflict with the public policy of this state”

¹³ „Chapter VIII. Recognition and Enforcement of Awards

Art. 36. Grounds for refusing recognition or enforcement

(1) Recognition or enforcement of an arbitral award, irrespective of the country in which it was made may be refused only:

(b) if the court finds that:

(ii) the recognition or enforcement of the award would be contrary to the public policy of this State.”

¹⁴ European Convention on International Commercial Arbitration of 1961 Done at Geneva, April 21, 1961 United Nations, Treaty Series, vol.484, p.364 No. 7041 (1963-1964), kihirdette az 1964. évi 8. tvr.: a nemzetközi kereskedelmi választottbíróságról szóló, Genfben 1961. április 21-én kelt Európai Egyezmény

törvény, követve ezt a gondolatiságot, mégis továbbmegy, egy lépéssel közvetlenül korlátozva az érvénytelenítés okait. Bár az érvénytelenítési okok csaknem teljesen azonosak az elismerés és végrehajtás megtagadásának okaival, mégis két fontos különbséget kell kiemelni. Az első a közrendre való hivatkozás esetében merül fel, mégpedig azért, mert a közrend tartalmát tekintve az adott állam függvényében eltérő lehet: más és más tartalommal telítődhet az érvénytelenítő állam közrendje és az elismerő állam közrendje. A második, talán még fontosabb különbség: hogy míg az elismerés és végrehajtás megtagadása csak abban az államban érvényesül, amelyben a pernyertes fél az elismerési és végrehajtási aktust kezdeményezte, addig az érvénytelenítési okoknak eltérő a hatásuk: a sikeres érvénytelenítés a határozathozatal államában egyben megghiúsítja az ítélet elismerését bármely más államban a New York-i Konvenció V.(1)(e) és a Mintatörvény 36. (1)(a)(v) cikkénél fogva.

Az elismerés és végrehajtás megtagadásának magyarázatánál – bár itt is a New York-i Konvencióval azonos okokat sorakoztat fel a Mintatörvény – is adódik egy alapvető eltérés: szemben a New York-i Konvencióval, nemcsak a külföldi ítélet vonatkozásában bír relevanciával, hanem az minden nemzetközi kereskedelmi választott bírósági eljárásból származó ítéletre is vonatkozatható.

Bár a Mintatörvény kifejezetten a nemzeti jogrendszerek harmonizálására törekszik, ez a cél a közrend esetében nem érvényesül. Ez abból fakad, hogy nem definiálja a közrend fogalmát. A 34. cikk (2)(a)(ii) szövegezése során élénk vita bontakozott ki az angolszász jogrendszer *public policy* és a kontinentális jogrendszer *ordre public* fogalma közötti különbségekről, végül a már fentebb bemutatott kompromisszumos megoldás született, anélkül hogy meghatározták volna a közrend fogalmát vagy alkalmazásának eseteit.

A nemzetközi tendenciák vázolása, összehangolása céljából pedig a UNCITRAL gyűjti, rendszerezi (tematikusan ill. országonkénti lebontásban) és honlapján¹⁵ szerkesztett formában közzéteszi a nemzetközi bírói gyakorlatot.

3. Az International Law Association jelentése

Az *International Law Association* (továbbiakban: ILA) Nemzetközi Kereskedelmi Választott Bírósági Bizottsága (*International Commercial Arbitration Committee*) hat évig tartó, összetett kutatómunkát folytatott a közrend alkalmazásának gyakorlatáról a választott bírósági eljárásban. A Bizottság két alapvető megállapítást tett: egyrészt a közrend fogalmát övező jogi és kulturális tradíciók különbözősége ellenére a közrendre való hivatkozás csak ritkán eredményes a nemzetközi választott bírósági ítéletek elismerésének megakadályozásában; másrészt a közrend tartalmának harmonizálása következtetést és előreláthatóságot garantál, ami eltántoríthatja az elismerési bíróságot az indokolatlan visszautasítástól. A Bizottság végső jelentésének (*Final Report*) és ajánlásainak (*Recommendations*) elfogadására 2002 áprilisában az ILA 70. konferenciáján, Újdelhiben került sor.¹⁶ A jelentés általános javaslatot fogalmaz meg a közrend alkalmazási lehetőségéről, típusairól, a lehetséges tartalmi korlátokról. Felépítését tekintve kettős szerkezetű: számozott sorrendben követik egymást az ajánlások, és minden egyes ajánlás után az alkotók kibontják, értelmezik a szöveget, gyakorlati példával is alátámasztva azt. Bár jellegét tekintve nem kötelező jogforrás, a gyakorlati haszna a Jelentésnek és az Ajánlásnak abban nyilvánul meg, hogy a közrend nagyon relatív, vál-

¹⁵ www.uncitral.org.

¹⁶ Mindkettő elérhető a www.ila-hq.org honlapon.

tozékony tartalmát megpróbálja egységesíteni, és megkísérli általánosan elfogadható standardokkal kitölteni.

Vizsgáljuk meg nagy vonalakban a fontosabb rendelkezéseket!

1(a) Ajánlás: Fő szabályként az ítéletet véglegesnek, vagyis végrehajthatónak kell tekinteni, kivéve, ha rendkívüli körülmények merülnek fel.

A jelentés megállapítja, hogy a fent tárgyalt egyezmény és jogharmonizációs eszköz az állami bíróságok diszkrecionális jogkörébe utalja annak megállapítását, mely ítéletek elismerése tagadható meg a közrend sérelme címén. Utal rá és elfogadja az Európai Bíróság (továbbiakban: EB) *Eco Swiss China Time Ltd. v. Benetton International NV*.¹⁷ ügy kapcsán megfogalmazott álláspontját, amely szerint a választott bírósági ítélet érvénytelenítését vagy elismerésének megtagadását a közrend sérelmére való tekintettel csak rendkívüli esetben lehet megtenni.

1(b) Ajánlás: Ilyen rendkívüli körülmény merül fel, ha a nemzetközi választott bírósági ítélet elismerése és végrehajtása a nemzetközi közrendbe ütközik (*international public policy*).

A javaslatot célzottan a nemzetközi anyagi elemet tartalmazó választott bírósági ítéletek esetében célszerű alkalmazni, függetlenül attól, hogy a joghatóság és a végrehajtás azonos államhoz kötődik, és a végrehajtás nemzeti jog alapján vagy nemzetközi egyezmény alapján kötelező. A nemzetközi közrend fogalmát a nemzetközi magánjogban meghonosodott tartalommal azonos módon kell érteni, vagyis amikor a külföldi jog vagy ítélet sérti az adott állam közrendjét. A javaslat nem terjeszthető ki a nemzetközi közjog részét képező nemzetek feletti közrendre (*transnational public policy, truly international public policy*), valamint nem vonatkozatható a belföldi közrendre (*domestic public policy*) sem. A nemzetközi közrend tartalmát szűkebben kell meghatározni belföldi közrendénél, ez összhangban van az EB álláspontjával is, amelyet a *Krombach v. Bamberski*¹⁸ ügyben kifejezésre juttatott.

1(c) Ajánlás: A javaslat a nemzetközi közrendet mint gyűjtőfogalmat használja, amelyet mind eljárásjogi (*procedural international public policy*), mind pedig anyagi jogi közrend (*substantive international public policy*) sérelme esetén alkalmazni kell.

A Bizottság egyetért azzal, hogy az elismerő államnak jogában áll megtagadni a külföldi határozat elismerését és végrehajtását egy esetleges közrendsérelem miatt, de felhívja a figyelmet a közrend harmonizációjának fontosságára (különösen a jelen nemzetközi egyezmények tartalmi összhangjának hiányában van ennek jelentősége!), és bátorítja az elismerési államokat más államok által folytatott gyakorlat megismerésére és a következetes alkalmazásra.

1(d) Ajánlás: Minden állam nemzetközi közrendje magába foglalja:

- (i) Azon alapvető (erkölcsi és igazságszolgáltatási) elveket (*fundamental principles*), amelyeket az állam közvetlen kapcsolat hiányában is védelemben kíván részesíteni.
- (ii) Azokat a szabályokat, amelyek az adott állam alapvető politikai, szociális, gazdasági érdekeit védik, közismert elnevezéssel feltétlen alkalmazást igénylő normákat (*lois de police, public policy rules*).
- (iii) Az adott állam nemzetközi kötelezettségvállalásait (*international obligations*).

Az ajánlás példák sorozatán át szemlélteti, hogy a Bizottság álláspontja szerint az egyes tartalmi elemek hogyan konkretizálhatók.

¹⁷ C-126/97

¹⁸ C-7/98

Az alapvető anyagi elvek körébe a jóhiszeműség elve, a joggal való visszaélés tilalma, a *pacta sunt servanda* elve, a diszkrimináció tilalma vagy a kártalanítás nélküli kisajátítás tilalma tartoznak. Az alapvető erkölcsi értékekbe ütköznek a következő tevékenységek, pl. kalózkodás, terrorizmus, népirtás, rabszolgaság, csempészet stb. Álláspontunk szerint ezen büntető és közjogi jogviszonyok besorolása a nemzetközi magánjogi értelemben felfogott erkölcsi értékrend tartományába téves, de legalábbis ellentmondásos, mert összemossa a határokat magán-, köz- és büntetőjog között. Mindez azt bizonyítja, hogy a javaslatra erőteljesen rányomta bélyegét az angolszász jogi mentalitás, amely nem gondolkodik olyan egymástól élesen elhatárolt jogágakban, mint a kontinentális jogi felfogás.

Az eljárásjogi alapelvek körében az eljáró tanács pártatlanságát nevesíti első helyen az ajánlás. De ide sorolja, ha csalással vagy megvesztegetéssel befolyásolják az ítélet meghozatalát, a természetjogi elvek sérelmét (*rules of natural justice*): mint pl. a felek közti egyenlőség elve, pártatlan meghallgatás elve stb. A jogszabályok téves alkalmazása, a tények hibás megállapítása azonban sosem minősül az eljárásjogi közrendbe ütközőnek.

Feltétlen alkalmazást igénylő normáknak minősíti a javaslat a kartelljogot (*anti-trust law*). A konferencia számos résztvevője vitatta, hogy ezek a szabályok közrendi jellegűek lennének, de a Bizottság az amerikai bírói gyakorlatból,¹⁹ a versenyjog vonatkozásában pedig az EKB gyakorlatából²⁰ említett példákat, amikor az eljáró bíróság közrendbe ütközőnek ítélte ezen szabályok megsértését. De a környezetvédelmi jog, adójog vagy a fogyasztóvédelmi szabályok is ide sorolandók.

Az államok kötelesek betartani az általuk ratifikált nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeket.

Felmerülhetnek olyan jogviszonyok is, amelyek mindhárom kategória ismerveinek eleget tesznek, ilyen pl. a korrupció problémája, amely általános megítélés szerint a jó erkölcsöt sérti, de egy adott állam imperatív normáiba is ütközhet egyidejűleg (pl. korrupcióellenes szabályok) és nemzetközi kötelezettségvállalást is sérthet, amennyiben az adott állam aláírta az 1997-es OECD-egyezményt a nemzetközi tranzakciók során eljáró külföldi hivatalnokok megvesztegetése elleni küzdelemlről.²¹

A Bizottság javaslata szerint nincs különbség abban a vonatkozásban, hogy a határozatot az elismerés szerinti államban vagy külföldön székhellyel rendelkező választott bíróság hozta meg, a nemzetközi közrend vizsgálatának feltételei azonosak kell legyenek. Ugyanakkor a Bizottság nem foglal állást azon (eltérő) közrendi szempontok vonatkozásában, amelyek alapján a tisztán belföldi választott bírósági határozatokat kell megvizsgálni.

A Bizottság szerint az ítélet minél szélesebb körben történő elismerése érdekében törekedni kell arra, hogy amennyiben csak az ítélet egy részével szemben fogalmazódik meg közrendi fenntartás, és az egyes részek elválaszthatók egymástól, akkor részlegesen is elismerhető és végrehajtható az ítélet. Ez a megállapítás annál is inkább fontos, mert a két nagy nemzetközi egyezmény közül egyik sem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezéseket, de számos bíróság alkalmazza már ezt a megközelítésmódot.

Ahogy azt SHEPARD is hangsúlyozza, még nem jött el az ideje annak, hogy a közrend globálisan meghatározható legyen (*global standard of „public policy”*), de az ILA javaslata széles körű konszenzus eredményeként jött létre, alkalmazása pedig nagyobb következetességet eredményezhet a nemzetközi választott bírósági ítéletek elismerésével és végrehajtásával szemben alkalmazott közrendi klauzula gyakorlatában.

¹⁹ Mitsubishi Motors Corp. V. Soler Chrysler-Plymouth Inc. 373 U.S. 614 (1985).

²⁰ Lásd. 8. sz. lábjegyzet.

²¹ The OECD 1997 Convention on Combating the Bribery of Foreign Officials in International Transactions signed on 17 December 1997, came into effect on 15 February 1999

4. A közrend a magyar választott bírászkodásban

Jogrendszerünkben a közrend jogintézményét két jogszabályban is nevesítette a jogalkotó: az 1979. évi 13. sz. nemzetközi magánjogról szóló törvényerejű rendeletben (továbbiakban: Nmj.Tvr.) és az 1994. évi LXXXI. sz. törvényben a választott bírászkodásról (továbbiakban: Vbt.). A Nmj.Tvr. 7. §-a a külföldi jog mellőzésének egyik eseteként rendelkezik az anyagi (kollíziós) közrendről, a külföldi határozatok elismerése és végrehajtása című fejezetben pedig a 72. § (2) a) pont hivatkozik a közrend sérelmére mint megtagadási okra. A Vbt.-ben a hetedik fejezetben a választott bírósági ítélet érvénytelenítési okainak kötött rendszerében bukkan fel a közrend fogalma az 55. § (2) b) pontban, majd ezt követően az 59. § b) pontjában nevesíti a törvény a választott bírósági ítélet elismerése és végrehajtása megtagadásának egyik lehetőségeként. Bár előírja alkalmazását, a jogalkotó egyik jogszabályhelyen sem definiálja a közrend kategóriáját, nem sorolja fel tartalmi kritériumait, terjedelmét. Pontosan ez a tartalmi bizonytalanság az, ami különösen az érvénytelenítési, elismerési és megtagadási okok rendszerében vonzóvá teszi a közrendre való hivatkozást. A fogalom körüli bizonytalanság feloldása tehát (jogrendszerünkben is!) a jogtudomány és a joggyakorlat feladata.

A közrend jogintézménye a jelenkori magyar jogban inkább elméleti jelentőséggel bír (ez idáig legalábbis!), mert a bírói gyakorlatban (amelynek – mint láttuk – kiemelkedő szerepe van a közrend tartalmának alakulásában) ritkán kerül sor alkalmazására, legalábbis ezt a következtetést lehet levonni a nyilvánosság számára elérhető, közzétett bírósági határozatok alapján. A magyar közrendet formáló, számottevő bírói gyakorlatról – tudomásunk szerint – kizárólag a választott bírósági ítéletek érvénytelenítése kapcsán beszélhetünk. A Vbt.-nek az érvénytelenítési okok egzakt és kötött rendszerében a közrend sérelmére való hivatkozás egy olyan lehetőséget biztosít, amely a többi ok kimerítése után is a vesztes fél rendelkezésére áll. Ez magyarázza jogrendszerünkben is azt a növekvő tendenciát,²² amikor egyre gyakrabban kezdeményeznek érvénytelenítési eljárást a választott bírósági ítélettel szemben.

Az esetjog tanulmányozása segít a magyar közrend körvonalainak vázolásában. A Legfelsőbb Bíróság a BH 1996. 159 sz. döntésében kimondta, hogy a Vbt.-be foglalt érvénytelenítési okok taxatívák, ezért ezeket kiterjesztően nem lehet értelmezni. Ez a szűkítő értelmezés olvasható ki a közrenddel összefüggő ítélkezési gyakorlatból is. Az ítéletek, kevés kivételtől eltekintve – elsősorban a leggyakrabban említett BH 1997. 489 és a BH 2003. 127-re gondolunk – az általánosság szintjén maradva, a negatív meghatározás módszerével próbálják meg körülhatárolni a magyar közrend terjedelmét. Nem azt jelentik ki, hogy milyen tartalmi elemekkel rendelkezik a közrend fogalma, hanem azt, hogy melyekről jelenthető ki egyértelműen, hogy nem tartoznak a közrend szűken értelmezett körébe. A meghatározásnál a kiindulópont mindig ugyanaz: a nemzetközi magánjogban kidolgozott elméleti alapokat hívják segítségül.

Több ítélet is született, amelyekben a bíróság hangsúlyozta: az anyagi jogszabály-sértés, a téves jogszabály-értelmezés, a jogszabály helytelen alkalmazása önmagában nem ütközik a magyar közrendbe.

A Legfelsőbb Bíróság (továbbiakban LB) a BH. 1997. 488 sz. döntésében kimondta, hogy az anyagi jog alkalmazása felvethet olyan jogértelmezési kérdéseket, amelyek akár az egyik fél szempontjából sérelmesek lehetnek, de ez „...önmagában nem teszi lehetővé az ítélet érvénytelenítését, mert ez a felek által választott bíróság kompetenciájába tartozó olyan kérdés, amelynek döntési kockázatát a felek alávétéssel vállalták. Az esetleges téves jogértelmezés a felek belső viszonyára tartozó kérdésként (...) nem jelent

²² A jelenségre felhívja a figyelmet: BURLÁN 99. o.; HORVÁTH 1 123. o.; KISS 11. o.

közrend sérelmet, ami a köz érdekét sértő rendelkezést feltételez.” Az adott esetben ilyenek minősült a devizahatósági engedély (egyébként pótolható) hiánya.

Az igazságszolgáltatásban mértékadónak tekintett BH. 1997. 489²³ a közrendbe ütközés elbírálásának szempontjait dolgozta ki. Az LB megállapította, a tételes jogi szabályozás hiányában a magyar nemzetközi magánjogi szakirodalomban kidolgozott álláspont alapul vételével kell a közrend tartalmát meghatározni. Ennek megfelelően a közrend térben és időben változó kategória, az alkotmányban lefektetett elvek és imperatív normákba foglalt célok védelmén túl kifejeződésre jut benne az adott gazdasági-társadalmi berendezkedés és erkölcsi-politikai felfogás is. Kétség esetén a feltétlen alkalmazást igénylő normák vizsgálatánál a jogalkotói célból kell kiindulni. Fenti indokok alapján az LB kimondta a közrend tartalmának meghatározása szempontjából alapvető tételt, mely szerint: „... a közrend fogalma nem szűkíthető le az alkotmányban meghatározott garanciális szabályok vagy alkotmányos alapjogok és kötelezettségek sérelmére.” Ugyanakkor a jogszabály céljából kiindulva megállapította: „... az is vizsgálni kell, hogy a jogszabály, amelyet sért, közvetlenül a gazdasági-társadalmi rend alapját védi-e.” Mivel az adott választott bírósági ítélet csak a társadalmi élet szereplőinek egy szűk rétegét érinti, a gazdasági-társadalmi rendet alapjaiban nem sértheti. (Hasonló következtetésre jutott az 1997. 37. sz. és a 2002. 772. sz. döntéseiben is.) A bizonytalanságot ez az érvelés nem oszlatta el, mert a vizsgálat szempontjainak meghatározására (azaz hogy melyek az imperativitás ismérvei) az LB nem tett utalást, ugyanakkor az alapvető sérelem megvalósulását nem lehet az érintettek számától függővé tenni. Összességében a gazdasági közrend értékrendje – amennyiben létezését elfogadjuk – a szereplők számát tekintve mindenképpen a társadalom szűkebb szegmensére vonatkozik, mint általában az erkölcsi értékrend.

Az adott tényállás kapcsán felmerült a „lex specialis derogat legi generali” elvének sérelme is mint közrendbe ütközési tényező, mert az eljáró tanács döntését nem az akkor hatályos speciális jogszabályra, a gazdasági társaságokra vonatkozó 1988. évi VI. tv. rendelkezéseire alapozta, hanem a mögöttes szabályként működő Ptk.-ra. Helyesen állapította meg az LB, hogy önmagában az anyagi jogszabályok helytelen alkalmazása, az indokolási kötelezettség elmulasztása nem tekinthető közrendbe ütközőnek. Hasonlóan foglalt állást az EKB is a *Renault SA. v. Maxicar Spa*.²⁴ ügy kapcsán, amikor kimondta, hogy a közösségi jog előírásainak téves alkalmazása nem eredményezi a közrend sérelmét.

Az EBH 1997. 37. sz. döntésében, az LB megerősítette korábbi álláspontját, amikor kimondta, hogy a Ptk. vonatkozó szabályaiba való ütközés „... önmagában nem valósítja meg közvetlenül a gazdasági-társadalmi rend alapjainak sérelmét”. Ahhoz, hogy a választott bírósági ítélettel szemben megalapozottan lehessen alkalmazni a közrendbe ütközés kategóriáját, az ítéletnek „olyan alapvető jogelvekkel kellene szembekerülnie, (...) amelyek messze meghaladják egy-egy törvény kereteit”.

Nem találta megalapozottnak a közrendbe ütközést az LB abban az esetben sem, amikor az eseti választott bíróság az azonos tartalmú blankettaszerződéseket eltérően, vagyis részben adásvételi, részben termékértékesítési szerződésnek minősítette (EBH 2002. 772). A felperesek álláspontja szerint a döntés sérti a függetlenség, pártatlanság elvét, a tisztességes eljáráshoz való jogot, kiszámíthatatlansága folytán jogbizonytalanságot teremt. Mindezekre tekintettel közrendbe ütköző. A bíróság szerint az eltérő tényállási elemek figyelembevétele azonos összetételű tanács esetén is eredményezhet eltérő minősítést, de ez nem eredményezi a függetlenség és pártatlanság elvének a sérelmét. Az

²³ A döntés elemzését, összefüggéseit lásd BURIÁN 120–122. o.; HORVÁTH 1 124–125. o.

²⁴ C-38/98

LB által korábbiakban megfogalmazottakat ismétli, amikor megállapítja, hogy közvetlenül a Ptk. szabályaiba való ütközés nem valósítja meg a gazdasági-társadalmi rend alapjainak sérelmét. Mivel a választott bírósági ítélet érvényesülése csak néhány termelőt, vagyis a gazdasági élet résztvevőinek szűk körét érinti, ezért a közrendet alapjaiban nem sérti.

A LB BH 2003. 127. sz. döntése kiemelkedik az eddig ismertetésre kerültek sorából, mert ez az első, amelyben a kérelmező sikerrel hivatkozott a közrend sérelmére.

A választott bíróság ítéletében a felperes keresetét elutasította, és a 32 milliárd Ft-os pertárgyértéket alapul véve 290 millió Ft (0,9%!) összegű perköltség megfizetésére kötelezte.²⁵ A választott bíróság döntését a megfelelő arányosítás követelményének eleget téve hozta meg. Ezt követően a vesztes fél érvénytelenítési keresetet nyújtott be az ítélet ellen, többek között a perköltség mértéke miatt. Álláspontja szerint az aránytalanul sújtja a vesztes felet, egyben sérti a társadalom értékítéletét, ezért a magyar közrendbe ütközik. Az LB a közrend összetevőit (a hangsúlyt ismét a nemzetközi magánjogi alapokra helyezve!) megvizsgálva megállapította: „A kiemelkedően nagy perértékű ügyekben a perérték 5%-án belül maradván sem határozható meg az ügyvédi munkadíj olyan magas abszolút összegben, hogy az a feleket a bírósághoz való fordulás, illetve a jogorvoslat jogának gyakorlásában korlátozza, illetve anyagilag ellehetetlenítse a per-vesztes felet, másrésztől sértse a társadalom értékítéletét. (...) Ebből következően a magyar közrendbe ütközik.”

A döntés nagy vitát kavart, és megosztotta a jogászai társadalmat. Kérdésként merült fel, hogy a perköltség mértéke a közrend részét képezi-e. A szakirodalomban általánosan elfogadott álláspont szerint az eljárás túlzottan magas költségei (pl. perköltség-biztosíték) alkalmasak lehetnek a bírósághoz való fordulás jogának a korlátozására, és így eredményezhetik az eljárásjogi közrend sérelmét. A közrend fogalmának meghatározhatatlansága és kivételes jellege miatt azonban esetleges sérelmét minden esetben külön és körültekintően kell vizsgálni. Ezt a célt szolgálja a szűkítő értelmezés is. Az adott tényállás elemeit vizsgálva kérdéses, hogy egy nagy tőkeerővel rendelkező gazdálkodó szervezetet korlátozza-e egyáltalán a bírósághoz forduláshoz való alanyi jogának érvényesítésében az említett mértékű perköltség összege.

Az LB legutóbbi, egy felülvizsgálati eljárásban született döntése (Gfv. XI. 30.226/2005) további adalékkal szolgál a magyar közrendről eddig kialakult képhez. Az alapügyletben született választott bírósági ítéletet a Fővárosi Bíróság azzal az indokkal érvénytelenítette, hogy az ítélettel szemben megfogalmazódott rendelkezési és indoklási hiányosságok (szám szerint három!) egyenként nem, de összeadódva alkalmasak arra, hogy súlyosan sértsék a pártatlan és igazságos eljárás alkotmányos elvét, így az ítélet közrendbe ütközik. Az LB – egyébként a jogintézmény funkciójával összhangban – rámutatott arra, hogy a közrend kivételes eszköz, alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha a jogrend alapelvei nyilvánvalóan sérülnek, ha tartalma a „társadalmi” közösség érdekét sérti. A hivatkozott sérelmek ezt a szintet nem érik el, ezért a jogerős határozatot megváltoztatta, és a választott bírósági ítéletet hatályában fenntartotta.

5. Összegzés

Bár az ítéletek számát és jellegét tekintetbe véve inkább csak éppen formálódó, mintsem kialakult gyakorlatról beszélhetünk, de az eddigi döntések is nagy jelentőséggel bírnak a magyar közrend funkciójának és terjedelmének tisztázásában.

²⁵ Részletesen ismerteti HORVÁTH 2 130–131. o.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy a magyar bíróság közrend-értelmezése összhangban van (divatos kifejezéssel élve) a „nemzetközi trenddel”. Láthattuk, hogy mindazok az elvek, amelyek ma meghatározóak a magyar közrend konkretizálásában, fellelhetők a nemzetközi jogforrásokban, a különböző nemzeti joggyakorlatokban, és helyet kapnak a harmonizációs célkitűzésből fakadó elméleti munkákban is. Ezek a következők: a közrend tartalmának szűkítő értelmezése, amely magába foglalja az alapvető jogelvek és a köz érdekeinek sérelmét, de nem terjed ki a téves jogszabály-értelmezésre vagy a közvetlen jogszabálysértésre.

Végezetül szót kell ejtenünk arról az ellentmondásról is, ami az elméleti háttér és a gyakorlati alkalmazás között feszül. Az LB a közrend meghatározásánál a nemzetközi magánjogi jogviszonyokra adaptált fogalomból indul ki, miközben azt tisztán belföldi elemeket tartalmazó jogviszonyokra alkalmazza. Vagyis a nemzetközi közrend ismérveit alkalmazza a belföldi közrendre. Természetesen számos egybeesés van a két fogalom között, de mind ez idáig a szakirodalom is és a joggyakorlat is adós maradt a belföldi közrend szempontjainak kidolgozásával. Érdemes hát elgondolkodni azon, érvényteleníthető-e a nemzetközi elemet nem tartalmazó jogviszonyokra vonatkozó választott bírósági ítélet közrendbe ütközésre való hivatkozással?

Az érvénytelenítési eljárást mindig a választott bírósági ítélet keletkezésének helye szerinti állam bírósága előtt lehet kezdeményezni. Fő szabályként tehát az érvénytelenítés csak belföldi választott bírósági ítélet esetén vehető igénybe. (Ez alól kivétel, ha a belföldi választott bíróság külföldi eljárási jogra alapítja eljárását, mert ebben az esetben az ítélet külföldinek minősül a New York-i Konvenció értelmében. Ez a lehetőség Magyarországon az állandó választott bíróságok esetében kizárt.) Természetesen magyar választott bíróság eljárhat nemzetközi elemet tartalmazó jogviszony esetén is, de ha az alkalmazandó anyagi jog és eljárási szabály magyar, akkor a külföldi elemnek a választott bírósági ítélet szempontjából nincs relevanciája. A zavar abból is fakadhat, hogy a Vbt. az érvénytelenítési eljárás kapcsán nem különíti el a nemzetközi és a belföldi eljárásra vonatkozó szabályokat.

Számos fehér folt van még a hazai közrend-fogalom térképén, melyek felderítése elmélet és gyakorlat közös feladata lesz. Többek között az is válaszra vár: létezik-e önálló, jól elkülönült – a pusztán belföldi elemeket tartalmazó jogviszonyok esetén alkalmazandó – nemzeti közrend (lásd a latin iskola felfogása!), s ha igen, akkor hol vannak a nemzetközi közrendtől jól elkülönülő határai.

Felhasznált irodalom:

- Burián László: Gondolatok a közrend szerepéről, in: *Magister artis boni et aequi – Studia in honorem Németh János* (Szerk. Kiss Dáisi és Varga István), ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2003 (BURIÁN).
- Horváth Éva – Kálmán György: *Nemzetközi eljárások joga – A kereskedelmi választottbíráskodás*, Budapest, 2003 (HORVÁTH 1).
- Horváth Éva: Gyógyíthatóak-e a „beteg” ítéletek, in: *Placet Experiri – Ünnepi tanulmányok Bánrévy Gábor 75. születésnapjára* (szerk. Raffai Katalin), Budapest, 2004 (HORVÁTH 2).
- Horváth Éva: *UNCITRAL Digest on the Model Law on International Commercial Arbitration – Case law on the Articles 31, 33 and 34. Presentation held on the Vienna Conference organised by UNCITRAL and VIAC: 25 Years UNITED NATIONS CONVENTION on Contracts for the International Sale of Goods (CISG); 20 Years UNCITRAL MODEL LAW on Commercial Arbitration*, Vienna, 15-18 March 2005 (HORVÁTH 3).
- International Law Association – London Conference (2000), *Committee on International Commercial Arbitration: Interim Report on Public Policy as a Bar to Enforcement of International Arbitral Awards*, <http://www.ila-hq.org/> (ILA 2000).

- International Law Association – New Delhi Conference (2002), Committee on International Commercial Arbitration: Final Report on Public Policy as a Bar to Enforcement of International Arbitral Awards, <http://www.ila-hq.org/> (ILA 2002).
- International Law Association Recommendations on the Application of Public Policy as a Ground for Refusing Recognition or Enforcement of International Arbitral Awards – New Delhi Conference (2002), <http://www.ila-hq.org/> (ILA REC).
- Kiss Károly: A Választottbíróság ítéletének érvénytelenítése közrendbe ütközésre való hivatkozással, *Gazdaság és Jog*, 2005/12 (KISS).
- Liebscher, Christoph: *The Healthy Award – Challenge in International Commercial Arbitration*, Kluwer Law International, The Hague – London – New York, 2003 (LIEBSCHER).
- Ruzik, Andy: Die Anwendung von Europarecht durch Schiedsgerichte in: *Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht*, Heft 17, August 2003, www.wirtschaftsrecht.uni-halle.de (RUZIK)
- Sheppard, Audley: Public Policy and the Enforcement of Arbitral Awards: Should there be a Global Standard? *Transnational Dispute Management*, Volume I., February, 2004, http://www.transnational-dispute-management.com/samples/freearticles/tv1-1-article_67.htm (SHEPPARD)
- Vincze Andrea: A közrend mint kereskedelmi akadály a nemzetközi magánjogban, in: *Globalizáció – Piacliberalizáció*, szerk. Fazekas Judit, Palásti Gábor, „Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért”, Miskolc, 2004 (VINCZE)
- Völker, Christian: *Zur Dogmatik des ordre public – Die Vorbehaltsklauseln bei der Anerkennung fremder gerichtlicher Entscheidungen und ihr Verhältnis zum ordre public des Kollisionsrechts*, Dunker&Humblot, Berlin, 1998 (VÖLKER)

A gyógyszeriparban előforduló párhuzamos kereskedelem megítélése a közösségi esetjogon keresztül

DR. SÜKÖSD PÉTER

A parallel kereskedelem a tagállamonként jelentősen különböző árak miatt kialakuló jelenség, melyről leegyszerűsítve akkor beszélünk, ha egy terméket egy olyan országban vásárolnak meg, ahol az olcsóbb, és viszonteladás céljából egy olyan országba szállítják, ahol az drágább. Az így exportált termékek ezáltal versenytársaivá válnak az ugyanazon gyártó által a drágább tagországban drágábban forgalmazott ugyanazon termékeknek.¹

Ha gazdasági szempontból vizsgáljuk a párhuzamos kereskedelmet, akkor elmondható, hogy az nagyban növeli a piac hatékonyságát és nagyban csökkenti az egyes tagállamok között az árakban jelentkező különbségeket. A kérdés az, hogy az árdifferencia eltűnéséből fakadó előnyből mennyire részesülnek a végfogyasztók és mennyire fölöznek azt le a párhuzamos kereskedő vállalatok.

A párhuzamos kereskedelem megtalálható minden olyan iparágban – ezen belül is jellemzően a gyógyszerek, személygépkocsik, ruházati és elektronikai termékek, a kozmetikumok és parfümök piacán például –, ahol tehát a tagállamok között különbség mutatkozik a termékek árszintjét illetően.²

A párhuzamos kereskedelem kialakulásához az árkülönbségen túl ugyanakkor az alábbi feltételek megléte szükséges:

- minden korlátozástól mentes, szabad kereskedelem az érintett országok között;
- jelentős árkülönbség ugyanazon termékek között ezekben az országokban,³
- alacsony szállítási költségek a termékek árához viszonyítva;
- a termékek gyártási mechanizmusától teljesen elkülönült forgalmazás.

A párhuzamos kereskedelem ugyanakkor – hogyha figyelembe vesszük az erre vonatkozó joganyagot – teljesen legális, az EK-szerződés (a továbbiakban: EKSz) egyik alapcélja ugyanis a közös belső piac létrehozása, amelyben a javak, szolgáltatások, emberek és a tőke egyaránt szabadon áramolhat. Az EKSz az áruk szabad mozgására vonatkozó I. címének 28. és 29. cikke kimondja, hogy a tagállamok között tilos a behozatalra, illetve a kivitelre vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású

¹ D. MacArthur: Laying to Rest the Myths of Parallel Trade in Medicines in Consumer Policy Review, Jan/Feb 2004.

² A párhuzamos kereskedelemmel érintett iparágakra, valamint a párhuzamos kereskedelem adott iparágon belüli arányaira vonatkozóan érdekes áttekintő képet ad az Európai Bizottság számára 1999-ben elkészített tanulmány. (The economic consequences of the choice of regime of exhaustion in the area of trademarks' Report for DG XV of European Commission, London 1999.)

³ Számos forrás (így például a „The pharmaceutical parallel trade outlook: the challenges to pharmaceutical companies across Europe and the US” in Reuters Business Insight, 2004.) rámutatott arra, hogy jelentős árkülönbségről általában a 15–20% körüli árkülönbségnél beszélhetünk.

intézkedés. A szabad mozgás ezen elvének egyenes következménye az Európai Közösségek Bíróságának (a továbbiakban: EKB) a „Cassis de Dijon” néven ismertté vált ügyben⁴ 1979-ben hozott ítélete is, ahol az EKB megállapította, hogy a tagállamok valamelyikében jogszerűen előállított és forgalmazott termékek korlátozás nélkül importálhatók egy másik tagállamba. Ez az elv – melyet olykor a termék-előírások kölcsönös elismeréseként is emlegetnek – az egyik legfontosabb az áruk egységes piacon történő szabad mozgásának előmozdítása szempontjából, és lehetővé teszi, hogy az áruk szabad mozgása a termék-előírások részletes harmonizációja nélkül is megvalósulhasson.

Ami a gyógyszerpiacot illeti, a gyógyszerek mint termékek szabad áramlása az Európai Unión belül a nagyszámú, 1965 óta kidolgozásra került szabályozás ellenére sem problémamentes. Ennek oka, hogy a szabályozások zöme a biztonság, minőség, hatékonyság és hatásosság területét érinti és nem pedig a piaci szabályozásra vonatkozik.

A gyógyszerpiacon belüli párhuzamos kereskedelem leginkább a szabadalmi oltalom alatt álló gyógyszertermékeket érinti, amely az eltérő biztosítási rendszerek következtében kialakult piaci szeparáció,⁵ valamint a fizetőképes kereslet eltérései miatt létező nagy áreltérések folyamányaként jön létre. A párhuzamos kereskedelem ezen a piacon annyira teret nyert mára, hogy míg 2001-ben csak 8%-át képviselte az összes receptre felírt gyógyszerek piacának, addig 2006-ra ez az arány már 10% körül alakul az előrejelzések alapján.⁶

A rendszer működése a következőkön alapul: a párhuzamos kereskedők először megvásárolják a terméket egy engedéllyel rendelkező nagykereskedőtől, aki egy olyan országban működik, ahol olcsóbbak a gyógyszertermékek. Amennyiben a párhuzamos kereskedő megkapta a célország kormányától a speciális engedélyt az érintett termékekre vonatkozóan, akkor adhatja csak tovább azt vagy nagykereskedőknek, vagy közvetlenül a gyógyszeráraknak. Ezek a termékek így párhuzamosan megjelennek ugyanabban az országban forgalmazott azonos termékek mellett, amelyeket a gyártó leányvállalata, vagy adott országon belüli forgalmazója terít. A párhuzamos kereskedők tehát maguk nem állítják a termékeket, csupán az adott országban jellemző helyi címkézési és egyes esetekben csomagolási követelményeknek megfelelően átalakítják azt, hogy mindenben megfeleljen a nemzeti jog előírásainak. Fontos itt megjegyezni, hogy a párhuzamos importőrök erre szakosodott vállalatok, amelyek tevékenysége elsősorban nagykereskedelmi szinten történik. Ebből következően nem állnak közvetlenül kapcsolatban a végfogyasztókkal, jelen esetben a gyógyszerekre igényt tartó betegekkel.

A gyártók érdeke természetesen a szeparáció fenntartása, az elkülönült földrajzi piacok közötti mesterséges árkülönbségeket⁷ kihasználó párhuzamos kereskedelem megakadályozása, melynek egyik eszköze a párhuzamos kereskedelem kiküszöbölésére létrejött szállítási kvótarendszereknek (supply quota system = SQS) alkalmazása.

A gyógyszeriparban jelenleg közel 12 gyógyszergyártó alkalmaz kvótákat annak érdekében, hogy maga határozhassa meg azokat a mennyiségeket, amelyeket nagykereskedői rendelkezésére bocsát.

⁴ C-120/78. sz. ügy, Rewe-Zentrale AG kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein [EBHT 1979., 649. o.].

⁵ A piaci szeparáció annak is a következménye, hogy az EU az egészségbiztosítás alakítását tagállami hatáskörű kérdésként kezeli. A közösségi szintű harmonizáció hiányában a (EKSz. 152. cikk) a tagállamok közvetlenül vagy közvetetten határozzák meg a gyógyszergyárak által érvényesíthető eladási árakat.

⁶ Arfwedson, J.: Parallel Trade in Pharmaceuticals, Brussels, Centre for New Europe Health, 2003. (www.CNEhealth.org.)

⁷ Az EKB a Russel Laboratoria BV és társai kontra État Néerlandais ügyben (181/82. sz. ügy, Russel Laboratoria BV és társai kontra État Néerlandais [EBHT 1983., I-3849. o.]) jogszerűnek ítélte a nemzeti árszabályozásra épülő rendszereket, feltéve, hogy azok nem alkalmaznak hátrányos megkülönböztetést a külföldi termékekkel szemben.

A kvótarendszer alkalmazása ugyanakkor nagyon sokféle rendszert foglalhat magában:

- egyes esetekben a kvóták minden nagykereskedőre alkalmazandók, attól függetlenül, hogy az a helyi piacon adja el a gyógyszereket vagy exportálja azokat;
- más esetekben az exportőr nagykereskedőket egyáltalán nem látják el a gyógyszergyárak termékeikkel;
- a kvóták kiszámítása a legtöbb esetben a nagykereskedők múltbéli rendelési mennyiségén alapul, illetve egy előre megbecsült helyi fogyasztáson;
- a kvóták referencia-időtartama teljesen rendszerfüggő, azokat általában havonta, negyedévente vagy félévente állapítják meg;
- ami az érintett termékek körét illeti, az is nagyon változó, egyes esetekben a gyártó minden termékére kiterjedhet, a legtöbb esetben azonban a párhuzamos kereskedelemmel leginkább érintett termékekre vonatkozik;
- a kvótarendszerek földrajzi kiterjedése tekintetében vannak olyanok, amelyeket az összes tagállamban alkalmaznak, míg egyeseket csak néhányban (van úgy, hogy az összes EGT-tagállam és a csatlakozó országok viszonylatában is) alkalmaznak a vállalatok.

A párhuzamos kereskedelem megakadályozásának másik – gyógyszergyárak által előszeretettel alkalmazott – módja a kettős árazás módszere, amikor a gyártók eltérő árakat határoznak meg a nagykereskedőkkel szemben, attól függően, hogy mi a termék végső célállomása. Amennyiben a nagykereskedő a hazai piacon kívánja értékesíteni a készítményt, alacsonyabb árat kell fizetnie, ezzel szemben exportálási szándék esetén magasabb áron jut a termékhez, ezáltal kevésbé éri meg számára a párhuzamos kereskedelem folytatása.

1. Az Európai Közösségek Bizottságának megközelítése

Az Európai Közösségek Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) nincsen könnyű helyzetben, amikor állást kell foglalnia a gyógyszerpiacon belüli párhuzamos kereskedelem kérdéskörét illetően. Egyfelől ott van az iparági szemlélet, amely az innováció szükségességével érvel, melynek alapjait alááshatja a párhuzamos kereskedelem, figyelembe véve a tényt, hogy az annak következtében előálló vállalatoknál jelentkező jövedelemkiesés akár a K+F ráfordítások csökkentését is maga után vonhatja. Mindez persze egyértelműen a gyógyszerállalatok döntésének függvénye. Másfelől viszont ott a fogyasztói oldal, amely viszont a fő hangsúlyt a mindenki számára elérhető gyógyszerre és ebben az iparágban is a közös piaci viszonyok megteremtésére helyezni.

Fontos itt megjegyezni, hogy a Bizottság nagyban kötve van a közösségi jogi rendszerhez, amikor egészségügyi kérdésben állást foglal. Az EK Sz Népegészségügyre vonatkozó XIII. címén belül a 152. cikk ugyanis teljesen leszűkíti a Bizottság hatáskörét az egészségügyi politikát illetően, amikor annak (5) bekezdése kimondja, hogy „a népegészségügy terén való közösségi fellépés során teljes mértékben tiszteletben kell tartani a tagállamoknak az egészségügyi szolgáltatások és az orvosi ellátás szervezésére és nyújtására vonatkozó hatáskörét”.

A fentiek mellett azonban összességében mégis elmondható, hogy a Bizottság tradicionálisan mindig is védte a párhuzamos kereskedelmet a gyógyszeriparban, ugyanis úgy vélte, hogy ez is egy alternatív megoldás a gyógyszerek ellátásának biztosítására. Ezt a megközelítést tükrözi a Bizottság 1998-as, a gyógyszerek egységes piacáról kiadott közleménye,⁸ melyben a Bizottság a párhuzamos kereskedelemmel kapcsolatban megállapította, hogy az „fontos vezérlője a piaci integrációnak, amelynek következményeként elérhető az Egységes Piac”. A Bizottság itt ugyanakkor elismerte azt is, hogy „amennyi-

⁸ A gyógyszerek egységes piacáról kiadott Európai Bizottsági közlemény, COM (1998) 588., 4–5. o.

ben a párhuzamos kereskedelem nem alapul árdinamizmuson, hatékonytalan állapothoz vezet, mivel a pénzügyi előny nagy részét, bár nem teljes egészét, a párhuzamos kereskedelemben érintett vállalkozás és nem az egészségügyi rendszer vagy a beteg élvezzi.”⁹

A fentiekén túl a Bizottság Verseny Főigazgatóságának álláspontját jól tükrözi a volt versenyügyekért felelős biztosának, Mario Montinak 2004-ben tartott beszéde,¹⁰ amelyben Monti határozottan kifejezésre juttatta, hogy azon vállalatokkal szembeni „könyörtelen politikának”, amelyek a párhuzamos kereskedelem megakadályozására törekednek, a gyógyszerágazatban is van értelme, még akkor is, ha az iparágak másra lenne szüksége. Monti álláspontja szerint az iparnak nincsen igaza abban, hogy a gyógyszerek párhuzamos kereskedelme árt a fogyasztóknak és nem jelent semmilyen szempontból sem előnyt számukra a magasabb árakkal rendelkező országokban.

Ez az álláspont ugyanúgy tetten érhető a Bizottság Vállalkozáspolitikai Főigazgatóságának 2000-ben kiadott közleményében¹¹ is, amely csak a párhuzamos kereskedelem előnyeire helyezi a hangsúlyt és kiindulópontja az, hogy a párhuzamos kereskedelem nem káros az ellátási rendszerre, mivel az csak ott tud működni, ahol mennyiségi többlet van a nemzeti kereslethez képest. A közlemény fő következtetése az, hogy a „párhuzamos kereskedelmet bátorítani kell, és nem veszélyeztetni” annak létét.

2. A szabadalmi oltalom alatt álló gyógyszerek párhuzamos kereskedelmének korlátozása a közösségi jogesetekben

A Bizottság első jelentősebb ügye a párhuzamos kereskedelmet illetően a Johnson&Johnson-ügy¹² volt, amely jól szemlélteti a gyógyszeripar azon törekvését, hogy minden nemzeti piacon a lehető legmagasabb árat tartsa fenn az Európai Unió tagállamain belül.

Az Ortho Pharmaceutical Ltd., a Cilag Chemie GmbH (Alsbach) és a Cilag Chemie AG (Schaffhausen) mint a Johnson & Johnson Inc. leányvállalatai az exporttilalmak többféle formuláját próbálták arra, hogy izolálják a nemzeti piacokat egymástól. Az ügy a Johnson&Johnson termékének, a Gravindexnek Nagy-Britanniából Németországba irányuló kereskedelmét érintette, ahol azok vagy 25%-kal drágábbak voltak.

A fenti vállalatok kétféle módszert vetettek be: először egy tisztán látható exporttilalmat alkalmaztak az „előzetes megállapodás hiányában tilos exportálni”, vagy az „előzetes megállapodás hiányában tilos a nem EGT-tagállamokba exportálni” kitételek alkalmazásával. Miután a párhuzamos kereskedelem a fenti kitételek ellenére tovább folytatódott, ezért számos módon igyekeztek visszatartani a velük kapcsolatban álló nagykereskedőket. Az Ortho Pharmaceutical Ltd. például a Bizottság megállapításai szerint 1977 májusa és júniusa között nem vagy csak nagyon korlátozott mértékben látott el egyes gyógyszerészeket.¹³

A harmadik lehetséges megoldás, amelyet a fenti cégek alkalmaztak, az exportált készítés kivonása a forgalomból, vagy árának akár 29,5%-kal való megemelése.

A Bizottság úgy találta, hogy az Ortho UK és a Cilag Alsbach árlistáiban szereplő export tilalma az eladási szerződések lényeges részét alkotta a vállalatok és azok keres-

⁹ Ibid 4. o.

¹⁰ Mario Monti versenyügyi biztos „Competition and Consumer: the case of pharmaceutical products” című beszéde a European Competition Day program keretében, Antwerpen, 2001. október

¹¹ Parallell trade of pharmaceuticals, 2000.

¹² Az Európai Bizottságnak 1980. november 25-én hozott 1980/1283/EGK határozata az EGKSz. 85. cikkével kapcsolatos eljárásban (IV/29.702: Johnson & Johnson-ügy) [Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 377, 16–27. o.]

¹³ Ibid 22. bekezdés.

kedői viszonyában, mely alapján az arra vonatkozó feltételek az EK Sz. 85. (jelenleg 81.) cikk (1) bekezdése alapján megállapodásnak minősülnek.¹⁴ A Bizottság végül arra a következtetésre jutott, hogy az Ortho UK és a Cilag Alsbach megsértette az EK Sz. 85. (jelenleg 81.) cikkének (1) bekezdését azzal, hogy exporttilalmat tartalmazó kikötést foglaltak brit árlistájukba.

A Sandoz-ügyben¹⁵ a Bizottság vizsgálata a Sandoz Prodotti Farmaceutici SpA (a továbbiakban: Sandoz PF) és ügyfelei közötti kereskedelmi kapcsolat exporttilalmat előidéző részére terjedt ki. A Sandoz PF által használt számláknak csak az egyik oldalán volt nyomtatott szöveg, a hátoldalra nem nyomtatták rá az általános szerződési feltételeket. A számla nyomtatott oldalán azonban szerepelt néhány általános szerződési feltétel, többek között a „tilos az export” kitétel is, mely a Bizottság megállapítása szerint a Római Szerződés hatályba lépésétől folyamatosan fel volt tüntetve a számlákon.

Jóllehet a Sandoz PF az általános szerződési feltételeket nem közölte ügyfeleivel, a Bizottság szerint megállapítható volt, hogy a fent leírt kereskedelmi kapcsolatok a 85. (jelenleg 81.) cikk értelmében vett megállapodásoknak minősülnek. Álláspontja szerint ugyanakkor a számlákat nem lehetett egyoldalú cselekményként értékelni, hisz azok a fentebb leírt megállapodás részét képezték, és így mint írásbeli bizonyítékok voltak felhasználhatók. Mivel a számlákat rendszeresen használták, ebből arra lehetett következtetni, hogy az ügyfelek azokat elfogadták. Ebből következően a Bizottság véleménye szerint a Sandoz PF által a számlákon alkalmazott exporttilalom a 85. (jelenleg 81.) cikk értelmében szerződési kikötésnek minősült, amely elválaszthatatlan részét képezte a Sandoz PF és ügyfelei közti megállapodásnak. A Bizottság az exporttilalmat tartalmazó számla elfogadását és az ahhoz való hozzájárulást is – mint a felek közti megállapodás részét – a 85. (jelenleg 81.) cikk (1) bekezdésbe ütköző magatartásként értékelte. Álláspontja szerint a fenti kitétel célja kétségtelenül a verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása volt a közös piacon, amely alkalmas volt a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására. Megítélése szerint az ilyen jellegű megállapodásokkal a vállalatok nagyon erősen lezárhatják a nemzeti piacokat, ami akadályozza a Közösség legalapvetőbb célkitűzéseinek elérését.

A Bizottság időrendileg soron következő ügye, az ún. Organon-ügy¹⁶ már nem a szállítási kvótarendszerekkel, hanem a kettős árazással volt kapcsolatos. Ez annyiban különbözik a fentebb részletezett szállítási kvótarendszerektől, hogy itt már nincsenek a gyártók által megállapított korlátai a gyógyszerellátásnak, a gyártók viszont eltérő árakat határoznak meg a nagykereskedőkkel szemben, attól függően, hogy mi a termék végső célállomása. Amennyiben a nagykereskedő a hazai piacon kívánja értékesíteni a készítményt, alacsonyabb árat kell fizetnie, ezzel szemben exportálási szándék esetén magasabb áron jut a termékhez, ezáltal kevésbé éri meg számára a párhuzamos kereskedelem folytatása.

Az Organon-ügyben a Bizottság az Organon Laboratories Limited (a továbbiakban: Organon) mentesítési kérelmét és számos arra vonatkozó panaszt követően azért kezdeményezett eljárásindítást az Akzo Nobel (Netherlands) brit leányvállalata, az Organon ellen az EK Sz. 81. cikke alapján, mert az 1994. május 4-én egy olyan új rendszert vezetett be a fogamzásgátló tablettáira, amely csak azon brit székhelyű nagykereskedő ügyfeleknek biztosított volna 12,5%-os árengedményt, amelyek Nagy-Britanniában adják el a termékeket. Korábban ez az árengedmény egyaránt vonatkozott az Organon minden termékére a végső eladási helytől függetlenül. Ez az intézkedés természetesen a gyártó

¹⁴ Ibid 28. bekezdés.

¹⁵ Az Európai Bizottságnak 1987. július 13-án hozott 1987/409/EGK határozata az EK Sz. 85. cikkével kapcsolatos eljárásban (IV/31.741: Sandoz-ügy) [Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 222, 28. o.]

¹⁶ IP/95/1345.

fogamzásgátló tablettáinak (név szerint a Marvelon¹⁷-nak és a Mercilon-nak) a párhuzamos – különösen Hollandiába irányuló – kereskedelmét volt hivatott megakadályozni.

A Bizottság az ún. kifogási nyilatkozatában¹⁸ kifejtett álláspontja szerint az Organon újonnan bevezetett árazási rendszere egy folyamatos üzleti kapcsolatot jelentett az Organon és annak nagykereskedői között, ezért az az EKSz. 85. (jelenleg 81.) cikkének (1) bekezdése alapján megállapodásnak minősült. Véleménye szerint az Organon fenti rendszere a termékek földrajzi célállomása alapján tett különbséget az eladási árakban, ezért a nemzeti határok mentén a közös piac felosztásával lett volna egyenlő, aminek következtében a fogyasztók nem élvezték továbbra is a párhuzamos kereskedelemről fakadó előnyöket.

A Bizottság a fentiek miatt a 17/62-es Tanácsi rendelet¹⁹ alapján az Organon – kérelméből fakadó – bírságoktól való mentességének felfüggesztésére vonatkozó határozatot kívánt hozni, amelynek következtében az Organon végül is megszüntette új árazási mechanizmusát és visszatért a korábbi rendszeréhez. A hivatalos Bizottsági határozatra ebben az esetben tehát végül nem volt szükség.

A fenti ügyszemélyben hasonlít a Glaxo Wellcome-ügy,²⁰ hogy a Glaxo Wellcome (a továbbiakban: GW) 1998 márciusában olyan általános értékesítési feltételeket fogadott el, amelyek előírták, hogy gyógyszereit differenciált áron adja el a spanyol nagykereskedőknek, annak függvényében, hogy melyik nemzeti betegbiztosítási rendszer viseli annak költségét. A gyakorlatban azon gyógyszereket, amelyeket arra szántak, hogy költségüket a Közösség más tagállamában térítsék meg, magasabb áron kínálták, mint azokat, amelyeket arra szántak, hogy költségüket Spanyolországban térítsék meg.

E rendszert a GW egyértelműen azért vezette be, hogy a gyógyszerek párhuzamos kereskedelmét korlátozza Spanyolország – ahol a közigazgatás maximumát állapítja meg – és olyan más tagállamok (különösen az Egyesült Királyság) között, ahol az árak magasabb szinten alakulnak.

A GW – amely mostanra a SmithKlineBeecham-mel együtt beolvadt a GlaxoSmithKline-ba – 1998. március 6-án ezen általános értékesítési feltételeket bejelentette a Bizottságnak, annak megállapítása érdekében, hogy azok az EKSz. 81. cikk (1) bekezdése értelmében nem jogellenesek, vagy hogy a Bizottság határozatban mentesse azokat az EKSz. 81. cikk (3) bekezdése alapján mint a műszaki fejlődés előmozdításához hozzájáruló megállapodásokat.

A benyújtott kérelemmel párhuzamosan az általános értékesítési feltételekkel szemben számos panasz érkezett a Bizottsághoz a gyógyszeripari nagykereskedők spanyol és európai szövetségeitől, illetve egy spanyol nagykereskedőtől.²¹ A panaszosok többsége

¹⁷ Ennek a tablettának az egész Közösség területén igen magas volt a piaci részesedése.

¹⁸ Statement of objection

¹⁹ A Tanács 17/62/EGK rendelete (1962. február 6.) az EK-Szerződés 85. és 86. cikkének végrehajtásáról, az Európai Unió Hivatalos Lapja, angol nyelvű különkiadás, 1959–1962., 87. o.

²⁰ Az Európai Bizottságnak 2001. május 8-án hozott 2001/791/EK határozata az EKSz 81. cikkével kapcsolatos eljárásban (IV/36.957/F3 Glaxo Wellcome (kérelem), IV/36.997/F3 Aseprofar és Fedifar (panasz) (complaint), IV/37.121/F3 Spain Pharma (panasz), IV/37.138/F3 BAI (panasz), IV/37.380/F3 EAEPK (panasz)) [Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 302, 1–43. o.]

²¹ A panaszosok a következő egyesületek és vállalatok voltak:

- az Aseprofar ("Asociación de Exportadores Españoles de Productos Farmacéuticos"), amely a gyógyszerkereskedők spanyol egyesülete,
- a Spain Pharma SA, amely egy önálló spanyol gyógyszernagykereskedő,
- a Bundesverband der Arzneimittel-Importeure (BAI), amely német gyógyszerimportőrök egyesülete, valamint
- az European Association of Euro Pharmaceutical Companies (EAEPK), amely elsősorban gyógyszertermékeket importáló és exportáló vállalatokat egyesítő német (BAI), spanyol (Aseprofar), brit, dán, holland, norvég és svéd nemzeti érdekképviseleti szervezetek összeurópai érdekeit képviseli.

szerint a GW eladási feltételei sértették az EKSz. 81. cikkét, míg egyesek azzal érveltek, hogy az az EKSz. 82. cikkébe ütközött.

Tekintettel arra, hogy a kettős árazási rendszert az új értékesítési feltételekkel együtt fogadták el, amelyet a nagykereskedők nagy része²² alá is írt, ezért az eljárás az EKSz. 81. cikke alapján indult.

2001. május 8-án a Bizottság úgy határozott, hogy a közösségi versenyjog értelmében az általános értékesítési feltételek jogellenesek, mivel versenykorlátozó megállapodást valósítanak meg. Emellett azt is megállapította, hogy a GW nem bizonyította, hogy a mentesség kedvezményében való részesüléshez szükséges feltételek teljesülnek. Emiatt felszólította a GW-t, hogy a jogsértést szüntesse meg. A GW az Elsőfokú Bíróságtól (a továbbiakban: EFB) kérte a Bizottság határozatának felülvizsgálatát.

Az EFB 2006. szeptember 27-én hozott ítéletével²³ részben megsemmisítette a Bizottság elemzését. Álláspontja szerint a Bizottság nem követett el hibát annak megállapításával, hogy az általános értékesítési feltételek megállapodásnak minősülnek, ugyanis egyes spanyol nagykereskedők kifejezetten elfogadták azt, hogy követni fogják a GW utasításait.

Ami a versenykorlátozás megvalósulását illeti, az EFB úgy vélte, hogy a Bizottság fő következtetése – miszerint az általános értékesítési feltételek célja a verseny korlátozása volt, mivel a gyógyszerek párhuzamos kereskedelmének korlátozására irányuló differenciált árakat írt elő – téves. Az EFB álláspontja szerint az ítélezési gyakorlat megköveteli, hogy a Bizottság a megállapodásokat azok jogi és gazdasági összefüggéseinek figyelembevételével vizsgálja meg, a Bizottság azonban nem vette megfelelően figyelembe a gyógyszeripari ágazat sajátosságait.

Az EFB megállapításai szerint a többi gazdasági ágazattól eltérően a gyógyszereknek a nemzeti megbiztosítási rendszerek által megtérített árát nem a kereslet-kínálat változása alakítja szabadon, hanem a tagállamok állapítják meg vagy ellenőrzik. Emiatt az EFB szerint nem lehet azt vélelmezni, hogy a párhuzamos kereskedelem az árcsökkenés és így a végső fogyasztók jólétének növelése irányában hat, ahogyan az e különleges szabályozás hiányában lenne.

Az EFB álláspontja szerint ugyanakkor a Bizottság nem vizsgálta meg megfelelően a GW mentesség iránti kérelmét. Véleménye szerint különösen annak a kérdésnek a vizsgálata nem volt kellőképpen alapos, hogy az általános értékesítési feltételek járnak-e a gyógyszeriparban központi jelentőséggel bíró innovációhoz való hozzájárulás révén gazdasági előnnyel.

Mivel a Bizottság nem indokolta meg kellőképpen az azzal kapcsolatos álláspontját sem, hogy a megállapodásnak milyen egyéb feltételeket kell teljesítenie a mentetéshez, az EFB megsemmisítette a Bizottság határozatát, amennyiben az elutasítja a GW mentetés iránti kérelmét. Mivel a megsemmisítés visszaható hatályú, így ezáltal a Bizottság ugyanabba a helyzetbe került, mint amelyben a GW mentetés iránti kérelmének benyújtásakor volt, melynek következtében újra meg kell majd vizsgálnia a kérelmet, amennyiben ezt továbbra is kéri.

²² Pontosan 75 nagykereskedő írta alá a megállapodást, amelyeken a GWA spanyolországi gyógyszereladásának 90%-a futott át.

²³ T-168/01. sz. ügy, GlaxoSmithKline Services Unlimited kontra Európai Közösségek Bizottsága

Az Adalat-ügy tárgyát az képezte, hogy a Bayer AG (a továbbiakban: Bayer) fő termékét, az Adalat márkanéven forgalmazott szívgyógyszert Spanyolországban és Franciaországban egyre növekvő mennyiségben vásárolták fel a nagykereskedők és – kihasználva a kb. 40%-os árkülönbséget – exportálták azt az Egyesült Királyságba, jelentős forgalomcsökkenést okozva ezzel a Bayer egyesült királyságbeli leányvállalatának (a továbbiakban: Bayer UK).

A Bayer válaszlépésként csökkenteni kezdte a nagykereskedőknek szállított termékek mennyiségét, jóval az általuk rendelt mennyiség alatt maradva, ami a nagykereskedők körében komoly elégedetlenséget váltott ki, és végül vizsgálat indításához vezetett.

A vizsgálat során számos dokumentum bizonyította, hogy 1988-tól kezdve folyamatos problémát jelentett a Bayernek az Adalat párhuzamos importja elsősorban az Egyesült Királyságban. A Bayer szervezeti egységei több tanulmányt készítettek a problémáról és többféle megoldást dolgoztak ki, melyek között a jogi lépések mellett szerepelt pl. az árak csökkentése, a közvetlen eladás növelése, vagy egyes Adalat termékek átmeneti kivonása az angol piacról. Végül 1992-ben – miután a jelentések bebizonyították, hogy a párhuzamos import folyamatosan nő – kidolgoztak egy többfázisú eljárást, melynek elemei az alábbiak voltak:

- nyilvánvalóvá tenni a nagykereskedők számára, hogy a közvetlen kiszolgálás növelése a párhuzamos kereskedelemre adott válasz;
- esetleges együttműködés regionális nagykereskedőkkel;
- részesedés szerzése a nemzeti nagykereskedőkben.

A Bayer mellett, hogy a párhuzamos importtal kapcsolatos valamennyi levelet, adatot, információt a Leverkuseni központban összesített, más forrásokból is igyekezett minél több információt szerezni, ezért külső szakértőket bízott meg a párhuzamos importtal kapcsolatos kutatások, felmérések végzésére, továbbá rendszeresen kapott információkat a Párhuzamos Import Figyelő²⁵ szolgálatától, ami által figyelemmel tudta kísérni a hazai piacokon történő eladásokat is.

Ez a központosított rendszer tette lehetővé a Bayer francia leányvállalata, a Bayer Pharma SA (a továbbiakban: Bayer France) igazgatója számára, hogy folyamatosan tájékozódjon a vele kapcsolatban álló vásárlók nevééről és az általuk rendelt mennyiségekről, kiemelve az Adalat megrendeléseket. Számos dokumentum bizonyította, hogy a Bayer France bizonyos nagykereskedők kiszolgálásával felhagyott, illetve korlátozta kiszolgálásukat az Adalat vonatkozásában. A Bayer mindezt azzal indokolta, hogy kifogyott a készletekből, mert gyártását az előző évi megrendelések alapján ütemezi. Azonban ha ez valóban így lett volna, akkor a Bayer France nem lett volna képes lépést tartani a megnövekedett rendelésekkel 1991 elején.

A nagykereskedők két lépésben reagáltak a szállítások csökkentésére. Miután hiába vártak rendeléseik kielégítésére, és a telefonon történt konzultáció is sikertelen volt, először azt javasolták, hogy előre megadják jövőbeni igényeiket, és így a Bayer France képes lesz a megfelelő mennyiséget legyártani. Ezekre a megkeresésekre azonban a Bayer France nem válaszolt.

²⁴ Az Európai Bizottságnak 1996. január 10-én hozott 1996/478/EK határozata az EK Sz 85. cikkével kapcsolatos eljárásban [Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 201, 1. o.]

²⁵ Parallel Import Monitor.

A nagykereskedők ezután kerülő úton próbálták a szükséges nagyobb mennyiséghez jutni, így felhagytak az exportra szánt rendelésekkel és megnövelték a francia piacra szánt rendeléseiket most már a célállomás megjelölése nélkül. A Bayer France a hazai igények 10%-os növekedését elfogadhatónak tartotta, ezért ezt kihasználva a nagykereskedők valamennyi helyi ügynökségük bevonásával, illetve más kereskedőkkel kötött szerződések alapján „leosztották” rendeléseiket. A cél az volt, hogy elhitessék a Bayer France-szal, hogy a hazai kereslet megnövekedett és a rendelések szétszórása révén megszerzett többletet akarták exportálni. A nagykereskedők azonban így is csak kis mennyiségű többletkészlethez jutottak, ráadásul az ügynökségek közötti szállítás, a termékkezelés, a koordinálás jelentős többletköltségeket jelentettek. A vásárlói igényeknek pedig továbbra sem tudtak eleget tenni, azok egy része elállt a további vásárlástól, és a legjelentősebb felvevőpiac, az Egyesült Királyságból érkező kereslet elapadt. Mindez jelentős forgalomcsökkenést eredményezett a nagykereskedőknél.

Hasonlóan alakult a helyzet Spanyolországban is, ahol a Bayer spanyol leányvállalata, a Química Farmacéutica Bayer SA (a továbbiakban: Bayer Spain) leállította azon nagykereskedők kiszolgálását, akik számára nyilvánvaló volt, hogy a cél a párhuzamos export megakadályozása. A négy piacvezető nagykereskedő (Comercial Genové, Galenica, Hefame, Cofares) eleinte úgy próbálta kijátszani a korlátozást, hogy megállapodást kötöttek kisebb nagykereskedőkkel és gyógyszerárakkal, hogy az általuk beszerzett Adalat egy részét adják tovább nekik exportcélokra. Ez rövid ideig működött is, mert kezdetben a Bayer Spain ellenőrzése nem terjedt ki a kis, helyi piacokon működő kereskedőkre. Azonban a Bayer Spain hamarosan felfigyelt a kisebb nagykereskedőktől érkező megnövekedett rendelésekre, és ezek kiszolgálását is leszorította a helyi piacon jelentkező igények kielégítéséhez elegendő mennyiségre.

3.2. A Bizottság megítélése a Bayer magatartásával kapcsolatban

A Bizottság a vizsgálata során két dologból következtetett az exporttilalom létrejöttére:²⁶

– az exportot folytató nagykereskedők figyelését, kiszűrését szolgáló rendszer Bayer általi működtetéséből és

– az exportőr nagykereskedők részére szállított mennyiség folyamatos csökkentéséből.

A Bizottság birtokában voltak ugyanakkor olyan dokumentumok, amelyek a rendelt termékmennyiségeket tartalmazták hónapokra és nagykereskedőkre lebontva, összevetve azokat az előző évi adatokkal, és kiemelve azokat, akiknél jelentős növekedés következett be. Számos irat bizonyította ugyanakkor, hogy a Bayer tudatosan tartott vissza szállítmányokat, mely korlátozások összefüggésben voltak a párhuzamos exporttal. A Bayer France és a Bayer Spain a korlátozás mértékét ugyanakkor egyértelműen a nagykereskedők exporttilalomra adott reagálásától tette függővé, amennyiben ugyanis a nagykereskedő megsértette az exporttilalmat, az automatikusan a szállítások további korlátozását eredményezte.

Az exporttilalom jellegének vizsgálatakor a Bizottság a fentebb részletezett Sandoz-ügyből²⁷ indult ki, amelyben megállapította, hogy az exporttilalom integráns részét képezi a vásárlókkal folyamatosan fenntartott kereskedelmi kapcsolatnak, ami a 85. (jelenleg 81.) cikk szerinti megállapodásnak tekinthető. Ezt a Sandoz által a vásárlóival kapcsolatban alkalmazott szokásos kereskedelmi eljárások konkretizálták. A Bizottság megítélése szerint a Bayer leányvállalatok és nagykereskedő vásárlói közötti, mindkét

²⁶ Lj. 24., 199. bekezdés

²⁷ C-277/87 sz. ügy, Sandoz PF kontra Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1990., I-45. o.]

fél által teljesen ismert és elfogadott szokásos kereskedelmi eljárások azt bizonyították, hogy egy általános megállapodás szabályozta az egyedi rendelkezéseket. Ilyen kialakult kereskedelmi gyakorlat például a telefonon vagy e-mailen történő rendelés, a rövid határidőn belüli teljesítés, illetve a szállítások feltételeinek feltüntetése a számlákon. A Bayer az exporttilalmat is ezek közé a kereskedelmi kapcsolatban érvényesülő szokásos eljárások közé iktatta be. Ezt támasztotta alá, hogy:

- a korlátozás a kereskedelmi kapcsolat leglényegesebb elemén, vagyis a megrendelt mennyiség figyelemmel kísérésén alapult;
- a tilalom valamennyi eladási tranzakció esetén szisztematikusan alkalmazásra került;
- a nagykereskedők látszólag ezt a tilalmat is elfogadták, csakúgy, mint a többi íratlan szabályt vagy gyakorlatot.

A nagykereskedők magatartása ugyanakkor egyértelműen azt mutatta, hogy kezdetől tisztában voltak a Bayer tényleges céljával a párhuzamos export tekintetében. Ezt bizonyítja, hogy hamarosan felhagytak a hazai igényeket kielégítő mennyiség fölötti szállítmányok rendelésével, és első lépésként felajánlották, hogy rendeléseiket előre megtervezik, így a Bayer is fel tud készülni a nagyobb rendelések kielégítésére. A Bayer erre nem reagált, és a nagykereskedők, levonva a megfelelő következtetéseket, más módszerekkel próbálták kijátszani a Bayert, elsősorban az exportra szánt rendelések szétosztásával az ügynökségeik között. Igyekeztek a rendeléseket úgy feltüntetni, mint amelyek a hazai kereslet kielégítésére szolgálnak. Miután a Bayer keresztültatott a trükkön, a nagykereskedők kénytelenek voltak betartani az általa meghatározott mennyiségi kvótákat, és azokat próbálták a maximumra feltornázní. Tekintettel arra, hogy a nagykereskedők tisztában voltak a Bayer párhuzamos export kiküszöbölésére irányuló céljával és alkalmazkodtak hozzá, ezért a Bizottság véleménye szerint az exporttilalom a felek közötti szokásos kereskedelmi kapcsolat részévé vált és a 85. (jelenleg 81.) cikk (1) bekezdése szerinti megállapodásnak minősült. Az exporttilalmat rögzítő megállapodások célja a nagykereskedők szerződési szabadságának korlátozása az egyesült királyságbeli kereslet kiszolgálása terén, amely piacot így megvédett a Bayer a más tagállamokból származó Adalat termékek versenyével szemben, mely révén – a Bizottság álláspontja szerint – izolálta egymástól a nemzeti piacokat.²⁸ Ez a Bizottság szerint a közös piac mesterséges felosztását és az egységes piac létrehozásának megakadályozását eredményezte.

A Bizottság álláspontja szerint a folyamatos üzleti kapcsolat részeként a Bayer France, illetve a Bayer Spain és nagykereskedők közötti azon megállapodás, amely megtiltotta az Adalat termékek más tagállamokba történő exportálását, sértette a Szerződés 85. (jelenleg 81.) cikkének (1) bekezdését. A Bizottság ugyanakkor a Bayer anyavállalatra szabott ki bírságot, mert a jogsértésben közvetlenül részt vevő Bayer Spain és Bayer France annak 100%-os leányvállalatai voltak, és tudott leányvállalatai tevékenységéről.

3.3. Az EFB ítélete²⁹

A Bayer 1996. március 22-én jogorvoslati kérelmet nyújtott az EFB-hez, melyben kérte a határozat megsemmisítését, a bírság eltörlését vagy az összeg csökkentését. A Bayer az EKSz. Szerződés 185. (jelenleg 242.) cikke alapján külön íratban kérte a bizottsági határozat 2. cikke végrehajtásának felfüggesztését, amelyet az EFB elnöke vég-

²⁸ Lj. 24., 109. bekezdés.

²⁹ T-41/96. sz. ügy, Bayer AG kontra Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 2000., II-03383. o.]

zésében³⁰ megadott.³¹ Az EFB elnöke szerint a felek közös szándéka a 85. (jelenleg 81.) cikk szerinti megállapodásnak minősülhet annak formális kifejezése nélkül is.³² Véleménye szerint a Bayer által működtetett figyelőrendszer részét képezte a felek közötti folyamatos üzleti kapcsolatnak, azonban az – álláspontja szerint – nem tartalmazott kifejezett exporttilalmat.

Az EFB először a 85. (jelenleg 81.) cikk alkalmazásához szükséges feltételek teljesülését vizsgálta, és kimondta, hogy az esetjog³³ alapján egyértelmű, hogy a gyártó egyoldalúan megvalósított magatartására nem alkalmazható a 85. (jelenleg 81.) cikk (1) bekezdésének tilalma. Álláspontja szerint a 85. (jelenleg 81.) cikk szerinti megállapodás fogalmának központi eleme a legalább két fél egyező akaratának léte, bármilyen formában is kerül kifejeződésre, amennyiben a felek valós szándékát tükrözi.³⁴ Az EFB ennek alapján arra a következtetésre jutott, hogy nem bizonyított a nagykereskedők hallgatólagos beleegyezése a felperes új üzletpolitikájába, és így a 85. (jelenleg 81.) cikk szerinti megállapodás léte sem.

A Bizottság által hivatkozott Sandoz-ügy az EFB álláspontja szerint ugyanakkor azért nem volt alkalmazható az ügyben, mert annak két lényegi pontja nem teljesült: nem volt formális exporttilalmi-klauzula,³⁵ illetve hiányzott a beleegyezésre utaló viselkedés.³⁶

Az EFB a fentiek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság helytelenül állapította meg az ügy tényeit, és azok jogi értékelésében hibát követett el, amikor megállapítottak tekintette a Bayer és nagykereskedői közötti közös szándék meglétét. Az EFB ennek következtében megsemmisítette a Bizottság határozatát.

³⁰ Az Elsőfokú Bíróság elnökének 1996. június 3-i T-41/96 sz. ügyben hozott végzése [EBHT 1996., II-381. o.]

³¹ Az EFB elnöke végzésében nem kérdőjelezte meg az Európai Bizottság álláspontját a tényekre és a jogi értékelésre vonatkozóan, csupán a Bayer kereskedelmi érdekeinek védelméhez és az exportőrök párhuzamos kereskedelem növeléséhez fűződő jogát mérlegelte, és végül úgy ítélte meg, hogy a felperes – jelen esetben a Bayer – azon érdeke, hogy megőrizze szerződési szabadságát, jelentősebb, mint a nagykereskedőknek az export növeléséhez, illetve a fogyasztóknak az ár csökkenéséhez fűződő érdeke. Az EFB elnöke szerint az európai bizottsági határozat azonnali végrehajtása ugyanis megfosztotta volna a felperest attól a lehetőségtől, hogy üzletpolitikájának döntő elemeit önállóan határozza meg, ami komoly bizonytalanságot eredményezett volna. Álláspontja szerint ez a helyzet feltehetően komoly károkat okozott volna a felperesnek a gyógyszerészeti iparágban.

³² Lj. 30., 54. bekezdés.

³³ 107/82. sz. ügy AEG kontra Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1983., 3151. o.], 25/84. és 26/84. sz. ügyek Ford és Ford Europe kontra Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1985, 2725. o.]

³⁴ Lj. 29., 69. bekezdés.

³⁵ Az exporttilalmat illetően az EFB megvizsgálta a Bayer dokumentumait és nem talált utalást arra, hogy szándékában állt volna az export tiltása vagy az egyes nagykereskedők által valójában exportált mennyiségek megfigyelése, illetve számontartása. Az EFB szerint az Európai Bizottság nem bizonyította megfelelően, hogy az érintett spanyol és francia Bayer leányvállalatok exporttilalmat alkalmaztak nagykereskedőkkel szemben, vagy hogy a Bayer a termékek célállomását figyelő rendszert vezetett be, vagy hogy szankcióval fenyegette az exportőr nagykereskedőket, vagy hogy szállításait az állítólagos exporttilalommal kapcsolatos feltételhez kötötte.

³⁶ A nagykereskedők magatartását vizsgálva az EFB megállapította, hogy az Európai Bizottság nem tudta megalapozottan bizonyítani, hogy a nagykereskedők a felperes párhuzamos import korlátozására irányuló üzletpolitikájához alkalmazkodtak volna. Az EFB elutasította az Európai Bizottság azon érvét, hogy a nagykereskedők azért csökkentették rendeléseiket, mert meg akartak felelni a Bayer szándékának, ugyanis - véleménye szerint - az Európai Bizottság nem tudta bizonyítani, hogy a felperes kérte volna vagy tárgyalt volna a nagykereskedőkkel az exporttal kapcsolatos magatartásukról, vagy hogy szankcióval fenyegette volna őket. Az EFB szerint a nagykereskedők továbbra is megpróbálták nagyobb mennyiségű, exportra szánt Adalat terméket beszerezni különböző módszerekkel, ami az Európai Bizottság álláspontjával ellentétben arra bizonyították, hogy folytatni akarták a párhuzamos kereskedelmet. A dokumentumok az EFB szerint azt támasztották alá, hogy a nagykereskedők nemhogy alkalmazkodtak a Bayer új üzletpolitikájához, hanem inkább megpróbálták azt megkerülni, kijátszani és fenntartani az exportot.

Az EFB 2001-es az Adalat-ügyben hozott ítéletét követően a legtöbb gyártó szállítási kvótarendszert vezetett be azzal a céllal, hogy csökkentsék a gyógyszererek párhuzamos kereskedelmét. A Bizottság tucatnyi egyedi mentesítés iránti kérelmet kapott a legnagyobb K+F alapú gyógyszergyártóktól, illetve ezekkel egyidejűleg rengeteg panasz is érkezett. A panaszosok olyan nagykereskedők, akik a hazai és az exportértékesítésben egyaránt érdekelték, tisztán exporttevékenységet folytatnak, valamint az őket tömörítő szövetségek. A Bizottság átmenetileg felfüggesztette ezen panaszok elbírálását mindaddig, amíg az EFB Adalat-ügyben hozott ítéletét felül nem vizsgálja az EKB, és jogerős ítélet nem születik. 2004 januárjában végül az EKB pontot tett az ügy végére és megerősítette az EFB ítéletét.³⁷

3.4. Az EFB ítéletének utóélete és a Syfait-ügy³⁸

Tekintettel az Adalat-ügyben hozott végkövetkeztetésre – miszerint a Bayerhez hasonló magatartások nem minősülnek megállapodásnak az EKSz. 81. cikke értelmében –, csak egy lehetősége maradt a gyógyszergyárak szállítási kvótarendszerei ellen küzdő piaci szereplőknek: megpróbálni az EKSz 82. cikke alapján megtámadni a kvótarendszereket.

Ez azonban közel sem ígérkezett olyan egyértelmű útnak, mint a megállapodás oldaláról megközelíteni a problémakört.

A visszaélés fogalmával kapcsolatban legutóbb a görög versenyhatóság kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást az EKB-nál a Syfait-ügyben.

A GlaxoSmithKline (a továbbiakban: GSK) gyógyszeripari vállalkozás számos terméket – köztük Imigrant (migrén elleni gyógyszer), Lamictal (epilepszia elleni gyógyszer) és a Severentet (asztma kezelésére szolgáló gyógyszer) – forgalmazott görög leányvállalatán, a Glaxosmithkline Aeve-n keresztül a kereszosok, a görög gyógyszerész-szervezetek és a görög gyógyszer-nagykereskedők részére. 2000 novemberéig a GSK a panaszosok által leadott teljes rendelésállományt teljesítette, a megrendelt termékek nagy része ezt követően más tagállamokba került exportálásra, ahol az árak jóval magasabbak voltak. Egyfajta ellenintézkedésként a GSK 2000. november elejétől kezdődően nem teljesítette a nagykereskedők rendeléseit és kijelentette, hogy közvetlenül a kórházaknak és a gyógyszer-táraknak fog szállítani. Arra hivatkozott, hogy a termékek nagykereskedők általi exportja következtében a görög piacon jelentős hiány keletkezett.

Erre válaszul a nagykereskedők panaszt nyújtottak be a görög versenybizottságnál a GSK ellen, melynek 2001 augusztusában hozott ideiglenes intézkedéseit követően a GSK teljesítette a nagykereskedők rendeléseit, de kizárólag akkora mennyiséget szállított, amely elegendő volt a görög piac keresletének teljesítésére, de már nem volt elegendő a nagykereskedők által leadott nagyobb mennyiségű rendelések teljesítésére.

Mivel a GSK domináns piaci pozíciót szerzett legalább a Lamictal gyógyszer előállításában, ezért a görög versenybizottság (Epitropi Antagonismou) előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett az EKB elé arra vonatkozóan, hogy egy erőfölényben lévő gyógyszeripari vállalkozás megtagadhatja-e, illetve milyen esetben tagadhatja meg a nagykereskedők által leadott teljes rendelés teljesítését a termékei vonatkozásában folyó párhuzamos kereskedelem korlátozása érdekében.

³⁷ C-2/01. P és C-3/01. P sz. egyesített ügyek, Bundesverband der Arzneimittel-Importeure és Európai Közösségek Bizottsága kontra Bayer AG.

³⁸ C-53/03. sz. ügy, Synetairismos Farmakopoion Aitolias & Akarnanias (Syfait) és társai kontra GlaxoSmithKline AEVE [EBHT 2003., C 101.o.].

Jacobs Főügyész a Syfait-ügyben kifejtett véleményében³⁹ az EKB BP-ügyben⁴⁰ hozott ítélete alapján arra a következtetésre jutott, hogy létezhetnek olyan körülmények, amelyek objektív igazolásul szolgálhatnak az erőfölényben lévő vállalkozások szállításának megtagadására a speciális közgazdasági és szabályozási kontextusoknak köszönhetően még abban az esetben is, ha a vállalkozások szándéka a párhuzamos kereskedelem korlátozására irányul.⁴¹ Az objektív indokok között Jacobs Főügyész elsődlegesen a következőket említette:

– A gyógyszeripari vállalatok magatartása az állami szabályozás által kirótt szállítási kvótarendszerek aránytalan terheinek kiküszöbölésére irányul. A Főügyész álláspontja szerint mindez kétségbe vonja annak ésszerűségét és arányosságát is, hogy ezektől a vállalkozásoktól megköveteljük azt, hogy az alacsony árszintű tagállamokban az exportálni kívánó nagykereskedők részére szállítsanak;

– A teljes szolgáltatási kötelezettség csökkentené a gyártók innovációra való hajlandóságát, késleltetné a termékek bevezetését vagy növelné az árakat az alacsony árszínvonalú piacokon;

– Az a tény, hogy a tagállamok területükön radikálisan eltérő árszintet állapítottak meg a gyógyszeripari vállalkozások számára és a gyógyszeripari termékek fő vásárlói maguk a tagállamok, kétségbe vonja azt az állítást, hogy a párhuzamos kereskedelem előnyeit a termékek vásárlói élvezik.

A Főügyész ugyanakkor hozzátette, hogy a gyógyszeripari termékek forgalmazásának szabályozása Európában egy nemzeti szinten elkülönülő rendszeren alapul annak biztosítása érdekében, hogy mindegyik nemzeti piacon megfelelő kínálat legyen elérhető, és amely rendszer mind a gyógyszergyártókra, mind a nagykereskedőkre a vonatkozó közösségi jogi szabályozás által kifejezetten megerősített kötelezettségeket ró. A Főügyész szerint a párhuzamos kereskedelemmel foglalkozók tevékenysége keresztbévágja a fenti rendszert, és azzal a kockázattal jár, hogy destabilizálja mind az importáló, mind az exportáló tagállamban a gyógyszergyártók és nagykereskedők által a nemzeti és közösségi jog alapján fennálló közszolgálati kötelezettségük teljesítése érdekében létrehozott rendszert.

A fenti tényezőket figyelembe véve a Főügyész úgy vélte, hogy a kínálat erőfölényben lévő vállalkozás általi, a párhuzamos kereskedelem megszorítása érdekében történő korlátozása bizonyos körülmények között igazolhatóan tekinthető magatartás, mint a vállalkozás üzleti érdekeinek védelmében tett ésszerű és arányos lépés.

Véleménye szerint az ilyen korlátozás ugyanis nem a vállalkozás által létrehozott árkülönbségeket védi, és közvetlenül nem korlátozza a kereskedelmet, amelyet sokkal inkább akadályoz a tagállamok által előírt közszolgálati kötelezettség. Álláspontja szerint a gyógyszergyártók teljesítési kötelezettsége – figyelemmel a gyógyszeripar közgazdasági sajátosságaira – nem szolgálná feltétlenül az áruk szabad mozgását, illetve a versenyt, továbbá esetlegesen csökkentené a gyógyszergyártók innovációs hajlandóságát.

Az EKB döntését⁴² a Főügyészi véleményt követően igen nagy várakozások övezték, azonban érdemben nem foglalt állást a kérdésben, mivel – álláspontja szerint – a görög versenyhatóság nem minősült az EKSz előzetes döntéshozatal iránti kérelmek benyújtásáról rendelkező 234. cikke értelmében „bírósnak”. A felvetődött kérdések megoldására tehát továbbra sincs közösségi precedens.

³⁹ Jacobs Főügyész 2004. október 28-i indítványa a C-53/03. sz. ügyben, Synetairismos Farmakopioion Aitolias & Akarnanias (Syfait) és társai kontra GlaxoSmithKline AEVE.

⁴⁰ A 77/77. sz. ügy, Benzine en Petroleum Handelsmaatschappij BV és társai kontra Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1978., 1513. o.].

⁴¹ Lj. 39., 67. bekezdés.

⁴² C-53/03. sz. ügy, Synetairismos Farmakopioion Aitolias & Akarnanias (Syfait) és társai kontra GlaxoSmithKline plc és GlaxoSmithKline AEVE [EBHT 2005., 0. o.].

Jóllehet az EKB az ügy érdemére vonatkozóan nem hozott döntést a Syfait-ügyben, Jacobs Főügyész véleménye támpontot jelenthet mind a Bizottságnak, mind pedig a gyógyszergyáraknak és a párhuzamos kereskedelemmel foglalkozó nagykereskedőknek a tekintetben, hogy mennyire alkalmazható az EK Sz. 82. cikke a párhuzamos kereskedelem korlátozása érdekében alkalmazott eladási kvótákra.

Jacobs főügyész véleménye szerint tehát az a tény, hogy egy gyógyszergyártó nem elégti ki teljes mértékben a nagykereskedők rendelkezéseit, nem jelenti automatikusan azt, hogy visszaél erőfölényes helyzetével.

Ami még talán e következtetésnél is meglepőbb, hogy a főügyész a párhuzamos kereskedelem végső fogyasztókra, illetve a tagállamokra – mint a termékek fő vásárlóira – gyakorolt előnyeit illetően kifejtette, hogy az európai gyógyszerpiac sajátosságai kételyt ébresztenek az előnyökkel kapcsolatban. Véleménye szerint ugyanis a gyógyszeripari termékek párhuzamos kereskedelme nem eredményez szükségszerűen sem az adott termék fogyasztói, sem a kérdéses termékeket ténylegesen megvásároló szociális biztonsági rendszerek számára érzékelhető árversenyt. Számos tagállamban ugyanis a felírt gyógyszerek végső fogyasztói csupán átalány-hozzájárulást fizetnek az árhoz, aminek fennmaradó része a szociális biztonsági rendszert terheli. Ezekben az államokban tehát a párhuzamos kereskedelem nem jár előnnyel a fenti módon forgalmazott gyógyszerkészítmények végső fogyasztói számára. Bizonyos tagállamokban ugyanakkor a gyógyszerárak jogosultak a forgalmazott termékekért a kérdéses tagállamban az első teljesítésnél irányadó árat megkapni, aminek következtében a párhuzamos kereskedelem következményeként előálló árkülönbség teljes egészében a forgalmazási láncban résztvevők nyereségét képezi.

Ezt a szemlélet tükrözi az EFB 2006. szeptember 27-én a Glaxo-ügyben hozott ítélete⁴³ is, ahol az EFB – figyelembe véve a gyógyszeripari ágazat sajátosságait – úgy vélte, hogy a Bizottság fő következtetése téves volt a GW általános értékesítési feltételeinek megítélésével kapcsolatban. Az EFB álláspontja szerint az ítélezési gyakorlat ugyanis megköveteli, hogy a Bizottság a megállapodásokat azok jogi és gazdasági összefüggéseinek figyelembevételével vizsgálja meg. Az EFB itt a megállapodások gazdasági összefüggéseinek vizsgálatánál megállapította, hogy a gyógyszerek nemzeti betegbiztosítási rendszerek által megtérített árát – a többi gazdasági ágazattól eltérően – nem a kereslet-kínálat változása alakítja szabadon, hanem a tagállamok állapítják meg vagy ellenőrzik. Emiatt az EFB szerint nem lehet azt vélelmezni, hogy a párhuzamos kereskedelem az ársökkenés, és így a végső fogyasztók jólétének növelése irányában hat, ahogyan az e különleges szabályozás hiányában lenne.

A gyógyszerpiac speciális jellegének ezen deklarálása végleg felboríthatja a Bizottság tradicionális megközelítését is, amely mindig is védte a párhuzamos kereskedelmet a gyógyszeriparban. Ugyanakkor el kell mondani, hogy sem a főügyész, sem pedig az EFB fentebb részletezett gondolatmenete nem tekinthető teljesen forradalmi, új keletű dolognak. A Bizottság már az 1998-as közleményében⁴⁴ elismerte, hogy „amennyiben a párhuzamos kereskedelem nem alapul árdinamizmuson, akkor hatékonytalan állapothoz vezet, mivel a pénzügyi előny nagy részét a párhuzamos kereskedelemben érintett vállalkozás és nem az egészségügyi rendszer vagy a beteg élvezzi”.⁴⁵ Ez az ellentmondás a

⁴³ Lj. 23.

⁴⁴ Lj. 8.

⁴⁵ Ibid 4. o.

gyógyszerpiac és a párhuzamos kereskedelem megítélését illetően nagyban tükrözi a Bizottságon belüli korántsem egységes szemléletet is.

Álláspontom szerint a legmegnyugtatóbb módon úgy lehetne rendezni a problémát, ha csak a párhuzamos kereskedelem korlátozására irányuló szándéokra helyeznénk a jövőben a hangsúlyt annak megítélésekor, hogy az erőfölényben lévő vállalkozás magatartása visszaélésnek minősül-e vagy sem.

Amennyiben a fenti magatartás ugyanis csupán arra irányul, hogy az erőfölényben lévő vállalkozás kiszorítsa az importáló állam piacáról a versenytársát és fő célja a piac felosztása, akkor az – véleményem szerint – visszaélésszerűnek tekinthető.

Abban az esetben viszont, amikor a piac felosztása nem az elsődleges célja, hanem – a piac sajátosságait figyelembe véve – sokkal inkább az elkerülhetetlen következménye a gyógyszerállalat arra tett kísérletének, hogy megvédje az – általa jogosnak vélt – kereskedelmi érdekeit, akkor már vizsgálhatóak a fentebb említett objektív indokok, amelyek igazolásul szolgálhatnak az erőfölényben lévő vállalkozások szállításának megtagadására.

Mindez összességében ugyanakkor azt is jelentené, hogy a gyógyszergyárak szállítási kvótarendszerei sem az EKSz. 81., sem pedig annak 82. cikkét nem sértenék.

ÚJ KÖNYVEK

Olivier Torrès: Borháború

Alinea Kiadó, 2006

A menedzsment professzor Torrès műve igen sok és sokféle ágazó tanulással szolgáló, borotvaéles esettanulmányt tár elénk. Maga a történet egy határokon átnyúló bortermelési együttműködés létrehozásának kudarcáról szól, amelyen igen nagy elszántsággal dolgozott egy, a borszakmában már nagynevű amerikai cég, és amely gazdasági fellendülést hozhatott volna egy kis francia falunak, Aniane-nak, a tanulásaival és modellértékével pedig szélesebb léptékben is Dél-Franciaországnak – a helyiek azonban megbuktatták. Torrès műve azonban ennél sokkal többet mond, és ezzel mindenki számára kínál igen fontos tanulságokat, akit érint vagy érdekel a mai, globalizálódó, ugyanakkor sok helyi konfliktusban is bukdácsoló világunk. Olvasatai közül itt azt emeljük ki, hogy volt egy nagy ívű kezdeményezés, amely sok jót eredményezhetett volna sokaknak, és legfeljebb azoknak lehetett volna hátrányos, akik ragaszkodnak haszontalanná vált termelési struktúrájukhoz, ám ellenzői mégis képesek voltak megbuktatni, lényegében pusztán azzal, hogy elhitették a helyi szavazókkal, az amerikaiak ügyis megszegnék vagy kijátszánák az ő érdekeiket szolgáló szerződéses garanciákat. A történet e tekintetben azért különösen érdekes, mert annak az átfogó és kérlelhetetlenül előretörő átrendeződési folyamatnak a lehetőségei és visszaságai tükröződnek benne, amelyet globalizációnak hívunk.

Előhang #1: Szegény Marx Károly! Micsoda témát veszített azzal, hogy meghalt, mielőtt megismerhette volna a globalizációt!

Előhang #2: Minden jó üzletember tudja: bármely szerződés a gyakorlatban csupán annyit ér az érdekelt félnek, amennyit szükség esetén ténylegesen érvényesíteni tud az abban szerzett jogai-ból, amennyire ténylegesen is be tudja tartatni a másik féllel annak vele szemben vállalt kötelezettségeit. A két fél között megkötött szerződésnek többféle szerepe is van. Az egyik az együttműködési szándékuk formális kifejezése a szerződés tárgyköre keretei között. Az együttműködésük létrehozása és/vagy fenntartása érdekében kölcsönösen vállalják, hogy a szerződésben meghatározott módon és mértékben tiszteletben tartják a másik fél érdekeit, szolgáltatásokat teljesítenek egymás számára, esetleg beleértve ez utóbbiba bizonyos együttes cselekvéseket, fellépéseket is. Mindezzel már előttünk áll a szerződés második szerepe is: az egymás közötti esetleges viták esetére mércéül szolgálni arra, hogy a felek egymással szemben milyen jogokat szereztek és milyen kötelezettségeket vállaltak a szerződés keretében, és ezzel 'lemérhetővé', de legalábbis megítélhetővé tenni, hogy megszegte-e valamelyikük a köztük kötött megállapodást. A szerződésük végső eszközként is szolgál a felek számára annyiban, hogyha annak teljesítése körül olyan vita támad közöttük, amelyet nem tudnak elsimítani, és ezért /választott/ bírósághoz fordulnak, akkor a szerződés szolgáltatson a bírónak hiteles információt arról, hogy miben is állapotok meg. Pragmatikusra fordítva, ebben a vonatkozásban a szerződés mindegyik fél számára annyit ér, amennyire vita esetén a bíró az ő igazát olvassa ki belőle, az ő javára ítél.

A józan /üzlet/embernek tehát azt is mérlegelnie kell, ténylegesen milyen lehetőségei vannak a másíknak arra, hogy megszegje a szerződésüket, és milyen ereje ahhoz, hogy ezt a számára kedvező eredménnyel megússza. Tehát nem feltétlenül „büntetlenül”, de legfeljebb olyan büntetéssel, amely jóval kevesebbe kerül neki, mint amit a szerződés megszegésével nyert.

A szerződéses viszony alapvető és elháríthatatlan problémája minden érdekelt számára, hogy sohasem ismerheti meg bizonyossággal a másik fél valódi szándékait, ezért meg azt sem tudhatja,

valóban be akarja-e azt tani a szerződésben vállalt kötelezettségeit. Még kevésbé tudhatja, hogy az együttműködés előrehaladtával nem keletkeznek-e olyan új helyzetek, körülmények, amelyek érdemessé teszik a másik számára a szerződés megsértését, s ekkor az mit fog tenni. Az emberek tehát kapaszkodókat keresnek, hasonló ügyletek tényeit, tapasztalatait, minden lehető információt a partnerről, és olyan háttér-információkat, amelyek segítenek felbecsülni, mit várhatnak a másiktól. Az amerikai borcég – a Mondavi – betelepítésének fő ellenzői erre játszottak rá mesterien. Aniane polgárait azzal állították szembe a Mondavi projekttel, hogy – a globalizáció tapasztalatai szerint – a Mondavi ügyis csak kihasználná őket, kijátszaná a helyi partnereit, és nem tartaná be azokat a kötelezettségeit, amelyek fejében engedélyezték neki a betelepülést.

Minden magánjogi szerződés végső erejét a jogrend adja, amelynek alapján az abban foglaltak betartása kikényszeríthető. Lentebb majd bemutatjuk, hogy Torrès a történeteket az eltérő kultúrák ütközéseiként is értékeli. Ennek részeként vázolja, hogy a franciák és az amerikaiak igen eltérően kezelik a törvényes kötöttségeket. Amint mondja, „az amerikai kötelező érvényűnek tartja magára nézve a törvényt még akkor is, ha az hátrányos a számára. A megkötöttségeket elviselhetetlennek tartó francia rettenthetetlenül tiltakozik a törvény alkalmazása ellen, ha az hátrányos neki, vagy a csoportnak, ahová tartozik. Az Egyesült Államokban azért hoznak törvényeket, hogy alkalmazzák őket; ez mindig meglepi a franciákat. Franciaországban a törvény csak a másoknak szóló lehető legjobb gesztikulálás.” Torrès ugyan nem fejt ki, de ennyiből is jól érthető, hogy ilyen gondolkodásmód mellett mindazzal, amit a helybéliek a globalizáció erejével érkező „idegenekről” tudtak vagy tudni véltek, milyen könnyű lehetett felkelteni a gyanakvást a Mondavi vállalásainak valódi értékét illetően.

Az esettanulmány jelentős részben a képviselői demokrácia színéről és visszajáról is szól, arról, hogyan teljesítik be „a nép szava Isten szava” szép törvényét azok, akik megszerezték a jogosítványt, hogy a nép akarát kifejezzék, hogyan befolyásolják/manipulálják ehhez az istenadta népet, és valójában kiknek az érdekeit juttatják érvényre a demokrácia adta hatalmuknál fogva – mert mindenkiét soha, sehol nem lehet. Itt is látjuk: ugyanez érvényes a különféle érdekvédelmi szerveződésekre is, hiszen azok óhatatlanul másokkal szemben védik valakik érdekeit. Igazság pedig ebben a tekintetben nem létezik, hiszen soha, semmi nem tud egyformán üdvös lenni mindenki számára. Ezért kétséges, van-e jogunk elítélni a francia parasztot, e történet egyik főszereplőjét, amiért agresszívan ragaszkodik a támogatásokhoz, amelyeket szerzett jogának tart, és harcosan elutasít, elutál mindent, ami azt veszélybe sodorhatná. E támogatási rendszer abszurditása világosan kitűnik e történetből, és ne feledjük: az Európai Uniónak is egyik legfőbb gazdasági problémája, növekedés- és felzárkózástámogatási stratégiájának akadálya a hatalmas rész, amelyet az agrárgazdasági támogatások a költségvetéséből lekötnek, azok viszont politikai okokból szinte érinthetetlenek.

Egy óvatosságra intő szó: az esettanulmány azt mutatja be, hogyan hiúsul meg egy méreteiben nem nagy, de a maga szakmájában már világhírű, dinamikusan terjeszkedő, és a terjeszkedését külföldi együttműködések építésére alapozó Mondavi kísérlete, hogy megvesse a lábát egy francia borvidéken, és a helyiekkel együttműködve különleges bort termeljen. Legfőbb ellenfele ebben, a helyi ellenállás egyik fő életrehívója és mindvégig élharcosa, egy kommunista, aki e harc keretében – révén? – szerzi meg a régóta áhított polgármesteri széket a faluban, ahová a Mondavi betelepülne. Véleményvezéri szerepben a fő harcostársa pedig az, akit a falu legjobb bortermelőjeként tisztelnek, és akinak a Mondavi betelepítése esetén riválisává válhatna a megbecsülésben.

Torrès idézi is az AFP World News kommentárját az amerikaiak kudarcáról: „egy kommunista polgármester Languedoc elhagyására kényszeríti az amerikai boróriást”. Manuel Diaz politikai hovatartozása fontos tényező az ügyben, és olvashatjuk is a nyilatkozatait, miszerint kommunista politikai meggyőződésből igyekszik megakadályozni az „amerikai multi” betelepítését. Más kérdés, hogy világosan kiértőzünk: ez a helyi csatározásokban edződött ember kitűnően felismerte és meg is ragadta a lehetőséget, hogy politikai hadszíntérré változtatva a betelepítés engedélyezésének ügyét, okos demagógiával végre legyőzheti választási vetélytársait. Torrès mintha kissé részrehajló is lenne a bemutatásban: az amerikai cég csupa tisztességes szándék és bölcs megértés a helyiek iránt, Diazt viszont nem kevésbé démonizálja. Óvakodjunk azonban attól, hogy a kommunistákról bennünk itt kialakult kép alapján ítéljük meg az embert, aki a kilencvenes évek Dél-Franciaországában áll ki kommunistaként. A legtöbbünk nem tudja, valójában ő és az övéi milyen szerepet játszottak, mennyi jót vagy rosszat tettek e vidék életében – egyebek közt a globalizáció fenyegetéseivel szemben.

Globalizáció. Az egész történet valójában két dologról szól. Az egyik a kultúrák összecsapása a globalizáció egy méretében aprócska, helyi frontvonalán. Tudjuk, ma a globalizáció nyertesei az erős cégek, amelyek a ledöntött korlátokon átlépve foglalnak maguknak új piacokat, új életteret, alakítanak ki a számukra szükséges munkaerő és termelőeszközök olcsó forrásával szolgáló háterszágokat. Esettanulmányunk felingerelt francia kisemberei számára ők a gyarmatosítók, akik legázolják a tisztes helyi ipart és kultúrát, kihalásra kárkoztatják azokat a helyi specialitásokat, amelyek létalapot adhatnak a helyi termelőknek és tartást az ott élőknek, akik számára a szerződéses kötöttség csak az ő trójai falovuk – és huncut, aki tagadja, hogy nem egy nagy cég valóban ezzel a stratégiával tör a világra.

Torrès elmondásában itt kultúrák szembeszegülését látjuk – igen, a diadalmas Új Világ és a Vén Európa kultúráiét. Mondavi, a maga kultúrája szerint a terjeszkedés általa tervezett módjában olyan lehetőségek megteremtését látja, amelyek a helyiek számára éppen úgy hasznosak, azt a stratégiát, amellyel minden fél nyer. (Hosszabb távon a legjobb üzleti stratégia mindenképpen olyan együttműködések kialakítása, amelyekkel a másik fél is elégedett, mert akkor a saját érdekei, nem pedig a kiszolgáltatottság tartják mellettünk.) A befogadása alapjaként szinte mindenáron törekszik arra, hogy minden helyi igénynek eleget tegyen. Kultúrája szerint a világ mindannyiunké, és igyekezzünk mindannyian minél jobban érezni magunkat benne. A cég vezetője a következőkben összegzi stratégiájuk alapját: „Két dolgot adunk el, imázsunk minőségét és borunk minőségét. Minél jobb a bor minősége, annál jobb lesz a márkaimázsunk minősége, és annál több fogyasztó lesz hajlandó megfizetni a magas árat. Ahhoz, hogy nemzetközi céggé váljunk, elengedhetetlen, hogy a minőségi borokat a világ legjobb szőlőbirtokain fejlesszük ki és termeljük, országok és határok figyelembe vtele nélkül.” Torrès hozzáteszi: Mondaviék a kereskedelmi imázsukat a szaktudásra, a termőhely (ami a jelen esetben Aniane lett volna! OP.) tiszteltben tartására, a szőlőfajtákra és a minőségre alapozzák.

A szembeszegülők kultúrája szerint a világnak az a része az övék, megharcoltak és megdolgoztak érte, és nem adják a betolakodónak, háta mögött a globalizáció baljós árnyékával. A Mondavi kultúrája a folyamatos innováció, amely új, hasznos lehetőségeket teremt. A szembeszegülőké a meglévőhöz való ragaszkodás, ami nem terheli őket a változtatás, újhoz való alkalmazkodás kínjaival, és még – legalább valamelyest – fönn is tartja őket mindaddig, amíg képesek ezt politikai súlyukkal kierőszakolni. Szembeállítva az amerikai innovatív szellemmel, Torrès idézi a francia Kis- és Középvállalkozások Általános Szövetsége elnökét: „Nincs más alternatíva, hogy megőrizzük, amiben hiszünk, csak az, hogy maradjunk egységesek az elvekben és cselekedetekben minden ellen, ami kárt vagy veszélyt okoz a francia KKV-knak és kisiparnak, és az ellen, ahonnan a veszély és ártalom jön.”

A történetet másik arca, hogyan buktatnak meg kisszerű érdekek egy olyan üzleti kezdeményezést, amely felemelkedést hozhatott volna sokaknak egy erősen hanyatló gazdasági szektorban. Jórészt olyanok harcolták ki, ill. szavazták meg a meghiúsulását, akiknek a megvalósulása legfeljebb annyiban ártott volna, hogy szembeötlőbbé teszi a maradiságukat, ill. a sikerével megerősíti a politikai ellenfeleiket. A Mondavi képviselője így beszélt erről tervük visszavonásának bejelentésekor: „Túl sok rajtunk túlmutató személyes és politikai érdek van a játszmában.”

A történetből és az értékelésekből bepillantást kapunk abba is, milyen óriási befolyással – és hatalommal – bír a média még egy kis falu életében is, és bírnak azok, akik mesterien tudják kezelni a médiát. Mondavi igen hasznos kezdeményezéssel jött, és kitűnően ért a kereskedelmi marketinghez. Ellenzői mégis legyőzték a közvélemény befolyásolásával.

Akit pedig érdekel a borkészítés mestersége és művészete, igen sokat megtudhat erről is. És megértheti: ellentétben a közmondással, ma már a legjobb bor is csak akkor lehet sikeres, ha elegendő erős – és persze kegyetlenül költséges – marketingmunkával támogatják a piacon.

Vida Sándor: Az európai bíróság védjegyjogi gyakorlata

1. *Vida Sándor* ismét magas színvonalon megírt, ugyanakkor a gyakorlat számára közvetlenül hasznosítható könyvvel lepte meg az iparjogvédelmi európai jog iránt érdeklődőt, e területtel foglalkozó gyakorlati és az oktatásban dolgozó, valamint a tudományos életben mozgó jogászokat és üzletembereket.¹ A neves szakember áttekinthető szerkezetben, jól tagoltan a következő témakörök köré csoportosítva ad áttekintést az Európai Bíróság (EB) tárgybani gyakorlatáról: hatáskör, megkülönböztethetőség, összetéveszthetőség, jogérvényesítés, az EB ítéleteinek hatása a „régii” tagállamok gyakorlatára. A munkát értékes tárgymutató és rövidítések jegyzéke teszi könnyen használhatóvá (egyébként a szerző terjedelmes tudományos munkásságának védjegyjogi tárgyú jegyzékét függelékben találjuk).

Vida Sándor a magyar – és most már az európai – jogtudomány és jogi gyakorlat védjegyjogának „pápája”: ezt a nehezen vitatható tételt új könyve csak *erősíti*. Az EU-csatlakozás után két évvel ennek a rendkívül fontos területnek – ahol a közösségi jogegységesítésnek is fontos eredményei vannak – átfogó áttekintése, tudományos és gyakorlati szempontból egyaránt igényes bemutatása igen aktuális. A szerzőnek a magyar jogirodalomban – sajnálatos (az európai jogi szakirodalmat kivéve) módon többnyire – szokatlan módszere: jogesetek igényes bemutatása és elemzése, majd ennek kontextusában gyakorlati és elvi tanulságok levonása, a jogeset kommentálása a jogértő, a szakirodalmat olvasó közönség számára mindazonáltal nem ismeretlen. Pl. a Pratt and Whitney kontra Malév-per 1994-ben elvégzett elemzése a magyar jogásztársadalom számára tette ismertté egy magyar bíróság ítéletének a nemzetközi adásvételről szóló Bécsi Egyezményvel kapcsolatos, egyébként nemzetközi elismerést már korábban kiváltó, de itthon visszhangtalanul maradó irányt mutató ítéletét.² Nem véletlen, hogy a jogeset Vida Sándor cikke nyomán bekerült a jogi oktatásba (sőt a Károli Gáspár Református Egyetem jogi karán záróvizsgatétel a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogában).³

2. A munka *első része: a hatáskörrel* kapcsolatos elemzés az EB hatáskörét a nemzeti védjegyügyek és a közösségi védjegyügyekkel kapcsolatos felülvizsgálati hatáskör szempontjából vizsgálja, majd ehhez kapcsolódóan a bizonyítás korlátait elemzi. Ez utóbbival kapcsolatban bemutatja a Nicky/Noki-ügyet, ahol közösségi védjeggyel kapcsolatban mind a hangzás, mind a vizuális megjelenés szempontjából összetéveszthetőség váltotta ki egy védjegytulajdonos versenytárs felszólalását. Mínt hogy a felszólaló francia vállalat volt, viszonyítási alapnak az ítélet a francia közönséget tekintette, ugyanakkor hangsúlyozta az összetéveszthetőség szempontjából történő átfogó mérlegelés szükségességét és azt, hogy az egyes elemek alapján a két védjegy – a bejegyzett és a felszólalóé – azért megkülönböztethető.

A szerző rámutat arra, hogy a felszólalónak a felszólaláskor, azaz az EK Védjegy hivatalának Felszólalási Tanácsánál kellett volna előterjesztenie érveit, és nem az EB-nél, amelynek majd az ügy érdemében újból állást kell foglalnia, vagyis a felszólaló „rossz kaput döngtetett”. Az EB ugyanis ténykérdések, különösen új bizonyítékok vizsgálatára nem köteles. Az EB-nek az eljárás jogszerűségének vizsgálata a feladata, ami a jogbiztonságnak is elemi feltétele – hangsúlyozza a szerző (42. o.).

¹ *Vida Sándor: Az Európai Bíróság védjegyjogi gyakorlata*. Novotni Alapítvány. Miskolc, 2006, 296 o.

² *Vida Sándor: Nemzetközi adásvétel: a MALÉV-per*. Jogtudományi Közlöny, 1994. 452. o.

³ A tananyaghoz l. *Vörös Imre: A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. II. kötet. 12.70. szelvény. Budapest, 2004.

3. Vida Sándor rendszerszemléletű feldolgozása a következő részekben is megmutatkozik: a *megkülönböztethetőség* további 8 alfejezetre oszlik olyan kardinális kérdéseket boncolgatva, mint az átlagos fogyasztó fogalma, a kiskereskedelmi szolgáltatás mibenléte, a leíró jelleg hiánya, a színek oltalomképesége vagy a megkülönböztető képesség. Ebben a körben olyan nagy jelentőségű, elvi döntéseket ismerhetünk meg, mint a Praktiker- vagy a Chiemsee-ügy.

Három altémakörre osztja a szerző az *összetéveszthetőség* bemutatását: az összetéveszthetőség veszélye, az összetéveszthetőség hiánya, valamint a jó hírű védjegy kiterjedt oltalma kerül itt elemzésre.

4. A negyedik témakör: a jogérvényesítés, amelyen belül a bitorlás, a parallel-import, és a jogkimerülés altémái kerülnek terítékre. Ezt a témakört aligha lehet túlbecsülni. A feldolgozott témára a maga egészében jellemző ugyan az, hogy mint cseppben a tenger, mindenütt előbukkan az összeurópai jogi kontextus, az, hogy nem lehet úgy leszűkíteni a védjegy jog taglalását, mint a belső, tagállami jogban. Utóbbinál elegendő legfeljebb a szellemi alkotások jogának kontextusba helyezése (ami persze a polgári jogi vonatokat is többé vagy kevésbé „behozza”). Itt a szerző túlmegy a hagyományos szemléleten: azzal, hogy ezeket az altémaköröket is „behozza”, voltaképpen túlterjeszkedik a tagállami szellemi alkotások jogán, és de facto a belső piac működésének jogi garanciái egyikeként mutatja fel az „európai védjegy jog”-ként aposztrofált jogterületet. Különösen a parallel-import és a jogkimerülés azok az altémák, amelyek pregnánsan mutatják, hogy az európai jogot alkalmazni vagy művelni annak specifikus jogpolitikai célja szem elől tévesztésével nem lehet. Márpedig ez a jogpolitikai cél a *gazdasági unió tekintetében* nem más, mint a *belső piac egységének* fenntartása, működőképességének megőrzése több, különböző jogágból származó jogi garanciák, adott esetben védjegy jogi szabályozás által realizált garanciák kodifikálása révén.⁴

A szerző itt is konzekvensen követi fentebb jelzett módszerét: a jogesetek bemutatását értékes, gyakorlatban, oktatásban egyaránt jól hasznosítható kommentárok közlése követi, így az olvasó fejében „összeáll” a tanulság.

5. Az *ötödik témakört* az EB ítéleteinek a „rég” – 2004 előtti – tagállamok joggyakorlatára gyakorolt hatásának szenteli a szerző – ezúttal országokként emelve ki, hogy hogyan változott az EB ítéleteinek hatására a tagállami gyakorlat. Vida Sándor találóan a francia, német és angol gyakorlattal foglalkozik, rámutatva azokra a hasonlóságokra és különbözőségekre, amely területeken – az egyes országok sajátosságainak megfelelően – a hatás kibontakozott.

6. Vida Sándor munkája az EU-tag Magyarországon nélkülözhetetlen monográfia: a gyakorlati szakemberek – jogászok és közgazdászok ugyanúgy haszonnal forgathatják, mint a felsőoktatásban, de a védjegy jog és tágabb értelemben, ezen túlmutatóan az európai jog művelői tudományos igényű tanulságokat is találnak ebben a kitűnően sikerült műben. Dicséret illeti végül a kiadót: a Novotni Alapítványt (Miskolc) azért, mert éles szemmel ismerte fel azt, hogy a szerző munkájának ezen újabb eredményét közkinccsé kell tenni.

Vörös Imre

⁴ Az európai jog specifikus rendszertani problémáihoz és a jogpolitikai célokhoz l. *Vörös Imre*: Az európai alkotmány várható hatásai a magyar jogrendszerre. Állam és Jogtudomány, 2006. 227. és köv. o.