

## TARTALOM

**Paul Marer:** A világválság és Kelet-Európa 3

**Elekes Andrea – Halmai Péter:** 32  
A költségvetési felülvizsgálat „legforróbb” témaköre:  
A Közös Agrárpolitika finanszírozása

### VERSENYPOLITIKA ÉS VERSENYKÉPESSÉG

**Körkérdés** a válságról és az állami beavatkozásról 67

Válaszolnak: Ádám Zoltán, Antalóczy Katalin, Bod Péter Ákos, Chikán Attila,  
Csáki György, Gács János, Karsai Gábor, Madarász Aladár, Muraközy Balázs,  
Nagy Katalin, Palócz Éva, Richter Sándor, Sass Magdolna, Simonovits András,  
Soós Károly Attila, Várhegyi Éva

**Bakonyi Eszter:** Szeretjük-e a versenyt? Vélemények 130  
a piacgazdaságról Magyarországon

**Brief Summary of the Articles** 166

### JOGI MELLÉKLET

### VERSENYPOLITIKA ÉS VERSENYKÉPESSÉG

**Galamb Zsófia – Kányási Zsófia:** A munkahelymegőrzéshez és 1  
a munkahelyteremtéshez kapcsolódó közösségi állami támogatási szabályok,  
illetve a hazai foglalkoztatás legfontosabb támogatási lehetőségei

**Brief Summary of the Articles** 21

**A folyóirat példányonként megvásárolható:**

**Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Könyvesbolt: Bp., V. Nádor u. 8.,  
Gondolat Könyvesház: 1053 Bp., Károlyi Mihály u. 16.  
és a szerkesztőségben.**

**A Magyar Közgazdasági Társaság,  
valamint a Magyar Közgazdaságtudományi Egyesület tagjai számára  
a szerkesztőség előfizetés esetén 33 százalékos kedvezményt ad.**

**A szerkesztőség címe: 1112 Budapest, Budaörsi út 45.**

**Telefon: 309-2642, 309-2695**

**Fax: 309-2647**

**E-mail cím: [kulgzadasag@kopint-tarki.hu](mailto:kulgzadasag@kopint-tarki.hu)**

**Munkatársaink elérhetősége:**

**Landau Edit**, főszerkesztő telefonszáma: 309-2642

e-mail címe: [edit.landau@kopint-tarki.hu](mailto:edit.landau@kopint-tarki.hu)

**Rózsás Erika**, szerkesztőségi titkár telefonszáma: 309-2695

e-mail címe: [erika.rozsas@kopint-tarki.hu](mailto:erika.rozsas@kopint-tarki.hu)

**A KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítvány**

**Külgazdaság honlapja:**

**[www.kulgzadasag.eu](http://www.kulgzadasag.eu), illetve [www.kopintalapitvany.hu](http://www.kopintalapitvany.hu)**

A szerkesztésért felel: Landau Edit. A szerkesztőség címe: 1112 Budapest, Budaörsi út 45. Telefon: 309-2642, 309-2695. E-mail cím: [kulgzadasag@kopint-tarki.hu](mailto:kulgzadasag@kopint-tarki.hu). Kiadja a Kopint Konjunktúra Kutatási Alapítvány, 1065 Budapest, Nagymező utca 37–39. A kiadásért felel: Palócz Éva, a Kuratórium elnöke. Előfizetésben terjeszti a Magyar Posta Rt. Üzleti és Logisztikai Központ (ÜLK). Előfizetés: Budapesten a Postaigazgatóság kerületi ügyfélszolgálati irodáinál, a hírlapkézbesítőknél és a Hírlapelőfizetési Irodában (HELIR) Budapest, VIII. Orczy tér 1. Levélcím: HELIR 1900, e-mail: [hirlapelofizetes@posta.hu](mailto:hirlapelofizetes@posta.hu). Vidéken a postáknál és a kézbesítőknél. Külföldön terjeszti a Batthyány Kultur-Press Kft. 1014 Budapest, Szentháromság tér 6. Tel.: 201-8891, e-mail: [batthyany@kultur-press.hu](mailto:batthyany@kultur-press.hu). Előfizetési díj 1 évre: 10 800 Ft, fél évre 5 400 Ft, összevont számok ára 1 800 Ft.

Megjelenik havonta. HU ISSN 0324-4202

Tördelés: Király és Társai Kkt.

Cégvezető: Király Ildikó

Készült az ETO-Print Nyomdaipari Kft.-ben

Ügyvezető igazgató: Magyar Árpádné

## A világválság és Kelet-Európa

PAUL MARER

*A 2007-től 2009-ig tartó világválságot három, egymással kölcsönhatásban álló és egymást erősítő válságként értelmezi a szerző: pénzügyi, likviditási és reálgazdasági válságként, amelyek okait és következményeit tárgyalja a cikk. A kelet-európai reálgazdaságokat egyidejűleg – habár eltérő mértékben – három egymással összefüggő külső sokkhatás érte: a globális pénzügyi és likviditási válság, amely a vállalkozások és a háztartások számára folyósított külföldi és hazai hitelek súlyos korlátozásához vezetett; a tőkebeáramlás drámai csökkenése, amely mind a befektetéseket, mind a hiteleket visszafogta; és az exportjuk iránti csökkenő kereslet, amely igen gyors negatív hatást fejtett ki a kelet-európai országok GDP-jére és foglalkoztatottságára. Hogy e sokkok különböző módon és mértékben hatottak a tíz EU-tag kelet-európai országra, azt magyarázza a valutarendszerük különbsége, lakosságuk devizaeladósodásának mértéke és kormányaik krízis előtti fiskális és monetáris politikájának minősége. Mivel Nyugat-Európa gazdasági gyógyulása és középtávú növekedése valószínűleg lassú lesz, ezért a kelet-európai országoknak szükségük lesz arra, hogy a jövőben jobban támaszkodjanak olyan belső forrásból fakadó tényezőkre, melyek jobb kihasználásával tudják majd termelékenységük színvonalát és nemzetközi versenyképességüket erősíteni.\**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: G01, G15, G21.

\* A cikk *Magas István* (szerk.): Világgazdasági válság 2008–2009 című tanulmánykötetben megjelent írás átdolgozott változata. (AULA, Budapest, 2009)

Hálás köszönettel tartozom e tanulmány korábbi változatához fűzött értékes megjegyzéseierért a CEU Business Schoolban dolgozó kollégáimnak: *Bögel Györgynek*, *Büti Krisztinának*, *Numan Ulkunak* és *Urbán Lászlónak*, valamint *Oblath Gábornak* (Költségvetési Tanács), *Árvai Zsófiának* (World Bank) és *Prof. Hans-H. Bleuelnek* Düsseldorfban. A fordításhoz nyújtott segítségért *Jakab Enikőnek* és *Landau Editnek* hálás vagyok. Az esetlegesen előforduló ténybeli vagy értelmezési tévedésekért a szerző vállalja a felelősséget.

*Paul Marer*, PhD, az International Economics and Business, CEU Business School professzora, Budapest. E-mail cím: [Marerp@ceubusiness.org](mailto:Marerp@ceubusiness.org)

E cikk vizsgálatának középpontjában Kelet-Európa áll. Először mégis azt foglalom össze, hogyan látom a világválság okait és a kilábalást elősegítő intézkedéseket (amelyeket az USA-ban, illetve Európában már bevezettek, vagy még szükség lenne bevezetésükre. Ez a rövid elemzés önmagában is hasznos lehet, valódi célja azonban az, hogy a kelet-európai események elemzéséhez háttérinformációként szolgáljon. További háttérrel jelent a kelet-európai országok néhány alapvető hasonlóságának és különbségének elemzése; ez különösen ahhoz fontos, hogy megértsük, miért hatott a válság eltérően ezekre az országokra. Ezután azokkal a csatornákkal foglalkozom, amelyek közvetítésével a világválság a kelet-európai országokba eljutott. Megvizsgálom azt is, hogy mit tettek a régió országai e hatások enyhítése érdekében. Az utolsó részben a régióra vonatkozó prognózis, illetve az ezen alapuló, főként a kelet-európai hatóságoknak szóló javaslatok találhatók.

## HÁROMFÉLE VILÁGVÁLSÁG: OKOK ÉS MEGOLDÁSOK

A 2007-től 2009-ig tartó világválságot három egymással kölcsönhatásban álló és egymást erősítő válságként kell kezelni. Egyrészt *pénzügyi válságként* (a pénzügyi intézmények hirtelen tömegesen nem teljesítő eszközöket találtak a mérlegükben), másrészt *likviditási válságként* (a hitelezés hirtelen megszűnt, vagy a hitelek jelentősen megdrágultak), végül *realgazdasági válságként* (a termelés jelentősen csökkent és a munkanélküliség növekedett). Az áttekinthetőség érdekében a háromféle válság okait és következményeit egymás után tárgyalom, annak ellenére, hogy valójában a folyamatok időben átfedik egymást.

### A globális pénzügyi válság

A globális pénzügyi válság létrejöttében három egymással összefüggő tényező játszott fő szerepet.

1. *Tartós globális egyensúlyhiány egyrésztől Ázsia, másrésztől Észak-Amerika és Európa megtakarításaiban, amelyet az Egyesült Államok alacsony, illetve negatív reálkamatai tovább fokoztak.*

A tartós egyensúlyhiány ebben az évtizedben alakult ki Kína és a többi ázsiai fejlődő gazdaság gyors növekedésének és a lakosság egyre növekvő jövedelméből származó szokatlanul nagy megtakarításainak következtében. Németország és Japán szintén nettó megtakarítók voltak. Ehhez a folyamathoz hozzájárult a világgazdaság 1992 óta tartó zavartalan növekedése és a természeti erőforrásokból (például az olajból és nyersanyagokból) származó új vagyonok létrejötte. Összességükben ezek a tervezett globális befektetésekhez képest a tervezett globális megtakarítások többletéhez vezettek, ami a hosszú távú kamatlábak drasztikus csökkenését okozta. Az Egyesült Államokban ezt a folyamatot még erősítette, hogy a jegybank monetáris

politikájának köszönhetően a bankok igen alacsony vagy negatív reálkamatokkal tudtak forráshoz jutni.<sup>1</sup>

A többletmegettarítás jelentős részét elnyelték azok a fejlett nyugati országok, ahol az igények azonnali kielégítésére épülő szemlélet arra ösztönözte a társadalmat, hogy többet fogyasszon, mint amennyit megtermel. Ennek egyik jelentős megnyilvánulása az USA óriási és tartós folyó fizetésimérleg-hiánya. Kelet-Európa is hasonlóan viselkedett, mivel mind a lakosságot, mind a kormányokat erősen motiválta a nyugat-európai életszínvonalhoz való gyors felzárkózás igénye, amelyet termelékenységük növekedési üteme nem indokolt.

*2. A fejlett nyugati országokban olyan új bank típusú pénzügyi eszközök és ösztönzők jelentek meg és terjedtek el nagy tempóban, amelyek egyes személyeket, illetve pénzügyi intézményeket nagy vagyonokhoz juttattak, miközben az egész pénzügyi rendszert fenyegető, időzített bombát hoztak létre.*

Amikor a kötvényhozamok, majd ezt követően a részvényhozamok is csökkentek, a befektetők olyan lehetőségeket kerestek, amelyeket képesnek vélték a korábbi magas hozamok produkálására. Megoldásként kínáltak az úgynevezett „alternatív befektetések” (például az ingatlanok és az ehhez kötött értékpapírok, a hedge fundok, a kockázati tőke, a derivatív pénzügyi termékek és a határidős nyersanyagpiacok). A pénzügyi guruk átláthatatlan, szabályozatlan pénzügyi eszközöket hoztak létre, ezeket becsomagolták, majd kereskedtek velük, gyakran igen magas tőkeáttétellel, amely elérte vagy meg is haladta a 30:1 arányt.<sup>2</sup> A kereskedőket pedig a bankokban, a hedge fundokban, illetve más pénzügyi intézetekben olyan bónuszokkal ösztönözték a spekulációra, amelyek siker esetén jelentős pénzügyi nyereséggel kecsgettettek, bukás esetén viszont csak mérsékelt személyes kockázatot jelentettek. Mindezek hatására a pénzügyi rendszert széles körben jellemezte az ún. „erkölcsi kockázat” (Binder, 2009).

Az új spekulációs eszközök, a magas tőkeáttétel és a kereskedelmi ösztönzők egy ideig valóban magas nyereséget hoztak a pénzügyi szektornak, ugyanakkor közrejátszottak a pénzügyek történelmének egyik legnagyobb eszökbuboréka kialakulásában. Egy találó megfogalmazás szerint: „[E folyamatot] támogatták például azoknak a jelzáloghiteleknek a kibocsátói, akiknek nem számított a hitelek minősége; a befektetési bankok, akik becsomagolták és értékpapírosították ezeket a hiteleket; a hitelminősítők, akik megfeleltek a gravitáció alapvető törvényeiről; és a vásárlók, akik olyan értékpapírokat vettek, amelyek rizikóit nem is voltak képesek megérteni”. (Golub, 2008, A17. o.)

<sup>1</sup> Amikor az internetbuborék kipukkant 2000 végén, a Fed 6,5 százalékról 3,5 százalékra csökkentette a kamatlábat. A 2001. szeptember 11-i terrortámadást követően a Fed folytatta a kamatlábak csökkentését, amely 2002 júliusában elérte az 1 százalékot, és még egy évig tartotta az elmúlt 50 év legalacsonyabb szintjét. Az elkövetkező 31 hónapban az inflációhoz igazított rövid távú kamatláb negatív maradt (Soros, 2008, xiv–xv. o.).

<sup>2</sup> A tőkeáttétel a kockázatos eszközök – többnyire hitelek – aránya a saját tőkéhez képest. Például a 25 az 1-hez arány azt jelenti, hogy 25 dollár értékű hitelt 1 dollár saját tőke fedez.

3. Az 1. és 2. pontban említett események kibontakozása közben a szakpolitikusok és a felügyeleti szervek nem léptek közbe. Az Egyesült Államok kormánya például az ingatlanpiaci konjunktúra egyik előmozdítója volt, és a felügyeleti szervek sem állították meg a buborék növekedését. A kamatok pedig túl sokáig voltak túlságosan alacsonyak, ami túlzott hitelfelvételhez vezetett. Az ún. bázeli nemzetközi szabályozás nem írt elő megfelelő tőkekövetelményeket a bankok jelzáloghitelezéshez kapcsolódó kötvénykötelezettségeire, így azok hatalmas portfóliókat halmoztak fel, amelyek nagy része a buborék kipukkanása után fertőzött eszközzé vált. Az amerikai pénzügyi intézményeket kilenc, egymástól függetlenül működő felügyeleti szerv ellenőrzi, azonban ezek egyike sem felelős az átfogó és a pénzügyi rendszer egészét érintő kockázatokért. A banki szabályozás Európában pedig országonként különbözik, és annak ellenére sincs összehangolva, hogy a legfontosabb pénzügyi intézmények regionálisak vagy globálisak. Mivel sem az Egyesült Államokban, sem Európában nem készült vészforgatókönyv egy pénzügyi válság kezelésére, az első reakciók esetlegesek és *többnyire a helyzetnek nem megfelelő* próbálkozások voltak.

### **A globális likviditási válság**

A gazdaság egészére nézve a likviditási válság két tényező együttes megjelenését jelenti. Az egyik az, hogy egyes komplex hitelek megtestesítő értékpapírok piacai eltűnnek, vagyis a *piaci likviditás* megszűnik. A másik, hogy a hitelezők sokkal kevesebb hitelt nyújtanak, vagy a hitel kamata hirtelen megugrik, vagy akár le is áll a gazdaság hitelezése, vagyis a *hitelezési likviditás* kiszárad. Nagyon sok bank függ a bankközi hitelpiacról, ahonnan rövid távú tartozásaik fedezéséhez szükség esetén forráshoz jutnak. A vállalatok is számolnak rövid távú kötelezettségeik teljesítéséhez mindkét hiteltípus elérhetőségével. A hitelezés radikális csökkenése ezeken a piacon az egész gazdaságra kiterjedő hullámokat indított el, amelyek először a vállalatok sokaságánál okoztak likviditási válságot, később pedig a háztartásokra, majd a reálgazdaságra hatottak.

A globális pénzügyi válság – amelynek hatására nagynevű pénzintézetek sorának kellett szembenéznie a bukott hitelek és egyéb, úgynevezett „nem teljesítő eszközök” tömegével – automatikusan gyengítette a pénzügyi rendszer likviditását. A problémát azonban tovább súlyosbította, hogy 2008 szeptemberében az USA pénzügyminisztériuma és jegybankja együttesen egy a helyzetnek nem megfelelő döntéssel hagyta, hogy a Lehman Brothers – a pénzügyi rendszer szempontjából meghatározó jelentőségű befektetési bank – csődbe menjen. Mindez nem sokkal az után történt, hogy a kormány a Bear Sterns – egy másik befektetési bank –, valamint a világ legnagyobb biztosítási cége, az AIG megsegítésére sietett. A Lehman bank csődjét megengedő döntés következményei azért bizonyultak rendkívül súlyosaknak, mert nemcsak a Lehman tulajdonosait és befektetőit érte hatalmas veszteség, hanem ügyfeleik ezreit is.

Az a döntés, hogy a Lehman csődjét nem akadályozták meg egy olyan pillanatban, amikor a pénzügyi válság hatására a világ pénzintézetei meginogtak, jelentős

bizonytalanságot teremtett a hitelkockázatokat illetően, és a hitelpiacok befagyásához vezetett. E válsághelyzetben senki nem akart bankokba befektetni, sem ezeknek kölcsönözni, és a bankok sem kölcsönöztek egymásnak. Így indított el a Lehman összeomlása súlyos globális likviditási válságot, amely kritikussá tette a hitelre támaszkodók 2007 augusztusa után már amúgy is nehéz helyzetét.

## A globális gazdasági válság

Ebben a helyzetben a bankok és a pénzügyintézetek gyakorlatilag leállították a magánszektor hitelezését, holott a hitel a reálgazdaság lételeme. Ahol pedig folytatódott a hitelezés, ott az csak megszigorított feltételek és jóval magasabb kamatok mellett történt. Ez egyike volt azoknak a folyamatoknak, amelyeken keresztül a globális pénzügyi válság megfertőzte a globális reálgazdaságot. A másik az a hatalmas vagyronveszteség volt, amely a magánszektorra érte a tőzsdék és más értékpapírpiacok összeomlásával: a nyugdíjalapok elvéreztek, az ingatlanárak pedig zuhantak. A gyengülő hitelezés és a vagyronveszteség kombinációja a fogyasztás és a beruházások csökkenését, a GDP zuhanását, valamint a munkanélküliség növekedését eredményezték, ezek pedig együttesen *globális reálgazdasági válsághoz* vezettek.

A háromféle – pénzügyi, likviditási és reálgazdasági – válság együtt és egymás hatását felerősítve vezetett az elmúlt hat évtized legsúlyosabb világméretű gazdasági kríziséhez.

## Az alkalmazott válságkezelési módszerek

A 1929–1931-es évek válsága óta tapasztalt legsúlyosabb gazdasági krach arra kényszerítette a kormányokat, hogy egyszerre három fronton lépjenek: vállaljanak *nagyméretű költségvetési többletkiadásokat* (amíg a magánszektorban meg nem indul a fellendülés), *lazítsanak a monetáris politikán*, valamint *helyreállítsák a pénzügyi szektor stabilitását*.

A gazdaságot *költségvetési többletkiadással* támogatni aránylag könnyű, legalábbis azokban az országokban, amelyek elég nagyok és stabilak, valamint azokban a kisebb országokban, amelyek kormányai a konjunktúra idején nem rontották hitelképességüket folyamatos túlköltekezéssel. Nagy gazdasági visszaesés idején a szavazók többsége mindig is támogatta a deficit általi kereslet- és foglalkoztatásélénkítést.

Azt azonban tisztán kell látni, hogy az állami deficit és az államadósság rohamos növekedését 2008–2010 között mielőbb vissza kell majd fordítani. Ez pedig a költségvetési kiadások lefaragását és az adók emelését fogja jelenteni, amelyek viszont lelassítják a gazdasági növekedés ütemét.

A jegybank *monetáris politikájának lazítása* elsősorban azt jelenti, hogy csökkentik a jegybanki alapkamatot, hogy így ösztönözzék a hitelezést. A monetáris politikát azok az országok tudják felelősségteljesen lazítani, amelyek nem küzdenek erős inflációs nyomással vagy nagyméretű külső finanszírozási problémákkal. Amennyi-

ben a kamatlábakat már a 0 százalék közelébe csökkentették, és mégsem sikerült a kívánt hatást elérni, a jegybankok az ún. „menyiségi lazításhoz” folyamodhatnak. Ennek keretében a pénzügyintézetektől vásárolhatnak eszközöket (például állampapírokat és vállalati kötvényeket) annak érdekében, hogy a pénzkínálat többlete a betétek növelésével serkentse a bankok hitelezési aktivitását, és ezzel élénkítse a gazdaságot. Tény azonban, hogy sok bank az ily módon könnyen megszerezhető forrásokat nem hitelek nyújtására, hanem tartalékai emelésére fordítja. Ez mindaddig így lesz, amíg a bankok mérlegében túl sok a fertőzött eszköz és ameddig a pénzügyintézetek komoly gazdasági bizonytalanságnak vannak kitéve. A recesszió elleni harmadik módszer problémája is korlátozza annak lehetőségét, hogy a monetáris politika lazításával a gazdaságot élénkíteni lehessen.

A *pénzügyi szektor egyensúlyának helyreállítása* szintén sürgős, végrehajtása azonban nehéz feladat. A második világháború óta 122 országban tapasztalt bankválság fő tanulsága az, hogy sem a fiskális élénkítés, sem a monetáris politika jelentős lazítása – akár külön-külön, akár együtt – nem tudja újraindítani a fenntartható növekedést anélkül, hogy a hatóságok helyre ne állítanák a pénzügyi szektor stabilitását.<sup>3</sup> Ennek oka, hogy a bankok általában vonakodnak új hiteleket nyújtani mindaddig, amíg még vannak valós vagy potenciális nem teljesítő, illetve rossz hitelek a mérlegeikben. *Nouriel Roubini* [2009] szerint „[...] az igazi tőkeáttétel csökkentése még nem kezdődött meg, mert sok pénzügyintézet fertőzött hiteleit a kormányok ideiglenesen átvállalták, ami korlátozza a bankok hitelezési képességét, a háztartások vásárlói kapacitását, valamint a vállalatok befektetési lehetőségét”.

A pénzügyintézetek egyensúlyának helyreállítása nehéz, ennek egyik oka az, hogy a kormányoknak az adófizetők pénzéből nagy összeget kellene költeniük arra, hogy gyenge (fertőzött) eszközöket vásároljanak, valamint újratőkésítsék a bankokat és a többi pénzügyintézetet – amelyeket a lakosság a válság fő okozóinak tart –, ez pedig ellentmondásos és politikailag is nehéz művelet. Mivel a lakosság nagy része számára nem egyértelmű, hogy miért elkerülhetetlen a bankok és más pénzügyintézetek megsegítése, a törvényhozók inkább meghátrálnak attól, hogy megszavazzák azokat a hatalmas összegeket, amelyekre szükség lenne. Sok kormány ezért nem reagál azonnal vagy maradéktalanul. Azok viszont, amelyek cselekszenek, gyakran olyan terveket dolgoznak ki, amelyeknek megkérdőjelezhető aspektusai is vannak.<sup>4</sup> A hatóságok ezért is nyomást gyakorolnak a magánbefektetőkre, hogy erősítsék a pénzügyintézetek tőkealapjait.

<sup>3</sup> A közelmúltból a legjobb példa Japán egy évtizedig tartó stagnálása, amely az 1990-es években addig tartott, amíg a kormány meg nem tisztította a bankrendszert.

<sup>4</sup> Egy példa erre az USA-ban az ún. „public/private partnership” befektetési program, ez azt jelenti, hogy a pénzügyminisztérium az adófizetők 100 milliárd dollárját, magánpénzekkel növelve, a fertőzött eszközök felvásárlására fordítja oly módon, hogy a kormány viseli a kockázat nagy részét, a magánbefektetők pedig jelentős nyereségre tehetnek szert. Egy másik példa a Németország által javasolt ún. „rossz bank” terv, amelynek célja, hogy „megvédje az adófizetőket”, de ami a *Financial Times* szerint „egyelőre úgy tűnik, hogy nem nagyon működik”. (*Financial Times*, 2009. május 12.)



## KELET-EURÓPA: HASONLÓSÁGOK ÉS KÜLÖNBSÉGEK

Bár e cikk célja azon tíz posztszocialista ország vizsgálata, amelyek már az EU tagjai (EU-10), néhány esetben a régió más országait is bevonjuk az összehasonlításba; ezek illusztrálhatják a hasonlóságokat és a különbségeket az EU-10, illetve a régió többi országa között.

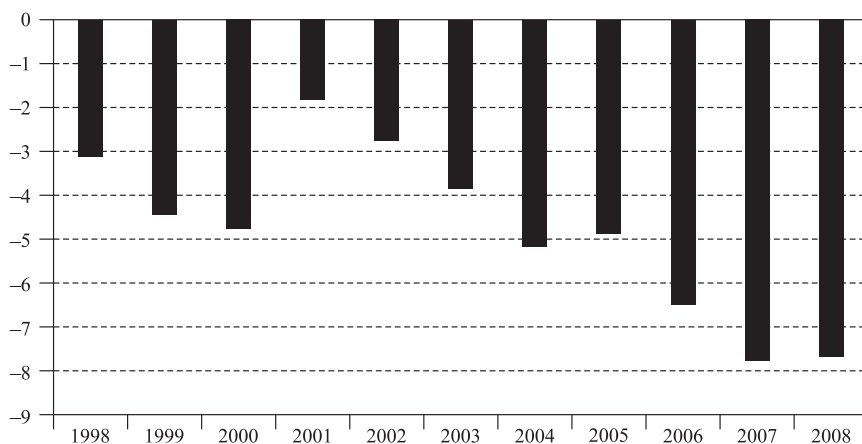
### Hasonlóságok

#### *Növekedési stratégiák*

A kelet-európai országok sok tekintetben hasonló *növekedési stratégiát követtek*. 2008 őszéig az volt az általánosan elterjedt nézet, hogy a fenntartható növekedési/felzárkózási stratégia a kis és nyitott kelet-európai gazdaságok számára az export gyors növekedésén alapul, amelyet a folyamatos nettó tőkebeáramlás támogat. Ez a növekedési/felzárkózási modell azonban állandó folyó fizetésimérleg-deficittel jár (lásd az *1. ábrát*). Ez szükségképpen azt jelenti, hogy a nemzeti beruházások és megtakarítások egyenlege negatív. 2008 őszéig a deficitet lelkesen finanszírozta a külvilág. Kelet-Európa a nagyméretű nettó működőtőke-beáramlás (FDI), portfólióbefektetéseken, valamint magán- és állami kölcsönökön keresztül jutott tőkéhez a likvid globális hitelpiacokról, a regionális és nemzetközi pénzintézetektől és az EU-támogatásból.

#### *1. ábra*

**A tíz kelet-európai ország folyó fizetésimérleg-hiánya 1998–2008 között**  
(A GDP százalékában)



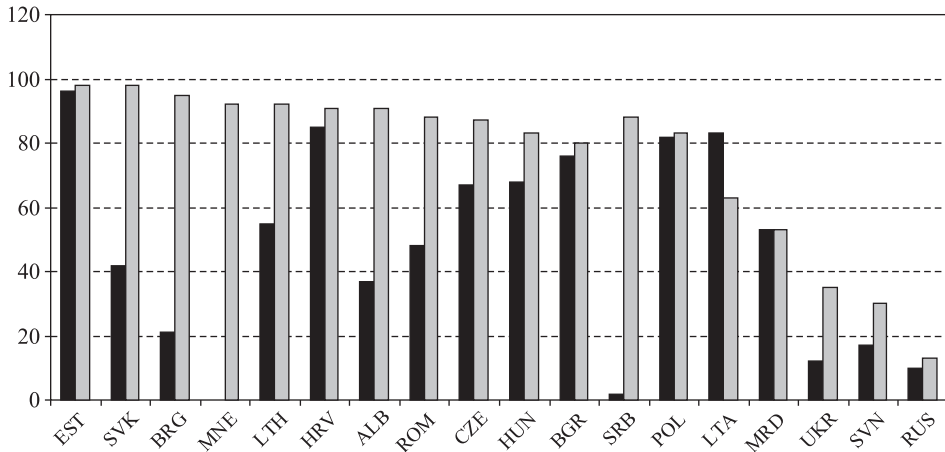
Forrás: Surányi [2009].

Ennek a növekedési stratégiának szerves része volt Kelet-Európa növekvő integrációja a globális gazdaságba. Az integráció Nyugat- és Kelet-Európa között azt jelentette, hogy egy tőkével relatíve szűkösen, de olcsó és jól képzett munkaerővel relatíve bőségesen rendelkező országcsoport integrálódik egy olyan régióba, amelyben relatíve bőségesen áll rendelkezésre a tőke és drága a munkaerő. Ezért gazdasági szempontból logikusnak tűnt a nyugatról keletre irányuló nagyfokú nettó tőkebeáramlás. Ennek eredményeként a termelékenység keleten gyorsabban nőtt, ami a reálkereseteket is növelte.

A régió bankszektora a tőkebeáramlás egyik jelentős közvetítőjeként működött, egyben Kelet-Európa nyugat-európai integrálódása példajaként is szolgált. Ezt jelzi, hogy a kelet-európai országokban a bankok nagyrészt külföldi, elsősorban nyugat-európai anyavállalatok tulajdonában állnak. 2006 végén a külföldi tulajdonú bankok részesedése az ország összes banki eszközének több mint kétharmadát tette ki a 2. ábrán bemutatott tizennyolc kelet-európai országból tizennégyben; több kelet-európai országban a részesedés megközelítette a 100 százalékot. Az EU tíz kelet-európai országa közül csak Szlovéniában volt a külföldi tulajdonú bankok részesedése 30 százalék körül.<sup>5</sup> (Ukrajnában a részesedés megközelítette a 40 százalékot; Oroszországban 10 százalék körül volt.)

2. ábra

**A külföldi tulajdonban lévő bankok követelése 2000–2006**  
(Az összes bankkövetelés százalékában)



Forrás: Árvai Zsófia et al. [2009], 6. o.

<sup>5</sup> 2008 végétől a piaci részesedés aránya (az eszközök összessége) az állami többségű bankok, a külföldi tulajdonú bankok és a helyi magánbankok rendre 48, 30 és 22 százalékát tette ki. (Lásd: IMF Country Report on Slovenia. IMF, No. 09/160., 2009. május, 12. o.)

Az a tény, hogy a kelet-európai bankrendszer külföldi tulajdonban volt és van, fontos előnyökhöz juttatta ezeket az országokat (például: fejlett technológia, kockázatkezelési technikák és növekvő pénzügyi közvetítés), és ami a legfontosabb, könnyű hozzáférést biztosított a külföldi finanszírozáshoz. A külföldi bankok a tőkeáramlás fontos csatornáit voltak azzal, hogy a helyi bankokat felvásárolták vagy újakat alapítottak, majd később az anyabankok befektettek leányvállalataikba, vagy újabb összegeket folyósítottak, amelyeket fel tudtak használni a helyi magánszektor hitelezésére. Az ebből származó hitelkonjunktúra hozzájárult a kelet-európai jövedelmek gyors növekedéséhez, és ez elősegítette a konvergenciafolyamatot. A hitelek gyors növekedése jelentős profitot termelt az anyavállalatoknak 2007-ig, de 2008 óta sebezhetővé is tette őket; erre később még visszatérek.

Másik hasonlóság, hogy az elmúlt évtizedben a tízből kilenc kelet-európai ország többnyire felelősségteljes fiskális politikát folytatott, Magyarország és Lettország voltak a főbb kivételek. Magyarország költségvetési hiánya a fellendülés éveinek nagy részében – 2001 és 2007 között – magasabb volt a GDP százalékában, mint a régió többi országáé. 2007-re Magyarország államadóssága a GDP arányában elérte a 66 százalékot, 2009 elejére pedig 75 százalék körül volt. Magyarország konszolidált államadóssága (a sztenderd maastrichti kritérium alapján) a legmagasabb Kelet-Európában és egyike a legmagasabbaknak az EU-ban.<sup>6</sup> Ez a helyzet jól mutatja, hova vezetett az ország politikusainak vonakodása a már régóta esedékes és égetően szükséges reformok folytatásától a szociális, a nyugdíj-, az egészségügyi, az oktatási, illetve az adórendszerek területén. (Ezzel szemben 1998-ig még Magyarország volt a régió vezető reformere.) Részben e megtorpanás következtében az állam GDP-arányos – legfőbbképpen jóléti – kiadásai sokkal magasabbak Magyarországon, mint amit az ország fejlettségi szintje indokolna: 50 százalék szemben a 40 százalék alsó feléhez közelítő Cseh Köztársaságéval, Lengyelországéval és Szlovéniáéval. Kelet-Európa többi országában az arány még alacsonyabb. Az egyik fő probléma Magyarországon, hogy a foglalkoztatottak arányszáma hivatalosan a munkaképes dolgozók csupán 57 százalékát teszi ki. Ez azt jelenti, hogy akik hivatalosan nincsenek állásban, azokat valamilyen formában a költségvetés támogat.

## **Különbségek**

A helyszűke miatt a kelet-európai országok közötti két különbségre hívom fel csak a figyelmet: az árfolyamrendszerekre, különös tekintettel az euró bevezetésének időzítésére, illetve a devizában felvett belföldi kölcsönök eltérő jelentőségére.

<sup>6</sup> Lásd: Regional Economic Outlook for Europe. IMF, 2009. május, 11. táblázat.

Árfolyamrendszer alatt azokat a szabályokat értjük, amelyek alapján egy adott ország eldönti, hogy a devizaárfolyam szintjét miként határozzák meg, milyen legyen az árfolyam flexibilitása, illetve hogy legyen-e formális vagy informális elkötelezettsége az árfolyam alakulását illetően.

Amíg egy országnak van saját valutája, annak árfolyama az egyik legfőbb csatorna, amelyen keresztül egy külső esemény – mint például a világválság – a hazai gazdaságra hat. Az ország árfolyamrendszere és árfolyam-politikája kulcsszerepet játszik a monetáris politika meghatározásában, és ezek befolyásolják a világválságra adható válaszlépéseket is.

Az EU-ba való belépéskor a tíz kelet-európai országnak alá kellett írnia az euró egy későbbi időpontban történő bevezetéséről szóló megállapodást. Az euró bevezetése azt jelenti, hogy attól a ponttól kezdve az országnak nincs sem független árfolyam-politikája, sem független monetáris politikája. Mivel az árfolyamrendszer és az euró bevezetése ily módon szorosan kapcsolódik egymáshoz, e két témát együtt tárgyalom.

2009 novemberében a tíz kelet-európai ország a következő három típusú valutaárfolyam-rendszer egyikét használta: 1. már bevezette az eurót; 2. az árfolyamot az euróhoz kötötte az ún. valutatábla-rendszer alapján; valamint 3. az árfolyamot részben a piac határozta meg, részben a monetáris hatóságok irányították az ún. „irányított lebegés” gyakorlata alapján.

*Euró bevezetése:* Szlovénia (2007), Szlovákia (2009).

*Valutatábla-rendszer:* Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia.

*Irányított lebegés:* Cseh Köztársaság, Magyarország, Lengyelország, Románia.

A régió többi országának nagy része – Oroszország, Ukrajna, Kelet-Európa többi országa, a Nyugat-Balkán, a Kaukázus és Közép-Ázsia – szintén különböző fajta „irányított lebegés” árfolyamrendszert alkalmazott.

*Az euró bevezetése.* Ennek olyan megkérdőjelezhetetlen előnyei vannak, mint a világ egyik vezető valutájának a stabilitása, alacsonyabb kamatok, hitelekhez való könnyebb hozzáférés, a pénzváltás költségeinek megszűnése az euróvezeti országokkal való tranzakciókban, az árak könnyebb összehasonlíthatósága és az ezzel együtt járó nagyobb verseny. A gyengébb országok számára a lehetséges előnyök sokkal fontosabbak lettek a jelenlegi válság idején, mert ahol az eurót már bevezették, ott nem kell aggódni az árfolyam gyengüléséből vagy ingadozásából adódó problémák miatt. A tagság mindemellett hozzáférést biztosít az Európai Központi Bank (ECB) hiteleihez is.

Az euró bevezetésének azonban ára is van. A legfontosabb, hogy az ország automatikusan elveszti monetáris politikájának egy kulcsfontosságú eszközét, az árfolyam-kiigazítást (például leértékelés a versenyképesség növelésére, vagy felértékelés az infláció megfékezésére). Az árfolyam-kiigazítás eszközeinek elvesztése

különösen fájdalmas lehet, ha a fő versenytársak pénze leértékelődik, amint az meg is történt 2009-ben: azon országok versenyképessége csökkent, amelyek bevezették az eurót, vagy ahhoz kötöttek árfolyamukat. E probléma mérséklődik azzal, hogy újabb versenytársak csatlakoznak az euróövezethez.

Az „optimális valutaövezet” elmélete felsorolja azokat a feltételeket, amelyeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy egy csatlakozni kívánó ország feladja saját pénzét és ezzel együtt a független monetáris politikát. Az elmélet szerint akkor van értelme csatlakozni, ha a következő feltételek az adott ország és a monetáris unió többi tagországában hasonlóak: *a)* a várható külső gazdasági sokkok típusa és intenzitása, *b)* a konjunktúraciklusok természete, *c)* a gazdaság és a külkereskedelem szerkezete. Ezeknek a feltételeknek nagyjából megfelel a tíz kelet-európai ország, bár vannak területek, amelyek okot adnak az aggodalomra, ilyen például a munkaerő- és más piacok merevsége.

Az euró bevezetésében talán a legnagyobb nehézséget az a néhány évig tartó szűk ösvény jelenti, amelyen az adott országnak haladnia kell az euró bevezetésének feltételes engedélyezése (az EU és az ECB részéről) és a belépés között. Az euró bevezetésének feltétele az ún. maastrichti kritériumok teljesítése: az éves költségvetési hiány nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát, az államadósság nem lépheti túl a GDP 60 százalékát, az infláció nem lehet 1,5 százaléknál több a három legalacsonyabb áremelkedést felmutató tagállam inflációs rátájának átlagánál, valamint a hosszú távú hitelek kamatlába legfeljebb 2 százalékkal lehet magasabb, mint a három „legárstabilabb” tagállamé. E négy kritérium egyidejű teljesítése nehéz feladat. Ezen kívül az eurózónába való belépés előtt egy országnak két évet kell eltöltenie az európai árfolyam-mechanizmus (ERM 2) keretében, ami azt jelenti, hogy az ország devizájának a központi paritás körüli  $\pm 15$  százalékos árfolyamsávban kell maradnia az euróhoz képest. Abban az esetben, ha a piaci körülmények arra kényszerítenék, hogy kitérjen a sávból, az adott ország jegybankja és az ECB vagy beavatkoznak a sáv megtartása érdekében, vagy új árfolyam-megállapodást kötnek.

Sokan állítják, hogy a maastrichti kritériumok túl mechanikusak ahhoz, hogy minden ország körülményeinek megfeleljenek. Ugyanakkor ellenérvként felhozható, hogy a felelős gazdaságpolitikához alaposan kidolgozott utat biztosítanak. Ha a kritériumokat az országok egyéni igényeihez igazítanák, az nem lenne fair a jelenlegi tagokkal szemben, és a jelölt országok beláthatatlan alkudozására adna lehetőséget.

Mind a tíz jelölt kelet-európai országban komoly szakmai vita folyik arról, hogy mi a legalkalmasabb időpont a belépésre, milyen sebességgel haladjanak a kritériumok teljesítésében, továbbá milyen árfolyamot határozzanak meg az euróval szemben a belépéskor.

*Szlovénia* a régióból elsőként vezette be az eurót 2007-ben. Általában kedvező feltételekkel és megfelelő gazdaságpolitikával indult, és már korábban jelentős és folyamatos növekedést ért el, csak csekély volt az egyensúlyhiánya, ugyanakkor sikerült fokozatosan lenyomnia az inflációt az euróövezeti szintre. Az euró bevezetése

után 2007–2008 között az infláció növekedése gyorsult (ennek fő oka a költségoldali, illetve keresletoldali infláció volt, az euró bevezetése csak kisebb hatású volt), majd 2009-ben mérséklődött.<sup>7</sup>

Sokkal komolyabb probléma, hogy a szerkezeti merevségek fennmaradtak, nevezetesen a rugalmatlan költségvetés; a túlméretezett szociális, munkanélküliségi és nyugdíjrendszer, amelyek nem ösztönözték a munkaerő-piaci részvételt; valamint a rugalmatlan munkaerőpiac és a kevésbé vállalkozásbarát üzleti környezet. E tényezők mind hozzájárultak ahhoz, hogy a működőtőke-beáramlás a legtöbb kelet-európai országhoz képest alacsony volt.

Az árfolyam-mechanizmus elvesztése a külső versenyképesség megtartása szempontjából felértékeli a szerkezeti rugalmasság fontosságát. A tanulság a többi kelet-európai ország számára az, hogy a versenyképesség megtartása vagy növelése szükségessé teszi, hogy a hatóságok egyidejűleg és egyforma buzgalommal folytassanak prudens gazdaságpolitikát és hajtsák végre a szükséges gazdasági szerkezeti reformokat.

*Szlovákia* másodikként, 2009 elején vezette be az eurót. A többiektől eltérően már a csatlakozás előtt prudens gazdaságpolitikát folytatott, valamint hozzálátott az átfogó szerkezeti reformok végrehajtásához is, például a szociális, nyugdíj- és az adórendszer területén. Ennek következtében hasznot tudott húzni a jelentős működőtőke-beáramlásból, különösen az exportorientált autó- és elektronikai iparágakban, így éveken keresztül jelentős növekedést tudott produkálni. 2006 és 2008 között, az ERM 2-ben eltöltött időszakban a valuta központi paritása az euróval szemben kétszer is, majdnem 30 százalékkal felértékelődött. Ez tükrözte Szlovákia jó gazdasági teljesítményét, valamint a hatóságok azon törekvését, hogy mind a lakosság, mind az üzleti szféra relatíve „gazdagnak” érezze magát az euróövezetbe való belépéskor.

*A valutatábla.* Ennek létrehozása egyértelmű törvényi elkötelezettséget jelent arra nézve, hogy a helyi pénznemet rögzített árfolyamon lehet átváltani egy meghatározott devizára. Ez azt is jelenti, hogy a hazai pénz csak külföldi valuta ellenében bocsátható ki, így az ország pénzmennyiségét teljes mértékben külföldi eszközök fedezik. A valutatábla létrehozása a hagyományos jegybanki feladatok megszűnését is jelenti, így csaknem olyan csekély a mozgástér a diszkrecionális monetáris politikára, mint azokban az országokban, amelyek már beléptek a monetáris unióba.

*A három balti ország* már évekkal ezelőtt elkötelezte magát az euró mielőbbi bevezetése mellett. Részben ezért mindegyikük az euróhoz kötötte a devizáját a valutatábla-rendszere alapján. *Bulgária* hasonlóan cselekedett. Eddig egyikük sem kapta meg a csatlakozás jogát. 2006-ban Litvánia csak az inflációs kritériumnak nem felelt meg, attól is csak 0,1 százalékponttal tért el, de – az alacsony infláció fenntarthatatlanságára hivatkozva – visszautasították.

<sup>7</sup> Lásd: Slovenia: IMF Country Report. IMF, No. 09/160. (2009. április 28.), I. rész.

Ezek az országok gazdasági, történelmi és politikai okokból is fontosnak tartották, hogy erőfeszítéseket tegyenek az euró mielőbbi bevezetésére és arra, hogy addig is az ehhez legközelebb álló árfolyamrendszert alkalmazzák. A hiperinfláció olyan történelmi tapasztalat, amelynek hatására ezen országok számára vonzó perspektíva a világ egyik tekintélyes pénznemének átvétele. A balti országok számára a politikai ok is erős: országukat így is igyekeznek a Nyugathoz kapcsolni.

*Az irányított lebegés.* Ez azt jelenti, hogy a monetáris hatóság specifikus árfolyamcél nélkül próbálja meg befolyásolni az árfolyamot, bár lehet, hogy meghatároz egy sávot, amelyen belül az árfolyam alkalmazkodhat a piaci hatásokhoz. Az árfolyam irányításának többféle indikátora lehet: a nemzetközi tartalékok, az inflációs cél, illetve más, az adott ország számára fontos árfolyamok mozgása. A befolyásolás módja lehet közvetlen (a hazai deviza vásárlása és eladása devizáért), illetve közvetett (például a jegybanki kamatláb változtatása).

### *A devizaadósság*

Kelet-Európa növekedési modelljének – amely az export és a befektetések gyors expanziójára és a tartósan nagy tőkebeáramlásból finanszírozott folyó mérleghiányra épül – természetes következménye, hogy az adóssággal finanszírozott külső egyensúlyhiány fedezetlen devizapozíciókat generál.

A devizaadóssággal kapcsolatban két kulcsfontosságú kérdés említendő. Az első, hogy a kumulatív folyó mérleghiány és az ehhez társuló devizaadósság nem túl nagy-e ahhoz, hogy fenntartható legyen? A második, hogy mely szektorokat terhel a devizaadósság: milyen arányban részesedik az állam, a vállalati és a háztartási szektor, és ebből adódnak-e speciális sérülékenységek?

2008 harmadik negyedévéig az egész régióra vonatkozóan az első kérdésre az általánosan elfogadott válasz nemleges volt, mivel a folyó mérleg finanszírozása könnyű volt. 2008 utolsó negyedévében sok országban a válasz egyik napról a másikra „igenre” változott; erről részletesebben később még lesz szó.

A nagy külső adóssággal rendelkező kelet-európai országoknak (Lettország, Észtország, Bulgária és Magyarország) – Magyarország egyedüli kivételével – nagyon kicsi volt az államadóssága 2008-ig, így a négy közül háromban a kormányzati szektort nem terheltek a külső finanszírozás komoly problémái. 2008 szeptemberében Magyarországnak még nem voltak nehézségei jelentős államadóssága finanszírozásával, majd hirtelen elapadtak a finanszírozás forrásai. (Részletesen lásd később.)

*A vállalkozói szektorról* mindenhol feltételezhető, hogy kezelni tudja devizaadósságát, mivel az exportot általában euróban számlázzák és/vagy a helyi deviza az euróhoz van kötve (a balti államokban, illetve Bulgáriában), vagy pedig eléggé felkészültek arra, hogy kezeljék az árfolyamkockázatot (Cseh Köztársaság, Magyarország, Románia, Lengyelország).

Aggodalomra leginkább az adott okot, hogy a háztartások gyors ütemben adósdottak el devizában. A helyi pénznemnek jelentős mértékű és tartós leértékelése nagy pénzügyi terhet róhatott volna a kölcsönt felvevőkre. Attól lehetett tartani, hogy a jelzáloghitellel rendelkezők közül sokan fizetéseképtelenné válnak, mint az amerikai „subprime” kölcsönt felvevők jó része, és ezért a hitelező bankok, főleg a nyugat-európai bankok helyi leányvállalatai súlyos veszteségeket szenvednek el.

Néhányan azt állítják, hogy a hitelezők és a kölcsönt felvevők részéről is megfontolatlan volt azt feltételezni, hogy a konvergencia folyamatos lesz, hogy nem lesznek devizaleértékelődési periódusok és recessziók, amelynek során a fizetési terhek megnőnek, és amelynek eredményeként néhány (sok) kölcsönt felvevő nem lesz képes fizetni a havi törlesztőrészeket. Ez még akkor is igaz, ha egy 15-20 éves jelzáloghitel élettartama alatt a kölcsönt felvevő sokkal jobban jár a devizahittel, mint a helyi pénznemben felvett. Mindenesetre egyik oldal sem volt felkészülve azokra a problémákra, amelyeket a globális pénzügyi és likviditási válság okozott Kelet-Európának. Ez érthető, hiszen ki számol világválsággal pénzügyei tervezésekor, amikor ennek bekövetkeztét még a szakértők sem látták előre. A bankok gyorsan terjeszkedtek a régióban, devizahiteleket ajánlottak, mivel ezekhez könnyen és olcsón hozzá tudtak jutni (gyakran a nyugat-európai anyavállalatoktól), és mivel ezek a hitelek (amelyek felvételét gyakran „erőltették”) komoly nyereséggel is kecsgettettek.

Minden kelet-európai országban, főleg ott, ahol kialakultak az ingatlanbuborékok (például a balti országokban, Romániában, Ukrajnában), voltak olyan kölcsönt felvevők, akik – bármilyen devizáról is legyen szó – jelentősen túlvállalták magukat. Ez a probléma azonban a túl nagy mennyiségű hitelnek tudható be, nem pedig speciálisan a devizahiteleknek.

Melyek azok a tényezők, amelyek több kelet-európai országban szerepet játszottak a háztartások devizában felvett hiteleinek gyors elterjedésében?

1. Amikor egy jegybank Kelet-Európában megemeli a kamatlábat – ezt több okból is megteheti (például, hogy ellensúlyozza a fiskális politika hatását, megállítsa az inflációt, vonzóbbá tegye külföldiek számára az államkötvények megvásárlását) –, akkor megnöveli a kamatkülönbséget a hazai pénz javára az ugyanolyan típusú külföldi eszközökkel szemben. Ez ösztönzi a helyi lakosságot arra, hogy alacsonyabb kamatú devizahiteleket vegyen fel, ami növeli a fogyasztást és az egyéb kiadásokat, amelyeket a jegybank restriktív pénzügyi politikájával igyekszik visszafogni.

2. 2002 és 2008 között a „lebegő” kelet-európai devizák nominális és reálértékben is jelentősen felértékelődtek. A közgazdasági elméletek a feltörekvő országokra nézve – amelyekben a termelékenység gyorsabban nő, mint azokban az országokban, amelyekhez felzárkóznak – jelzik ezt a hosszú távú tendenciát. Az árfolyam felértékelődése az infláció csökkentésének egyik fő eszköze, amelyet prioritásnak tekintettek azokban az országokban, amelyek be kívánták vezetni az eurót. Bár az árfolyam leértékelődésének lehetősége rövid távon felmerülhetett (azon országokban, ahol

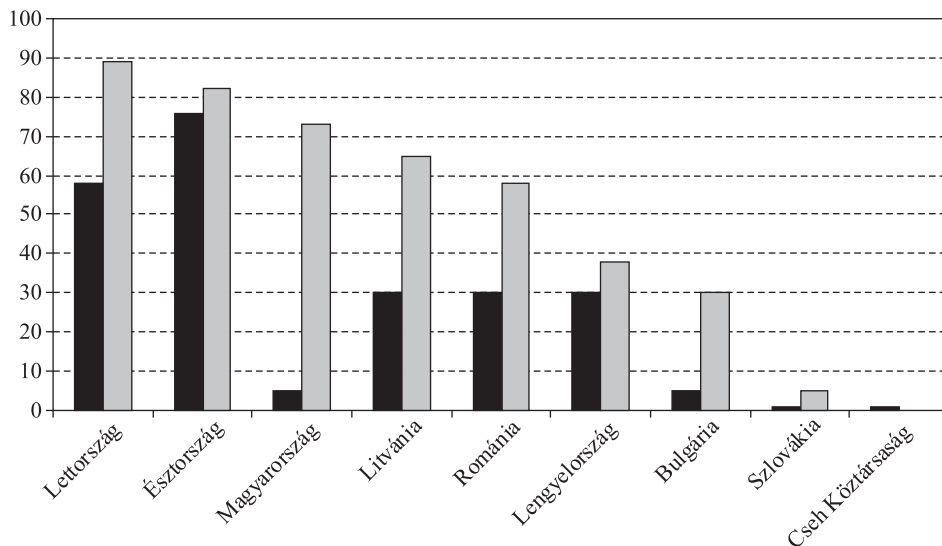


lebegő árfolyamot alkalmaztak), addig hosszú távon sokkal valószínűbbnek látszott az árfolyam folyamatos felértékelődése. Mivel a legtöbb devizában felvett kölcsön többnyire 15-20 éves jelzáloghitel, a kölcsönöket felvevő háztartások joggal feltételezték, hogy a devizahitelek sokkal előnyösebbek lesznek a helyi pénzben felvettéknél, mivel a kamatlábak alacsonyabbak voltak, és a jelzáloghitel futamideje alatt a helyi deviza felértékelődésére is lehetett számítani.

3. Kelet-Európa volatilis gazdasági és politikai környezetében fix kamatlábú jelzáloghitelek nem léteznek; csak változó kamatlábúak. Ezért az árfolyamkockázat a kamatkockázat tükörképe. Bárki, aki aggódik a devizában felvett jelzáloghitelek árfolyamkockázata miatt, jobb, ha figyelemmel kíséri a hazai pénzben felvett jelzáloghitelek kamatlábukockázatát is (Surányi, 2009).

3. ábra

**A devizahitelek részaránya a lakossági hitelportfóliókban néhány kelet-európai országban 2003 és 2008 között**



Forrás: Surányi [2009].

A 3. ábra a devizahitelek megoszlását mutatja a háztartások hitelportfóliójának arányában kilenc kelet-európai országban 2003 és 2008 között. Az országok között lényeges különbségek vannak mind a devizahitelek arányában, mind a növekedés ütemében. 2008-ban a devizahitelek aránya közel volt a 90 százalékhoz Lettországban, 70 százalékhoz Magyarországon, körülbelül 60 százalékhoz Litvániában és Romániában, körülbelül 40 százalékhoz Lengyelországban; 30 százalék körül Bulgáriában; és a nullához közelített Szlovákiában és a Cseh Köztársaságban.

Az arány relatíve magas volt azokban az országokban, ahol nagy a kamatláb-különbség (vagyis olcsóbbak a külföldi pénzben felvett hitelek): Magyarországon, Romániában, Lengyelországban; és azokban az országokban, ahol rögzített az árfolyam: a balti államokban és Bulgáriában, ahol úgy tűnt, hogy nincs árfolyamkockázat. Szlovákiában és Csehországban a prudens fiskális politika folytán a kormányok nem halmoztak fel jelentős államadósságot, így a hazai kamatlábak – és ezzel a hazai és a devizakamatok különbsége – sokkal alacsonyabbak voltak, mint más országokban, ezért sokkal kisebb volt az ösztönzés arra, hogy devizában vegyenek fel kölcsönöket. Emellett a csehek a pénzügyeket illetően hagyományosan sokkal konzervatívabbak, mint szomszédaik.

## A VILÁGVÁLSÁG HATÁSA KELET-EURÓPÁRA

Ez a fejezet a globális válság Kelet-Európára gyakorolt hatásait vizsgálja időrendi sorrendben, kitérve a témával kapcsolatos nyugati értelmezésekre és félreértelmezésekre is. A fejezet a „három válság” koncepció korábban bemutatott keretére épül.

### A globális likviditási krízis

2007 második felében és 2008 elején az általános vélekedés az volt, hogy a kontinentális Nyugat-Európát és talán Kelet-Európát is elkerülheti a pénzügyi viharfelhő, mivel a kontinentális Európa pénzügyei mindig is konzervatívabbak és jobban szabályozottak voltak, mint az Egyesült Államoké, és Kelet-Európa bankrendszere összefonódott Nyugat-Európával.

*A Lehman 2008. szeptemberi összeomlása által elindított globális likviditási válság azonnal súlyos hatással volt Kelet-Európára, főleg a leginkább sebezhető országokra (Magyarországra, Bulgáriára, Romániára és a balti államokra). A válság kisebb mértékben érintette a régió többi országát (Szlovéniát, Szlovákiát, a Cseh Köztársaságot és Lengyelországot).*

Először is azok a hitelkonstrukciók, amelyek korábban – egyszerűen és elfogadható áron – elérhetőek voltak, egyszerűen megszűntek a kelet-európai kormányok, bankok és a magánszektor többi szereplői számára. Eközben a Kelet-Európába irányuló működőtőke-beáramlás is csökkent. Bár később a hitellehetőségek némileg megnyíltak néhány kölcsönvevő számára (kormányoknak és nagybankoknak), a hiteleszközök ára az egekbe emelkedett. Ennek gyorsan tovagyűrűző negatív hatásai voltak a reálgazdaságra.

Röviddel a globális likviditási válság bekövetkezte után a lebegtetett kelet-európai devizák árfolyama zuhanni kezdett, növelve az aggodalmakat a devizahitelek törleszthetőségével kapcsolatban azokban a kelet-európai országokban, ahol ezek

aránya jelentős volt. Nagy nyomást gyakorolt sok kelet-európai országra, hogy új hitelekhez nem lehetett hozzájutni, és a valuták számottevően leértékelődtek. Ilyen helyzetbe kerültek azok az országok, amelyek nagy külső adóssággal rendelkeztek (például Magyarország), és azok is, amelyeknek kötött árfolyamuk és nagy külföldi magánadósságuk volt (a balti államok és Bulgária). Kétséges volt: lesz-e a kormánynak elegendő devizatartalékuk és hitelességük az adósság refinanszírozásához, illetve ahhoz, hogy fenntartsák a kötött árfolyamot, miközben a külföldi hitelek megszűnnek és az exportból származó bevételek csökkennek.

Az események sorozatát és ennek következményeit két esettel illusztrálom. Az egyik az a drámai lépés, amelyet Magyarország 2008 októberében tett, hogy visszaszerezze a nemzetközi piacok bizalmát, a másik Lettország kétségbeesett próbálkozása, hogy fenntartsa a fix árfolyamot az euróval szemben, miközben erre minimálisnak látszott az esélye.

### *Magyarország szuverén adóssága és a nemzetközi befektetők*

A likviditási válság következményeként 2008. október elején a külföldi befektetők több mint 2 milliárd dollár értékű magyar állampapírt adtak el. 2007 végén Magyarország bruttó devizaadóssága 100 milliárd euró (kb. 135 milliárd dollár) volt. Ebből 34 milliárd euró (kb. 45 milliárd dollár) a kormány és az önkormányzatok adóssága volt; 66 milliárd euró (89 milliárd dollár) pedig nagyrészt a bankoké, valamint a vállalatoké és a háztartásoké.<sup>8</sup> Így néhány napon belül Magyarország külföldi tulajdonban lévő értékpapírjainak 5 százalékát dobták piacra. Ennél fontosabb, hogy a nemzetközi tőkepiacokon az újonnan kibocsátott és vonzóan árazott államkötvények iránt nem volt kereslet. Kelet-Európában Magyarország GDP-arányos szuverén adóssága volt a legnagyobb, így a külső finanszírozás és refinanszírozás megoldása életfontosságúvá vált.

Eközben – többéves viszonylag stabil, majd egy gyors felértékelődési periódus után – 2008 októberében a forint az euróval szemben 17 százalékkal leértékelődött (240-ről 280-ra).

Az MNB Monetáris Tanácsa október 20-án tartott ülésén úgy döntött, hogy változatlanul 8,5 százalékon tartja a kamatot. Október 22-ének reggelén a Monetáris Tanács rendkívüli ülést tartott, amelyen drasztikus mértékben 3 százalékponttal, 11,5 százalékra emelte az irányadó kamatot, bár a középtávú inflációs előrejelzés változatlanul évi 3 százalék maradt. A lépés kettős célja az volt, hogy megfékezze az árfolyamcsökkenést és Magyarország szuverén adóssága iránt külső keresletet generáljon.

<sup>8</sup> Lásd: MNB: Fizetésimérleg-statisztika.

A globális likviditási és pénzügyi válság jelentősen csökkentette a befektetők kockázatvállalási hajlandóságát. A válság előtt kevésbé kockázatosnak tartott országok szuverén adósságához a befektetők most hirtelen „pánikkockázati felárat” csaptak. Ennek terhé az ún. nemfizetés elleni biztosításban (*credit default swap*, rövidítve *CDS*) fejezik ki. Az éves költség (a felár) a *CDS*-en bázispontban van kifejezve (100 bázis pont = 1 százalék). 2005 és 2007 között például Magyarország 5 éves szuverén adósságának nemfizetés elleni biztosítása tartósan 50 bázispont, vagyis 0,5 százalék alatt maradt (*Varga*, 2009). E rendszeresen fizetett felárat tekinthetjük a kifizetett nominális kamatláb egy részének, amelyet a kötvénykibocsátó fizet annak a félnek, akinek a birtokában van az eszköz, amelyet ez utóbbi továbbadhat annak, aki ennek fejében fedezeti garanciát vállal, vagyis vállalja a kibocsátóhoz kapcsolódó hitelkockázatot.

Az egyes országok *CDS*-felára azt tükrözi, hogy egy adott ország fiskális és/vagy monetáris politikáját, valamint az ország speciális körülményeit a piac hogyan ítéli meg. Magyarország és Románia fiskális politikáját például kevésbé prudensnek ítélték, így a pánik hatására a kockázati felár kb. 6 százalékra emelkedett, majd 2009 júniusára visszaállt 4 százalék körüli szintre; azóta a felárak tovább csökkentek. Lettország szuverén kötvényeinek hitelkockázati felára ugrott a legmagasabbra, 2009 márciusában 12 százalékra, amelynek okát később kifejtem. Mivel a Cseh Köztársaság gazdaságpolitikáját tartották a legprudensebbnek a régióban, ez ország szuverén kockázati felára emelkedett legkevésbé. Ugyanezen okból Lengyelország *CDS*-felárai is elég alacsonyak maradtak.

Annak az országnak a kormánya, amelyik viszonylag magas *CDS*-felárral szembesült, kénytelen relatíve magas kamatlábat ajánlani kötvényei után, hogy kompenzálja a külföldi vevőket a szuverén hitelbiztosítás magas költségeiért. Ez indokolta 2008 októberében a kamat 11,5 százalékra való emelését is Magyarországon.

Mivel 2008 októbere és 2009 márciusa között Magyarország szuverén *CDS*-felára 4 és 6 százalék között alakult, az összefüggések illusztrálásához tekintsük az átlagos 5 százalékot. Ebben a periódusban Magyarország rövidebb és hosszabb lejáratú kötvényeket is kibocsátott 11,5 százalékon. A magyar kötvények lehetséges *külföldi vevőinek* háromféle kockázattal kellett számolniuk: Magyarország inflációs rátájával, az államcsőd kockázatával és a forint/euró árfolyamkockázatával a befektetés és a konvertálás időpontja között.

Magyarországon a közép- és hosszú távú infláció a hivatalos előrejelzések szerint évi 3 százalék körüli. A nemfizetési biztosítás a magyar kötvényeken évi 5 százalék (500 bázispontnyi *CDS*-felár). Így a fennmaradó 3,5 százaléknak (11,5 – 3 – 5) kellett fedeznie mind a reálkamatot (amely Nyugaton nagyon alacsony volt abban az időben a jegybankok különösen laza monetáris politikája miatt), mind a forint/euró árfolyamváltozásának kockázatát.

Mivel a magyar államkötvények után (amelyeknek a hazai befektetők szempontjából nincs árfolyamkockázata és alacsony a nemfizetés kockázata is) 11,5 százalé-

ket fizettek, a bankoknak legalább hasonló kamatot kellett fizetniük a lekötött betétekért. Azokat a kockázatokat és költségeket tekintve, amelyekkel a hitelezés jár, nem meglepő, hogy még a legjobb vállalkozásoknak is a *forintban felvett hitelek*re kb. 15 százalékot számoltak fel, a jelzáloghitelekre kb. 20 százalékot, a fedezetlen fogyasztói hitelekre pedig kb. 30 százalékot. Ezek a magas kamatok visszafogták a belföldi pénzben való hitelezést. Ugyanakkor ösztönözték a devizahitelek gyors növekedését, amelyek felvétele – amint azt korábban bemutattam – gazdasági szempontból érthető volt.

Ezek a tényezők azt mutatják, hogyan gyakorolt a globális pénzügyi és likviditási válság, valamint Magyarország felelőtlen gazdaságpolitikája együttesen fokozottan negatív hatást a magyar gazdaságra (mind a befolyásolhatatlan külső, mind az ellenőrizhető belső tényezők jól tükröződtek Magyarország magas szuverén CDS-rátájában). Szerencsére, amint a likviditási válság enyhült és a Bajnai-kormány 2009. április és november között sikeresen megoldott jó néhány olyan alapvető problémát, mint a költségvetés túlköltekezése, az ország szuverén CDS-rátája 2 százalékra csökkent, megközelítve Csehország és Lengyelország szintjét.<sup>9</sup>

*Azon kelet-európai országok számára, amelyek még nem vezették be az eurót, az a tanulság, hogy a gazdaságpolitikuskoknak arra kell törekedniük, hogy a belföldi kamatok ne legyenek sokkal magasabbak az eurókamatoknál. Felelős fiskális és monetáris politikára van szükség ahhoz, hogy a relatíve magas infláció és a kamatlábak csökkenjenek. Ezek a lépések ugyanakkor csökkentik az ország hitelkockázatát (amit a CDS-rata tükröz), és így közelebb hozzák az ország monetáris unióba való belépésének időpontját, ez pedig csökkenti a devizahitelezésből adódó problémákat.*

### *Lettország harca a devizarögzítés fenntartásáért*

Az 1990-es évek második fele óta tartó gyors növekedési periódus után 2008-ban mindhárom balti ország – hasonló okok miatt – komoly nehézségekkel szembesült. Lettország került a legsúlyosabb helyzetbe, ahol a 2004-es EU-csatlakozást követően hirtelen fellendült a gazdaság, a GDP-növekedés mértéke a 10 százalékot is meghaladta. Időközben azonban a külső és belső egyensúlyhiány növekedett: a hitelállomány fenntarthatatlan mértékben nőtt; a GDP 130 százalékát is elérő *magán külföldi adósság* halmozódott fel; valamint 2007-re a folyó fizetési mérleg GDP-arányos hiánya majdnem 25 százalékot ért el, amely Kelet-Európában és Európában is az egyik legmagasabb volt.

Lettország magas inflációja (amelyben jelentős szerepet játszott az elmaradott gazdasági struktúra) és a rögzített árfolyam a növekedés éveiben csökkentette az or-

<sup>9</sup> Ez tette lehetővé a magyar és néhány más kelet-európai jegybanknak, hogy fokozatosan csökkentsék a kamatlábakat. 2009. novemberben a kamatláb már csak 6,5 százalékos volt Magyarországon.

szág versenyképességét. Mivel a termelékenységi mutatók magasabbak voltak, mint sok nyugat-európai országban, a nominális árfolyamnak fel kellett volna értékelődnie (mint ahogy ez meg is történt a lebegő árfolyamokat alkalmazó kelet-európai országokban), és ez megfékezhetette volna az inflációt. De az árfolyam felértékelődésére nem volt lehetőség, mivel az ország pénze az euróhoz volt kötve. Lettország versenyképességének gyengülése ahhoz is kapcsolódott, hogy a tőkebeáramlás nagy része – bár élénkítette a gazdaságot – olyan belföldi szektorokba irányult, mint az ingatlan és a kiskereskedelem, ahol a keresetek gyorsan növekedtek. Ez viszont megemelte a béreket a többi szektorban is, anélkül hogy ennek megfelelő mértékű termelékenységjavulás következett volna be.

Amikor 2008 végén, 2009 elején a magyar, lengyel, cseh, román, ukrán és a régió számos más országának valutája jelentősen leértékelődött, a *lat*-ra és a többi balti devizára fokozódott a nyomás, mivel a piac arra számított, hogy előbb vagy utóbb ezek az országok elvesztik a rögzített árfolyam megvédésére alkalmas eszközeiket.

2008 decemberében az IMF, a Világbank, az EU és a skandináv országok meg egyeztek abban, hogy 10,5 milliárd dolláros kiegészítő hitelt nyújtanak Lettországnak, hogy támogassák a szerkezeti reformok véghezvitelét, és az ország koncentrálni tudjon az infláció csökkentéséhez szükséges fiskális megszorításokra, s mindezekkel fenn tudja tartani a rögzített árfolyamot. (Az EU része volt a legnagyobb, 4,3 milliárd; az IMF-é pedig 2,4 milliárd dollár.) A folyósítás megkezdésének egyik feltétele az volt, hogy a 2009-es költségvetési hiány ne növekedjen 5 százalék fölé.

2009 elején a gazdaság teljesítménye tovább romlott, sőt még rosszabb lett, mint amivel a decemberi programban számoltak. A 2009-es előrejelzések azt jelzik, hogy Lettország GDP-je – Európában a legnagyobb mértékben – 18 százalékot zuhan 2009-ben. Az év közepén a kormány megbukott.

A válság miatt csökkenő adóbevételek következtében megnőtt a 2009-re becsült költségvetési hiány, kezdetben csak a GDP 9 százalékára, majd később két számjegyre. Ez azonban már sokkal magasabb volt, mint amelyben a leendő hitelezőkkel a mentőcsomag tárgyalásakor megállapodtak. A kormány azonnali feladata volt, hogy a bevételek drámai csökkenése miatt keletkezett helyzetet kezelje, és kiigazítsa a költségvetés kiadási oldalát úgy, hogy a deficit azon a szinten tudjon maradni, amely megfelel az euróhoz rögzítettség fenntartásának. Vagyis meg kellett felelnie a mentőcsomag feltételeinek, hogy megkaphassa azokat a forrásokat, amelyek nélkül Lettország nem tudta volna megvédeni rögzítettségét. Ennek következtében az új kormány kénytelen volt nagymértékben csökkenteni többek között az állami tisztviselők fizetését is, és erős nyomást gyakorolt, hogy a magánszektor is kövesse e példát. A logika az, hogy az így radikálisan csökkenő kereslet majd lefaragja az inflációt az eurózóna országainak színvonalára. Lettország stratégiája tehát *belföldi leértékelés*, nem pedig valutaárfolyamának a leértékelése.

*Miért olyan elkötelezett Lettország (és a többi balti ország, valamint Bulgária) az euróhoz való rögzítettségének fenntartása mellett?* Ennek egyik oka, hogy a devi-

za leértékelésének nagy gazdasági ára lenne: a vállalkozásoknak és háztartásoknak, amelyek sok kölcsönt vettek fel – főként külföldi pénzben, miközben jövedelmüket helyi pénzben kapják –, hirtelen sokkal nagyobb adósságszolgálati terhei lennének. Nagyon sokan ezt nem tudnák fizetni akkor, amikor a GDP majd egyötödével zuhan, a munkanélküliség nő és a keresetek csökkennek. De egyéb ok is van: a rögzítettség az ország stabilitásának és függetlenségének szimbóluma lett Lettország 1991-es függetlenségének elnyerése óta. A hatóságok által 2014-re tervezett euróbevezetés legmeggyőzőbb eszköze a rögzített árfolyam fenntartása. Ez a cél, úgy gondolják, megéri a jelenlegi áldozatokat.

## A globális pénzügyi válság

Visszatérve a globális krízis kelet-európai hatásának időbeli leírására, 2009 első félévében Nyugaton az volt a vélemény, hogy nemcsak Nyugat-Európa bankrendszere küzd alapvető problémákkal, hanem problémáik egyik (vagy fő) forrása Kelet-Európában lévő súlyos kitettségük (a 2. ábrán látható, hogy a nyugat-európai bankok leányvállalatai dominánsak a kelet-európai bankszektorban). A nyugati sajtó aggodalmának adott hangot, hogy a kelet-európai leányvállalatok különösen sérülékenyek a folyósított devizahitelek nagy száma miatt; a keleti sajtó pedig azért aggódott, hogy az anyavállalatok otthoni nehézségeik miatt radikálisan csökkenthetik keleti kitettségüket, illetve teljes mértékben kivonulhatnak.

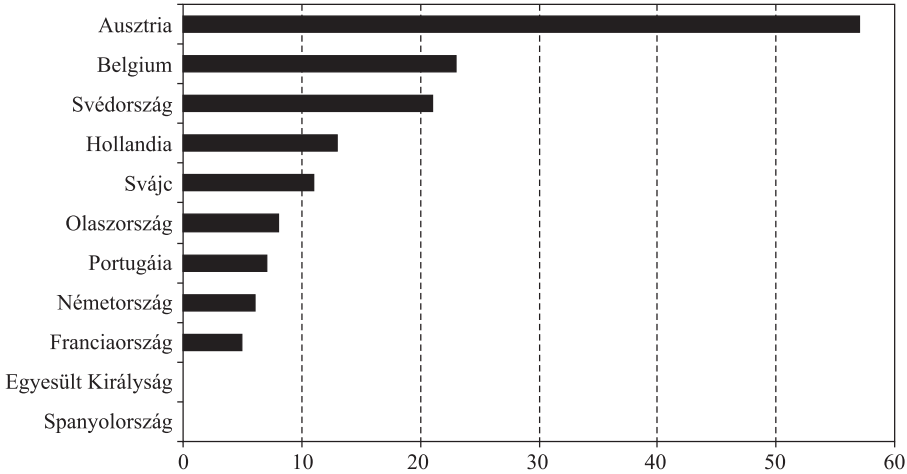
### *Devizaalapú jelzáloghitel: kétféle értelmezés*

2009 elején, a Lehman Brothers összeomlása után a *Financial Times* és más vezető nyugati médiumok figyelmeztettek, hogy Nyugat-Európa banki kitettsége Kelet-Európában hasonló az amerikai „subprime” hitelválsághoz, főleg a túl nagy számban folyósított devizaalapú jelzáloghitel miatt.<sup>10</sup> Arra utaltak, hogy ezek relatíve nagy veszteségeket okozhatnak mind Kelet-Európában, mind a nyugati anyavállalatok számára. Ausztria bizonyult a legsérülékenyebbnek, majd Belgium, Svédország és Hollandia következett a sorban (lásd a 4. ábrát).

Azokat a kelet-európai hangokat, amelyek arra hívták fel a figyelmet, hogy a régióban elterjedt devizaalapú jelzáloghiteleknek a „subprime” jelzáloghitekkel való azonosítása nem helytálló, kezdetben nem hallották meg. A félelemkeltés hozzájárult a lebegtetett kelet-európai devizák nagy leértékelődéséhez 2008 végén, valamint azon balti országok devizái ellen intézett támadásokhoz, amelyek az euróhoz voltak kötve.

<sup>10</sup> Lásd: Subprime Eastern Europe to Bankrupt Western European Banks. *The Market Oracle*, 2009. március 4.

**Nyugat-európai bankok kelet-európai kitétsége 2008-ban**  
(Az adott ország GDP-jének arányában)



Forrás: *Financial Times*, 2009. április 5.

Több oka is van annak, hogy a kelet-európai devizában felvett jelzáloghiteleket nem lehet összehasonlítani a nyugati „subprime” jelzáloghitelekkel.

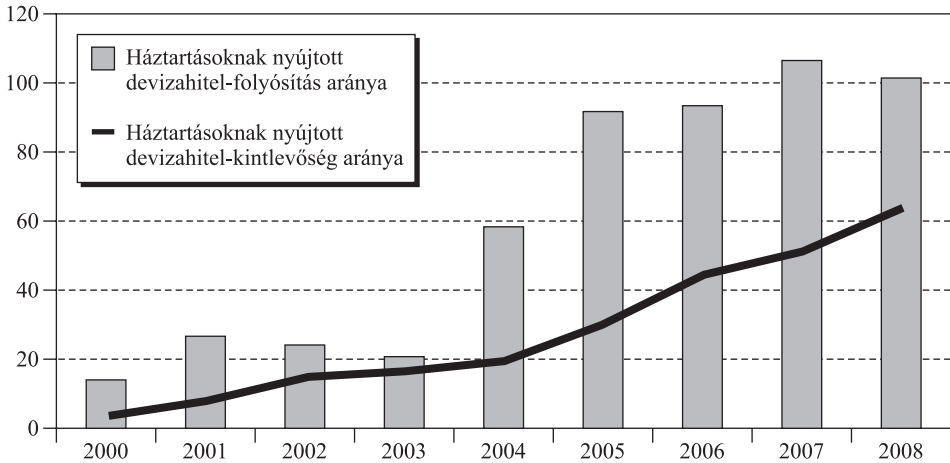
1. A Cseh Köztársaságban és Szlovákiában gyakorlatilag nem voltak ilyen jelzáloghitelek (lásd a 3. ábrát), Szlovéniában – ahol már korábban bevezették az eurót – pedig nem okozott problémát. Abban a négy kelet-európai országban, amelyben az euróhoz rögzítették az árfolyamot, az ilyen típusú hitelek nem okoztak volna problémát, ha a rögzített árfolyamokat fenn lehetett tartani, ahogyan ezt 2008 végéig mindenki egyértelműnek tekintette. A maradék három kelet-európai EU-tagországban a háztartások által felvett devizahitelek különböző arányúak (3. ábra); a legmagasabb Magyarországon volt. Természetesen Ukrajnának és néhány nyugat-balkáni államnak (ezeket nem mutatja a 4. ábra) is voltak ilyen hitelei, ez mind az adóssokat, mind a hitelezőket sérülékennyé tette az árfolyam-leértékelődéssel szemben.

Az 5. ábra a magyar kereskedelmi bankok háztartásoknak devizában nyújtott, főként jelzáloghiteleit mutatja. A továbbiakban Magyarország példáján mutatom be, hogy miért nem lehet párhuzamot vonni a kelet-európai devizahitelek és a nyugati „subprime” jelzáloghitelek között.

2. Nyugaton a háztartások GDP-arányos adóssága a következő volt: az euróövezetben kb. 60 százalék, az USA-ban és Nagy-Britanniában kb. 100 százalék, és jóval 100 százalék felett van Hollandiában, Dániában, valamint Izlandon. A magyarországi összehasonlítható adat 36 százalék. Ez azt jelenti, hogy ebben az évtizedben a jelzáloghitelek jelentős növekedése (akár hazai, akár devizában felvett) főleg az alacsony kiinduló szintre vezethető vissza.



**Magyarország: kereskedelmi bankok háztartásoknak  
nyújtott devizahitelei 2000–2008 között**



*Forrás:* OTP Bank (személyes közlés alapján). 2007-ben a devizahitel-folyósítás az összes hitel százalékában meghaladta a 100 százalékot, mert a törlesztések forintban nagyobbak voltak, mint a devizában nyújtott új hitelek.

3. Az Egyesült Államokban, Nagy-Britanniában, Írországban és Spanyolországban sok jelzáloghitelt felvevő személy valóban „subprime” kölcsönfelvevő volt. Magyarországon azonban (és feltehetően a legtöbb kelet-európai országban) a jelzáloghiteleket – akár hazai pénzben, akár devizában – többnyire a kialakuló középosztály tagjai vették fel.

4. Nyugaton a hitelek aránya a biztosíték értékéhez viszonyítva magas volt. Magyarországon a hitelek aránya a biztosíték értékéhez viszonyítva sokkal alacsonyabb, mint az USA-ban (2008 végén kb. 65 százalék, az amerikai 95 százalékkal szemben).

5. Nyugaton a jelzáloghitelezés gyorsan nőtt, mert az ingatlanárak emelkedése volt várható, ez ösztönözte a spekulatív céllal felvett kölcsönöket. Amikor a buborék kipukkant, a biztosíték értéke összeomlott, és sok hitelező fizetéseképtelenné vált. Magyarországon nem volt valódi ingatlanspekuláció (a balti államokban, Romániában és Ukrajnában igen), így nem is volt buborék, ezért ki sem tudott pukkanni.

6. Nyugaton a jelzáloghiteleket nyújtó pénzintézetek általában becsomagolták, és több, hasonlóan szabályozatlan pénzügyi eszközzel együtt újra eladták az ilyen típusú eszközöket, gyakran igen magas (akár harmincszoros) tőkeáttétellel. Magyarországon és a térség többi országában azonban a jelzáloghiteleket nyújtó bankok nem adták tovább a jelzáloghiteleket, így a kockázat a hitelező mérlegében maradt. Továbbá a jelenlegi helyzetben a bankok próbálnak kedvező fizetési feltételeket nyújtani a fizetőképes, de – a helyi pénz értékvesztése vagy egyéb ideiglenes prob-

lémák miatt – átmeneti nehézségekkel küzdő ügyfeleknek. A bankok tőkeáttételei Kelet-Európában sokkal alacsonyabbak – átlagban körülbelül a harmaduk –, mint amilyenek az USA-ban, illetve Nagy-Britanniában.

7. A kelet-európai bankokban nem fektettek be olyan szuperbonyolult (és mint később kiderült, mérgezett) eszközökbe, mint az Egyesült Államokban és jó néhány nyugat-európai országban, amelyek a világ más táján akkora veszteségeket okoztak (például a németországi Landesbanken számára).

8. Végül a rugalmas árfolyamokkal és nagy mennyiségű devizahittel rendelkező országokban az árfolyamok nemcsak lefelé, hanem felfelé is változhatnak, ahogyan az meg is történt 2009 júniusa után.

*Ezen okoknak köszönhető, hogy a jelzáloghitelek okozta veszteségek és csődök mértéke alacsonyabb volt és lesz Magyarországon és túlnyomóan a régió többi EU-tagországában is, mint például az USA-ban vagy Nagy-Britanniában.*

Természetesen Kelet-Európában is vannak bankcsődök, egyes országokban (például Ukrajnában) több és súlyosabb, mint máshol.

Miközben bebizonyosodott, hogy a túlzott félelmek Nyugat-Európa kelet-európai banki kitétségét illetően megalapozatlanok voltak, a bankok külföldi tulajdona, a hazai hitelezés gyors terjedése és a globális válság hatásai sebezhetővé tették mind az anya-, mind a leányvállalatok országait. A devizában leginkább eladósodott európai országokban pedig ezek a tényezők különösen megnehezítették a válságkezelést.

Egyes kelet-európai országok bankrendszerének tényleges sebezhetősége olyan tényezőktől függ, mint a globális válság hatása az anyabankokra, az anyabank kelet-európai leányához való viszonya, a kelet-európai ország makrogazdasági jellemzői, a kapitalizáció mértéke, a likviditás és a kelet-európai bankrendszer általános stabilitása, az adott országgal szembeni külföldi követelések mértéke és esedékességük szerkezete, végül az anyabank és a kelet-európai érdekeltségek kapcsolatát befolyásoló intézményi szabályozás jellege (Árvai et al. 2009, 6. o.).

*Félelem, hogy a nyugati leányvállalatok magukra hagyják Kelet-Európát*

A legaggasztóbb talán az a lehetőség volt, hogy a globális pénzügyi válság Kelet-Európára gyakorolt negatív hatásai miatt az anyabankok – otthoni problémáik közepette – nagymértékben csökkentik keleti kitétségüket, vagy teljesen kivonulnak, ami súlyos pénzügyi válsághoz vezetett volna a régióban. A nyugat-európai kormányok globális likviditási válságra adott kezdeti és nem összehangolt reakciói azt sugallták, hogy a nyugat-európai bankok felelőtlenül fognak fellépni Kelet-Európában. Ilyen lépés volt például, hogy magasabb betéti garanciákat jelentettek be Nyugat-Európa hatóságai saját országaikban, tekintet nélkül arra, hogy ez a határokon túl ún. „biztonságba menekülés” típusú átutalások sorozatát eredményezhette volna.

2009. október végéig ezek a félelmek nem váltak valóra, és úgy látszik, egyre kevesebb az ok az aggodalomra, a következők miatt:

1. A nyugat-európai bankok hosszú távú stratégiai befektetésekkel vannak jelen Kelet-Európában, amelyeket nem akarnak elveszíteni, különösen azért, mert a kelet-európai növekedés várhatóan megindul. A bankok figyelnek hírnevükre, ez pedig romlana, ha Kelet-Európában felelőtlenül cselekednének.

2. Az európai kormányok és az EU sem akarja, hogy bankválság és ebből adódóan gazdasági válság legyen Kelet-Európában, mivel ez társadalmi és politikai instabilitást okozna a határaikon, illetve fokozná a migrációt. Ezért sok nyugat-európai kormány egyértelművé tette, hogy a bankjaik számára nyújtott válságkezelési támogatás meghatározott részét kelet-európai érdekeltségeire kell fordítani.

3. Számos kelet-európai országot – mint például a balti országokat, Magyarországot, Romániát, Ukrajnát, Szerbiát és Boszniát – különösen nehéz helyzetbe hozott a világválság. Az IMF kezdeményezésére ezen országok fontosabb anyabankjainak vezéregazgatóit, a Világbank, az ECB és az EU képviselőit, kormányhivatalnokokat és a monetáris hatóságok képviselőit összehívták mind a kelet-európai országokból, mind az anyabankok országaiból. E találkozók fő célja a nyomásgyakorlás volt a banki vezetőkre, hogy azok nyilvános ígéretet tegyenek kelet-európai működésük folyamatosságáról. Azt is demonstrálni kívánták, hogy ezek az ígéretek a nemzetközi pénzügyi intézetek és az illetékes nemzeti hatóságok támogatását élvezik. Az egyik Romániával foglalkozó találkozó részletei jól illusztrálják a folyamatot.<sup>11</sup>

4. Végül, a jól időzített és tekintélyes összegű mentőcsomagok – amelyeket számos kelet-európai országnak az IMF 2008 végén és 2009 elején nyújtott – nagyban segítették a bankrendszer stabilizálódását. Számos esetben az IMF-kölcsönök célja az volt, hogy a kelet-európai hatóságoknak forrásokat biztosítsanak a helyi bankok kiségitésére, függetlenül attól, hogy azok milyen tulajdonban vannak.

<sup>11</sup> 2009. március 26-ára az IMF elnökségével találkozót szerveztek a kilenc legnagyobb külföldi tulajdonú román bank anyavállalatainak. A találkozón részt vettek a Világbank, az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank, az Európai Befektetési Bank, a Román Nemzeti Bank, valamint Ausztria, Franciaország, Görögország és Olaszország banki felügyeleti szerveinek és pénzügyminisztereinek képviselői. A tárgyalás végén hivatalos közleményt adtak ki, amelyben az állt, hogy „Romániában jelenleg minden bank jó pénzügyi helyzetben van, és a külföldi tulajdonú bankok (amelyek piaci részesedése az eszközök 70 százalékát teszi ki) anyavállalatai eddig felelősen viselkedtek, román leányvállalataikat tőkével és forrásokkal látták el [...], amikor arra szükség volt.” (Lásd: Financial Sector Coordination Meeting on Romania: Concluding Statement. IMF, 2009. március 26.) Ezt egy másik találkozó követte 2009. május 19-én – ugyanazokkal a résztvevőkkel –, ekkor megállapodtak, hogy az anyabankok egy konkrét, a kétoldalú kötelezettségvállalásról szóló dokumentumot jelentetnek meg az elkövetkező hetekben, miszerint „[...] általános kitettségüket Romániában fenntartják, valamint növelik leányvállalataik tőkéjét, amennyiben erre szükség lesz”. Megállapodás született a „[...] minden leányvállalat esetében a minimális tőkefelelési mutató növeléséről, óvatossági szempontból, 8 százalékról 10 százalékra [...], hogy segítsék Románia bankrendszerét a jelenlegi válságban”. (Lásd: IMF–European Commission Press Release, No. 09/178, 2009. május 20.) Szerbia esete is jó példa: „[...] a fő külföldi anyabank önként vállalta, hogy kint lévő hiteleit megújítja Szerbiában, és biztosítja leányvállalatai megfelelő tőkésítését”. (Lásd: IMF Press Release, No. 09/169, 2009. május 20.)

*A fentiekből azt a következtetést lehet levonni, hogy Kelet-Európa EU-tagállamainak bankrendszer-problémái – figyelembe véve, hogy a globális pénzügyi, likviditási és gazdasági válság hatásai összeadódnak és egymástól nem elválaszthatók – komolyak, azonban általában nem annyira súlyosak, mint az USA-ban vagy Nyugat-Európában. Kelet-Európában a bankok jóval kevesebb fertőzött eszközzel rendelkeznek, és nem működtek olyan magas tőkeáttétellel, hogy létrejőjenek azok a problémák, amelyek az USA-ban, illetve több nyugati országban komoly veszteséget és gondot okoztak. A devizaalapú jelzáloghiteleket (amelyeket csak néhány kelet-európai országban folyósítottak) nem lehet összehasonlítani a nyugati „subprime” jelzáloghitelekkel. A jól időzített IMF-mentőcsomagok – azon kelet-európai országoknak, amelyeket a világválság a legsúlyosabban érintett – segíteni tudták a hatóságokat bankrendszerük problémáinak menedzselésében. Ezek alapján úgy tűnik, hogy a régiónak tulajdonképpen előnyös volt és marad is, hogy a bankrendszerben túlnyomó a külföldi tulajdon.*

### **A globális reálgazdasági válság hatásai**

Rövid ideig tartott a remény, hogy Európát elkerüli vagy csak kisebb mértékben érinti az Egyesült Államokból kiinduló pénzügyi és gazdasági válság. 2008 utolsó négy hónapjában a világméretű és több területen egyszerre zajló recesszió mégis elérte Európát, és Kelet-Európa országait legalább annyira súlyosan érintette, mint Nyugat-Európát. A kelet-európai reálgazdaságokat egyidejűleg – habár eltérő mértékben – *három egymással összefüggő külső sokkhatás érte: a globális pénzügyi és likviditási válság, amely a vállalkozások és a háztartások számára folyósított külföldi és hazai hitelek súlyos korlátozásához vezetett; a tőkebeáramlás drámai csökkenése, amely mind a befektetéseket, mind a hiteleket visszafogta; és az exportjuk iránti csökkenő kereslet, amely igen gyors negatív hatást fejtett ki a kelet-európai országok GDP-jére és foglalkoztatottságára.*

Természetesen nem lehet külön-külön megbecsülni a három egymással összefüggő és egymást erősítő külső sokk hatásait, néhány észrevétel azonban tehető.

Először is, mind a tíz viszonylag kis kelet-európai országban nagyon fontos a külkereskedelem szerepe, és ez 2007-ig fokozatosan nőtt a globális gazdaságba, illetve az EU-ba való integrálódás eredményeként. Ezért az import csökkenése világszerte súlyosan gyengítette ezeket az országokat. Másodsor, bár sok olyan, többnyire országspecifikus tényező érvényesült, amely befolyásolta a világválság hatását a kelet-európai reálgazdaságokra, *ceteris paribus* a világválság relatíve jobban sújtotta azokat a gazdaságokat, amelyek kevésbé prudens, kevésbé felelős gazdaságpolitikát folytattak a konjunktúra idején.

A gazdaságpolitika minőségének egyik mércéje lehet az ún. „szuverén felárban” mutatkozó eltérés, amely a válság idején felhívta a figyelmet Magyarország és Lettország kedvezőtlen helyzetére.

A gazdaságpolitika másik mércéje az lehet, hogy egy ország mennyiben tartja be az euró bevezetésének feltételeként előírt maastrichti konvergenciakritériumokat. A vizsgált tíz kelet-európai EU-tagország lényegesen különbözik ezen a téren. Szlovénia és Szlovákia egyértelműen élen jártak, amikor beléptek az euróövezetbe. A többi nyolc ország meg tudott felelni néhány kritériumnak, de eddig még nem tudták mindet teljesíteni. 2007-től a Cseh Köztársaság és három balti ország az ötből négyet teljesített; Magyarország azonban csak egyet.<sup>12</sup>

## KILÁTÁSOK ÉS JAVASLATOK

Ez a befejező rész a régió várható gazdasági fejlődéséről nem jósl számokat. E helyett azt fejtjük ki, hogy a következő években – különösen Nyugat-Európában – milyen globális gazdasági környezet lesz valószínű, valamint azt is, hogy a kelet-európai gazdaságok krízis előtti növekedési modelljét miként kell majd adaptálni a krízis után.

### Lassú gazdasági növekedés az EU-ban

2009 novemberében úgy tűnt, hogy a globális gazdasági tevékenység csökkenése véget ért. Ez kedvező jel Kelet-Európa középtávú gazdasági jövőjére nézve. Ha azonban az alapvető fundamentumokat vesszük figyelembe, a fellendülés ideje és a formája még nagyon bizonytalan.<sup>13</sup>

1. Nyugat-Európában középtávon több okból is lassú növekedésre lehet számítani. A fejlett gazdaságok közül eddig csak néhánynak sikerült helyreállítania a pénzügyi szektor egyensúlyát, ami tovább akadályozza a hitelezést és ezáltal a növekedést.

2. A költséges gazdaságok – mint az USA és Kelet-Európa – folyó fizetésimérleg-hiánya továbbra is csökkenni fog, és nem valószínű, hogy a nagy megtakarítási többlettel rendelkező országok belföldi kereslete (Kína és más növekvő gazdaságok Ázsiában, valamint Japán és Németország) eléggé gyorsan nő majd ahhoz, hogy pótolni tudja a kieső keresletet. Ennek fő oka, hogy a fogyasztási és megtakarítási hajlandóságot részben kulturális tényezők határozzák meg. Nem valószínű, hogy ezekben az országokban a fogyasztói hajlandóság épp egy súlyos válságból való kiemelkedés közben ugrik meg.

3. Az a várható alternatíva, amelyet Észak-Amerikának és Nyugat-Európának a masszív monetáris és fiskális lazítást követően alkalmaznia kell, alááshatja a fellendülést. Ezek a lépések a következők: a kormányok csökkentik kiadásait, és

<sup>12</sup> Lásd: Regional Economic Outlook for Europe. IMF, 2009. május, 51. o.

<sup>13</sup> Lásd: Regional Economic Outlook for Europe. IMF, 2009. május, 1. o.

adókat emelnek, valamint a monetáris politika szigorodik, hogy fel tudja szívni a többletlikviditást. Ha azonban a nagy költségvetési hiány folytatódik, és az inflációs várakozások és a kamatlábak jelentősen emelkednek, az megfojthatja a fellendülést.

Ha Nyugat-Európa fellendülése és növekedése valóban lassú lesz, az Kelet-Európának sem rövid, sem hosszú távon nem jelent jót, mert így az előbbi csak csökkenő mértékű külső támogatást tud nyújtani Kelet-Európa további növekedéséhez.

### **Gazdasági növekedés Kelet-Európában: a régi és az új modell**

A világválság bekövetkezte előtt a kelet-európai országoknak egy évtizedig sikerült komoly növekedést felmutatniuk. A növekedés a következő három tényezőre támaszkodott (*Fabrizio–Leigh–Mody, 2009*).

1. A globális és az EU gazdaságába történt kiemelkedően gyors kereskedelmi és pénzügyi integráció, amelyet jól mutatott a GDP-ben mért külkereskedelmi és pénzügyi tranzakciók arányának gyors növekedése.

2. A jelentős tőkebeáramlás, amely lehetővé tette a termelékenység gyors növekedését és a magasabb életszínvonalat, valamint segítette finanszírozni a nagyméretű folyó fizetésimérleg-hiányt.

3. A felértékelődő reálárfolyamok, amelyek segítettek megfékezni az inflációt és (vitathatóan) a magasabb életszínvonalat is támogatták. E modell jellemzője, hogy a régió növekedésének jelentős része külső tényezőkre, illetve forrásokra támaszkodott: az EU-ba való növekvő kereskedelmi és pénzügyi integrációra, valamint a nagy összegű működőtőke- és hitelbeáramlásra.

Ha Nyugat-Európa fellendülése és növekedése valóban lassú lesz, az azt jelenti, hogy Kelet-Európa korábbi gyors kereskedelmi és pénzügyi integrációja az EU-ba szintén lassulni fog. A nettó tőke- és működőtőke-beáramlás is valószínűleg kisebb lesz, részben Kína és Ázsia többi fejlődő országának növekvő vonzereje miatt.

Ha ezek a feltételezések helyesek, akkor Kelet-Európának a jövőben a termelékenység és a versenyképesség növekedéséhez szükséges források relatíve nagyobb részét kell belső forrásokból fedeznie.

Félreértés ne essék: ez az állítás nem azt javasolja, hogy a kelet-európai országok befelé forduljanak, hogy protekcionista vagy importhelyettesítő gazdaságpolitikát kövessenek. A régió kis országainak nincs más választásuk, mint hogy globálisan versenyképesek legyenek vagy maradjanak. A fenti állítás csupán azt mondja, hogy a globális versenyképességet elősegítő források növekvő részét kell majd inkább belső erőből létrehozni. *Belső forrásokon* alapuló növekedési forrásoknak tekinthetők azok a tényezők, amelyek egy ország *kormányzatának, vállalatainak és dolgozóinak tevékenysége minőségétől függenek*. Hogy csak négy, egymással összefüggő tényezőt említsek a sok közül: 1. a munkaerő jobb kihasználása a „nem aktívák” részarányának csökkentésével; 2. a nagyméretű adóelkerülés lefaragása (amely szükségessé

teszi az adóstruktúra reformját); 3. a kormányzat (minden szintjének) hatékony működése; és 4. a széles körre kiterjedő és jelentős korrupció komoly visszaszorítása.<sup>14</sup>

E tényezők helyzete és javításának esélye gyakran kulturális, vagyis gondolkodásmód- és értékrendbeli tényezőkre vezethető vissza. De éppen e tényezők javítása – amelyek általában nem igényelnek nagy forrásokat, csak a megoldás keresésére irányuló politikai szándékot és elkötelezettséget – lehet a kelet-európai országokban a nagyobb termelékenység és versenyképesség új, fontos és belföldön generált forrása.

#### Hivatkozások

- Árvai Zsófia et al. [2009] Regionális pénzügyi összefonódások és pénzügyi fertőzés Európán belül. IMF Working Paper, No. 09/6., január.
- Binder, Alan S. [2009]: Crazy Compensation and the Crisis. *The Wall Street Journal*, május 28.
- Fabrizio, S. – Leigh, D. – Mody, A. [2009]: The Second Transition: Eastern Europe in Perspective. IMF Working Paper, No. 09/43., március.
- Golub, Harvey [2008]: Getting Out of the Credit Mess. *The Wall Street Journal*, december 9.
- Roubini, Nouriel [2009]: The risk of a double-dip recession is rising. *Financial Times*, augusztus 23.
- Soros, George [2008]: The New Paradigm for Financial Markets: The Credit Crisis of 2008 and What It Means. New York, Public Affairs.
- Dr. Surányi György [2009]: Fedezetlen devizapozíciók – Súlyos gazdaságpolitikai hiba vagy természetes folyamat? *Portfolio.hu*, augusztus 5.
- Varga Lóránt [2009]: The Information Content of Hungarian Sovereign CDS Spreads. National Bank of Hungary, Occasional Paper, No. 78., Chart 2, május.

<sup>14</sup> Lásd az összehasonlítható mutatókat több mint 130 országra az éves *Global Competitiveness Reports*-ban, amelyet a World Economic Forum ad ki (Lásd: World Economic Forum, Geneva, 2008). A legújabb, 2009–2010-es jelentés 2009 szeptemberében jelent meg.

## **A költségvetési felülvizsgálat „legforróbb” témaköre: A Közös Agrárpolitika finanszírozása**

ELEKES ANDREA – HALMAI PÉTER

*A költségvetési felülvizsgálat során a Közös Agrárpolitika (KAP) fennállása legnagyobb kihívása előtt áll: már nemcsak a (közös) finanszírozásáról, hanem a jövőjéről van szó. Nyilvánvaló, hogy az eddigi reform – előremutató elemei ellenére – továbbra sem eredményezi a KAP tartósan fenntartható rendszerét. A további változások elkerülhetetlenek. A fiskális föderalizmus é más politikai-gazdaságtani megközelítésekre támaszkodva a következő kérdésekre keressük a választ. Indokolt-e a megreformált KAP közös finanszírozása? Kiterjeszhető-e a nemzeti társfinanszírozás? Fenntartható-e a közösen finanszírozott közvetlen támogatások rendszere? Számos regionális (EU) vagy globális szempont (globális élelmiszer-biztonság; a föld mint stratégiai inputtényező; környezetvédelem; tisztességes verseny stb.) szól amellett, hogy a szabályozás és finanszírozás kereteit EU-szinten határozzák meg. Teljes központosítás (központi finanszírozás, végrehajtás és ellenőrzés) azonban csak az összekapcsolt termékek esetében lehet indokolt. Minden más esetben megfontolandó a decentralizáció valamilyen mértéke.\**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F13.

Nem túlzás, ha azt állítjuk, hogy a költségvetési felülvizsgálat során a KAP fennállása legnagyobb kihívása előtt áll. A közös költségvetésben a források 2013-ig állnak rendelkezésre. Ezeket a forrásokat is csak nagyon kielezett tárgyalások során

\* E tanulmány rövidebb, angol nyelvű változata megjelent az *Intereconomics* című folyóiratban. (The „Hottest Topic” of the Budgetary Review: Will the CAP Survive? *Intereconomics*, Vol. 44., Issue 5., 300–308. o.)

*Elekes Andrea*, a Szent István Egyetem, GTK, Európai Tanulmányok Intézetének egyetemi docense. E-mail cím: andreaelekes@hotmail.com

*Halmai Péter*, a Szent István Egyetem, GTK, Európai Tanulmányok Intézetének egyetemi tanára, intézeti igazgató. E-mail cím: halmai.peter@gtk.szie.hu



sikerült betervezni. Az Egyesült Királyság fontos kritikát fogalmazott meg, és azal a feltétellel fogadta el a költségvetést, hogy 2008–2009-ben alapvető revízió alá veszik a kiadási tételeket. Az egészségügyi állapotfelmérés (Health Check) azonban a 2013 előtti időszakra vonatkozik. A 2013 utáni időszakra csak közvetve utal, arról csak a sorok között olvashatunk.

A felülvizsgálat során – *Dalia Grybauskaitė*, költségvetési főbiztost idézve – a „legforróbb” témakör a *Közös Agrárpolitika jövőbeli finanszírozása*. A Költségvetési Felülvizsgálat során „tabuktól mentes” megközelítést hangsúlyoznak. A „szerezett jogok”, pusztán az elmúlt időszakban követett gyakorlat önmagában már nem legitimálhatja az EU legköltségesebb közös politikáját. Már nemcsak a KAP (közös) finanszírozásáról, hanem a KAP jövőjéről van szó.

A közös költségvetés KAP-val kapcsolatos kiadásai már régóta a viták kereszt-tüzében állnak. Az *eddig reform* – előremutató elemei ellenére – *továbbra sem eredményezi a KAP tartósan fenntartható rendszerét*. A további változások elkerülhetetlenek. A KAP közös finanszírozásának megszüntetése vagy radikális csökkentése – a „talált pénz” lehetősége – uniószerre nagy érdeklődést keltett. A KAP nettó haszonélvezői és a mezőgazdasági érdekcsoportok ugyanakkor a status quo fenntartásában érdekeltek. Ezt a meglehetősen érzékeny problémakört kívánjuk objektívan megvizsgálni. Arra a kérdésre keressük a választ, hogy mikor és milyen formában indokolt a KAP közös finanszírozása.

A fiskális föderalizmus a leggyakrabban alkalmazott elmélet azokban az irodalmi munkákban, amelyek azt vizsgálják: hogyan lehetne optimálisan megosztani az EU és a tagállami szintek között a politikákat és azok finanszírozását. Kérdéseink megválaszolása során ezért alapvetően (de nem kizárólag) erre az elméletre támaszkodunk.

A cikk elején röviden áttekintjük a KAP finanszírozásának sajátosságait, valamint a költségvetési felülvizsgálat agrárpolitikát illető legfontosabb mozzanatait. A következő fejezet az elméleti háttérrel vázolja. A fiskális föderalizmus és más politikai-gazdasági megközelítések tükrében a következő kérdésekre keressük a választ. Mikor indokolt a kormányzati (EU) beavatkozás és a közös finanszírozás? Melyik a beavatkozás leghatékonyabb szintje? Milyen eszközökkel valósulhat meg a beavatkozás? Ezek után – egyszerű, verbális intervenciók tesztet alkalmazva – az elméleti kategóriákat a KAP valóságával szembesítjük. Majd következtetéseket fogalmazunk meg, igaz, nem a megszokott formában. Néhány olyan érzékeny kérdést próbálunk megválaszolni itt, amelyeknek várhatóan igen nagy jelentőségük lesz majd a felülvizsgálat során. Indokolt-e a megreformált KAP közös finanszírozása? Kiterjeszhető-e a nemzeti társfinanszírozás? Fenntartható-e a közösen finanszírozott közvetlen támogatások rendszere?

## KÖZÖS KÖLTSÉGVETÉS, KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA A VITÁK KERESZTTÜZÉBEN

Az EU közös költségvetése különleges rendszer: lényegesen eltér mind a nemzeti államok, mind a nemzetközi szervezetek költségvetésétől. A közös költségvetés fő célja a közös és közösségi politikák finanszírozása.

A közös költségvetés fő kiadási tételei a közös agrárpolitika és a kohéziós politika. Ugyanakkor az EU-t és tagországait lényeges új kihívások (globalizáció, éghajlati változás stb.) érik, amelyek nem maradhatnak válasz nélkül. A fő befizető (pontosabban nettó teherviselő) országok azonban világossá tették, hogy hozzájárulásukat a jövőben nem tudják, illetve kívánják emelni. *Elkerülhetetlen tehát a közös költségvetés kiadási szerkezetének módosítása.*

### A KAP finanszírozása

A KAP rendszerének alapvető mozzanata a *közös finanszírozás*. Meghatározó a közös költségvetés szerepe:

– a piaci támogatásokat és a közvetlen jövedelemtámogatásokat (ez a KAP első pillére) a *pénzügyi szolidaritás elve alapján* teljes egészében a közös költségvetés fedezi;

– az agrárstruktúra-politika, majd a vidékfejlesztés (a második pillér) finanszírozása az *addicionalitás* elve szerint történik, annak forrásait részben a közös, részben a nemzeti költségvetések (továbbá a kedvezményezettek) fedezik. (Azaz a vidékfejlesztési programok többségének a finanszírozása ebben az értelemben a strukturális politikához hasonló.)

Az 1992-ben meghirdetett, majd 2000-ben, illetve 2003-ban folytatott *KAP-reform*, valamint az egészségügyi felülvizsgálatot (Health Check) követő módosítások *nem eredményezték a KAP költségvetésének csökkenését*. Az ártámogatások leépítésével mérséklődtek a hagyományos piaci támogatások (intervenció, exporttámogatás), ám a bevezetett új közvetlen (jellemzően területalapú) támogatások növelték a KAP kiadásait. Megjegyzést igényel azonban két fontos tényező:

– egyrészt a KAP-reform az ártámogatások leépítésével jelentősen növelte a rendszer hatékonyságát, s csökkentette a fogyasztók terheit;

– másrészt a *KAP-kiadások* jóval lassabban emelkedtek, mint a közös költségvetés, így *azok aránya folyamatosan tovább mérséklődött, illetve mérséklődik a következő években*. (2013-ra várhatóan alig haladja meg a közös költségvetés kiadásainak 40 százalékát, az első pillérré fordított kiadások pedig az összeg 32 százalékát.)

*Lényegesen változott a támogatások szerkezete*. Különösen az exporttámogatások arányának mérséklődése szembeűnő. Nagy ütemben csökkentek a belső piaci támogatások. Egyidejűleg meghatározó volt a *közvetlen támogatások növekedése*:

azok aránya jelenleg már az összes agrártámogatás mintegy 70 százaléka. 2013-ra arányuk tovább emelkedik. Az 1990-es évek közepétől emelkedett a vidékfejlesztési kiadások aránya is.

*Az agrárpolitikai kiadások 2007-ben az EU-15 esetében összesen a GDP 0,48 százalékát tették ki (lásd az 1. táblázatot). E kiadások döntő részét (a GDP 0,39 százalékát) a közös költségvetés fedezte. A nemzeti agrártámogatások a GDP 0,09 százalékát tették ki. (Utóbbiaknak csak egy része szolgálja a KAP vidékfejlesztési intézkedéseinek társfinanszírozását, másik részük a bizottságnak notifikált további nemzeti – jellemzően vidékfejlesztési – támogatásokat fedezi.)*

1. táblázat

### A mezőgazdasági támogatások aránya a GDP százalékában

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU-15							
1. Közös költségvetés <sup>1</sup>	0,50	0,49	0,49	0,46	0,46	0,44	0,39 <sup>2</sup>
2. Nemzeti támogatás	0,15	0,15	0,15	0,12	0,13	0,12	0,09
3. Összes (1+2)	0,65	0,69	0,64	0,58	0,59	0,56	0,48
EU-10							
4. Közös költségvetés <sup>1</sup>				0,46	0,83	0,86	0,97 <sup>2</sup>
5. Nemzeti támogatás				0,35	0,35	0,35	0,20
6. Összes (1+2)				0,81	1,18	1,21	1,17
EU-25							
7. Közös költségvetés <sup>1</sup>				0,46 <sup>1</sup>	0,48 <sup>1</sup>	0,47 <sup>1,2</sup>	0,43 <sup>2</sup>
8. Nemzeti támogatás				0,13	0,15	0,14	0,09
9. Összes (7+8)				0,59	0,63	0,61	0,52

<sup>1</sup> EMOGA–kiadás (EMOGA = Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap).

<sup>2</sup> Összes mezőgazdasági kiadás (05 cím).

Forrás: Saját számítások bizottsági és Eurostat-adatok alapján.

*Az EU-10 országai (azaz a 2004-ben csatlakozott új tagországok) esetében az alacsonyabb GDP, illetve az agrárgazdaság magasabb nemzetgazdasági aránya miatt e hányad magasabb. A közvetlen támogatások adaptációja során alkalmazott „lépcsős formula” (azaz 2013-ig évente növekvő) következtében a közös költségvetésből finanszírozott agrártámogatások GDP-hez viszonyított aránya emelkedő, 2007-ben átlagosan 0,97 százalék volt. A nemzeti támogatás magas arányát pedig elsősorban éppen a fenti formulával összefüggő „top up”, azaz a nemzeti kiegészítő finansi-*

rozás magyarázhatja. Mindezek miatt az EU-10 esetében az összes agrártámogatás aránya az EU-15-nél magasabb, 2007-ben a GDP 1,17 százaléka volt. Az EU-25 esetében a közös költségvetésből fedezett agrártámogatások a GDP 0,43 százalékát, a nemzeti támogatások 0,09 százalékát, az összes agrártámogatások pedig 0,52 százalékát tették ki.

*Minthogy az agrárpolitikai kiadások döntő része a közös költségvetésben jelenik meg, az agrárkiadások aránya abban magas.* Ez az arány önmagában nem minősíthető. A közös költségvetés alapvetően eltér a nemzeti költségvetésektől. Fő funkciója a közös és a közösségi politikák, tevékenységek és célok előmozdítása. Azaz nem kicsinyített mása a nemzeti költségvetéseknek, szerkezete azokétól eltérő. Ha összehasonlítjuk egyes föderatív országok és az EU kiadásait, rögtön szembe-tűnő a kiadások szerkezetének lényegi eltérése (lásd a 2. táblázatot). Az EU közös költségvetése kiadásainak 99 százaléka nem a föderatív államok fő kiadási funkcióit szolgálta. Az agrárpolitika szupranacionális rendszere az EU-ban mindeddig az agrárkiadások magas (ám mérséklődő) arányához vezetett a közös költségvetésben. Elenyésző viszont az agrárkiadások aránya a nemzeti költségvetésekben.

2. táblázat

**„Föderatív” kormányzatok kiadásai a fő funkciók szerint**  
(Az összes szövetségi kiadás százalékában)

2003	Védelem	Oktatás	Egészségügy	Társadalom- biztosítás és jólét	Adósság- szolgálat	Egyéb funkciók
Ausztrália	7,0	7,6	14,8	35,5	6,1	29,0
Kanada	5,6	2,3	1,4	44,6	15,1	31,0
Németország	3,9	0,5	18,9	50,0	7,1	19,5
Svájc	4,6	2,4	19,6	49,1	3,5	20,7
USA	15,4	1,8	20,5	28,2	12,6	21,5
EU-15	0,0	1,0	0,0	0,0	–	99,0

Forrás: El-Agraa [2007].

*Az európai közkiadások között az agrárkiadások korlátozott arányt, 2007-ben 1,22 százalékot tettek ki.<sup>1</sup> (Közkiadások között az összes – azaz a teljes nemzeti és regionális költségvetések kiadásait is tartalmazó – összeget vettük számba.) Azon belül a közös költségvetésből agrártámogatásokra fordított hányad az összes közkiadás 0,91 százalékát, míg a nemzeti agrártámogatások a közkiadások 0,31 százalékát képviselték 2007-ben (a vidékfejlesztési kiadásokat is beleszámítva).*

<sup>1</sup> Forrás: Eurostat.

## Közös költségvetés és Közös Agrárpolitika a viták kereszttüzeiben

A közös költségvetés, azon belül a Közös Agrárpolitika számos ok miatt a viták kereszttüzeiben áll. Az EU-tagországok globalizációs alkalmazkodási problémái, versenyképességük kedvezőtlen alakulása a költségvetési redistribúció mérséklésének igényét húzzák alá. (A versenytársakéhoz képest jóval magasabb központosítást illusztrálhatják a 3. táblázat adatai is. Kiemelendő, hogy e magas központosítás oka nem a GDP 1,1 százalékát kitevő közös költségvetés.)

3. táblázat

### Kormányzati szintek kiadásai föderális államokban a GDP százalékában

2003	Kormányzati szint			
	Föderális (szövetségi)	Állami	Helyi	Összesen
Ausztrália	15,7	15,6	1,9	33,2
Kanada	13,3	17,0	7,2	37,5
Németország	30,1	8,6	7,4	46,1
Svájc	9,9	12,3	8,5	30,7
USA	15,9	7,0	7,2	30,1
EU-15	1,1	44,7		45,8

Forrás: El-Agraa [2007].

Már a középtávú (2007–2013) pénzügyi előirányzatokról szóló tárgyalások során is a KAP volt az egyike a leghevesebb vitákat kiváltó területeknek. Egyes szakértők az agrárpolitikával kapcsolatos kiadásokat „talált pénznek” tekintették, nagy érdeklődést keltve szerte az unióban. Valójában azonban kérdőjelek merülhetnek fel az efféle kritika megalapozottságát s szándékait illetően.

A Közös Agrárpolitika közös költségvetési finanszírozásának megszüntetése vagy radikális mérsékelése az eddig megismert dokumentumok szerint:

– egyes hazai várakozásoktól eltérően nem a kohéziós kiadások párhuzamos emelését, hanem a nettó befizetők pozíciójának javítását célozza;

– egyidejűleg megfogalmazódik a kohéziós kiadások csökkentésének és a közös költségvetés csökkentésének lehetősége is [például Baldwin (2005) szerint a korábbi 80 százalékára csökkenhet a közös költségvetés];

– az agrárkiadások csak a közös költségvetésben csökkennének (vagy szünnének meg), egyidejűleg lehetséges azok renacionalizálása (másként: repatriálása, nacionalizálása), azaz a gazdagabb tagállamok szívesen áldoznának saját agrártermelőik-

re, míg a *pénzügyi szolidaritás elvetésével* a szegényebb tagországok új kihívásokkal szembesülnének.

Az Európai Parlament, az Európai Tanács és az Európai Bizottság 2006 májusában megállapodott abban, hogy a bizottság alapos felülvizsgálatnak veti alá az EU közös költségvetését. A felülvizsgálat *„az unió jövőbeli kiemelt kiadásai szerkezetét és irányát határozza meg, tekintettel a legnagyobb hozzáadott értékre és a leghatékonyabb eredményeket jelentő lehetőségekre”* (EC, 2007). A költségvetési felülvizsgálat *„nyílt és tabuktól mentes”* megközelítést ígér. *Ez nyílt fenyegetést* jelent a KAP eddig megszerzett, a korábbi időszakra és a hüvelykujjszabályra alapozott pozíciója számára. A prioritások meghatározása során a következő alapelveket tartják szem előtt: szubszidiaritás, arányosság, adicionalitás, ár/érték arány, európai közjavak és európai hozzáadott érték.<sup>2</sup>

A Költségvetési Felülvizsgálat kiinduló megközelítése szerint: *„Az EU közös költségvetésében a mezőgazdasági és strukturális politika – amelyek a kiadások többségét képviselik – megakadályozzák, hogy az EU válaszoljon a globalizáció és a további bővítés kihívásaira.* A 2009. évi költségvetési felülvizsgálat során *radikális változásokat* kell elérni az EU pénzügyekben – eltérve az 50 évvel ezelőtt létrehozott struktúrától.” (*Dalia Grybauskaitė*, EU költségvetési főbiztos, 2007. október.)

Nem kevesebbet tartalmaznak ezek az állítások, mint hogy a hagyományos, a közös költségvetést meghatározó tételek veszélyeztetik az unió alkalmazkodását a világgazdaság kihívásaihoz. *Grybauskaitė* asszony radikális változtatásokat tart szükségesnek, és ezek a változások nem sok jót ígérnek a Közös Agrárpolitika számára.

A költségvetési felülvizsgálat konzultációs szakasza során a legtöbb álláspont meglehetősen kritikus volt a Közös Agrárpolitikát és annak finanszírozását illetően. Széles körben osztott nézet, hogy az agrárpolitika csak további reformokkal tud alkalmazkodni az új prioritásokhoz. Eltérnek azonban a vélemények a reformok mértékét illetően. A legtöbb hozzászólás szerint az európai mezőgazdaságnak nemzetközileg versenyképesnek kell lennie, és megfelelő választ kell adnia az éghajlatváltozással, az élelmiszer-biztonsággal és a minőséggel kapcsolatos elvárásokra. A jelenlegi kiadások és mechanizmusok nem tükrözik ezeket az elvárásokat. A hozzászólások zöme az agrárkiadások jelentős csökkentését és radikális reformokat sürgetett, különösen az I. pillért illetően. Több álláspontban is megjelent, hogy a forrásokat a II. pillérbe kellene átcsoportosítani. Nincs konszenzus a közvetlen támogatások jövőjét illetően (folytatni vagy eltörölni). Egyértelműen megfogalmazódott az agrárkiadások csökkentése iránti igény, ugyanakkor az agrárpolitika teljes renacionalizációja igazán határozottan nem merül fel a társadalmi vita során.

<sup>2</sup> Részleteket lásd: [http://ec.europa.eu/budget/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm)

## KÖZÖS FINANSZÍROZÁS A FISKÁLIS FÖDERALIZMUS ELMÉLETÉNEK FÉNYÉBEN

A fiskális föderalizmus a leggyakrabban alkalmazott elmélet (*Oates*, 1972; 1999; 2002; *Musgrave*, 1969; *Pelkmans*, 2006) azokban az irodalmi munkákban, amelyek arra a kérdésre keresik a választ: *hogyan lehetne optimálisan megosztani az EU és a tagállami szintek között a politikákat és azok finanszírozását.*

Elemzésünk során alapvetően erre az elméletre támaszkodunk, azonban nem kizárólag erre. A fiskális föderalizmus elmélete mindenképpen hasznos, de semmi képpen sem elegendő az átfogó értékeléshez. Tekintettel arra, hogy az unióban nincs olyan intézmény, amely betölthetné a tagállamok legmagasabb szintű kormányzatának szerepét, az elmélet nem alkalmazható tökéletesen a Közösségre. *Figueira* [2008] szavait idézve: „A kormányzati beavatkozásnak alapvetően két oka van: a piaci hiányosságok korrekciója (hatékonysági ok) vagy a társadalmi igazságosság (egyenlőségi ok). Az EU-költségvetéssel kapcsolatos elemzések gyakran megfelelnek e megkülönböztetésről. Pedig ez fontos, hiszen félrevezető lenne, ha például az EU-kohéziós politikát kizárólag hatékonysági kritériumok alapján értékelnék, miközben az EU egyik fontos célkitűzése a tagállamok közötti szolidaritás megvalósítása.” A legújabb irányzatokat (ECORYS, 2008; *Figueira*, 2008) követve elemzésünk túlmutat a fiskális föderalizmus klasszikus elméletén, és egyéb politikai-gazdasági szempontokat is figyelembe veszünk.

### **Mikor indokolt a kormányzati beavatkozás és a közös finanszírozás?**

A fiskális föderalizmus elmélete szerint a kormányzati beavatkozásnak alapvetően *három oka* lehet: a stabilizáció, a kiegyenlítés és az allokáció. A *stabilizáció* elsősorban a makrogazdasági stabilizációra vonatkozik, de kiterjed általában a biztonságra is. A *kiegyenlítő* funkció főként a jövedelmi egyenlőtlenségek kezelésére irányul, de a kockázatviselésre is kiterjedhet (biztosítás). Az *allokációs* funkció célja a piaci hiányosságok korrekciója. A kormányzati beavatkozást kiváltó piaci hiányosságoknak (másként: piaci kudarcoknak) négy fő formája van: közjavak, externáliák, méretgazdaságosság és tökéletlen vagy aszimmetrikus információ.

Ezek alapján az EU politikáit illetően úgynevezett intervenciók teszt végezhető el, amely segítségével megvizsgálhatjuk, szükség van-e kormányzati beavatkozásra egy-egy területen. *Közös politika akkor indokolt*, ha EU-szintű piaci hiányosságot korrigál (az egész uniót érinti, és nem csak egy vagy néhány tagállamot), vagy hozzájárul az EU explicit egyenlőségi, valamint stabilizációs célkitűzéseéhez.

## Mely szinten a leghatékonyabb a beavatkozás?

Amennyiben az intervenció teszt alapján arra a következtetésre jutunk, hogy az adott területen szükség van kormányzati intervencióra, dönteni kell az intervenció szintjéről: központi vagy decentralizált (nemzeti/regionális/helyi) beavatkozás indokolt.

### *A fiskális föderalizmus*

A *fiskális föderalizmus* elmélete szerint egy-egy politikát akkor kell magasabb szintre helyezni, ha az *externáliák* internalizálását vagy *méretgazdaságossági előnyök* kihasználását eredményezi. Externáliák esetében a beavatkozás határon átnyúló (több tagállamot érintő, *pozitív tovagyrúzó hatásokkal* rendelkező) externáliáknál indokolt. Egy-egy politikához kapcsolódó méretgazdaságossági előny kihasználása szintén indokolhatja a centralizációt. Azokban az esetekben, amikor a politikához kapcsolódó (elsüllyedt) költségek magasak, vagy egyéb átlagköltséget csökkentő központi tényezők jelentkeznek, a centralizált politika jólétnövelő hatású lehet. (Bővebben lásd például: *Alesina et al., 2002*)

Erősen eltérő (heterogén) regionális preferenciák (például egy-egy allokációs probléma megoldását illetően) esetén azonban a politikát decentralizáltan kell megvalósítani, mert a politika így a helyi preferenciák és feltételek szerint differenciálható (*Pelkmans, 2006*), kisebb a bürokrácia, és a területek közötti verseny miatt nagyobb a hatékonyság (*Tiebout, 1956*). Ráadásul, a fiskális ekvivalencia elve szerint az intézkedéseket a tervezés szintjén kell finanszírozni, ahol a kedvezményezettek és az adófizetők többé-kevésbé megegyeznek (*Olson, 1969*).

### *A szubszidiaritási teszt*

A centralizáció és a decentralizáció közötti átváltás (trade-off) vezetett el a *funkcionális szubszidiaritás* alapelvehez. Fontos megemlíteni, hogy a szubszidiaritás<sup>3</sup> mint közgazdasági koncepció némileg mást jelent, mint az amszterdami szerződésben használt kifejezés. Jogi szempontból a szubszidiaritás alapelve csak azokon a politikai területeken alkalmazható, ahol az unió és a tagállamok megosztott kompetenciája érvényesül. A funkcionális szubszidiaritási teszt (*Pelkmans, 2005, 2006; Ederveen–Pelkmans, 2006*) általánosabb, több területen alkalmazható. A teszt segítségével meghatározható a döntéshozatal ideális szintje.

<sup>3</sup> A szubszidiaritásról folyó viták során a koncepciót gyakran összekeverik a hatalom (lehető legalacsonyabb szintre) delegálásával, holott a szubszidiaritási alapelv semleges a centralizáció ideális szintjét illetően.



A teszt *három fő kérdésre épül:*

– Van-e olyan határon átnyúló externália vagy méretgazdaságossági előny, amely indokolja a központi beavatkozást?

– Megvalósítható-e az önkéntes kooperáció?

– Mely szinten tervezhető és alkalmazható a politika a legalacsonyabb költség mellett, figyelembe véve a preferenciák heterogenitását is?

Mint azt korábban már említettük, a határokon átnyúló externáliák vagy a méretgazdaságosság indokolhatja a kormányzati beavatkozást. Központi vagy EU-szintű beavatkozás csak akkor szükséges, ha a tagállamok hiteles együttműködése nem valószínű. A hiteles együttműködés valószínűsége különösen alacsony tökéletlen vagy aszimmetrikus információ esetén, amikor a csalás túlzottan „csábító”, amikor a kollektív szankció kivetésének lehetősége minimális, amikor nem várható a közjavak társadalmilag optimális mennyiségének az előállítás, hiányoznak a hatékony tárgyalás *coase-i* feltételei (egyértelműen meghatározott tulajdonviszonyok, nincsenek tranzakciós költségek), valamint amikor jelentős lehet a „potyautas”-hatás.

#### *A politikai gazdaságtan szempontjai*

A centralizáció-decentralizáció témakörét vizsgáló szakirodalmi munkák (*Pelkmans, 2005; Figueria, 2008; ECORYS, 2008* stb.) alapján a centralizáció mellett felsorakoztatható további érvek a következők: egymást kiegészítő politikák, korrupció, erős lobbihatások, útfüggőség (nehéz eltérni a korábban követett gyakorlattól). A decentralizáció mellett szól ugyanakkor, hogy a kormányzatok gyakran önérdékkövetők, és nem az egész társadalom érdekeit tartják szem előtt. Amennyiben ehhez még erős lobbitevékenység is párosul, a helyi preferenciák nem érvényesülhetnek megfelelően, ami jóléti veszteséget okozhat. A decentralizáció mellett szól az is, hogy a decentralizált kormányzatok esetében erősebben érvényesül a „számon kérhetőség” (elszámoltathatóság).<sup>4</sup> Nem hagyható figyelmen kívül a közösségi erőforrások elosztási problémája (common pool) sem. A kormányzatok arra törekednek, hogy a lehető legtöbb forrást szerezzék meg a közös költségvetésből olyan projektekre, amelyek elsősorban helyi előnyökkel járnak. Ilyenkor ugyanis, bár az előnyök többnyire helyi szinten jelentkeznek, a költségek a többi tagállamot is terhelik. Társfinanszírozás esetén a projektkiválasztás sem feltétlenül optimális, mert a kormányzatoknál erős az ösztönzés arra, hogy a költségeket minimalizálják a jóléti nyereségek maximalizálása helyett. A centralizáció és a decentralizáció mellett szóló érveket a 4. táblázat foglalja össze.

<sup>4</sup> *Seabright* [1996] definíciója szerint az elszámoltathatóság nem más, mint annak a valószínűsége, hogy az adott közigazgatási terület jóléte meghatározza a kormányzat választási kilátásait.

## Az intervenció szintje (politikai-gazdasági érvek)

Centralizáció	Decentralizáció
Externáliák	Heterogén preferenciák
Méretgazdaságosság	Önérdékkövető kormányzat
Egymást kiegészítő politikák	Elszámoltathatóság
Korrupció	Közösségi erőforrások elosztási problémája
Lobby	Lobby
Útfüggőség	

*Forrás:* Saját összeállítás *Figueria* [2008], *ECORYS* [2008] és *Pelkmans* [2005] alapján.

## Költségvetési alapelvek

Amennyiben az elemzések azt mutatják, hogy egy-egy politikát illetően a központi beavatkozás a leghatékonyabb, a következő tisztázandó kérdés, hogy *indokolt-e a közös költségvetésből történő finanszírozás*. E kérdés megválaszolásához a kérdéses politikákat szembe kell állítani a (közös) költségvetési alapelvekkel: szubszidiaritás, arányosság, addicionalitás, érték/ár arány, európai közjavak előállításának ösztönzése és hozzáadott érték európai szinten (lásd az 5. táblázatot).

## Az intervenció szintje (költségvetési alapelvek)

(Közös) költségvetési alapelvek	
Szubszidiaritás	EU-beavatkozás csak akkor, ha adott feladat elvégzésére ez a legoptimálisabb megoldás
Arányosság	A beavatkozás csak olyan mértékű lehet, amelyet az elérni kívánt cél igényel
Addicionalitás	Az EU-finanszírozás nem helyettesítheti a nemzeti erőforrásokat
Ár/érték arány	Költséghatékony beavatkozás
Európai közjavak	Európai közjavak előállításának ösztönzése
Hozzáadott érték európai szinten	A befogadó terület beruházás utáni jövedelme nagyobb legyen, mint ha a beruházásra nem került volna sor

*Forrás:* Saját összeállítás.

## A beavatkozás eszközei

Az allokációs problémák kezelésére alapvetően négy módszer lehetséges. Ezek a következők.

– *Szabályok, rendeletek, irányelvek (jogi megközelítés adminisztratív eszközökkel).* Bár ez a beavatkozás kíméli leginkább a költségeket, alkalmazhatósága korlátozott, elsősorban a negatív externáliák, valamint az információs aszimmetria terén alkalmazott megoldás.

– *Coase-típusú (jogi-közgazdasági) megoldások:* tulajdonjogok nevesítése, valamint (átlátható) piacok teremtése. A Coase-tétel lényege, hogy (tökéletes versenyt és tranzakciós költségek hiányát feltételezve) az inputok és outputok hatékony kombinációját a piaci szereplők határozzák meg függetlenül attól, hogy az inputok hogyan rendelkezhetők hozzá a szereplőkhöz. Ebben az esetben az egyéni tárgyalások eredményeként kerül sor az externáliák internalizálására.

– *(Részben) kormányzati termelés.* A közjavak előállításáról – azok jellegénél fogva – a kormánzatnak kell gondoskodnia (kormányzati termelés). Amennyiben az költség-hatékonyabb, a tényleges előállítást magánvállalatok is végezhetik (részben kormányzati termelés). Kormányzati beavatkozás nélkül azonban a közjavak kínálata elmaradna a társadalmilag optimális szinttől.

– *(Pigou-típusú) támogatások vagy adók (jóléti megközelítés)* elsősorban externáliák esetén alkalmazhatóak. Pozitív externália esetén a támogatás határköltségének meg kell egyeznie az intézkedésből származó határhaszonnal ahhoz, hogy az egyéni hasznok a társadalmi határhaszon szintjére emelkedhessenek. E megoldás alkalmazását azonban több tényező is nehezíti: mérni kell a határhasznot (externáliát), a támogatás nem haladhatja meg a (határ-) költséget, és a támogatást finanszírozni kell.

A jövedelmek és kockázatok terén mutatkozó egyenlőtlenségek adózással, támogatással, biztosítási rendszerekkel, állami garanciavállalással kezelhetők. Az alkalmazandó eszközre vonatkozó döntésnek költség-haszon elemzésen kell alapulnia.

## INDOKOLT-E A KAP KÖZÖS FINANSZÍROZÁSA?

Az előző fejezet a közös finanszírozás elméleti hátterét tekintette át. Ebben a fejezetben az elméleti kategóriákat a KAP valóságával szembesítjük.

## Funkcionális indokoltóság

Az agrárpolitikát illetően az allokációs és kiegyenlítő funkciók kerülnek előtérbe. A 6. táblázat mutatja azokat az allokációs és kiegyenlítő funkciókat, amelyek az agrárpolitikával kapcsolatban leggyakrabban felmerülhetnek.

6. táblázat

### Allokációs és kiegyenlítő funkciók az agrárgazdaságban

ALLOKÁCIÓ	
Közjavak	Természeti erőforrások védelme és megőrzése stb.
Externáliák	lásd a 7. táblázatot
Méretgazdaságosság	Interregionális közvetlen támogatások
Tökéletlen vagy aszimmetrikus informáltság	Válság- és kockázatmenedzsment, élelmiszer-biztonság
KIEGYENLÍTÉS	
Jövedelem Kockázat	Regionális konvergencia, átlagon felüli (szektorális, szisztematikus) kockázat, jövedelmi eltérések

*Forrás:* Saját összeállítás.

Az allokációs funkció valamilyen piaci hiányosság korrekcióját célozza. Az agrárgazdaság terén a piaci hiányosságoknak mind a négy fő formája megfigyelhető.

### *Közjavak*

Az agrárgazdaság terén a beavatkozás legfőbb indoka hagyományosan a biztonságos élelmiszer-ellátás megteremtése volt. A biztonságos élelmiszer-ellátás ma már nem indokolhatja az agrárszektor támogatását. Ugyanakkor valamilyen minimális tevékenységre szükség van a mezőgazdaságilag művelhető területeken ahhoz, hogy egy-egy előre nem látható válság esetén az erőforrások mozgósíthatók legyenek. A biztonságos élelmiszer-ellátás ma már nem feltétlenül a mezőgazdasági önellátást jelenti, hanem sokkal inkább azt, hogy a *termelési tényezőket* (föld, szakértelem, állatállomány stb.) *folyamatosan „késznelíti” állapotban kell tartani* (Brunstad et al., 2007). Természetesen az erőforrások mozgósítása időt vehet igénybe, így bizonyos mértékű készletezés indokolt lehet.

A biztonságos élelmiszer-ellátás azonban nem tekinthető a vidéki térség egyetlen közjószág jellegű kibocsátásának. Mint azt a 7. táblázat is mutatja, *az agrárgazdaság és szélesebb értelemben a vidéki térség a közjavak*, valamint a pozitív és negatív *externáliák széles körét nyújtja a társadalom számára*. E közjavak és externáliák értékelésével kapcsolatban azonban számos probléma merül fel.

## A mezőgazdasági tevékenységekhez kapcsolódó közjavak

	Közjószág	Tovagyrúzó hatás
Környezetkímélő mezőgazdasági termelési eljárások	Természeti erőforrások védelme	Helyi, regionális, európai
	Stabil ökoszisztéma	Regionális, európai, globális
	Biológiai sokféleség megőrzése	Helyi, regionális, európai, globális
	Értékes természeti területek védelme	Helyi, regionális, európai
	Szén-dioxid-megkötés	Európai, globális
	Hulladékmenedzment	Helyi, regionális, európai
Etikus mezőgazdasági termelés	Biztonságos élelmiszer	Helyi, regionális, európai
	Állatjólét	Helyi regionális, európai, globális
Társadalmilag fenntartható mezőgazdaság	Buffer (ütköző) funkció a munkapiacon	Helyi, regionális, európai
	Kulturális sokféleség megőrzése – anyagi és nem anyagi kulturális örökség fenntartása	Helyi, regionális, európai, globális
	Hozzájárulás a vidéki térségek felzárkózásához	Helyi, regionális, európai
Földmenedzment	Stabil ökoszisztéma	Regionális, európai, globális
	Biológiai sokféleség megőrzése	Helyi, regionális, európai, globális
	Szén-dioxid-megkötés	Európai, globális
	Vízgazdálkodás + árvíz-menedzment (integrált megközelítésben: a mezőgazdaság okozza és elszenvedi az árhullámokat)	Helyi, regionális, európai
Az erdők kiirtásának megakadályozása	(Erdő-) biodiverzitás megőrzése	Helyi, regionális, európai, globális
	Stabil ökoszisztéma	Regionális, európai, globális
	Vadvilág	Helyi, regionális, európai, globális
	Üvegházhatás csökkentése	Helyi, regionális, európai, globális
	Szén-dioxid-megkötés	Európai, globális
Sivatagosodás és szárazság elleni küzdelem	Szén-dioxid-megkötés	Európai, globális
	Vizek védelme	Helyi, regionális, európai, globális
	Szárazföldi biodiverzitás megőrzése	Helyi, regionális, európai, globális
Fenntartható hegyvidéki fejlesztés	Stabil ökoszisztéma	Regionális, európai, globális
	Hidrológiai stabilitás	Helyi, európai, regionális
	Szén-dioxid-megkötés	Európai, globális

Forrás: Saját összeállítás FAO [2002 és 2007] alapján.

A legtöbb közjóságnak van valamilyen „készség” jellege – a felhalmozódott szennyezés, felhalmozódott tudás, biológiai vagy genetikai készletek stb. (Bővebben lásd: Nordhaus, 1999). Ez a jelleg teszi azokat igazán különlegessé. Természetüknél fogva e „készségek” gyakran nagyon lassan halmozódnak fel, így a kedvezőtlen tüneteket sokszor csak akkor lehet észlelni, amikor már túl késő. Ráadásul, mivel lassú a felhalmozódás, gyakran hosszan tartó, majdnem vagy teljesen visszafordíthatatlan folyamatokról van szó. (Amennyiben például eltűnik egy faj, az örökre eltűnik az élővilágból.) Hatalmas bizonytalanságot okoz a lassú követés, vagyis az, hogy a hatások csak sokkal később, valamikor a távoli jövőben jelentkeznek. (A mai tevékenységünk az évtizedek múlva esedékes klímát is befolyásolja, de senki sem tudja, hol, hogyan és mennyire.) A közjavaknak ez a felhalmozódó jellege gazdaságilag és politikailag egyaránt megnehezíti az erőforrások kezelését.

A (felhalmozódó jelleggel bíró) közjavakkal kapcsolatban az egyik legnagyobb problémát az okozza, hogy a költségek a jelenlegi generációkat terhelik, míg az előnyök csak a távoli jövőben jelentkeznek. Politikailag ez azt jelenti, hogy minden alku negatív eredménnyel zárul (nincs Pareto-hatékony megoldás) a jelenlegi generáció számára. Némileg kedvezőbb a helyzet, ha a jelenlegi költségek viszonylag alacsonyak, míg a jövőben várható előnyök kétségtelenül magasak (ez a helyzet például az ózongegállapodással kapcsolatban). Amikor azonban a jelenlegi költségek magasak, és a költség-előny mérleg nem olyan egyértelműen kedvező (mint például a globális felmelegedéssel kapcsolatban), igen nehéz kiépíteni olyan rendszert, amely hatékonyan küszöböli ki a potyautas-jelenséget. A jelenorientált döntéshozók biztosan nem támogatják az ilyen elképzeléseket (Nordhaus, 1999).

Összességében megállapítható, hogy *támogatás nélkül a mezőgazdasági közjavak szintje elmaradna az igényelt szinttől*. Ugyanakkor a jelenlegi támogatási szint (közjóság-alapú szemléletben) aránytalanul magas. Ráadásul a jelenlegi támogatási rendszer rosszul céltzott, annak középpontjában nem a közjavak állnak.

### *Méretgazdaságosság*

Az OECD [2007] szerint *egyes közjavak esetében méretgazdaságossági előnyök indokolhatják a központi beavatkozást*. Erre akkor kerülhet sor, ha a közjavak decentralizált előállítás nem ösztönözhető elég hatékonyan. Grethe [2006] szerint például tipikus méretgazdaságossági eset a határokon átnyúló élőhelyek védelme. Megfelelő korrekciós kormányközi (közösen finanszírozott) támogatások mellett a folyamat decentralizálható. A méretgazdaságosság és a tovagyrűző hatások jellegétől függően a többi funkció hatékonyan ellátható alacsonyabb kormányzati szinten is.

Méretgazdasági előnyök származhatnak a redisztributív programok (például közvetlen támogatások) interregionális jellegéből is (Molle, 2007). Az előny forrása: az EU-szint rendelkezik az irányításhoz és a nyomon követéshez szükséges intézményi

kapacitással. Ráadásul a tagállami szintre helyezett támogatási rendszer torzíthatja a versenyt, és negatív hatással lehet a belső piac működésére. A tagállami szinten megvalósított jövedelemtámogatás például negatív externáliákat eredményezhetne. Az ECORYS [2008] tanulmánya azonban felhívja a figyelmet arra a tényre, hogy a szétválasztással a piactorzítás veszélye csökken, így gyengül a közvetlen támogatások központi finanszírozása melletti érv.

### *Tökéletlen vagy aszimmetrikus informáltság*

A tökéletlen vagy aszimmetrikus informáltság problémaköre a mezőgazdasággal kapcsolatban elsősorban két területen jelentkezik: a válság- és kockázatmenedzsment, valamint az élelmiszer-biztonság terén.

Mint az közismert, a mezőgazdaságban a kockázat jellemzően magasabb, mint a gazdaság más ágazataiban. *Az átlagos mértéket meghaladó (jellemzően szisztematikus) kockázat ugyanakkor állami/közösségi beavatkozást tesz szükségessé.* E területen a közösségi támogatás kétirányú lehet. Egyrészt az egyelőre még kevésbé alkalmazott piacorientált kockázatkezelési eszközök elterjedése képzési intézkedésekkel segíthető. Másrészt támogatással szükséges ellensúlyozni azt, hogy a mezőgazdasági tevékenységre jellemző túlzottan nagy mértékű szisztematikus kockázat miatt a biztosítók csak kiemelkedően magas prémium ellenében vállalják a biztosítást. Az átlagos üzleti kockázatot meghaladó mértékű kockázatok miatt a termelők nem maradhatnak védelem nélkül, a magasabb kockázatot, a gazdasági válságokat közösségi szinten szükséges kezelni.

*A biztonság az élelmiszer bizalmi,<sup>5</sup> a fogyasztó által csak nehezen érzékelhető tulajdonsága.* A piac önmagában gyakran nem biztosítja a társadalom által megkívánt biztonsági szintet. *Az élelmiszer-biztonság közgazdasági irodalma négy olyan tényezőt emel ki, amely piaci tökéletlenséget eredményezve kormányzati beavatkozást tesz szükségessé.* Ezek a következők: az aszimmetrikus információ a kockázatról, az élelmiszer-biztonság mint közjószág, a társadalmi költségek és hasznok figyelembevétele, valamint az az eset, amikor az érzékelt és a valós kockázat között eltérés van.

<sup>5</sup> A közgazdaságtan a termékjellemzőket kutatási, tapasztalati vagy bizalmi (credence) jellemzőkre bontja. A kutatási jellemzők azok a tulajdonságok, amelyeket a fogyasztó még vásárlás előtt megvizsgál, például: ár, méret, szín. A tapasztalati jellemzőkről (például ízhatás) a termék megvásárlását, elfogyasztását követően tud képet alkotni a fogyasztó. A bizalmi jellemzők közé pedig olyan tulajdonságok tartoznak, amelyeket a fogyasztó még a fogyasztás során vagy azt követően sem tud megítélni (ilyen például az élelmiszer-biztonság, vagy a termék biominósítése).

A vidéki területek gazdasági-társadalmi erősödése a gazdasági növekedés szerves része. A regionális konvergenciát célzó beavatkozások (régiók közötti disztributív politikák) ezért indokoltak lehetnek (bővebben lásd: Ferrer, 2007).

A rászorultak *jövedelmi támogatása* (különösen magas kockázatok, válság stb. esetén) az egyik leggyakoribb és legelfogadottabb beavatkozási forma. Alkalmazását azonban alapos költség-haszon és rászorultsági elemzéseknek, vizsgálatoknak kell megelőzniük. *A KAP jelenlegi jövedelemtámogatási rendszerét* (ártámogatás, közvetlen támogatások stb.) *nem alapozták meg ilyen jellegű elemzések, így nem meglepő, hogy a támogatások transzferhatékonysága meglehetősen alacsony.* A jelenlegi támogatási rendszer a termelési tényezők és a termelési jogok tulajdonosait, s nem az arra rászorulókat támogatja.

Ráadásul, minél kevésbé követi a rendszer a rászorultsági elvet, a költségvetési viták során annál inkább érvényesül *a nettó mérlegpozíció védelmére* irányuló igény: a tagállamok versenyeznek az alapokért, és a politikákat arra használják, hogy maximalizálják költségvetésből származó bevételeiket, vagy minimalizálják veszteségeiket. E helyzetből a kiutat a *teljes szétválasztás*, valamint a *célzott politikák (targeting)* szélesebb körű használata jelentheti.

A kiegyenlítő funkción alapuló jövedelemtámogatási rendszert még a legradikálisabb szerzők is indokoltnak tartják, igaz, többnyire az útfüggőségre (path-dependency) hivatkozva. *Buti–Nava* [2003] például arra a következtetésre jut, hogy folytatni kell az ártámogatásról a jövedelemtámogatásra való áttérést, ugyanakkor nem indokolt az ilyen jellegű támogatások központi finanszírozása. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy a KAP ilyen jellegű átalakítása jelentős redisztribúciós hatásokkal járna. Az útfüggőség az EU költségvetése szempontjából meghatározó jelentőségű. *Begg* [2007] szavait idézve: „Az útfüggőség miatt a KAP változása nem várható egyik pillanatról a másikra; a legutóbbi reformok is azt mutatják, hogy a fokozatos megközelítés az egyetlen politikailag megvalósítható módja a rendszer jobbításának.” Még a Sapir-jelentés is azt tartalmazza, hogy a mezőgazdaság tekintetében a beavatkozás olyan múlttal rendelkezik, amely nem számolható fel egyik pillanatról a másikra (*Sapir et al.*, 2004).

## A beavatkozás szintje

A 4. táblázat összegezte a centralizáció és a decentralizáció mellett szóló fontosabb érveket. Ez a fejezet azt vizsgálja, hogy a fenti elvek mennyiben érvényesülnek/érvényesülhetnek az agrár- és vidékfejlesztési politika területén.



A korábbi fejezetek alapján megállapítható, hogy központi szinten csak a közjóság-alapú támogatási rendszerek, valamint a jelentős, tovagyűrűző hatásokkal rendelkező externalitások kezelése indokolt. E célkitűzések azonban fontos területi és előny- (benefit) dimenziókkal rendelkeznek. *A közjavak területi és előnydimenzióinak figyelembevételével jól érvényesíthető a szubszidiaritás alapelve. Közösségi szintű (centralizált) intervenció a következő esetekben lehet indokolt:*

- regionális (európai) és globális közjavak (az önérdékkövető kormányzatok miatt);
- vertikális kooperáció alaptevékenységek esetén (például: kutatás);
- méretgazdaságosság;
- kockázatsökkentés és közvetlen hasznosság (előnyeik általában szélesebb körben élvezhetők, mint a kapacitásbővítő tevékenységeké);
- összekapcsolt termékek.

Tekintettel arra, hogy a nemzetközi és globális közjavak (például klímaváltozás elleni küzdelem) előállítása terén igen nagy az elmaradás, azok előállításának mai finanszírozása gyakorlatilag a jövő generációi irányába megvalósuló erőforrás-transzfernek tekinthető. A korlátozottan rendelkezésre álló erőforrásokat a szegényebb országok nagy valószínűséggel inkább a jelenbeli fogyasztásra és növekedésre fordítják a közjavak előállítása helyett, ami mindenképpen indokolja a központi beavatkozást (Schelling, 2002).

A regionális és globális közjavak esetében tekintettel kell lenni arra a tényre, hogy nemzetközi szinten az egyes országok éppen úgy viselkednek, mint a nemzeti piac szereplői: önérdékkövetők (OECD, 2004). A regionális és globális közjavak kívánt mértékű előállításához gyakran nem elegendő a nemzeti politika, *nemzetközi együttműködésre*, vertikális, a különböző kormányzati szintek (helyi, regionális, nemzeti, nemzetközi) közötti kooperációra lehet szükség.

A helyi közjavak hatékony előállítása szempontjából meghatározó jelentőségű tényező a *méretgazdaságosság*, így azt mindenképpen figyelembe kell venni a pénzügyi decentralizáció optimális szintjének meghatározása során. (Ehhez szorosan kapcsolódó kérdés a feladatok kormányzati szintek közötti megosztása.) Amennyiben méretgazdaságossági alapon a közjavak előállításának központi finanszírozása az előnyös, a tovagyűrűző hatások jellegétől függően a többi funkció alacsonyabb kormányzati szinten is hatékonyan ellátható, és megfontolandó a decentralizáció.

Különbséget tehetünk *alap- és kiegészítő tevékenységek* között is (Binger, 2003). Az alaptevékenységek a nemzetközi kooperációval előállítható globális közjavakra irányulnak. Az elsősorban nemzeti hatáskörbe tartozó kiegészítő tevékenységek egyrészt alkalmassá teszik az egyes országokat az alaptevékenységek során biztosított közjavak fogyasztására, másrészt értékes nemzeti közjavak előállítására irányulnak. A globális felmelegedés csökkentése például alaptevékenység.

*Morrissey et al. [2002]* a várható előnyök három csoportját különíti el: a kockázat csökkentését, a kapacitásbővítést és a közvetlen hasznosságot. Ezek mértéke határozza meg, hogy egy-egy közjóság nemzeti, regionális vagy nemzetközi. A kockázat csökkentése és a közvetlen hasznosság általában szélesebb körű előnyökkel jár, míg a kapacitásbővítés területe többnyire korlátozottabb, így inkább helyi, nemzeti közjavakra utal.

*Összekapcsolt termelésről* akkor beszélünk, ha két vagy több termék termelése valamilyen módon (technikai függőség, nem osztható input stb. révén) összekapcsolódik. Összekapcsoltság esetén felmerülhet a költségek komplementaritása (gyakran használt kifejezéssel: economies of scope), ami azt jelenti, hogy az outputokat külön-külön költségesebb előállítani, mint együtt. A mezőgazdasági közjavak esetében az összekapcsoltság többnyire a nem osztható inputra vezethető vissza. Nem osztható input esetén nehéz megállapítani, hogy az mennyiben járul hozzá a kérdéses termékek előállításához. A mezőgazdaságban a föld a legnyilvánvalóbb megjelenési formája az ilyen jellegű inputoknak, hiszen a föld a tájkép megőrzése, a biztonságos élelmiszer-ellátás és a mezőgazdasági termelés szempontjából egyaránt meghatározó inputtényező. Valójában azonban a munkaerő és az állatállomány is rendelkezik ilyen tulajdonságokkal. *Brunstad et al. [2007]* elemzése rámutat, hogy a közjavak (esetükben a tájkép és a biztonságos élelmiszer-ellátás) összekapcsolt termeléséhez szükséges támogatás sokkal kisebb, mint a külön-külön előállításé. A közjavak jelentős része kiegészíti egymást, a biztonságos élelmiszerellátás kívánt szintjét megcélzó támogatás a kulturális tájkép megőrzésének a költségét is csökkenti.

### *Decentralizáció*

A kibővült unió területén nagyon jelentősek a különbségek a jövedelmek, a nép-sűrűség, az éghajlat, a föld jellege stb. terén. Nem véletlen tehát, hogy a támogatni kívánt célkitűzések esetében is meglehetősen heterogének a preferenciák. Az erősen eltérő preferenciák a decentralizáció irányába mutatnak.

A fentiek alapján úgy tűnik, hogy *teljes központosítás* (központi finanszírozás, végrehajtás és ellenőrzés) csak *az összekapcsolt termékek esetében indokolt*. Minden más esetben megfontolandó a decentralizáció valamilyen mértéke.

### **Az agrárpolitika lehetséges eszközei**

Az állami beavatkozás eszközeit, valamint azok lehetséges – a korábban tárgyalt szempontokat figyelembe vevő – agrárpolitikai alkalmazási területeit a 8. táblázat foglalja össze.

### A központi beavatkozás lehetséges eszközei az agrárpolitikában

	Alkalmazási terület
Szabályok, rendeletek, irányelvek	Negatív externáliák, sztenderdek
Coase-típusú megoldások	Egyes környezetvédelmi kérdések
(Részben) kormányzati termelés	Válság- és kockázatmenedzsment
Pigou-típusú támogatások vagy adók	Közjavak, multifunkcionalitás, pozitív externáliák

*Forrás:* Saját összeállítás.

Az eszközök meghatározása során társadalmi (jóléti) és gazdasági (költség-hatékonyság) szempontokat egyaránt figyelembe kell venni. Itt gyakorlatilag a költségvetés arányosság-alapelvéről van szó, bár az alkalmazandó eszközről folyó viták gyakran a szabályozás vagy kiadás kérdésre szorítkoznak.

### Agrárpolitika a költségvetési alapelvek tükrében

Ez a fejezet azt vizsgálja, hogy a jelenlegi Közös Agrárpolitika mennyiben felel meg a költségvetési alapelveknek, illetve ezek fényében milyen irányú változtatásokra van szükség.

#### *Szubszidiaritás*

Az ECORYS [2008] az EU-költségvetés kiadási oldaláról készült tanulmánya a Közös Agrárpolitikát illetően is elvégezte a szubszidiaritási tesztet, méghozzá kibővített formában. A teszt során nemcsak a fiskális föderalizmus három fő kritériumát, hanem a politikai gazdaságtan és a közösségi választás tudománya területéről származó szempontokat is figyelembe vettek. Elemzésük fő következtetései a következők.

– A piaci intézkedések és közvetlen támogatások fő oka az útfüggőség (path dependency).

– Mivel az ártámogatások és az összekapcsolt támogatások piac- és termelés-torzító hatásokkal rendelkeznek, egyértelmű extern hatások jelentkeznek, ami az agrárpolitika központosítása mellett szól, bár ez csak második legjobb megoldásnak tekinthető. (A legjobb megoldás a teljes megszüntetés.)

– Mivel a támogatások növekvő hányada szétválasztott, a centralizáció szükségessége megkérdőjelezhető. Az elemzések szerint *a jövedelemtámogató politikákat decentralizálni kell.*

– Bizonyos esetekben indokolt lehet az EU részvétele (Pigou-féle támogatások) a multifunkcionális jellemzők és a pozitív externáliák (II. pillér) támogatásában. Ez azonban csak a pénzügyi támogatásra korlátozódhat, az implementáció a helyi/regionális/nemzeti hatóságok feladata. A közösségi javak elosztási problémája (common pool) az EU-támogatás ellen hat.

*Arányosság*

Támogatás nélkül a vidéki közjavak szintje elmaradna a társadalmilag kívánatos szinttől. *A támogatások jelenlegi szintje* – egyes álláspontok szerint – *azonban jelentős mértékben meghaladja a közjavak által indokolt mértéket.*

Bár az agrárpolitika *alapvető célkitűzései* többé-kevésbé változatlanok maradtak az évtizedek során, az utóbbi években jelentős hangsúlyeltolódás valósult meg. Míg a *korábbi* évtizedekben a *jövedelmi célkitűzés* volt a legfontosabb, *napjainkra* egyre inkább előtérbe került a *környezet, a vidékfejlesztés, a biztonságos élelmiszer,* valamint a *jövőbeni közvetlen támogatás* alapját képező közjavak nyújtása. E célkitűzések fontos területi dimenziókkal rendelkeznek. Esetükben a hagyományos, széleskörűen alkalmazott politikák nem feltétlenül felelnek meg a társadalmi igényeknek, gyakran pazarlók és nem elég hatékonyak.

A szakirodalom szerint a *cél- és költséghatékonyság optimalizálása célzott politikákkal valósítható meg leginkább.* A célzott politika specifikus, a politika célkitűzései által jól meghatározott eredményekre irányul, valamint minimalizálja a támogatni nem kívánt kedvezményezettekhez eljutó transzfereket és negatív tovagyrűző hatásokat (OECD, 2007).

A célzott politikákhoz jelentős *tranzakciós* költségek társulhatnak. Azokat azonban a célzott politikából származó előnyök, az alacsonyabb összegű transzferek, a hatékonyabb politika és a csökkenő torzítások kompenzálják. Éppen ez, vagyis a célzottabb politikákkal várható megtakarítás az oka annak, hogy az utóbbi – szigorú költségvetési korlátok által jellemzett – időszakban egyre nagyobb figyelem irányul a célzottabb politikákra.

Bár a célzottabb politikák a transzferek tekintetében megtakarításokat eredményezhetnek, jelentős lehet az implementációs (politikafüggő tranzakciós) költségük. A reális célértékek meghatározása speciális információkat és szakértelmet igényel. Lehet, hogy ilyen információk nem állnak rendelkezésre, vagy költséges a beszerzésük. Ez mindenképpen korlátozza a célzott intézkedések potenciális felhasználási területét. Célzott politikák esetén az implementáció és az ellenőrzés általában nagyobb transzferegységre (hektárra, eredményre, vagy kedvezményezettek számára) vetített tranzakciós költséggel jár. Ez azért van, mert a fix költségek kisebb mértékű transzferre vetülnek, ráadásul a célértékek meghatározása, a projektek kidolgozása és a megfelelés ellenőrzése többletköltséget eredményez. A teljes implementációs költség azonban kisebb lehet, mivel a programok lefedettsége (terület, kedvezményezett stb.) kisebb (OECD, 2007).

A termelők esetében a célzott politikák tranzakciós költsége erősen függ a rendszer működésétől. A széles alapokon nyugvó politikákhoz képest mindenképpen nagyobbak, ha a termelőknek egyéni, projektszerű szerződéses kapcsolatot kell létesíteniük a hatósággal ahhoz, hogy hozzájussanak a támogatáshoz. Ekkor a támogatásból származó előnyöket össze kell vetni a felmerülő költségekkel. A termelőknél felmerülő költségek korlátozhatják az önkéntes rendszerekben történő részvételt, különösen akkor, ha a támogatásból származó előnyök nem haladják meg a megfelelés költségét (beleértve a tranzakciós költségeket is).

Különböző földrajzi területek és speciális igények esetén nehezen koordinálhatók a szigorúan meghatározott célok. Ilyenkor a projektszerű megközelítés segíthet, amikor a termelő kidolgozza és benyújtja azt a projekttervet, amely a támogatás ellenében megvalósítandó célokat tartalmazza.

Az OECD [2007] tanulmánya arra a következtetésre jut, hogy a piaci hiányosságokat (például: táj, biodiverzitás) korrigáló politikák esetén a célzott támogatások (függetlenül attól, hogy szétválasztottak-e vagy sem) számos esetben (különösen, ha a célzott intézkedéssel elérhető megtakarítás nagy) költséghatékonyság szempontjából a legjobb megoldásnak bizonyulnak. A tanulmány a következő kivételeket emeli ki: széleskörűen jelentkező piaci hiányosság, amely korlátozza a célzottabb intézkedés által elérhető megtakarítást; magas politikafüggő tranzakciós költségek; szétválasztott támogatás, valamint nehezen elkülöníthető termék és nem termék előállítás esetén.

A *célzottság mértékét* nehéz pontosan becsülni, mert többféle dimenziója és mértéke lehetséges. A legelterjedtebb a *területi célzottság*, amely többnyire területalapú támogatásokhoz kapcsolódik. Ebben a formában nagy összegek viszonylag szerény adminisztrációs költséggel allokálhatók. Az előnyök akkor a legnagyobbak, ha a preferenciák és igények erős földrajzi eltérésén túl a megfelelés költségei terén is jelentős területi különbségek mutatkoznak (például: a föld termelékenység, az eltérő földhasználati intenzitás, az eltérő termelési rendszerek miatt). Mivel ekkor a (határ-) nyereség és költség is területi eltéréseket mutat, fontos, hogy e földrajzi eltéréseket az ösztönzők megállapítása során figyelembe vegyék.<sup>6</sup>

A *társadalmi célzottság* inkább a jövedelempolitikákra jellemző. A projektszintű célzottság, amely bizonyos termelési eljárásra vagy eredményre irányul, sokkal pontosabb, de általában költségesebb is.

A célzottság egyik fontos kérdése, hogy egy-egy intézkedés csak az új (pótlólagos) „szolgáltatásokra”, vagy a már meglévőkre is kiterjedjen-e. Az első esetben nem vehetnek részt a programban azok a gazdálkodók, akik már elérték a kívánt eredményt, vagy alkalmazzák az elvárt termelési eljárást.

Fontos kérdés a *célváltozók meghatározása* is. *Latacz-Lohman* [2000] szerint a várt eredményhez legközelebbi változók a leghatékonyabbak. Ugyanakkor a lehető

<sup>6</sup> Bővebben lásd például: *Latacz-Lohman* [2000]; OECD [2001a és 2003].

legnagyobb rugalmasságot kell biztosítani azon a téren, hogy a gazdálkodók hogyan érik el a jól meghatározott, mérhető célt. E rugalmasság a politika elfogadását is megkönnyíti (OECD, 2001b). Meghatározza a célzottság hatékonyságát az is, hogy mire irányul a célzás: a legkisebb költségre, a legnagyobb haszonra, vagy a legmagasabb haszon/költség arányra.

#### *Addicionalitás*

A decentralizáció erősödésével elkerülhetetlenül nő a társfinanszírozás aránya.

#### *Ár/érték arány*

Az elemzésnek talán ez a legbonyolultabb területe. Gazdasági értelemben a politika költségének hatása által elérni kívánt hozzáadott értéket, valamint azt kell tükröznie, hogy a társadalom mennyit hajlandó fizetni a mezőgazdaságból származó előnyök megtartásáért.

A beavatkozás célja általában valamilyen piaci hiányosság (közjavak, externáliák, aszimmetrikus információ stb.) kezelése, mert az érintett „termékek” esetében nem működik megfelelően, vagy egyáltalán nincs piac. Éppen ezért a piaci érték meghatározása is nehéz. Tovább nehezíti a kalkulációt, hogy különböző értékek (használati, opciós, egzisztenciális, hagyaték) vehetők figyelembe, és nincs általánosan elfogadott mérési módszer. A leggyakrabban (elsősorban környezetvédelmi szolgáltatásokra) alkalmazott módszerek a következők: feltételes értékelés (contingent valuation), utazási költség és élvezeti ár. Az érték meghatározása ezen a területen további kutatásokat igényel.

#### *Hozzáadott érték európai szinten*

Az ECORYS [2008] tanulmánya szerint jelenleg a KAP EU-szintű hozzáadott értéke kedvezőtlen minősítést érdemel. Ennek fő oka, hogy az *intézkedések nem célzottak*, ez pedig túlzott mértékű alternatív költséget eredményez. A közvetlen támogatások olyan paramétereken alapulnak, amelyek nem kapcsolódnak a kitűzött célok elérése során felmerülő költségekhez. Más tanulmányok még tovább mennek. Az európai hozzáadott érték Sapir-jelentésben megfogalmazott definíciója alapján a KAP megszüntetendő és teljes mértékben renacionalizálандó (Sapir et al., 2004).

Valójában nehéz eldönteni, hogy a mezőgazdaság EU-szintű támogatása létrehoz-e európai hozzáadott értéket. A válasz igazából intézkedésenként eltérő lehet. Több olyan terület is van (élelmiszer-minőség, kereskedelempolitika, egyes környezetvédelmi kérdések, nemzetközi és globális közjavak stb.), ahol indokoltnak tűnik az EU-szintű irányítás. Ráadásul az EK-Szerződés közösségi szintre helyezi az ag-

rárpolitikát, ami intézményileg mindenképpen megoldja a kérdést. Ám a politikát kétségkívül úgy kell átalakítani, hogy megfeleljen a közkiadásokra vonatkozó alapvető szabályoknak, valamint a hozzáadott érték alapelveinek: javítani kell a hatékonyságot (*célzott politikák*), és *minimalizálni szükséges az alternatív költségeket*.

### *Európai közjavak*

Az európai mezőgazdaság szerkezete és funkciói sok tekintetben különböznek a tengerentúli országok magas versenyképességű agrárgazdaságaitól. Ez utóbbiaktól eltérően az európai mezőgazdaság évszázados hagyományokra tekint vissza. Jelentős szerepet tölt be a gazdaságban, a természeti erőforrások felhasználásában, a környezet alakításában, továbbá a társadalmi szerkezetben (európai mezőgazdasági modell). Kiemelendő, hogy az európai mezőgazdaság sűrűn lakott országokban működik, s jelentős a hozzájárulása a kis települések fennmaradásához. (A tengerentúli magas versenyképességű mezőgazdaságok – az Egyesült Államokban, Kanadában, Argentínában, Ausztráliában, Új-Zélandon – többnyire ritkán, vagy viszonylag ritkán lakott, az európaival össze nem hasonlítható településszerkezettel jellemezhető térségekben folytatják az agrártermelés jelentős részét.)

Az EU-országokban az agrártermelésnek nemcsak a végtermék-előállítás a célja, hanem a vidék arculatának megőrzése, a vidéki közösségek fenntartása, a környezeti javak előállítása. E szerepet korábban a mezőgazdaság kettős hivatásának nevezték, az utóbbi évtizedben pedig a *multifunkcionális mezőgazdaság* az európai mezőgazdasági modell központi tényezője. E teljesítmények egyúttal versenyhátránynak tekinthetők a tengerentúli versenytársakhoz képest. (Utóbbiaknál ugyanis e fajta addicionális szerep nem hárul az agrárgazdaságra.)

Az EU mezőgazdaságának társadalmi-gazdasági szerepét a GDP-előállításban, illetve a foglalkoztatásban betöltött súlyánál pontosabban mutatja a *mezőgazdasági földterület, illetve az erdőterület aránya*. Annak mértéke *az EU-tagországok többségében meghaladja a 80 százalékot* (lásd a 9. táblázatot). Azaz Európában a földfelszín döntő részét a mezőgazdaság gondozza. E területek – beleértve az erdőket is – az EU-ban jellemzően kultúrtájak, a rendszeres gazdasági tevékenység által gondozott, fenntartott földterületek. E tájak rendben tartása, az erózió megelőzése, a földfelszín növényekkel történő borítása, az allergén és egyéb gyomnövények kiirtása, a különféle környezetvédelmi előírások betartása, a rurális tájakhoz kapcsolódó kulturális örökség megőrzése egyaránt pozitív externalitások, közjavak előállítását jelenti. Mindezek együttesen *európai közjavaknak* minősíthetők.

**A mezőgazdasági terület és az erdőterület aránya az Európai Unióban,  
illetve egyes EU-tagországokban 2008-ban**

	Mezőgazdasági terület (1)	Erdőterület (2)	Összesen (1+2)
Ausztria	40,1	41,6	82,5
Csehország	46,1	34,1	80,1
Franciaország	54,1	31,6	85,6
Görögország	64,0	22,8	86,8
Lengyelország	52,1	30,0	82,1
Magyarország	61,8	19,7	81,5
Nagy-Britannia	69,9	11,6	81,5
Németország	47,7	30,2	77,9
Olaszország	50,1	23,3	73,4
Spanyolország	50,0	33,3	83,3
Svédország	7,0	73,5	80,5
Szlovákia	39,3	41,6	80,9
Szlovénia	24,2	60,1	84,3
EU-25	42,4	–	–
EU-15	41,9	38,2	81,1
EU-10	44,8	–	–

*Forrás:* EU Commission, Directorate-General for Agriculture.

A mezőgazdaság a termék-előállításán túl tehát további *pótlólagos szolgáltatásokat* teljesít a társadalom részére. Ezért a mezőgazdaság európai modelljének lényeges sajátossága a több funkció, a multifunkcionalitás. A *multifunkcionalitás kulcselemei* a következők:

- többszörös termék- és nemtermék-kibocsátások létrehozása, amelyeket a mezőgazdaság együttesen állít elő (összekapcsolt termék);
- egyes nem termékkibocsátások az *externalitások*, illetve a *közjavak* jellemzőit mutatják.

A multifunkcionális jellemzők akkor vezetnek gazdaságpolitikai akciókhoz, ha egyes jólétnövelő vagy jólétsökkentő többszörös outputok esetében nincs magánpiac. Ha ilyen esetben politikai akció szükséges az externalitás internalizálására, az érintett tevékenység jellemzői hatást gyakorolnak a tervezésre és a korrekciós tevékenység alkalmazására.



A magán- és a közjavak együttes előállítása esetén a hatékonyság feltétele egyrészt, hogy a magánjavak termelését, felhasználását és kereskedelmét a piaci mechanizmus határozza meg. Másrészt a társadalom által igényelt közjavak *előállításához célzott és szétválasztott gazdaságpolitikai intézkedések* szükségesek. A cél olyan jó politikai gyakorlat kialakítása, „amely az élelmiszer- és a nem élelmiszer-előállítás többszörös célját a legköltséghatékonyabb módon éri el, figyelembe véve a nemzetközi átsugárzó hatás közvetlen és közvetett költségeit” (OECD, 2001b).

Kiemelendő azonban, hogy a KAP-támogatások nagyságrendje nem a fenti funkciók alapos mérlegelése alapján alakult ki. Az agrártámogatások nagyságrendje alapvetően a múltbeli összegeken alapul, azok *nagyságrendje tehát szükségképpen vitatható*.

## MEGVÁLASZOLANDÓ KÉRDÉSEK A KÖLTSÉGVETÉSI FELÜLVIZSGÁLAT FOLYAMATÁBAN

*Dalia Grybauskaitė* [2008] költségvetési főbiztos a témakörrel az eddig kialakult álláspontokra tekintettel a következőket emelte ki:

- elkerülhetetlen az agrárkiadások reformja;
- a Közös Agrárpolitikát az új közös célokkal kell összehangolni;
- nem kerülhető el a közvetlen támogatások fokozatos megszüntetése;
- lényeges elem a II. pillér megerősítése, illetve az I. pillér társfinanszírozása;
- a vidékfejlesztést el kell mozdítani a kohéziós politika felé.

Az alapvető kérdés az, hogy *milyen kiadásokat finanszírozzanak az európai adófizetők*. Az európai döntéshozók és az adófizetők számára egyáltalán nem magától értetődő a Közös Agrárpolitika további finanszírozása. Felmerül a kérdés, hogy *indokolt-e a megreformált Közös Agrárpolitika közös finanszírozása*. Kiszélesíthető-e a nemzeti társfinanszírozás? Indokolt-e a közvetlen támogatási rendszer közös finanszírozásának hosszú távú fenntartása?

### **Indokolt-e a megreformált KAP közös finanszírozása?**

Az előző fejezetben foglalkoztunk azzal a kérdéssel, hogy mikor indokolt a közös finanszírozás. Most kiindulásként mégsem ezekre az alapelvekre hivatkozunk, hanem ismertetünk néhány olyan (bizottsági körökben és egyes tagállamok által is osztott) álláspontot, amely (a már említett Sapir-jelentésen kívül) egyértelműen elutasítja a közös finanszírozást.

„Az új célkitűzések és feladatok meghatározása (mint például: a környezet és a vidéki területek védelme) elsősorban azt a célt szolgálja, hogy indokoltá tegye a támogatások folytatását. Bár azt hangoztatják, hogy az EU-támogatások a termelők által a társadalomnak nyújtott szolgáltatásokat díjazzák, sem a vidéki térséget erő-

sebben célzó intézkedések, sem a feltételeesség (cross compliance) környezetvédelmi és állatvédelmi motívumai nem elég meggyőzőek. A multifunkcionális európai mezőgazdasági modell új intézkedései – elődeihez hasonlóan – elsősorban disztributív politikai célokat szolgálnak. [...] A Közös Agrárpolitikát illetően marad tehát a kérdés: miért kellene folytatni a gazdaság egy viszonylag kis (ráadásul a foglalkoztatásban csak csekély jelentőséggel bíró) csoportjának aránytalanul magas közösségi támogatását [...]?” (Becker, 2008)

„Költségvetési súlya miatt a KAP politikai és erőforrásoldalról egyaránt fékezi a reformokat. [...] A kezdeti években a biztonságos élelmiszer-ellátás megteremtése erősen motiválta a termelésösztönző közös politika kialakítását. Ma már nincs ilyen motiváció. Adott tehát a kérdés: *miért kellene a mezőgazdaságnak nagyobb támogatásban részesülnie, mint a bányászatnak, a textiliparnak vagy bármelyik más hanyatló iparágnak?*” (Begg, 2007 – kiemelés tőlünk.)

Ezek a megközelítések általában az EU-szintű hozzáadott érték vizsgálatából indulnak ki. A gondot – mint már oly sok alkalommal – itt is a közjavak értékelése (illetve annak hiánya) okozza. Mint már említettük a közjavak értékének meghatározása rendkívül nehéz feladat. Azt általában mindenki elfogadja, hogy hozzájárulnak a helyi/regionális/nemzeti/EU/globális jóléthez, ám értékük nem jelenik meg a GDP-ben.

Amennyiben a megreformált politika támogatásait közjavakra (pozitív externáliákra) alapozzuk, és Pigou-típusú támogatásokat alkalmazunk az externáliák internalizálására, a növekedést bővített (a közjavak értékét is magába foglaló) GDP-vel kell mérni a hagyományos GDP helyett (bővebben lásd: Brunstad et al., 2007).

További problémát okozhat, hogy egyes közjavak értéke nem a mezőgazdaságnál jelenik meg. A biodiverzitás, a tájkép és számos más közjavak haszna például a turizmusban jelentkezik. Amennyiben a közjavak értékét sikerül meghatározni (vagy inkább megbecsülni), és a növekedés mérése során a megfelelő helyen figyelembe venni, pontosabb képet kaphatunk a *megreformált* agrár- (vidék-) politika által előállított *európai hozzáadott értékről*.

A mezőgazdaság különösen fontos Európa számára, és nemcsak az élelmiszer-termelés miatt. Az élelmiszereken kívül a mezőgazdaság számos olyan terméket (szolgáltatást) állít elő, amelyekért nem fizetünk ugyan, mégis értéket képviselnek. *A mezőgazdaság két szempontból is jelentősen eltér a gazdaság többi ágazatától:* szoros kapcsolatban áll a fizikai környezettel és a termelés jelentős externáliákkal (közjavakkal) jár. Ez azt jelenti, hogy az élelmiszer-termelés során a mezőgazdaság a társadalom által értékelt teljesítmények teljes skáláját nyújtja, miközben azt a (agrártermékek) piac(a) csak részben honorálja. A szabályozás segíthet egyes esetekben, ám bizonyos körülmények között pénzügyi eszközökre van szükség a piaci hiányosságok korrekciója érdekében. *A szabályozás és finanszírozás kereteit EU-szinten kell kialakítani* a következők miatt.

– Európa a világ egyik legnagyobb élelmiszer-termelő régiója. A *globális élelmiszer-biztonság* szempontjából kulcsfontosságú a (válság esetén mozgósítható) termelési tényezők „készenlétben” tartása, a versenyképesség javítása, valamint az innováció ösztönzése.

– A föld *stratégiai inputtényező*. A mezőgazdaság és az erdőgazdaság hasznosítja az európai földfelszín több mint 80 százalékát. Az élelmiszer-termelés csak egyike az ökoszisztéma számos szolgáltatásainak. A piaci viszonyok szabad érvényesülése háttérbe szorítja a földért mint inputért „versenyző” többi (jóléti) szolgáltatást, hiszen azoknak nincs, vagy csak korlátozottan van piacuk. Az egymással versenyző prioritások kezelése közösségi szinten kialakított rugalmas, stratégiai földhasználati politikát igényel, amely nem nélkülözheti a (legalább részben) közösségi forrásból finanszírozott pénzügyi ösztönzőket sem.

– A globális *környezeti problémák* (például: a klímaváltozás) kezelése EU-szinten indokolt. A klímaváltozás elleni küzdelem az EU kiemelt prioritásai közé tartozik. Aligha van olyan szektor, amelyet jobban érinthet a klímaváltozás, mint a mezőgazdaságot (szélsőséges időjárási viszonyok miatt áradások, szárazság, termési időszak, hőmérséklet stb.). A mezőgazdaságnak nemcsak alkalmazkodnia kell a klímaváltozáshoz, hanem küzdhet is ellene (alternatív energiaforrások, szénmegkötés, csökkentett károsanyag-kibocsátás stb.). A föld egyszerre a legfontosabb kibocsátási forrás és a küzdelem legfontosabb eszköze.

– *A természet, a környezet és a táj minősége és menedzsentje határon átnyúló megközelítést tesz szükségessé*, hiszen sem az ökoszisztéma, sem a környezet, sem a szennyezés nincs tekintettel a nemzeti határookra.

– Az etikai szempontok (például: állatjólét), valamint az (humán-, növény- és állat-) egészségügyi követelmények kereskedelmi szempontból *szupranacionális* megközelítést igényelnek.

– Európai érdek a *fenntartható fejlődés*, méghozzá úgy, hogy annak terhét ne hárítsuk a környezetre, a fejlődő országokra vagy a jövő generációira.

10. táblázat

### Reform a költségvetési alapelvek tükrében

<b>SZUBSZIDIARITÁS</b>	Növekvő mértékű decentralizáció
<b>ARÁNYOSSÁG</b>	Célzott politikák, költség-előny elemzés, projektmegközelítés
<b>ADDITIONALITÁS</b>	Általánytámogatás kivételével társfinanszírozás
<b>ÁR/ÉRTÉK ARÁNY</b>	Költséghatékonyság + nem termék outputok értékének kalkulációja
<b>EURÓPAI KÖZJAVAK</b>	Közjóság alapú támogatási rendszer
<b>EURÓPAI HOZZÁADOTT ÉRTÉK</b>	Célzott támogatások; pozitív externáliák európai vagy globális tovaryűrűző hatásokkal

Forrás: Saját összeállítás.

– *Versenypolitikai megfontolásokból* fontos, hogy legalább az európai verseny tisztességes (kiegyenlített) legyen. (Például a termelőktől elvárt ökológiai hatékonyság nem mehet a gazdasági hatékonyság rovására – ökológiai megfontolásból csak a gazdagabb tagállamok tudnának támogatást nyújtani.) Külön kiemelendő ezen a téren a válság- és kockázatmenedzsment témaköre.

A fenti esetekben indokoltnak tűnik *a közös költségvetés valamilyen mértékű hozzájárulása* (még ha társfinanszírozás formájában is). A támogatások jelenlegi szintje azonban – egyes álláspontok szerint jelentős mértékben – meghaladja a közjavak által indokolt mértéket. A politikát úgy kell átalakítani, hogy megfeleljen a közkiadásokra vonatkozó alapvető szabályoknak (lásd a 10. táblázatot), valamint a hozzáadott érték alapelvének: javítani kell a hatékonyságot (célzott politikák) és minimalizálni szükséges az alternatív költségeket.

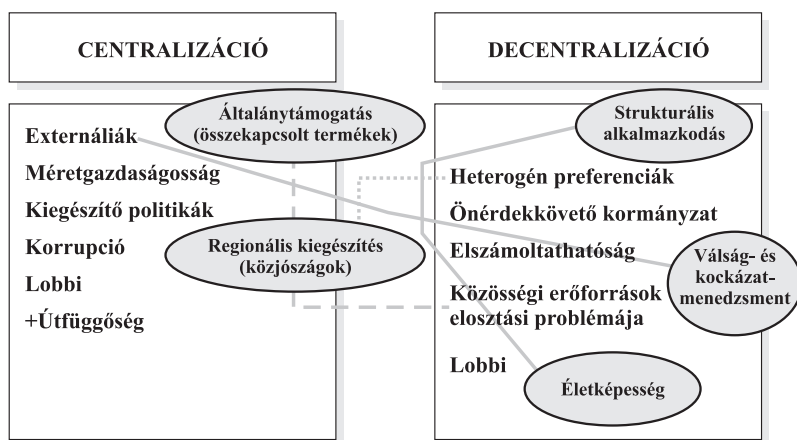
### Kiszélesíthető-e a nemzeti társfinanszírozás?

További kérdés, hogy hogyan finanszírozzák a közös politikát. A társfinanszírozás szintjének emelése szinte minden felülvizsgálati anyagban megjelenik. Itt csak kettőt emelünk ki, de ezek is jól tükrözik a költségvetési megközelítést.

„A társfinanszírozás rutineljárás a strukturális és kohéziós politika területén. Fontos hangsúlyozni, hogy a társfinanszírozás a politika tartalmát nem változtatja meg, csak azt, hogy ki fizeti. A társfinanszírozás irányába történő elmozdulás kétségtelenül jelentős hatással lehet a tagállamok nettó költségvetési pozíciójára. Ugyanakkor jelentős mennyiségű költségvetési erőforrás szabadulna fel, amely más prioritások támogatását szolgálhatná, elősegítve a kiegyensúlyozottabb költségvetést.” (Begg, 2007)

1. ábra

#### A centralizáció/decentralizáció mellett szóló érvek



Forrás: Saját összeállítás.

„A KAP további reformjának egyik kiindulópontja a *társfinanszírozás szerepének növelése*, különösen a közvetlen támogatások terén, ahol az új tagállamok a csatlakozási tárgyalások során már megkapták a fakultatív társfinanszírozás lehetőségét. [...] Miért ne lehetne társfinanszírozni a közvetlen támogatásokat? A strukturális politika területén ez elfogadott finanszírozási forma, és nem eredményezte a közös politika renacionalizációját.” (Becker, 2008)

A vizsgált elméletek (fiskális föderalizmus, politikai gazdaságtan) szerint arra a következtetésre jutottunk, hogy teljes központosítás (központi finanszírozás, végrehajtás és ellenőrzés) csak az összekapcsolt termékek esetében indokolt (lásd az *1. ábrát*). Minden más esetben megfontolandó a decentralizáció valamilyen mértéke, a nemzeti és regionális hatóságoknak egyre inkább részt kell vállalniuk a pénzügyi felelősségben.

### **Indokolt-e a közösen finanszírozott közvetlen támogatási rendszer fenntartása?**

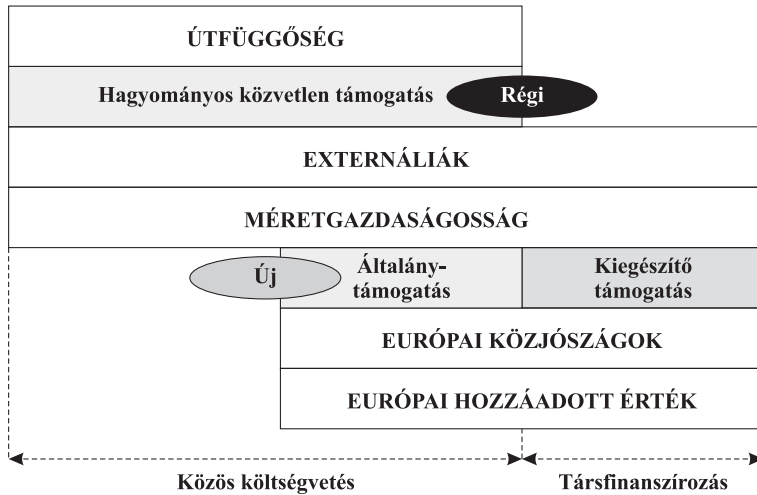
A közvetlen támogatásokat eredetileg az ártámogatás csökkentéséből származó jövedelemkiesés kompenzációjaként, tehát jövedelmtámogatásként vezették be. Kezdetben a termeléshez kapcsolódtak (összekapcsolt támogatás), torzították a piacokat, így egyértelműen jelentkeztek (negatív) externális hatások. Ez indokolta a politika és a finanszírozás központosítását.

Jelenleg a közvetlen támogatások jelentős része szétválasztott (torzító hatásuk nincs, vagy minimális), a politika mégis centralizált. A fiskális föderalizmus elmélete szerint a közvetlen támogatásokat teljes egészében meg kellene szüntetni. Az útfüggőség azonban második legjobb megoldás keresésére ösztönöz.

Az útfüggőség miatt a KAP támogatási rendszere nem alakítható át egyik pillanatról a másikra. A korábbi reformok is azt mutatják, hogy a szükséges változtatások csak fokozatosan valósíthatók meg. Első lépésként *csökkenteni szükséges az általános támogatások arányát, és növelni a célzott támogatásokat*.

Bonyolultabb, több időt igénylő lépés a támogatások tartalmának az átalakítása (lásd a *2. ábrát*). A jövedelmtámogatás nem lehet központi feladat. Sem a méretgazdaságossági előnyök, sem az externáliák internalizálása nem indokolja a központi finanszírozást. Ráadásul a jövedelmtámogatást illetően meglehetősen eltérőek a tagállami preferenciák. A közösségnek nincsenek meg a megfelelő eszközei a jövedelemreallokációs programokhoz. Egyéni szinten sem az adminisztráció, sem a jövedelemadó- és társadalombiztosítási rendszerekkel való koherencia nem biztosítható (Buti–Nava, 2003).

### A közös finanszírozás oka a régi és az új rendszerben



*Forrás:* Saját összeállítás.

Ugyanakkor a korábbi fejezetekben már tárgyalt európai és globális közjavak bizonyos esetekben szükségessé teszik a központi politikát és finanszírozást. Az ECORYS [2008] tanulmánya sem vitatja, hogy a redisztributív politikák (különösen, ha régiók közötti újraelosztásról van szó) esetében jelentkezhetnek *méretgazdaságossági előnyök*. A Közösség rendelkezik azzal az intézményi kapacitással, amely szükséges az ilyen régiók közötti programok irányításához és ellenőrzéséhez.

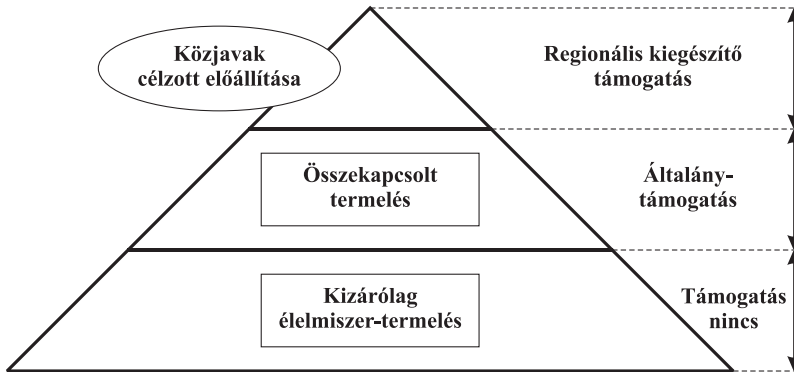
A bemutatott elméleti megközelítések szerint teljes centralizáció ekkor is csak az összekapcsolt termékek esetében indokolt (lásd a 3. ábrát). *Általánytámogatás alkalmazható, ha a nem termékoutput a mezőgazdasági termelés „mellékterméke”, az olyan közjavak esetében, amelyek előállítása bármely európai termelőtől elvárható, és amelyek értéke többé-kevésbé független az előállítás helyétől.*

A fent vázoltakkal kapcsolatban meg kell említeni, hogy más megközelítések is lehetségesek. Ám a jelenlegi rendszer folytatása újratermelné a problémákat, a teljes renacionalizáció pedig veszélyeztetné a fent említett közjavak társadalmilag optimális mennyiségének az előállítását.

Fontos megjegyezni, hogy amennyiben méretgazdaságossági alapon a közjavak előállításának központi finanszírozása az előnyös, a tovagyrűző hatások jellegétől függően a többi funkció alacsonyabb kormányzati szinten is hatékonyan ellátható, és megfontolandó a decentralizáció.

A közjavak jelentős regionális eltéréseket mutathatnak. Ezek az eltérések (az egyes tagállamok sajátos társadalmi és környezeti feltételei) indokolják a *regionális kiegészítő támogatást*, amely közjavak célzott előállítására ösztönöz. A támogatási jogosultságot sajátos kettősség jellemzi. Egyrészt a korábbinál lényegesen korlá-

### Új alapokra helyezett közvetlen támogatási rendszer



Forrás: Saját összeállítás.

tozottabb, hiszen a támogatás csak azoknak a termelőknek járna, akik valamilyen többlétszolgáltatást nyújtanak a társadalom számára (projektszerű megközelítés). Másrészt a jogosultság kiterjesztett, hiszen a támogatást a vidéki területek valamennyi „gondozója” (mezőgazdaság, erdőgazdaság, aquakultúra stb.) igényelhetné.

A *regionális célzott támogatás* jobban igazodhat a ténylegesen felmerülő több-letköltségekhez (arányosság) és hozzájárulhat a költségek és hasznok egyensúlyának a javításához (költséghatékonyság, ár/érték arány).

### Irodalom

- Alesina, A. – Angeloni, I. – Schuknecht, L. [2002]: What Does the European Union Do? European University Institute Working Paper, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, RSC No. 2002/61.
- Baldwin, R. – Wyplosz, C. [2004]: The Economics of European Integration, McGraw Hill Education.
- Baldwin, R. [2005]: The Real Budget Battle, Une crise peut en cacher une autre, In: CEPS Policy Brief, No. 75., június. [http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item\\_id=1237](http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1237)
- Becker, P. [2008]: Reforming the European Financial Framework. EU-Consent EU-Budget Working Paper, No. 5. [www.eu-consent.net](http://www.eu-consent.net)
- Begg, I. [2007]: The 2008/9 EU Budget Review. EU-Consent EU-Budget Working Paper, No. 3. Letölthető: [www.eu-consent.net](http://www.eu-consent.net)
- Behrens, A. – Ferrer, J. N. – Egenhofer, C. [2008]: Financial Impacts of Climate Change: Implications for the EU Budget. CEPS Working Document, No. 300.
- Binger, A. [2003]: Global Public Goods And Potential Mechanisms For Financing Availability. Background paper prepared for the Fifth Session of the Committee for Development Policy meeting, April 7–11, 2003.
- Blandford, D – Hill, B. [2006]: Helping European Agriculture to adjust – A proactive approach to agricultural policy. *EuroChoices*, (5.) 3.
- Brunstad, R. J. – Gaasland, I. – Vardal, E. [2007]: Optimal provision of public goods. Implications for support to agriculture. Discussion paper, INSTITUTT FOR SAMFUNNSØKONOMI, DEPARTMENT OF ECONOMICS. ISSN: 0804–6824.

- Buti, M. – Nava, M. [2003]: Towards a European Budgetary System. Paper prepared for the 2003 IIPF Conference, EU Working Papers, RSC 2003/8., május.
- Cornes, R. – Sandler, T. [1996]: The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods. Cambridge University Press.
- Csaba, L. [2005]: The New Political Economy of Emerging Europe. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- EC [2005]: Communication from the Commission to the Council on risk and crisis management in agriculture. European Commission, SEC(2005) 320.
- EC [2007]: Reforming The Budget, Changing Europe. A Public Consultation Paper In View Of The 2008/2009 Budget Review. Communication from the Commission, European Commission, SEC (2007) 1188 final. Brussels, 12.9.2007.
- EC: Directorate-General for Agriculture – Agricultural Statistics, European Commission. Letölthető: [http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/index_en.htm)
- EC: Financial Programming and Budget European Commission.  
Letölthető: [http://ec.europa.eu/budget/faq/faq\\_report\\_budg\\_impl\\_en.htm#faq9](http://ec.europa.eu/budget/faq/faq_report_budg_impl_en.htm#faq9)
- ECORYS [2008]: Study on EU spending. Final Report, ECORYS Nederland BV – Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis – Institute for Economic Research Nederland BV Rotterdam.  
Letölthető: [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/study\\_EUspending\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_EUspending_en.pdf)
- Ederveen, S. – Gelauf, G. – Pelkmans, J. [2006]: Assessing subsidiarity. CPB Document 133., CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.
- Ederveen, S. – Pelkmans, J. [2006]: Principles of Subsidiarity. CPB Netherlands Bureau of Economic Policy, The Hague.
- El-Agraa, A. M. [2004]: The European Union, Economics and Policies, (seventh edition). FT Prentice Hall.
- El-Agraa, A. M. [2007]: The European Union, Economics and Policies (eighth edition). FT Prentice Hall.
- Elekes, A. – Halmai, P. [2008]: A Vision for the CAP. Budgetary perspective. Consent workshop: First Lessons from the Budgetary Review. ZEW, Mannheim, 24–25 November 2008.
- FAO [2002]: The state of food and agriculture, 2002. FAO Agricultural Series, No. 34.
- FAO [2007]: The state of food and agriculture, 2007, FAO Agricultural Series, No. 38.
- Ferrer, N. J. – Kaditi, E. A. [2007]: The EU added value of agricultural expenditure – from market to multifunctionality – gathering criticism and success stories of the CAP. Report prepared by the Centre for European Policy Studies (CEPS) for the European Parliament.
- Ferrer, N. J. [2007]: The EU Budget: The UK Rebate and the CAP Phasing them both out? Centre for European Policy Studies, CEPS Task Force Report, Brussels, december.
- Figueira, F. [2008]: A Better Budget for Europe: Economically Efficient, Politically Realistic. European Policy Analysis, No 2., Swedish Institute for European Policy Studies, április.
- Grethe, H [2006]: Environmental and Agricultural Policy: What Roles for the EU and the Member States? Keynote paper for the conference „Subsidiarity and Economic Reform in Europe”, organized by the European Commission, the CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis and the Dutch Ministry of Economic Affairs, November 8–9, 2006, Brussels.
- Grybauskaitė, D. [2008]: Reforming the Budget, Changing Europe Results of the public consultation. Conference „Reforming the Budget, Changing Europe”. November 12, 2008, Brussels.
- Halmai P. (szerk.) [2007b]: Az Európai Unió agrárrendszere. Mezőgazdasági Kiadó, Budapest.
- Halmai P. [2004]: A reform ökonómiája, KJK–KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest.
- Halmai, P. – Udovec, G. – Elekes, A. – Papp, G. – Vásáry, V. [2009]: A Vision of the Future of the common Agricultural Policy. Manuscript.
- Halmai, P. [2007a]: Common agricultural policy, common budget? *Journal of Public Finance*, 1.
- International Monetary Fund (IMF) [2001]: Government Financial Statistics Yearbook, 2001. Washington, D.C.
- Koethenbuerger, M. [2007]: Revisiting the 'Decentralization Theorem' – On the Role of Externalities (October 2007). CESifo Working Paper, No. 2128.  
Letölthető: <http://ssrn.com/abstract=1022515>



- Latacz-Lohman, U. – Hodge, I. [2003]: European Agri-environmental Policy for the 21st Century, *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol. 47., No. 1., 123–139. o.
- Latacz-Lohman, U. [2000]: A decision-making framework for devising optimal implementation strategies for good agricultural and environmental policy practices. [COM/AGR/CA/ENV/EPOC(200)56/FINAL], OECD, Paris.
- Mahé, L. P. – Ortalo-Magné, F. [2001]: Politique agricole: Un modèle européen, Groupe d'économie mondiale. Presses de Sciences Po, Paris.
- Mojmir Mrak et al. [2007]: EU Budget Review: An Opportunity for a Thorough Reform or Minor Adjustments? Executive Summary of the Final Report of the EU Budget Reform Taskforce October 2007.
- Molle, W. [2007]: European Cohesion Policy. Routledge, London.
- Morrissey, O. – Velde, D. – Hewitt, A. [2002]: Defining International Public Goods: Conceptual Issues. In: M. Ferroni – A. Mody (eds): International Public Goods: Incentives, Measurements and Financing. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Musgrave, R. A. [1959]: The Theory of Public Finance. New York, McGraw-Hill.
- Musgrave, R. A. [1965]: Essays in Fiscal Federalism. Brookings Institution, Washington, D.C.
- Musgrave, R. A. [1969]: Theories of fiscal federalism. *Public Finance*, Vol. 24., 521–532. o.
- Nordhaus W. D. [1999]: Global Public Goods and the Problem of Global Warming. Annual Lecture, The Institut d'Economie Industrielle (IDEI), Toulouse, France, június 14.
- Oates, W. E. [1972]: Fiscal Federalism. Harcourt Brace & Jovanovich, New York.
- Oates, W. E. [1999]: An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, Vol. 37 (3), 1120–1149. o.
- Oates, W. E. [2002]: Fiscal Federalism and European Union: Some Reflections. Dipartimento di economia pubblica e territoriale – Università di Pavia, Italy.
- OECD [1999]: A matrix approach to evaluating policy: preliminary findings from PEM pilot studies of Crop policy in the EU, the US, Canada and Mexico. COM/AGR/CA/TD/TC(99)117/FINAL
- OECD [2001a]: Multifunctionality: Towards an analytical framework. OECD, Paris.
- OECD [2001b]: Improving the environmental performance of agriculture: Policy options and market approaches. OECD, Paris.
- OECD [2001c]: Market effects of Crop Support Measures. OECD, Paris.
- OECD [2001d]: Income transfer efficiency of farm support measures. [AGR/CA/APM(2001)24].
- OECD [2003]: Multifunctionality: The policy implications. OECD, Paris.
- OECD [2004]: Financing Global and Regional Public Goods Through ODA: Analysis and Evidence from the OECD Creditor Reporting System. Working Paper, No. 232. Letölthető: www.oecd.org
- OECD [2007]: Policy design characteristics for effective targeting. AGR/CA/APM(2005)32/FINAL, 2007. május 25.
- Olson, M. Jr. [1969]: The Principle of „Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review*, 59., 479–487. o.
- Osterloh, S. – Heinemann, F. – Mohl, P. [2008]: EU Budget Reform Options and the Common Pool Problem. Centre for European Economic Research (ZEW), Paper prepared for the Conference on Public Finances in the EU, March 3–4, 2008, Brussels.
- Pelkmans J. [2006]: European Integration – methods and economic analysis. Longman Publishing, New York.
- Pelkmans, J. [2005]: „REACH”: Better Regulation for Europe? Presentation for the Hearing of the European Parliament on REACH, January 19, 2005.
- Reisen, H. – Soto, M. – Weithöner, T. [2004]: Financing Global And Regional Public Goods Through Oda: Analysis And Evidence From The OECD Creditor Reporting System. OECD Working Paper, No. 232. DEV/DOC(2004)01
- Sapir, A. – Aghion, P. – Bertola, G. – Hellwig, M. – Pisani-Ferry, J. – Rosati, D. K. – Vinals, J. – Wallace, H. – Buti, M. – Nava, M. [2004]: An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report. Oxford University Press.

- Schelling, T. C.* [2002]: *What Makes Greenhouse Sense? Foreign Affairs*, University of Cambridge, Vol. 81., N. 3., május–június.
- Seabright, P.* [1996]: Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contracts Model. *European Economic Review*, Vol. 40.
- Tabellini, G.* [2002]: The Assignment of Tasks in an Evolving European Union. CEPS Policy Brief, No. 10., Centre for European Policy Studies, Brussels, január.
- Tiebout, C. M.* [1956]: A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64., 416–424. o.
- Warr, P. G.* [1983]: The private provision of a public good is independent of the distribution of income. *Economic Letters*, Vol. 13., 207–211. o.
- Weingast, B. R.* [2005]: The Performance and Stability of Federalism: An Institutional Perspective. In: *Ménard, C. – Shirley, M. M.* (eds.): *Handbook of New Institutional Economics*. Springer, Dordrecht, 149–172. o.

# VERSENYPOLITIKA ÉS VERSENYKÉPESSÉG

## Körkérdés

### a válságról és az állami beavatkozásról

A világméretű pénzügyi és gazdasági válság következményeinek korlátozása szinte minden gazdaságban olyan állami beavatkozási akciókat tett szükségessé, amelyeket korábban egyáltalán nem, vagy sokkal kisebb mértékben alkalmaztak (bankok, pénzügyintézetek és termelővállalatok államosítása, illetve állami részvétel a finanszírozásukban; adott cégek, foglalkoztatotti csoportok és fogyasztói rétegek érdekeit védő költséges állami mentőprogramok elindítása stb.). E mellett olyan törekvések, amelyek egyes közfeladatok magánosítására irányultak (pl. a nyugdíjrendszerek magánosítása) jelentősen veszítettek vonzerejükből.

Az állami beavatkozás és gondoskodás így előtérbe került, és gyanítható, hogy ez a fejlemény széles körben befolyásolja majd a gazdaság szereplőinek jövőbeli viselkedését. Fontos kérdés, hogy milyen mértékben alakul ki az a szemlélet, hogy *az állami beavatkozás erősödése csak kényszerű és átmeneti jelenség volt, illetve milyen mértékben szoknak hozzá a gazdaság szereplői a központi segítséghez és válnak viselkedésükben függővé az állami gondoskodástól.* További kérdések:

– *Vajon a válság nyomán jelentősen átértékelődik-e az államnak a gazdaságban játszott szerepe a világ országaiban?*

– *Mi lesz ezen a területen a növekvő eladósodással szembenézni kénytelen kormányok teendője, illetve az EU tagországi esetében az unió intézményeinek feladata?*

– *Van-e ezzel kapcsolatban a magyar politikai elitnek stratégiája, és ha igen, ezek a stratégiák segítik-e a kérdés megoldását?*

– *A válság nyomán milyen egyéb, az állami szerepvállalástól független tendenciák befolyásolhatják tartósan a gazdasági szereplők viselkedését, és ezek hogyan hatnak a hazai vállalatok versenyképességének alakulására?*

**Ádám Zoltán,**  
**a Külgazdaság Szerkesztőbizottságának tagja,**  
**a Takarékbank elemzési osztályának vezetője**

A VÁLSÁG ÉS AZ ÁLLAM: MI TÖRTÉNT, MI VÁRHATÓ,  
ÉS HOGYAN ÉRINTI MINDEZ MAGYARORSZÁGOT?

A 2007 tavaszán az amerikai ingatlanpiaci hitelezésben kirobbant subprime válság 2008 végére súlyos recesszióval járó globális reálgazdasági válsággá eszkalálódott. A válság okainak és működési mechanizmusainak feltárása és értelmezése nem feladata ennek az írásnak. Itt csupán a válság egyetlen, ám annál fontosabb aspektusával foglalkozom: a nemzeti kormányzatok és a jegybankok által betöltött gazdasági döntéshozó szerep átalakulásával a válság kontextusában.

**Mi történt?**

Az állami gazdasági szerepvállalásban az elmúlt egy-másfél évben bekövetkezett leglátványosabb változás a világgazdaság vezető országaiban a fiskális és a monetáris politika drámai mértékű és sebességű expanziója. Mivel a válság a pénzügyi szektorban robbant ki, a növekvő költségvetési költségek első számú terepe is ez volt. Az állam az elmúlt másfél évben szinte valamennyi fejlett piacgazdaságban jelentős összegeket költött a megrendült tőkehelyzetű pénzügyi közvetítők – esetenként államosítással is együtt járó – feltökésítésére. Ez sem technikai, sem politikai értelemben nem volt egyszerű és magától értetődő folyamat. Egyfelől olyan megoldásokat kellett találni, amelyek biztosítják az állam szabályozói törekvéseinek és tulajdonosi érdekeinek érvényesülését, miközben nem iktatják ki (egészen) a piaci verseny mechanizmusait. Másfelől előbb a politikai döntéshozóknak kellett elfogadniuk, majd pedig a közvéleménnyel elfogadtatniuk, hogy a válság kirobbanásában közvetlen szerepet játszó pénzintézetekre költött milliárdok nem csupán a hibás döntéseket hozó bank- és biztosítási menedzsmentek túlélését szolgálják, hanem a társadalom egészének javát is. A meg nem mentett Lehman Brothers 2008. szeptemberi csődjére volt szükség ennek belátásához: ekkor vált ugyanis világossá, hogy a pénzügyi rendszer egészének működése szempontjából meghatározó jelentőségű szereplők összeomlása olyan súlyos gazdasági és társadalmi költségekkel járhat, amit racionális politikai döntéshozók nem tekinthetnek a piacgazdaság működéséből következő, elkerülhetetlenül vállalandó árnak. Ebben az értelemben a Lehman Brothers csődje, bár rendkívüli megrázkódtatást okozott a világgazdaság egésze számára, paradox módon nagyban hozzájárult a válságkezelés sikeréhez, mivel áttörte a nagyarányú állami beavatkozással szembeni ideológiai gátakat. Ezt követően fogadta el az amerikai törvényhozás a *Hank Paulson* pénzügyminiszter által előterjesztett 700 milliárd dolláros TARP-ot (Troubled Asset Relief Program), jelentősen kiterjesztve az állami szerepvállalást

az amerikai pénzügyi intézményrendszer konszolidálásában. Eközben Európában is font- és euró-tízmilliárdokat költöttek a bajba került pénzintézetek feltőkésítésére.

A költségvetési expanzió azonban nem korlátozódott a pénzügyi szektor konszolidálására. Iparág-specifikus fogyasztásösztönző programokat vezettek be, mint például az autóeladásokat ösztönző ún. roncsautó-prémium programokat, bajba került iparvállalatoknak nyújtottak állami mentőövet, esetenként növelték az állami szektor béreit, és kiterjedt infrastrukturális beruházási programokba kezdtek. Az ún. automatikus költségvetési stabilizátorok működésének hatására nőttek a szociális kifizetések, mindenekelőtt a munkanélküli-segélyek és más foglalkoztatáspolitikai kiadások. Klaszikus anticiklikus költségvetési politikát alkalmaztak tehát a kormányok világszerte – legalábbis ahol megtehették, mert voltak hozzá pénzügyi tartalékaik és/vagy a pénzügyi befektetők hajlandóak voltak finanszírozni a növekvő állami eladósodást.

A rendkívüli mértékű költségvetési expanzió az Európai Unióban együtt járt a Stabilitási és Növekedési Paktumban rögzített 3 százalékos költségvetési hiányplafon jelentős mértékű áthágásával.<sup>1</sup> Brüsszel ezt nem ellenzi, sőt a válság legnehezebb szakaszában éppenséggel maga a bizottság bátorította anticiklikus költségvetési politikára a tagállamokat. Igaz, mára megerősödtek a költségvetési konszolidáció elkerülhetetlenségét hangsúlyozó vélemények, elsősorban az Európai Központi Bank részéről.

Mivel a következő években Bulgáriát és talán Észtországot, illetve Svédországot kivéve várhatóan a teljes Európai Unió átlépi a 3 százalékos deficitküszöböt,<sup>2</sup> felmerül a kérdés, hogy voltaképp mennyire betarthatók – és betartathatók – az uniós költségvetési szabályok. A nemzetközi összevetésben kifejezetten konzervatívnak tekinthető, az elemzők túlnyomó része által viszonylag kiegyensúlyozottnak tartott jövő évi magyar költségvetés törvényessége körül fellángoló aktuálpolitikai vita<sup>3</sup> szintén felveti a szabály alapú költségvetési politika alkalmazhatóságának korlátait.

<sup>1</sup> Az Európai Bizottság 2009. őszi előrejelzése szerint a 27 tagú EU-nak 2009-ben mindössze hat tagállamában nem haladja meg az államháztartás hiánya a GDP 3 százalékát. Ráadásul ebből négy – Bulgária, Dánia, Észtország és Svédország – nem tagja az eurózónának. 2009-ben így mindössze két eurózónatag: Finnország és Luxemburg képes a 3 százalékos deficitplafon betartására, 2010–2011-ben azonban a bizottsági előrejelzés szerint ez már egyikükről sem lesz elmondható. Az eurózóna egésze 6-7 százalékos államháztartási deficittel rendelkezik az előrejelzés szerint 2009–2011-ben.

<sup>2</sup> A bizottsági előrejelzés szerint a következő években számos ország 10-12 százalékos államháztartási hiánnyal rendelkezik majd, az ír deficit pedig megközelítheti a 15 százalékot.

<sup>3</sup> *Sólyom László* köztársasági elnök, noha aláírta a 2010-es költségvetési törvényt, a Költségvetési Tanácsra hivatkozva úgy nyilatkozott, hogy „az elfogadott büdzsében szép számmal maradtak nyílt – és tudatos – törvénysértések” (*Heti Válasz*, 2009. december 17., 17. o.). Az elnök „gumiszabályokra” és „az úgynevezett fölül nyitott tételekre” hivatkozott, amelyek eredményeképpen szerinte „a kormány bármikor túlkölthet”. Az egyik oldalon az elnök és a Költségvetési Tanács, a másik oldalon a Pénzügyminisztérium között zajló vita érdemi tárgyalásába itt nem megyek bele, csak jelzem, hogy annak eredményeképpen a mindenkori kormány költségvetési politikájának pártpolitikától mentes értékelésére (is) hivatott Költségvetési Tanács tevékenysége aktuálpolitikai kontextusba került, a költségvetési törvényről alkotott véleménye pedig kiszakadt a szakmai értelmezési keretek közül. Megítélesem szerint ezzel nehezebbé vált a tanács létrehozása mögötti talán legfontosabb célkitűzés, a költségvetési politika objektív és aktuálpolitikai megfontolásoktól mentes értékelésének elérése.

A példátlan expanzió nemcsak a fiskális, hanem a monetáris politikát is jellemzi. A legfontosabb jegybankok történelmileg rekordalacsony szintre csökkentették irányadó kamatukat, és az úgynevezett „mennyiségi könnyítés” révén maguk is keresletet támasztanak a pénzpiacokon.

A nagyarányú fiskális és monetáris politikai beavatkozás révén keletkezett új források megemelték a tőzsdei árfolyamokat, sokat javítva a befektetők optimizmusán. A válságkezelés rövid távon hatékonynak és sikeresnek bizonyult, nem világos azonban, hogy hosszabb távon milyen következményekkel jár majd. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a válság kirobbanása után bevetett fiskális és monetáris politikai eszközök nem alkalmazhatók örökké, és a rendkívüli expanziót a költségvetés és a jegybanki szerepvállalás visszaszorulásának kell követnie. A kérdés csak az, hogy hogyan és milyen következményekkel: kétséges ugyanis, hogy a magánfogyasztás és a magánberuházások növekedése mikor lesz képes kompenzálni a visszaeső állami keresletet.

### **A megoldandó problémahalmaz**

Rövid távon tehát a legfontosabb gazdaságpolitikai probléma a fiskális és monetáris politikai eszközökkel teremtett állami eredetű többletkereslet kivonása a gazdaságból. Ez az ún. exit stratégiák problémája, amely elsősorban időzítési és ütemezési kérdéseket vet fel: mikor szabad megkezdeni a költségvetési kiadások csökkentését (és/vagy az adók emelését), illetve meddig érdemes fenntartani a „mennyiségi könnyítést” és a példátlanul alacsony irányadó kamatokat. Az exitstratégiák túl gyors alkalmazásának következménye a kibontakozó reálgazdasági fellendülés visszaesése lehet. Az állami többletkereslet túl lassú kivonása viszont inflációs nyomást, jelentős jegybanki mérlegkockázatokat és fenntarthatatlanná váló államháztartási gazdálkodást eredményezhet, annak minden reálgazdasági veszélyével együtt.

Középtávon a legnagyobb kérdés a pénzügyi intézményrendszer és vele a globális piacgazdaság egészének újraszabályozása. Mit kell tenniük az állami és a nemzetközi intézményeknek – az utóbbiba beleértve a létrehozandó uniós pénzügyi felügyeletet is – a pénzpiacok biztonságosabbá tétele érdekében? Hogyan lehet megoldani a „too big to fail” problémáját, vagyis azt a nehézséget, hogy egyes piaci szereplők bukása elfogadhatatlanul nagy gazdasági és társadalmi költségekkel járhat. Ezek a szereplők egyfajta implicit állami garanciát érezhetnek a hátuk mögött, ellentmondva a piacgazdaság elemi logikájának, ami egyrészt tisztességtelen versenyelőnyhöz juttatja őket másokkal szemben, másrészt elfogadhatatlanul kockázatos ügyletek megkötésére serkentheti őket. Kérdés az is, hogy hogyan mérhető fel a korábrinál pontosabban az összetett pénzügyi instrumentumok valós kockázatait, illetve hogy általában megelőzhető-e – és megelőzendő-e – a pénzügyi buborékosodás (eszköz-túlértékelődés) folyamatait, amelyek egyebek között a subprime válság egyik

legfontosabb okának tekinthetők. Magyarán a kérdés az, hogy a kapitalizmus rábízható-e a kapitalistákra (befektetőkre). A válasz, úgy tűnik, az, hogy nem egészen. Ha pedig így van, szükségszerűen felmerül az a kérdés, hogy pontosan hol érdemes meghúzni a határt magán és állami döntési kompetenciák között egy piacgazdaságban. A kérdés ma még megválaszolhatatlan, de valószínűsíthető, hogy a következő évek, évtizedek nem a szabad versenyes kapitalizmus reneszánszát hozzák majd el. Ideológiai értelemben ugyanis súlyos vereséget szenvedtek az állami beavatkozás minimalizálásának hívei a válság során.

Hosszú távon azonban talán még a szükséges állami beavatkozás határainak meghatározásánál is fontosabb kérdés a kapitalista gazdasági berendezkedés megintott társadalmi legitimitációjának problémája. Ennek leglátványosabb példája a banki bónuszfizetések körül Nyugat-Európában és az Egyesült Államokban fellángolt vita, amelynek középpontjában az állami mentőövet kapott pénzintézetek alkalmazottainak tavalyi prémiumai állnak. Mivel a 2009-es évet nagyarányú pénzügyi árfolyamváltozások jellemezték és mivel az állami pénzteremtésnek köszönhetően a bankok bőségesen rendelkeztek likvid pénzeszközökkel, számos pénzintézet ért el jó gazdálkodási eredményt, amiből a munkavállalói bónusz-szerződések értelmében alkalmazottaik is jogosultak részesedni. Miközben tehát a válság eredményeképpen munkahelyek szűntek meg és megtakarítások értékkelődtek le, az eredeti válsággócna tekinthető pénzügyi szektor jelentős része, úgy tűnik, hogy éppenséggel jól járt. Éppen az a szektor tehát, amelynek gazdálkodási hibái kihozták a válságot és amelyre a legtöbbet költöttek közpénzekből a válság nyomán. Ez nehezen elfogadható igazságtalansággként értelmeződik a közvélemény nagy részének szemében, és aláássa a teljesítményelvű piacgazdaságba mint gazdaság- és társadalomszervezési modellbe vetett bizalmat. Ez a legitimitációs probléma szintén felveti az állami szabályozó szerep újradefiniálásának kérdését, amely tehát nem pusztán rendszerbiztonsági szempontból tűnik elengedhetetlennek, hanem a társadalmi-gazdasági szerepekre és felelősségekre vonatkozó új közmegegyezés kialakítása érdekében is.

## **Mi várható?**

Ma még nem látszik, hogy a válság eredményeképpen pontosan milyen intézményi változásokra kerül sor az egyes nemzetgazdaságokban, illetve a világgazdaság egészében, a változások irányára vonatkozóan azonban megkockáztatható néhány hipotézis. Egyrészt minden bizonnyal mélyebbé és kiterjedtebbé válik a pénzpiacok állami szabályozása. Általában csökken az állami beavatkozással szembeni ellenállás, és különösen a válsághelyzetek elhárításában nő az állami gazdasági aktivitás. A gazdasági rendszer stabilitásának legfontosabb biztosítójává egyértelműen az állam válik. Bővül az állami ösztönzők és szubvenciók szerepe, és feltehetően emelkedik a GDP-arányos költségvetési újraelosztás és az állami eladósodás. Másrészt

növekszik a legerősebb feltörekvő piaci országok világgazdasági súlya és globális befolyása. Kína, India, Oroszország, Brazília vagy Indonézia megkerülhetlenné válik az olyan globális kérdések megoldásában, mint a világgazdaság fizetésimérleg-egyensúlytalanságainak mérséklése vagy a globális környezetvédelmi fenyegetésre adandó válaszok megtalálása. Európa globális befolyása csökken, miközben paradox módon egyelőre az euró tűnik a dollár egyetlen életképes alternatívájának. Az új világgazdasági erőviszonyok tudomásulvétele és a nemzetközi intézmények ehhez való adaptálása után növelhető a világgazdaság globális koordinációjának hatékonysága és revitalizálhatók az olyan nemzetközi szervezetek, mint a Nemzetközi Valutaalap, a Világbank vagy a Világkereskedelmi Szervezet. Ugyanakkor a többpólusú világban valószínűleg bonyolultabbá válik a globális problémák megoldása, legyen szó biztonsági, környezetvédelmi vagy gazdasági kérdésekről.

### **Hogyan érinti mindez Magyarországot?**

A gazdasági szaksajtóban és a közbeszédben általában elterjedt nézet szerint Magyarország a válság egyik nagy vesztesének számít. Ez annyiban igaz, hogy Magyarországot nagyarányú külföldi eladósodottsága miatt valóban rendkívül érzékenyen érintette a globális pénzügyi válság, mivel a befektetői bizalom globális megrendülését követően kérdésessé vált a külső adósság refinanszírozhatósága. Ezért kellett Magyarországnak az elsők között az Európai Unióhoz és a Nemzetközi Valutaalaphoz fordulnia hivatalos finanszírozási megállapodásért, amelynek feltételei között számos korábban is napirenden lévő, de a törvényhozási többség által politikailag nem támogatott lépés megtétele szerepelt. A válság eredményeképpen ezért Magyarországon nem nőtt, hanem csökkent a jóléti transferek és az állami bérjuttatások szerepe – a magyar állam a válság során alapvetően nem anticiklikus, hanem prociklikus költségvetési politikát folytatott. A meghozott döntésekkel, amelyekhez a munkajövedelmek adó- és járulékkerheinek jelentős csökkentése párosult, nagymértékben javult a magyar állam finanszírozhatósága rövid és hosszú távon egyaránt, és feltehetően emelkedett a potenciális gazdasági növekedés szintje. Ezért véleményem szerint nem állítható, hogy Magyarország egyértelműen a válság vesztese volna, noha az elmúlt egy-másfél év kétségtelenül súlyos – a 2006-ban megkezdett államháztartási konszolidáció társadalmi költségeit tovább növelő – áldozatokat követelt. Noha kétségtelenül felerősödtek a társadalmi anomia bizonyos tünetei, amelyek közül a legsúlyosabbnak a rasszizmus terjedése és a cigánysággal szembeni – esetenként súlyos bűncselekményekbe torkolló – agresszió erősödése számít, a gazdasági megrázkódtatások ellenére összességében fennmaradt a társadalmi nyugalom. Az eddig vállalt áldozatokat azonban valószínűleg csak az igazolja majd a társadalom szemében, ha a következő években tartós és érzékelhető ütemű növekedésnek indul a gazdaság, lehetőséget teremtve a foglalkoztatás bővítésére és az uniós



átlaghoz való felzárkózás folyamatainak újraindulására. Ennek egyik legfontosabb feltétele a konszolidált államháztartási gazdálkodás megőrzése, amely a 2010-ben hatalomra kerülő kormánytöbbség egyik legsúlyosabb felelőssége lesz.

A kormányzásra leginkább esélyes jelenlegi ellenzék politikai kommunikációja, üzenetei és az államháztartási stabilizáció szükségességét tagadó gazdaságpolitikai álláspontja ebben a tekintetben nem tűnik különösebben biztatónak. Csak remélni lehet, hogy a mai ellenzék kormányzati pozícióba kerülve rácáfol saját korábbi állásfoglalásaira.

A leendő kormány másik nagy gazdaságpolitikai feladatát a magángazdasági szereplők – köztük a pénzügyi szektor – tevékenységének szabályozásában végrehajtandó változtatások jelentik. Hogyan érhető el, hogy a válság elmúltával ne induljon el ismét az ország nagyarányú külföldi eladósodása? Hogyan növelhető a magyar kis- és középvállalkozások nemzetközi versenyképessége? Hogyan bővíthető a foglalkoztatás és a kutatás-fejlesztés a magánszektorban? Hogyan nyerhetők meg a multinacionális (és a hazai) nagyvállalatok a nemzeti gazdaságpolitikai céloknak a liberalizált tőke mozgások korában? Nos, nem nehéz megjósolni, hogy nehezen. Valószínűsíthető ezért, hogy a legfontosabb szabályozási problémák egy részére csak uniós – vagy adott esetben globális – szinten lehet majd hatékony válaszokat adni. Ezért is fontos, hogy Magyarország megbízható partnere maradjon a legfontosabb nemzetközi szervezeteknek és szövetségese az uniós és NATO-tagországoknak. Hogy nyugodt, civilizált viszonyt ápoljon közvetlen környezetével és a kelet-közép-európai térségben a stabilitás előmozdítójának számíton.

Ugyanakkor a leendő kormánynak – és a leendő ellenzéknek – azzal is szembe kell néznie, hogy a társadalmi-gazdasági berendezkedés legitimitásának hiánya nálunk különösen súlyos probléma. A kapitalizmust úri huncutságnak tartja a magyar, az államot korrupt és haszontalan intézménynek, amelyet nem szégyen, hanem erény kijátszani. Az elmúlt húsz évben súlyos demokratikus deficitek halmozódtak fel: a választópolgárok nem hiszik, hogy képviselőik nekik felelős módon működtek a helyi és országos szinten rájuk bízott intézményeket. A magam részéről a széles körben elterjedt nézettel szemben nem hiszem, hogy ezért elsősorban a politikai osztály a felelős. A politikai osztály ugyanis éppen úgy működik, mint a társadalom egésze: azzal főz, amije van, azt a kapcsolatrendszert használja, amely rendelkezésére áll, és olyan érdekérvényesítési technikákat alkalmaz, amelyek működőképesnek bizonyulnak az adott társadalmi közegben.

Ugyanakkor úgy gondolom, hogy a válság eszkalálódásával kialakult sajátos politikai kényszerhelyzetekben a magyar állam – mindenekelőtt a kormány és a jegybank vezetése – alapvetően helyes és felelősségteljes módon lépett fel a társadalom és a nemzetgazdaság érdekeit védelmezve, nemcsak rövid, hanem hosszabb távon is javítva a gazdasági fejlődés esélyeit. Fontos az is, hogy a válságkezelés költségeinek egy részét a magasabban fizetett állami alkalmazottak vállalják, ami ugyancsak segítheti az államba vetett közbizalom növekedését. Ezzel párhuzamosan a társadalom

kénytelen-kelletlen szembenézett azzal, hogy nem fogyaszthat annyit, amennyit korábban fogyasztott, amit rezignáltan ugyan, de alapvetően mégis nyugodtan vett tudomásul. Mindennek eredményeképpen realiztikusabbá és méltányosabbá válhatnak az állammal szembeni társadalmi elvárások, ami minden bizonnyal a racionális és perspektivikus állami gazdasági szerepvállalás egyik legfontosabb feltételének tekinthető.<sup>4</sup> Okkal feltételezhető tehát, hogy a válság közepette összességében kedvező irányban módosultak a társadalmi normák és az állami-intézményi viselkedési mintázatok, és így a válság által kikényszerített intézményi és gazdasági kiigazítás hozzájárulhat Magyarország nemzetközi felzárkózásának újraindulásához.

**Antalóczy Katalin,**  
**a Pénzügykutató Zrt. tudományos főmunkatársa, a Modern Üzleti**  
**Tudományok Főiskolájának tanszékvezető főiskolai tanára**

Ahogy minden évben, úgy most is a legaktuálisabb problémákat vetette fel a *Külgazdaság* szerkesztősége szokásos „Körkérdésében”. Az állam gazdaságban betöltött – a válság nyomán rendkívüli módon megnövekedett – funkciója, ennek lehetséges jövőbeli átértékelődése, az országok hatalmas államodossága az előttünk álló évek bizonyosan legfontosabb problémái lesznek. De, bár a felvetés rendkívül aktuális, egyáltalán nem új problémáról van szó! Az állam gazdaságban játszott – tulajdonosi, szabályozó és finanszírozó – szerepe, az állami szerepvállalás ideális nagysága, módszerei, az állam és a piac viszonya *Adam Smith* óta foglalkoztatja a közgazdászokat. Az elmúlt több mint 200 évben könyvtárnyi irodalom született, és egyetértésre egyáltalán nem sikerült jutni. „Békeidőkben” a gyakorlatban többek között történelmi, társadalmi hagyományok, a hatalmon lévők ideológiai háttére határozza meg, hogy egy adott országban mekkora és milyen jellegű az állami szerepvállalás – gondoljunk csak a nyugati demokráciák (például az angolszász országok és a skandináv államok) közötti különbségekre, nem is beszélve az ázsiai, latin-amerikai modellekről. Válság idején – *John Maynard Keynes* óta – jellemzően szinte minden modellben (*Milton Friedman* monetáris ellenforradalma ellenére) jelentősen megnő az állam szerepe. Ami a jelenlegi krízis kitörését követően egyértelműen új: az állami beavatkozás mérete, gyorsasága és kiterjedése. 2008 őszétől a kormányok tulajdonossá váltak számos csődhelyzetbe vagy annak közelébe jutott nagybankban és nagyvállalatban. Felerősödött szabályozó szerepük a pénzügyi piacokon és

<sup>4</sup> Vö. *Csontos László – Kornai János – Tóth István György* [1996]: Adótudatosság és fiskális illúziók. In: *Andorka Rudolf – Kolosi Tamás – Vukovich György* (szerk.): Társadalmi riport 1996. TÁRKI, Budapest, 238–271; illetve *Gábos András – Keller Tamás – Medgyesi Márton – Tóth István György* [2007]: Adótudatosság, fiskális illúziók és az állami újraelosztással kapcsolatos preferenciák 2007-ben Magyarországon. Kutatási beszámoló. TÁRKI, Budapest.

a pénzügyi intézményekre vonatkozóan. És a gazdaság finanszírozása, a piaci kereslet kiesésének pótlása érdekében a fiskális és monetáris politika teljes eszköztárát bevetették. Az irányadó kamatok az Egyesült Államokban, Japánban, Nagy-Britanniában, majd az eurózónában is mélypontra süllyedtek, a kamatsökkentéssel történő gazdaságélénkítés további lehetőségei kimerültek. A jegybankok a monetáris politika egyéb szokványos, s esetenként nem hagyományos eszközeit is bevetették a pénzpiaci likviditás bővítésére. A rendkívül laza monetáris politikák mellett például nélküli fiskális ösztönző csomagokat fogadtak el, az UNCTAD becslései szerint (UNCTAD, 2009, 32. o.) a fejlett országok GDP-jének 3,7, a fejlődők 4,7 százalékának mértékében (USA 5,5 százalék, Japán 4,7 százalék, Németország 3,6 százalék, Kína és Korea 6,2-6,2 százalék). Ennek következtében 2009 végére soha nem látott magasságokba emelkedtek a GDP-arányos költségvetési hiányok. A prognózisok szerint az Egyesült Államokban 12, Japánban 7,7, Nagy-Britanniában 14,5, Franciaországban 8,2, az eurózóna átlagában 6,5 százalék lesz a GDP-arányos deficit (*The Economist*, 2009. december 19, 166. o.). Az államadósságok is óriásira duzzadnak, nem lesz ritka a 100 százalék feletti GDP-arányos adósságállomány sem.

Mit értünk el ezzel a hatalmas állami beavatkozással? Először is, sikerült elkerülni a pénzügyi rendszer teljes összeomlását, ami lássuk be, nem kis eredmény. Azután a GDP 2008/2009 fordulóján még megállíthatatlannak tűnő zuhanása a tavasz végén megtorpant, és az év közepétől lassú fordulat mutatkozik. Az Eurostat adatai szerint a tavalyi év III. negyedévében az előző negyedévhez képest az Európai Unió 27 tagországában 0,3, az Egyesült Államokban 0,7, Japánban pedig 1,2 százalékkal emelkedett a GDP. A mögöttes tendenciák elemzése azt mutatja, hogy a recesszióból való lassú kikapaszkodás mögötti legfontosabb tényező – ahogy sejtettük is – a kormányzati költségek. Európában fontos szerepet játszik továbbá az export meginduló növekedése is, feltehetően elsősorban Kínába, illetve egyéb ázsiai országokba, ahol a vásárlások mögött szintén az állami stabilizációs csomagok állnak. (Németország 2009. III. negyedéves exportja az előző év azonos időszakához viszonyítva például minden fő relációba csökkent, kivéve Kínát: az ide irányuló kiszállítások 14,5 százalékkal emelkedtek.) Az Egyesült Államokban pedig a háztartások végső fogyasztása is növekedésnek indult, szintén nem függetlenül az állami ösztönzéstől.

Vajon a katasztrófa elkerüléséért és a meginduló rendkívül törekeny növekedésért nem fogunk-e nagyon nagy árat fizetni? Egészségessé és tartóssá válhat-e ez a jelenleg kizárólag az állami keresletteremtésre épülő lassú élénkülés? És ennek alapján átértékelődik-e az állam gazdaságban betöltött szerepe, vagyis tartóssá válik-e ez a megnövekedett szerep?

A mai helyzet egyik legfontosabb jellemzője, hogy a korábbi, hitelből történő költségek felváltotta az állami keresletteremtés. Ennek egyik veszélye, hogy újra fenntarthatatlan pályán, fenntarthatatlan szerkezetben indul meg a növekedés – amelynek következménye lehet az újabb és újabb válságok kialakulása. Másfelől az állami keresletteremtés és tulajdonosi szerepvállalás nyomán kialakuló államháztar-

tási deficit ezen a szinten hosszabb távon nyilvánvalóan finanszírozhatatlan, vagyis lassan le kell építeni. A fő kérdés tehát a gyakorlatban az Egyesült Államoktól a legtöbb nyugat-európai országig már most is az „exit”, vagyis hogy hogyan tud az állam a gazdaság ilyen mérvű finanszírozásából úgy kiszállni, hogy ez ne vezessen újabb gazdasági összeomláshoz? Sok egyéb tényező mellett nehezíti ezt a monetáris politikában is előbb-utóbb szükségessé váló változtatás. A nem hagyományos eszközök fokozatos megszüntetése – amelyek egy részéről éppen a minap döntött az Európai Központi Bank – mellett az irányadó kamatlábak emelése is elkerülhetlenné válik az inflációs nyomás erősebbé válásával. Ez utóbbi pedig tovább növelheti az államháztartási deficitnek finanszírozási terheit. Az állami keresletteremtés – gondoljunk csak a számos országban alkalmazott roncsautó-prémiumra – ráadásul jelentős új ciklikusságot vitt a gazdaságba. A szerves, piaci alapokon nyugvó növekedéshez való visszatérés – ami egyedül bizonyulhat fenntarthatónak – tehát hatalmas kihívások elé állítja a kormányokat, s az előttünk álló év(ek) legnehezebb feladata lesz. Az állam gazdasági szerepvállalásának jelenlegi szintje bizonyosan fenntarthatatlan, és nem a bennmaradás mikéntje, a „több állam” a jövő fő kérdése, hanem a kiszállás, a visszatérés a piachoz.

Ez azonban – még ha sikerül is – nem jelenti, nem jelentheti azt természetesen, hogy onnan folytathatjuk, ahol a válság kitörése előtt abbahagytuk. A krízis nyomán felszínre került számos területen a szabályozás hibája, elégtelensége, hiánya. A jövőben tehát valószínűleg több, de számos területen mindenképpen más regulációra lesz szükség, különösen a pénzügyi közvetítőrendszerben. Ezzel is azonban rendkívül óvatosan kell bánni. Széles körben hangoztatott vélemény, hogy a jelenlegi krízis a szabadpiaci kapitalizmus, a túlzott liberalizáció és dereguláció válsága. E nézet képviselői elfeledkeznek arról, hogy a problémák egy része éppen az állam gazdaságba történő beavatkozásából, később hibásnak bizonyuló állami szabályozásokból eredt. Gondoljunk csak a *Bill Clinton* elnöksége alatt, 1995-ben elfogadott törvényre, amely arra kötelezte a bankokat, hogy alacsony jövedelemmel rendelkezők is juthassanak hitelhez – ezzel teremtődtek meg az alapjai a subprime válságnak. Ugyancsak jelentős szerepet játszott a válság kialakulásában a kínai állam által mesterségesen alacsonyan tartott jüanár-folyam. Ha a piaci mechanizmusokat hagyják érvényesülni, akkor a kínai nemzeti valuta jelentősen felértékelődött volna a dollárhoz képest, és nem duzzadhatott volna olyan hatalmasra a kínai aktívum és az amerikai passzívum – a globális gazdaság óriási egyensúlytalanságát okozva. És természetesen említendő a Fed kamatpolitikája, a dot.com buborék kipukkanása után mélypontra csökkentett irányadó kamatláb, amely a hitelben való amerikai költekezés legfőbb ösztönzője volt. (Valamennyi beavatkozás mögött egyébként ésszerűnek tűnő, méltányolható társadalmi-gazdasági indokok húzódtak meg. Hiszen a társadalmi kohéziót erősíti, ha a legszegényebbek, a bevándorlók saját tulajdonú ingatlanhoz jutnak. És 10 százalékos feletti gazdasági növekedés kell a sokmillió, egyébként munkanélküli vidéki kínai foglalkoztatásához, amely csak jelentősen alulértékelt árfolyam mellett

megvalósítható. Végül a Fed kamatpolitikája mentette meg a világgazdaságot annak idején egy mély válságtól.)

A más, esetenként több, esetenként kevesebb jövőbeli állami beavatkozás, szabályozás sikerességéhez egy dologra mindenképpen szükség lesz: globális együttműködésre, egyeztetésre. A kizárólag csak nemzeti szempontokat figyelembe vevő reguláció ugyanis összességében éppen ellenkező következménnyel járhat: nem enyhíti, hanem súlyosbítja a válságot. Az amerikai kamatpolitika, a kínai árfolyampolitika, az európai költségvetési politikák nem belügyek: a globális gazdaságban minden nemzeti döntésnek globális következményei vannak. A világgazdaság továbbra is nagyon nehéz időszak előtt áll: a megindult növekedés törékeny és visszafordítható. Nagyon okos, együttműködő állami exitek és szabályozások kellenek a piaci alapú stabilizáció létrejöttéhez.

De ne legyenek illúzióink: a gazdaság ciklikus fejlődése, kisebb-nagyobb válságok kialakulása a jövőben sem kerülhető el.

#### Felhasznált irodalom

Eurostat News Release, Euroindicators. 173/2009, 2009. december 3.

*The Economist*, 2009. december 19.

UNCTAD [2009]: Trade and Development Report, 2009. New York, Geneva, szeptember.

## **Bod Péter Ákos,** a Budapesti Corvinus Egyetem egyetemi tanára

### A HIRTELEN JÖTT ÁLLAMI AKTIVITÁS OKAI, INDOKAI ÉS KILÁTÁSAI

A 2008 őszére kibontakozó nemzetközi pénzügyi turbulenciák gazdasági következményei és a gazdasági élet társadalmi megítélésében beálló változások hirtelen új realitásokat idéztek elő a fejlett világban az állam szerepét és működési rendjét illetően. A zavarok a pénzügyi közvetítő rendszerben fejlődtek ki, vagyis olyan területen, amelynek állami megsegítése számos gazdaságpolitikai irányzat szerint jól indokolható, sőt szinte axiómának számít. Majd a bajok a hitelszférától nagymértékben függő kulcságazatokra terjedtek ki, mint amilyen az autóipar és a lakásépítés; e szektorok szereplőinek politikai érdekérvényesítő ereje nem csekély. Hosszú idő óta először nem csupán ütemcsökkenés, hanem effektív visszaesés következett be egy sor kulcsországban. A fejlett világ döntéshozóinak és véleményformálóinak kollektív történelmi tudásában prominens helyen található az 1929–1933-as évek gazdasági világválsága; a mára átörökített tudás szerint a hitelrendszert – ha egy mód van rá

– meg kell óvni, a makrogazdasági kereslet zsugorodását nem szabad megengedni. És valóban: a válságban érintett államok gyors és masszív állami intervencióval reagáltak a 2008 őszen előálló helyzetre.

Mégis figyelemre méltó és kommentárt igénylő ez a mostani egyöntetűség, hiszen a követett gazdaságpolitikák egészen a válságig meglehetősen változatosságot mutattak a fejlett világban és az ahhoz szorosan kapcsolódó térségekben. Minden magyarázatkísérlet azonnal átvisz a nézetek (ideológiák) világába. Ami rögtön indoklásra vár: miért is nem alakult ki mély vita az állami felelősségvállalás szükségességéről az érintett országokban? Illetve, ahol kifejlődött valami vita a széles közvéleményben és a szellemi szférában, miért vált mégis rövid időn belül elfogadottá az állam aktív szerepvállalása? Miért van az, hogy az első hetek-hónapok zavarát követően a megoldás körüli csatározásokból megerősödve kerülhetett ki az állam, valamint a szupranacionális intézményi rend néhány kulcsszereplője (Valutaalap, BIS)? Annyira egyértelmű lenne, hogy a túlhitelezés és a hibás bankári kockázatfelmérés következményei azonnali állami konjunktúrastabilizálási és szektorerősítési aktivitást igényelnek?

A következőket neoklasszikus piacpárti felfogást vallók (akiket a magyar politikai szóhasználatban neoliberaisnak szoktak aposztrofálni) jól tudnak argumentálni amellet, hogy hagyni kell a ciklust érvényesülni, vállalva a schumpeteri teremtő pusztítást. Azt is hatásosan tudják képviselni, hogy nem várható sok jó az államtól, amelyet a mostani krízis kialakulásáért is társfelelősség terhel. A klasszikus gazdaságfelfogásból kiinduló piacpártinak tehát lenne mondanivalója elméleti síkon. Sőt azt valószínűsítem, hogy a neoklasszikus érvek egy idő múlva fel is erősödnek a jelenlegi folyamatok következményeinek hatására. Még olyanoktól is támogatást kapnak majd, akik nem sorolhatók a piac mindenhatóságának hívei közé. Mégis, a nézetek első ütközeteiben a neoklasszikus irányzatok követői csatát vesztek az aktív államot sürgetőkkel szemben, vagy legalábbis taktikai visszahúzódat hajtottak végre.

Az állami aktivitás megítélésére vonatkozó tudati erőviszonyok alakulását – úgy vélem – részben a 2007–2008-as évek aktuális politikai körülményei magyarázzák. Az Egyesült Államok és Nagy-Britannia politikacsináló körei, az ottani thinktankek, a véleményformáló akadémiai közösség, az angolszász média – elsősorban ezek képviselhetnék volna egy nagy rendszervitában a piaci öntisztulás nézetrendjét, ha a krízis első szakasza történetesen éppen nem ezt a két országot találja el a legerőteljesebben. Ami persze nem véletlen, hiszen ezekben különösen kiterjedt a pénzügyi szektor, és a társadalom jelentős hányada fogyaszt és felhalmoz hitelből. Ugyanakkor éppen emiatt kiemelkedő a bankok, biztosítók, tőzsdék gazdasági súlya, és a nemzetgazdaság nagymértékben függ a pénzügyi szektor állapotától. A pénz- és tőkepiac mint foglalkoztatási ágazat éppen e két országban a legnagyobbak közé számít, közvetve pedig igen széles társadalmi rétegeket érint kritikusan a hitel-nexus esetleges megszakadása. Az Egyesült Államokat a jelzálogpiaci bajok krízissé sűrű-

sődése történetesen elnökválasztási szakaszban érte, és a vesztesre álló republikánusoknak már nem maradt idejük és erejük arra, hogy a „teremtő pusztítás” hatásainak kipróbálásával kísérletezzenek: a gyors és masszív állami cselekvés mellett kellett dönteniük. Intervenciójukat a hivatalba lépő demokrata elnök folytatta és kiteljesítette. A brit Munkáspárt sem láthatott más opciót, mint hogy történelmileg páratlan mértékű költségvetési hiányt vállalva költsön az adófizetők pénzéből gazdaságélénkítésre és a bankszektor megerősítésére. A kontinensen pedig a válság elsődleges (pénzügyi) és másodlagos (makrokereslet-szűkülési) hatásaira az állami intervenciótól eleve nem idegenkedő franciák anticiklikus politikával reagáltak, a többi állam is a beválnak számító gazdaságstabilizálási megoldások mellett döntött.

Ez idáig elég nyilvánvaló történet, amiben csupán az a figyelemre méltó, hogy az állami aktivitást elfogadó közvélemény mintha máris elfelejtkezett volna a válság okai közé sorolható 'government failure' ügyekről. Márpedig az amerikai jelzálogpiaci hitelezési gyakorlat, az arra épülő értékpapírosítás (szekuritizáció), az iparági feszültségek mögött tornyosuló makrogazdasági aránytalanságok sora túlmutat a bankári mohóságon és a piacgazdaság 'market failure' tényleges esetein. Ezeken túl a szabályozó állam egy sor kulcsfontosságú országban bizonyult elégtelennek, máshol pedig (Izlandon, a Baltikumban) a regulátorok nyilvánvalóan megsértették a pénzügyi prudencia alapelveit.

Ilyen előzmények után egyáltalán nem volt kézenfekvő, hogy megoldásként, a válságból való kikecmergés eszközeként ismét az államhoz, a politikusokhoz forduljon a közvélemény. A hitelszektort váratlan megpróbáltatás elé állító krízis különös – és bizonyára átmeneti – bankmentő koalícióba hozta össze a pénzembereket, a régi vágású keynesiánusokat, a jelenbeli fogyasztás elkötelezettjeit, az állami gondoskodás populista híveit és azokat, akik a beavatkozó államot ebben a helyzetben a kisebbik rossznak gondolják. A bankok nagy többsége valóban túl is élte a krízist, a tőzszeindexek lassan visszatérnek a korábbi szintre. Ezt követően persze a pénzemberek várhatóan újra felfedezik az állami intervenciók árnyoldalait. A populisták szintén hamar meglátják a hön követelt állami intervenció különös következményeit: a banki nyereségek helyreállítását, a bankári fizetések meghökkentő mértékének újratermelődését.

A depresszió elmúltával azonban szükségessé (és a makrostabilitás szempontjai felől nézve lehetségessé) válik a nagy állami költségek visszafordítása, azaz az 'exitálás' a rendkívüli időszak gazdaságpolitikájának szakaszából. Mindezek miatt azt lehet valószínűsíteni, hogy az aktív állam (big government) és az aktív jegybank (big bank) működését elfogadók és igénylők különös koalíciója gyorsan felbomlik, és igenis lesz élénk vita a követendő útról, a válság tanulságairól.

Eddig azonban csak a fejlett világról és az ahhoz csatlakozó országcsoportról volt szó. Azonban a válság a pénzügyi közvetítő rendszer sérülékenységének bemutatása mellett más realitásokat is produkált: ilyen az USA–EU–Japán alkotta triádon kívüli térségek gazdasági súlygyarapodása, a nem európai értékrendű gazdasági

szereplők térnyerése. Kína egy ideje nemcsak ipari termékeivel van jelen a fejlett világban és a feltörekvő országokban, hanem megtakarításaival, befektetésekre kész állami vállalataival, sőt bizonyos térségben nyilván modernizálási mintaként is. Hasonlóképpen újra aktivizálódik a vállalatfelvásárlás világában Oroszország, valamint néhány nagy olajexportőr ország állami alapja – noha ezek a gazdasági szereplők elég ciklikusan, az energiaárak alakulásától függő módon képesek akvizíciós tevékenységet folytatni. A brazil, mexikói, indiai, török piacon felemelkedő dinamikus magán és fél állami nagyvállalatok is színre lépnek. Mindezen szereplők igencsak eltérő üzleti, döntési kultúrából jönnek, és éppen az államhoz fűződő viszonyukban különböznek az utóbbi harminc év világgazdasága főszereplőinek számító transznacionális cégektől.

Ez a fejlemény pedig nyilván kihat a fősodorra váló neoklasszikus nézetek elfogadottságára. Az a liberalizációs, privatizációs, versenyelvű nemzetközi ethosz, amelyet a WTO, IMF, OECD és egy sor hasonló szervezet képviselt (és jórészt ki is kényszerített) az elmúlt időszakban, aligha tud visszaállni a világgazdaságban. A fejlett országok közötti protekcionizmus legutóbbi eseteiről az volt az általános vélekedés, hogy az csak a hirtelen jött visszaesés rendkívüli időszakának hordaléka, és egyébként is nagyobb volt a füstje, mint a lángja; mégsem lehetünk biztosak abban, hogy a nemzetállami megoldásokra való törekvések hamar elhalnak a helyzet stabilizálódásával. Már csak azért sem, mert a nemzetközi status quo már nem állítható helyre, éppen a triád súlyvesztése következtében, hanem inkább a fokozatos arányváltozások sorozatát hozza egy sor kulcspiacon a következő néhány év.

A transznacionális vállalatok, amelyeknek az eddigi „washingtoni konszenzus” nagyon is megfelelt, sok esetben – ez ma már látható számos ágazatban, így a biztosítási, banki, távközlési szektorban – a tényleges multinacionálissá válásban jelölték ki fejlődési útjukat, az pedig a nem európai kultúrájú térségek felé való fordulás eltökélt továbbvitelét eredményezi. Az onnan származó tőke természete, az ottani értékesítés és beszerzés intézményi és kulturális közege és intézményi rendje nagyon más, mint az ezredforduló nyugat-európai szolgáltató-információs állama által képviselt norma. Aki Kínában és Kínával akar üzletelni, az nem kerülheti meg a kínai pártállamot, aki a putyini Oroszországgal, az nem maradhat távol az orosz államtól. Idővel meglátjuk, hogy az európai államok és azok uniója miként reagál a korábbinál etatistább nemzetközi gazdasági és kereskedelmi viszonyokra, de valószínűsíthető, hogy aktívabb és az eddiginél közvetlenebb állami érdekérvényesítési kísérletekre számíthatunk.

A fentiekben vázolt folyamatokból egy sor következmény járul a kis belső piacú és a nemzetközi tőke mozgásoktól nagymértékben függő államokra, így hazánkra is. Állami szektorunk mostanra jórészt elolvadt, a hazai magántulajdonú vállalkozások meglehetősen erőtlenekek, az állam eladósodott, gyenge a tőkepiaci megítélése – ez mind korlátozza a szuverén kormányzati fellépést a mostani „akciózósabb” európai közegben. Ez a közeg elvileg visszaállhat a krízis előtti üzemmódra, bár feltételez-



hető, hogy az állami konjunktúraélenkítés eszközeit most ennyire meggyőződéssel alkalmazó kormányzatok hajlamosak más állami eszközökkel is élni (strukturápolitikai, energiastratégiai, külkereskedelmi téren) a továbbiakban. Az európai közösségen belüli alkalmi koalíciók jelentősége megnőhet, a közösségi és a nemzeti döntéshozatal arányai kulcsterületenként eltérően alakulhatnak; mindenképpen érdemes különféle scenáriókat végiggondolni. Nemzeti stratégia készítését aligha lehet ilyen viszonyok között megspórolni, mivel az utóbbi idők improvizálása mind rosszabb hatékonyságú lenne, az „úszunk az (európai) árral” mint kormánypolitika pedig azért nem követhető, mert nincs egyetlen erős sodró ár. Mind a közgazdasági elmélet, mind a gyakorlati gazdaságpolitika világában bizonyára izgalmas viták korszakába lépünk, a korábbi „fősodor” több ágra bomolhat.

## **Chikán Attila,** **a Budapesti Corvinus Egyetem egyetemi tanára**

### PIAC VAGY ÁLLAM? PIAC ÉS ÁLLAM!

A jelenlegi gazdasági válság kiélezett számos olyan közgazdasági, államigazgatási, jogi, általánosan szólva társadalmi kérdést, amelyek valójában hosszabb ideje napirenden lehettek volna, de politikai és gazdasági érdekek szőnyeg alá söpörték őket. E kérdések jelentős része közvetlenül vagy közvetve összefügg az állami szerepvállalás kérdésével, amely a válság folyamán különösen előtérbe került. Nem könnyű problémáról van szó, sem elvi-elméleti, sem gyakorlati szempontból – éppen ezért különösen fontos, hogy ne a pánik vagy a rövid távú, illetve partikuláris érdekek, hanem az elméleti igényesség és a józan racionalitás talaján viszonyuljunk hozzájuk.

Kiindulópontként a társadalmi koordinációs mechanizmusok *Kornaitól* származó kifejtéséhez fordulok.<sup>1</sup> E felfogás szerint minden társadalmat négy alapvető koordinációs mechanizmus (a piaci, a bürokratikus, az etikai és az agresszív) kombinációja irányít. Ezek közül az első kettő stabilan, tartósan jelen van, míg a két utóbbi változó fontosságú kiegészítő szerepet játszik. Egy társadalom irányításának jellege döntően azon múlik, hogy a két alapvető mechanizmus közül melyik játssza a domináns szerepet: ez határozza meg a szereplők tevékenységét befolyásoló szabályrendszert, ez kondicionálja magatartásukat. „Dönteni” kell tehát közöttük. Az elmélet azonban azt is kimondja, hogy minden reálisan létező társadalom a koordinációs mechanizmusok valamely keverékére épül: önmagában egyik sem képes a koordinációt megvalósítani. A XX. század történelmi öröksége alapján ma a legtöbb társadalomtudós egyetért abban, hogy a leghatékonyabb koordinációs mechanizmus a piac. Ezt elméletileg is

<sup>1</sup> *Kornai János* [1983]: Bürokratikus és piaci koordináció. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 30., No. 9., 1025–1038. o.

kimutatjuk (ez felel meg leginkább a fejlett országokban általánosan elfogadottnak tekinthető emberképnek), de talán még fontosabb, hogy azok a kísérletek, amelyek az állami dominanciára épültek, kudarcot vallottak. A piaci koordináció világméretűvé vált, a globalizáció ennek alapján ment és megy végbe.

Ez nem egy sikertörténet: ez a realitás története. Értelmes emberek (sem társadalomtudósok, sem üzletemberek, sem politikusok, sem „az utca emberei”, akik e jelzőre igényt tartottak) eddig sem gondolták, nem mondták, hogy „a piac mindent megold”. Ezt a kijelentést az ilyen vagy olyan érdektől vezérelt leegyszerűsítők adják a rendszerint neoliberálisnak bélyegzett fantomok szájába. Ellenkezőleg: a piac nem tud egészségesen működni erős szabályozás nélkül, s ez a szabályozás a mai történelmi helyzetben, a mai ismereteink szerint az állam feladata. Se a sportpályán, se a bridszasztal mellett, se a piacon nem lehet versenyezni világos szabályok nélkül – a piaci működés szabályait értelmes és reális célokat megfogalmazó állami intézményrendszernek kell kialakítania és közvetítenie.

És épp itt van a baj. Az intézményrendszer fejlődése sem globális értelemben, sem nemzeti keretek között nem tudott lépést tartani az elmúlt évtizedekben az üzleti tevékenység fejlődésének dinamikájával. Hogy ez szükségszerű-e, avagy a bürokrácia eredendő (és nem mindig kártékony) konzervativizmusának, esetleg emberi-szervezeti hibáknak az eredménye – ennek elemzése, értékelése még várat magára. Minden jel arra mutat azonban, hogy a jelenlegi válság fő (alapvető) oka ez az intézmény-rendszerbeli elmaradottság.

Ha ezt így látjuk, akkor a válság legalább annyira kormányzati, mint piaci kudarc. Az alaphelyzetet már-már sokan, sokoldalúan leírták: létrejött egy olyan egyensúly az Egyesült Államokban, amelyben az állampolgár (aki új, jobb otthonhoz jutott), a bankár (aki szép sikerrel tudta kihelyezni a pénzt), a reálszféra üzletembere (akinél felpörgött a kereslet) és a kormányzat (amely csupa elégedett választópolgárt látott maga körül) egy időre úgy tehetett, mintha nem látná, hogy lényegében pilótajátékszerűt játszik, aminek a vége csakis összeomlás lehet. A probléma (a gazdaság törvényszerűségei alapján várhatóan) tovagyűrűzött – s a globális intézményrendszerre még a nemzetinél is inkább jellemző tökéletlenség pillanatok alatt oda vezetett, ahová vezetnie kellett: globális válsághoz.

Tudom, hogy a fenti sematikus leírás sok fontos részletet nem tartalmaz. De az alapmodell világos. Az erős és racionális intézményrendszer alkotta értelmes szabályok hiányában szabadon engedett szereplők az általuk belátható önérdek alapján cselekedve összezavarták a rendszert (hiszen a maguk belátása szerint igyekeztek eldönteni, mikor kell partdobást végrehajtani s mikor szögletet rúgni). Ilyenkor aztán – a régi vicc szerint – „jön csósz, és mindenkit kiver a kukoricásból”, a hatalmi eszközökkel rendelkező államok és az államok által fenntartott intézmények (lásd IMF) „rendet csinálnak”. Hogy ez a rend milyen lesz, hová indulhatunk belőle, még a jövő zenéje. Kétségtelen, hogy az állami beavatkozások levezették a piaci feszültségeket. De nem szeretem hallani azokat, akik ennek hatására új történelmi

korszakról, a piactól az állam felé átrendeződő társadalomirányításról beszélnek. Az államok most kétségbeesetten próbálják felszámolni azt a zavart, amelyet döntő részben maguk okoztak tudatlanságukkal, tehetetlenségükkel. Tényleg csodát kell, lehet most várnunk tőlük?

Nem, csodát várni nemcsak nem kell, de nem is szabad. Bizalmunkat abba vetjük, vethetjük, hogy minden szereplő: politikusok, közigazdászok, jogászok és mindenki tanult a történelemből. Az állam nem a politikusok játékszere a hatalom megszerzéséért és megtartásáért folyó szüntelen folyamatban – a gazdaság pedig nem az üzletemberek ostobán mértéktelen meggazdagodásának eszköze. Az állampolgár, a civil társadalom kényszerítse ki ennek belátását, az etikai koordináció eszköztárának hangsúlyos megjelenését – mert ha ez nem sikerül, akkor jön a negyedik, az agresszív koordináció, amely sajnos már ma is több kapun dörömböl egyszerre.

\* \* \*

S hogy mi következik mindebből 2010-ben Magyarországra nézve? A mi saját válságunknak három forrása azonosítható: a történelmi-kulturális örökségek (például a korrupció), a világgazdaság válsága (a pénzhez jutás nehézsége) és sokéves gazdaságpolitikai tévelygés. Új év, minden bizonnyal új kormány – ennek belátható időn belül csak a harmadikként említett tényezőre van érzékelhető pozitív eredménnyel kecsegtető befolyása. Elindulhat, sőt el kell indulnia a káros örökségek csökkentése útján (így a szocializmus örökségeként értelmezhető túlcentralizálás és túlelosztás mérséklésében), kezelheti ügyesen a globális válság ránk jutó következményeit – de legfőként abban jeleskedhet, hogy józan racionalitással kezeli a saját hatáskörébe tartozó folyamatokat. Úgy vélem, az emberek tudják és (ma még) elfogadják, hogy a fellendülés hosszú folyamat, és nem látványos, a pillanatnyi előnyökért hosszú távú érdekeket feláldozó ügyesség kérdése. Induljon meg a változás, legyenek betartható ígérek, szerény, de határozott célok – s akkor már „csak” a részletekben megbúvó ördögöt kell féken tartani.

**Csáki György,**

**Dr. habil, egyetemi tanár, SZIE GTK, Nemzetközi Gazdaságtani Intézet**

## A VÁLSÁGRÓL ÉS AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS ÚJRAÉRTÉKELÉSÉRŐL

1. *Az állami szerepvállalás újraértékelése* már a válság előtt megkezdődött: a korábban uralkodó, a fejlődő országok és az átalakuló gazdaságok számára egyedül üdvözítő receptként megfogalmazott washingtoni konszenzust évtizedünk közepére már a „washingtoni ikrek” sem tekintették többé panácéának. Maga a *washingtoni konszenzus* megfogalmazója, *John Williamson* is csüggedten volt kénytelen megállapítani, hogy a *washingtoni konszenzus* „rossz márkanévvé vált” („damaged brand name”), és amikor „egy kategóriának ennyi eltérő jelentése alakul ki, itt az ideje,

hogy kiejtsük a szótárból”. (Williamson, 2003, 12. o.) A washingtoni konszenzust már a Világbank (World Bank, 2005) is elveti, mondván: nincsenek mindenütt érvényes univerzális gazdasági törvényszerűségek, a formalista megközelítés nem lehet hatékony, az absztrakt egyensúlyi elméletek és az univerzális megoldások voltaképpen sehol sem működnek. A Világbank kénytelen szembenézni azzal, hogy „Kína, India és néhány más ázsiai ország annak ellenére valósított meg gyors gazdasági növekedést, hogy nem került sor privatizációra, illetve laza fiskális és monetáris politikát folytattak. Vagyis, sikereiket éppen azzal érték el, hogy a washingtoni konszenzusban megfogalmazottak ellenkezőjét valósították meg!” (Rodrik, 2006, 975. o.)

A 2001-es recesszió nyomán teljesen nyilvánvalóvá lett, hogy az ázsiai országokban a – többé-kevésbé a japán modellt követő – *fejlesztő állam* lényegesen sikeresebb felzárkózási lehetőséget nyújt a periféria és a félperifériák gazdaságainak modernizálódásához, felzárkózásához. (Lásd: Csáki, 2009) Már a 2001-es recesszió is világossá tette a világgazdasági erőviszonyoknak azt a rendkívül jelentős átrendeződését, amelyet azután a jelenlegi válság különösen nyilvánvalóvá tett. Az úgynevezett BRIC-országok ugyanis – a megelőző két évtizedben mutatott modernizációs teljesítményükön túlmutatóan – a válságnak leginkább „rezisztens” országcsoportját alkotják. Nem lehet nem elgondolkodni azon, hogy 2008–2010 között a globális növekedés gyakorlatilag kizárólagos forrását a fejlődő és feltörekvő országok növekedési teljesítménye jelentette, jelenti.<sup>2</sup> Ennek eredményeként vehette-vette át a G-7, vagyis a világ leggazdagabb országainak szerepét a G-20, vagyis a világ gazdaságilag legfontosabb országainak csoportosulása mint a világgazdaság fő kérdéseiben meghatározó álláspontot képviselő nemzetközi gazdaságpolitikai koordinációs fórum.

A jelenlegi válságban alapvetően az 1980-as évek legeleje óta – a közgazdaság-tudományban és a gazdaságpolitikai gyakorlatban egyaránt – abszolút domináns szerepet betöltő *neoliberális főirány bukása* fejeződik ki. A piaci szereplők felelősségteljes és szakszerű döntésein alapuló, *az állami beavatkozástól a lehető legteltesebb mértékben távol tartott gazdasági-gazdálkodási rendszer az 1929–1933-as nagy válság óta nem látott mélységű*, s ugyancsak kizárólag az 1929–1933-as válsághoz hasonló mértékben szinkronizálódott *válságba döntötte a világgazdaságot*.<sup>3</sup> A válság különösen erősen exponálta a pénzügyi szabályozó rendszerek

<sup>2</sup> Míg 2008-ban a világtermelés 3 százalékkal bővült, addig a fejlett országok növekedési teljesítménye alig 0,6 százalékot tett ki, szemben a fejlődő és feltörekvő országok 6,0 százalékos növekedésével. 2009-ben a világtermelés 1,1 százalékkal csökkent, a fejlett országokban 3,4 százalékos átlagos GDP-csökkenést regisztráltak, ugyanakkor a fejlődő és feltörekvő országok növekedési teljesítménye 1,7 százalékos volt [Kínáé 9 (!), Indiáé pedig 7,3 százalék]. Az IMF 2010-re vonatkozó előrejelzése szerint az idén a világtermelés 3,1 százalékos növekedése prognosztizálható – oly módon, hogy a fejlett országokban 1,3, míg a fejlődő és feltörekvő országokban 5,1 százalékos növekedési teljesítmény várható. (IMF, 2009b, 2. o.)

<sup>3</sup> Kivéve, mint azt az 1. lábjegyzetben is jeleztük, a fejlődő és feltörekvő országok egy jelentős csoportját! Ez is unikum, hiszen eddig a recessziók és válságok éppen a világgazdaság perifériáján voltak a leginkább pusztítók.

gyöngeségeit, s a pénzügyi válság hihetetlenül gyors globalizálódása természetesen irányította a figyelmet a *nemzeti pénzügyi szabályozó rendszerek nemzetközi összehangolásának hiányaira*. „A globális gazdaság elemei egyre jobban összekapcsolódnak, jobb globális irányításra van szükség. Elképzelhetetlen, hogy az amerikai pénzügyi piacok működése 50 különböző állami szabályozáson alapuljon. De lényegében ezt kíséreljük meg globálisan. A jelenlegi válság megmutatja, mi a veszély: ahogy egyes kormányok biankó garanciákat nyújtottak a betétjeikre, a pénz a biztos menedékekbe áramlott. A többi országnak reagálnia kell. [...] Egy új »Bretton Woods« pillanatát élhetjük át. Ahogy a világ kiemelkedett a Nagy Válságból és a II. világháborúból, rájött, hogy új világgazdasági rendre volt szükség. Ez a rendszer több mint hatvan évig tartott. Hosszabb ideje világos, hogy ez a rendszer nem tudott sikeresen alkalmazkodni a globalizáció új világához. Manapság, ahogy a világ kiemelkedik a hidegháború korszakából és a nagy pénzügyi válságból, új, a 21. század igényeinek megfelelő globális világgazdasági rendre van szükség, s az magába foglal egy új, globális szabályozó hatóságot. A válság megtaníthatja nekünk, hogy a szabadjára engedett piac kockázatos. Azt is megtaníthatja, hogy az unilaterális nem működik a világgazdasági interdependenciák rendszerében.” (Stiglitz, 2008, 34. o.)

Az azonnali kármentés, azaz: a csillagászati mértékű költségvetési ösztönző csomagok elfogadását, a bankrendszerek likviditásának helyreállítását követően azonnal felmerült a *globális pénzügyi szabályozás* megfelelő kereteinek kialakítása és bevezetése. A G-20 2009. április 2-án tartott londoni csúcsertekezlete már kiemelt figyelmet fordított a *szabályozás hatókörének* kérdéseire, s a következő általános teendőket fogalmazta meg.

„Egyetértettünk abban, hogy minden a nemzetközi pénzügyi rendszer szempontjából fontos intézményt, piacot és instrumentumot megfelelő mértékű szabályozásnak és ellenőrzésnek kell alávetni. Különösen a következőket.

– Jobbá tesszük szabályozó rendszereinket, biztosítandó, hogy a hatóságok képesek legyenek a makroprudenciális kockázatok azonosítására és figyelembevételére a pénzügyi rendszer egészében – beleértve a szabályozott bankokat, az árnyékbankokat és a zártkörű tőketársaságokat, annak érdekében, hogy korlátozzák a rendszerkockázatok kiépülését. Felszólítjuk a Pénzügyi Stabilitási Tanácsot, hogy működjön együtt a Nemzetközi Fizetések Bankjával és a magán szabványozó testületekkel<sup>4</sup> a makroprudenciális eszközök kifejlesztésében és készítsen jelentést 2009 őszére.

– A nagy és komplex pénzügyi intézmények – tekintettel rendszerszintű fontosságukra – különösen gondos áttekintést igényelnek.

– Biztosítjuk, hogy nemzeti szabályozóink kellő hatalommal rendelkezzenek ahhoz, hogy összegyűjthessenek minden, a pénzügyi intézményekre, piacokra és eszközökre vonatkozó releváns információt – annak érdekében, hogy felértékelhessék

<sup>4</sup> A nemzetközi pénzügyi rendszerben működő olyan intézmények, mint például az Értékpapír-felügyelet Nemzetközi Szervezete (IOSCO), illetve a nemzetközi könyvvizsgálói szervezetek, valamint tőzsdei önszabályozó testületek.

bukási potenciáljukat, illetve a rendszerkockázatokhoz hozzájáruló komoly feszültségeiket. Mindennek szoros nemzetközi együttműködés mellett kell megvalósulnia annak érdekében, hogy elérhető legyen az igazságszolgáltatások között lehetséges maximális konzisztencia.

– A szabályozási arbitrázs elkerülése érdekében az IMF és az FSB irányleveket dolgoz ki pénzügyminisztereink és jegybankelnökeink következő összeövetelég a nemzeti hatóságok számára, hogy egy pénzügyi intézmény, piac vagy eszköz rendszerszinten fontos-e. [...]

– Regisztrálva és kötelezve lesznek a fedezeti alapok és menedzsereik a megfelelő információszolgáltatásra a folyamatban lévő ügyekről a felügyeletnek vagy a szabályozóknak, beleértve mindazon tőkeáttételeiket is, amelyeknek felbecsülése szükséges az általuk egyedileg vagy kollektíven okozott rendszerkockázatok értékeléséhez. Ahol szükséges, a regisztrációt egy minimális mérethez kell kötni. Ellenőrizni kell azokat annak érdekében, hogy megfelelő kockázatkezeléssel rendelkezzenek. [...]

– A felügyelet megkövetelheti, hogy a fedezeti alapokkal rendelkező intézmények hatékony kockázatmenedzsmenttel rendelkezzenek. Ez magába foglalja az alapok tőkeáttételeinek megfigyelését és az egy szerződéses partnernek való kitettség korlátainak kijelölését.

– Támogatjuk a hitelderivatívák piacának sztenderdizálását és rugalmasságát, különösen egy hatékony szabályozásnak és felügyeletnek alávetett értékpapír-klíringközpont létrehozását. Felhívjuk az ágazatot, hogy 2009 őszéig dolgozzon ki akciótervet a sztenderdizálásra; és

– mindannyian rendszeresen felülvizsgáljuk és átdolgozzuk szabályozási kereteink határvonalait annak érdekében, hogy lépést tartjunk a pénzügyi rendszer fejlődésével és támogassuk a helyes gyakorlatokat és a nemzetközi szinten is konzisztens megközelítéseket.” (G-20, 2009b, 6. o.)

A válság következményeinek felszámolására és természetesen a jövőbeni hasonló pénzügyi válságok elkerülése érdekében a fejlett országok pénzügyi rendszereik szabályozásának átalakítására, korszerűsítésére törekednek. Magától értetődik, hogy a válságért elsősorban felelős Amerikai Egyesült Államok élen jár az új, átfogó pénzügyi szabályozó rendszer kialakításában. „A globális pénzügyi válság pusztító hatást gyakorolt a fontosabb pénzügyi piacokra, aláásva a cégek fizetőképességet, szétzüllesztette a kereskedelmi likviditást és a prudenciális szabályozás újragondolását erőszakolta ki. A válság ezeket a piacokat radikális szabályozási reformra jelölte ki. Amíg korábban a szabályozás az egyes bankok megbízhatóságára fókuszált, a válság rámutatott arra, hogy a globális pénzügyi rendszerrel mint egészszel kell foglalkozni, s az ilyen rendszerszerű megközelítés a piacok és a tranzakciók olyan teljes körű szabályozását igényli, amely figyelembe veszi a bankok és az egyéb pénzügyi intézetek közötti kölcsönös kapcsolatokat.” (Dodd, 2009, 32. o.) A New Deal által meghonosított pénzügyi stabilizáció az 1980-as évekig érvényesült, akkortól azonban a

szekuritizáció hatalmas lendületet vett, a bankok a hitelnyújtástól egyre inkább az értékpapír- és derivatívakereskedelem felé fordultak. A tőzsdén kívüli értékpapírpiacokon (az OTC-piacokon) való értékpapír-kereskedelem hatalmas jövedelmeket generált – a kockázatokat ugyanakkor a mérlegen kívülre helyezte, ennek következtében csökkentek a valóságos tőke megfelelési követelmények és a kockázatkezelés egyéb prudenciális korlátai. Miután a mérlegen kívül tarthattak fontos – és nagy tömegű! – eszközöket és kockázatokat egyaránt, a bankok szabályozása egyre kevésbé felelt meg a bankok valóságos tevékenységének, egyre kevésbé „fedte le” azt.

Ha az Egyesült Államok Kongresszusa nagyobb változtatások nélkül fogadja el a pénzügyminisztérium 2009 közepén előterjesztett törvényjavaslatait, akkor az amerikai pénzügyi szabályozásnak kizárólag a New Deal részeként elfogadott pénzügyi szabályozáshoz hasonlítható átfogó átalakítására kerülhet sor. A *U. S. Treasury* által benyújtott törvényjavaslat átfogó jellegű, tartalmazza a tőke megfelelési mutató és a likviditási követelmények emelését minden pénzintézetre vonatkozóan; előírásokat tartalmaz a mérlegen kívüli tételekre (például a derivatívákra) és konszolidálásra nem kerülő tételekre is; a céltartalékképzésre vonatkozó javaslat legfőbb célja a prociklikusság elkerülésének erősítése; a törvényjavaslat korlátozni kívánja a túlzott kockázatvállalásokhoz kapcsolódó prémiumok kifizethetőségét a menedzsment jövedelmének a hosszú távú teljesítményekhez igazítása érdekében. Bővülnének a Fed jogosítványai, és kiterjedne kompetenciája számos olyan pénzintézetre, amellyel eddig nem foglalkozhatott. A derivatívák OTC-piacára kiterjedő átfogó szabályozást kíván bevezetni a pénzügyminisztérium, formalizálni kívánja az egyes szabályozó és felügyeleti hatóságok közötti információáramlást és együttműködést stb.

Jellemző a szabályozás reformjával kapcsolatos várakozásokra a világ egyik legnagyobb befektetési bankja elnökének<sup>5</sup> megfogalmazása: „A válságot magát több tényező okozta, ezek relatív fontosságáról még évekig fognak vitatkozni. De bármik is az alapvető okok, helyes, hogy a közvélemény elvárja a szabályozási környezet olyan reformját, amellyel elérhető a válság gazdasági és emberi költségeinek elkerülése.” (Crockett, 2009, 18. o.) Jaime Caruana és Adyta Narain cikke a *Finance & Development*-ben, a Valutaalap és a Világbank közös folyóiratában a bankrendszer szabályozásának új, vagyis a válság tanulságait figyelembe vevő követelményeit tárgyalta. A cikk konklúziója szerint „meg kell azonban értenünk, hogy a Basel II. önmagában nem nyújt átfogó útmutatást arra, hogyan kell vezetni az üzletet. A tőke megfelelés nem óvja meg a bankokat attól, hogy hibákat kövessenek el – és nem helyettesítheti a bankok saját felelősségvállalását kockázataik felmérése és menedzselése terén. A tőke megfelelés segítheti és segítené a bankokat abban, hogy megfelelő legyen a kockázatvállalás ösztönzése, és általában támogathatja a helyes kockázatkezelést. A banki működés egyéb elemei – mint a számviteli szabályok – szintén fontos szerepet játszanak a kockázatkezelésben. A különböző hatások – számvitel,

<sup>5</sup> Andrew Crockett, a JPMorgan Chase International elnöke.

kockázatkezelés és szabályozás – közötti megfelelő konzisztencia elérése továbbra is kihívás a politikacsinálók számára.” (Carauana–Narain, 2008, 28. o.)

2. Noha a válságkezelésnek elengedhetetlen eszköze volt *a példátlanul kiterjedt fiskális ösztönzés*, nyilvánvalóan elkerülhetetlenek voltak a pénzügyintézeteknek nyújtott ugyancsak hatalmas állami támogatások,<sup>6</sup> nyilvánvaló, hogy *a válság elmúltával, a kilábalás és a fellendülés stabilizálódása után* az egyes államoknak egyrészt *ki kell vonulniuk a válság során megszerzett tulajdonosi pozícióikból*, másrészt középtávon ésszerű keretek közé kell visszazorítani az államadósságok hihetetlenül magasra duzzadt szintjét.

Az első probléma viszonylag „egyszerű”: *a stabilizáció és a fellendülés nyomán az érintett államok óvatosan felszámolhatják, s célszerű is, hogy felszámolják most megszerzett pénzügyintézeti tulajdonrészeiket* – nyilvánosan jegyzett cégek esetében nyilvánvalóan elsősorban vagy kizárólag tőkepiaci értékesítések révén. Némileg bonyolultabb lesz a helyzet a kontinentális európai országokban: stratégiai, tehát aligha politikamentes döntés kell annak eldöntéséhez, milyen tulajdonosi kört, milyen értékesítési módszereket és milyen időzítést preferálnak az egyes országok a pénzügyintézeti tulajdonhányadoktól való „megszabadulás” terén (Stephens, 2009, 9. o.) A nagy kérdés azonban (mindkét országcsoportban) az, hogy *feladhatja-e az állam a válságban szerzett pénzügyintézeti tulajdonhányadait az átfogó szabályozási változtatások bevezetése előtt?*

Sokkal nehezebb lesz a felduzzadt államadósságok elfogadható szintre való csökkentése (maastrichti 60 százalék!). Válság közben nincs helye a restriktív gazdaságpolitikának, de a fellendülés megindulását követően elengedhetetlen lesz a szigorú költségvetési politikák bevezetése. Az államadósságok azonban annyira felduzzadtak, hogy még évtizedes költségvetési többletek sem igen csökkenthetik azokat a kívánatos szintre: *szükségszerűen nőni fognak a ma természetellenesen alacsony szinten álló irányadó kamatok, emelkedni fog az infláció* (Aizenman–Marion, 2009) – *s némi adóemelés sem lenne meglepő...* Ahogy a vállalkozók számára a befektetési döntéseknél, úgy az államok-kormányok számára a válságkezelésnél is az egyik legfontosabb és legkényesebb kérdés egy esetleges „exit” sikeressége. Két dolog tűnik nagyon valószínűnek: egyrészt, az „exit” minden bizonnyal elhúzódik, másrészt dinamikus és kiegyensúlyozott világgazdasági növekedés nélkül semmi esély sincs az államadósságok középtávú leépítésére (kívánt csökkentésére). Ettől a dolog csak komplikáltabbá válik: a globális pénzügyi egyensúlytalanságok csökkentése, leépítése nélkül nem lehetséges az államadósságok csökkentése, lebontása sem. Ehhez azonban az kell, hogy az USA radikálisan csökkentse fizetésimérleg-hiányát, s növelje a hazai megtakarítá-

<sup>6</sup> Bár a 2007–2008-ban kitört válság és az 1929–1933-as nagy válság jellegében s a válság kitörésének módjában nagyon hasonlatosak egymáshoz, a mai válság éppen azért nem járt olyan súlyos világgazdasági összeomlással, mint az 1929-es, mert az érintett fejlett országok képesek voltak gyors és hatékony anticiklikus gazdaságpolitikára (éppen a gazdaságokba pumpált súlyos ezermilliárdok révén), s ezáltal kellő nemzetközi összehangolás és kooperáció is megnyilvánult a válságkezelésben.



sokat (Kínának természetesen az ellenkezőjét kellene tennie: csökkentenie kell a hazai megtakarításokat és a folyamatosan hatalmas folyó fizetésimérleg-többletét). Az USA csökkenő importkereslete azonban fékezi a globális konjunktúra kibontakozásának esélyeit és bizonytalanságokat táplál a várható dollárfolyammal kapcsolatban.

*A válságkezelés sikeres volt, mert nem következett be globális összeomlás. A fellendülés azonban minden bizonnyal elhúzódik, s kérdéses a rövid és középtávon elérhető növekedési dinamika is.*

3. Az Európai Unióban ilyen körülmények között elsősorban a tagállamoknak kell lépéseket tenniük (hiszen Brüsszel nem kezelheti az egyes tagországok költségvetési hiányait). Brüsszel és az európai intézmények elsődleges feladata az esetleges sajátos európai szabályozási keretek kialakítása, illetve az európai érdekek képviselése az IMF, a BIS és a G-20 fórumain.<sup>1</sup> Az ECB eddig is sikeresen kezelte az uniós szintű likviditási problémákat – ebben vélhetően belátható időn belül sem lesz változás.

A kérdés – és a kockázat – éppen ezért elsősorban abban rejlik, hogy a nemzetközi pénzügyi rendszerben leginkább befolyásos országok, Nagy-Britannia, Németország, Franciaország és Olaszország mennyire lesznek képesek összehangolni fiskális és monetáris politikai lépéseiket, illetve hogyan viszonyulnak a globális és európai uniós törekvésekhez a pénzügyi szabályozási koordináció területén. Átfogó európai uniós szintű szabályozás nem létezik a pénzügyi szolgáltatások terén – e hiány égető voltára drámai erővel mutatott rá a 2007–2008-as pénzügyi válság (bár már előbb is fölmerült egy egységes európai banki charta bevezetésének igénye (Čihák–Decressin, 2007)). A válság különös erővel exponálta azt a tényt, hogy egy pénzügyi rendszer harmonikus működéséhez erős szabályozás és hatékony felügyelet egyaránt szükséges – ezt azonban ki kell, hogy egészítse a pénzügyi megoldások olyan rendszere, amely kontrollálja és stabilizálja a pénzügyi rendszert egy-egy pénzügyi bukása esetén is. Az ilyen pénzügyi megoldások nélkül az egyes bajba jutott bankok kisegítésének hatalmasak a fiskális terhei, és ezek a költségek a pénzügyi rendszer egészének hosszabb távú biztonságos működését is veszélyeztetik – nem is szólva arról az erkölcsi kockázatról, amelyet a nehéz helyzetbe került bankoknak az adófizetők pénzéből való kisegítése jelent. Az EU-ban egységesíteni kellene az egyes tagországok „banksegítő” rendszereit (illetve, ahol nincs, ki kellene alakítani ezeknek a sajátos bankmentő intézkedéseknek a konzisztens rendszerét (Čihák–Nier, 2009, 3. o.). A különleges banki (pénzügyi) intézkedések rendszere hozzájárulhat a pénzügyi rendszer egészének stabilitásához és optimalizálhatja az egyes bankok, illetve a bankrendszer megmentésének költségeit a fiskális kiadások és a morális kockázatok minimalizálásával. A különleges banki (pénzügyi) intézkedések rendszere megkönnyítheti ugyanakkor a meggyöngyült bankok stabilizálását, s ezzel önmagában is a pénzügyi rendszer egészének stabilizálása irányába

<sup>1</sup> Lásd például: IMF [2009a], G-20 [2009a] és BIS [2010].

hathat. A különleges banki (pénzügyi) intézkedések rendszerének kialakítása az EU-tagországok egyéni döntéseinek harmonizálásával és EU-szintű szabályozással egyaránt elképzelhető. (Čihák–Nier, 2009, 27. o.).

4. *A gazdasági szereplők, az államok és a vállalatok versenyképességének alakulására* a legnagyobb hatást a világgazdasági erőviszonyok – fentebb már említett – jelentős átalakulása gyakorolja. A belátható jövőben nemcsak az áruk piacán játszanak vezető szerepet az ázsiai feltörekvő gazdaságok, hanem középtávon csak Ázsiában keletkeznek szabad befektetési források. Nyilvánvaló, hogy néhány feltörekvő ázsiai gazdaság – Kína, India, Dél-Korea, Tajvan, Indonézia, Malajzia stb. – nem kizárólag a pénz- és tőkepiacokon, hanem a külföldi közvetlen beruházások területén is egyre inkább kulcsszereplővé válik.

A magyar vállalatok számára a belátható jövőben az ázsiai vállalatokkal való versengő együttműködésben rejlik a globális versenyképesség növelésének legfontosabb eszköze, lehetősége. A hazai vállalatok – ha hosszú távon is globálisan versenyképesek akarnak maradni – nem mérhetik magukat kizárólag európai uniós partnereikhez, konkurensaikhoz.

Hasonlóképpen a magyar kormányok gazdaságpolitikai prioritásai között – ha vannak egyáltalán a mai világgazdasági viszonyok között értelmezhető gazdaságpolitikai prioritásaink – erőteljesen növelni kell a legdinamikusabban fejlődő ázsiai feltörekvő országokkal kiépítendő és fenntartandó komplex gazdasági kapcsolatrendszert. Kérdés persze, hogy milyen mozgástere van a kormányzati gazdaságpolitikának egy olyan nemzetgazdaságban, amelyben a meghatározó exportpotenciálok transznacionális társaságok hazai leányvállalataiban összpontosulnak?

*Magyarország ugyanakkor paradox módon viszonylag „kedvező” perspektívák elé tekinthet – már amennyiben fennmarad a jelenlegi költségvetési fegyelem –, hiszen nemzetközi (és azon belül: európai uniós) összehasonlításban is rendkívül alacsony folyó államháztartási hiánnyal s az európai tendenciáknak megfelelően csökkenő inflációval lábalhat ki a válságból.* Ez optimizmust táplálhat a 2011–2012-től kezdődő időszak növekedési perspektíváival kapcsolatban. Óvakodjunk azonban a túlzott optimizmustól: *a magyar gazdaság növekedési lehetőségeit – a legracionálisabb fiskális és monetáris politika fenntartása mellett is – elsősorban a világgazdasági, mindenekelőtt az európai konjunktúra határozza meg.* A költségvetési fegyelem fenntartása és a versenyképességet jobban szolgáló monetáris politika folytatása alapján remélhető, hogy a magyar gazdaság visszatér az európai uniós országok átlagos fejlettségi szintjéhez való érzékelhető közelítéshez elengedhetetlen, az EU átlagát 1,5-2,0 százalékponttal meghaladó növekedési teljesítményhez. Aligha lehet más középtávú gazdaságpolitikai célunk.

## Hivatkozott irodalom

- Aizenman, Joshua – Marion, Nancy [2009]: Using Inflation to Erode the U.S. Public Debt. National Bureau of Economic Research, Working Paper, 15562., Cambridge, MA, december.
- BIS [2010]: Review of the Differentiated Nature and Scope of Financial Regulation Key Issues and Recommendations. BIS, január. Forrás: <http://www.bis.org/publ/joint24.pdf>.
- Caruana, Jaime – Narain, Aditya [2008]: Banking on More Capital. The subprime crisis has made Basel II. implementation more important – and challenging. *Finance & Development*, Volume 45., Number 3., június.
- Čihák, Martin – Decressin, Jörg [2007]: The Case for a European Banking Charter. IMF Working Paper (WP/07/173), IMF, Washington, D.C.
- Čihák, Martin – Nier, Erlend [2009]: The Need for Special resolution regimes for Financial Institutions – The Case of the European Union. IMF Working Paper (WP/09/200), IMF, Washington, D.C.
- Crockett, Andrew [2009]: Rebuilding the Financial Architecture. What needs to be done to strengthen financial regulation and supervision? *Finance & Development*, Volume 46., szeptember.
- Csáki György (szerk.) [2009]: A látható kéz. A fejlesztő állam a globalizációban. Napvilág Kiadó, 295 o.
- Dodd, Randall [2009]: Overhauling the System. United States proposed most radical reform of financial regulation since the New Deal. *Finance & Development*, Volume 46., szeptember.
- G-20 [2009a]: G-20 Working Group 1: Enhancing Sound regulation and Strengthening Transparency. Final report, március 25., 47 o.
- G-20 [2009b]: Declaration on Strengthening the Financial System – London, április 2. Forrás: [http://www.g20.org/Documents/Fin\\_Deps\\_Fin\\_Reg\\_Annexe\\_020409\\_-\\_0615\\_Final.pdf](http://www.g20.org/Documents/Fin_Deps_Fin_Reg_Annexe_020409_-_0615_Final.pdf).
- IMF [2009a]: Lessons of the Financial Crisis for Future Regulation of Financial Institutions and Markets and for Liquidity management. Prepared by the Monetary and capital markets department, IMF, február 4. Forrás: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/020409.pdf>.
- IMF [2009b]: World Economic Outlook: Sustaining the Recovery. IMF, október.
- Rodrik, Dani [2006]: Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of reform. *Journal of Economic Literature*, 44(4), december.
- Stephens, Philip [2009]: It is too late to take politics out of banking. *The Financial Times*, december 22.
- Stiglitz, Joseph [2008]: The way out. How the financial crisis happened, and how it must be fixed? *Time*, október 27.
- Williamson, John [2003]: From Reform Agenda to Damaged Brand name. A short history of the Washington Consensus and suggestions for what to do next. *Finance & Development*, szeptember.
- World Bank [2005]: Economic Growth in the 1990s. Learning from a Decade of reform. IBRD, Washington D.C.

## **Gács János,** az MTA Közgazdaságtudományi Intézetének tudományos főmunkatársa

A kérdések közül a következőkben én elsősorban az Európai Unió szerepével foglalkozom.

Az EU tagállamaiban az unió intézményei – az unió jogszabályai alapján – jelentős mértékben korlátozzák, átveszik, illetve kiegészítik a nemzetállam funkcióit. Ennek megfelelően a válság során az EU intézményei figyelemmel kísérték, harmonizálták, ösztönözték, s ha kellett, korlátozták az egyes tagállamok állami mentőintézkedéseit, és ennek keretében kivételesen együttes, illetve egyes tagország-

okra irányuló egyedi beavatkozásokat fogantatosítottak. Az állami segítséghez való hozzácsokás, függővé válás attól is függ, hogy végső soron honnan származik a segítség, és ki s milyen módon dönt a segítség formájáról, összegéről és tartamáról. Az unió alapvető szerepet játszik és játszani is fog abban, hogy a válság hatásainak tompítására hozott intézkedések mennyire épülnek be a tagországok gazdasági szereplőinek viselkedésébe, illetve milyen mértékben és sebességgel vonódnak vissza.

A válság éppúgy felkészületlenül érte az EU intézményeit, mint az egyes tagországokat, pedig számos intézményi hiányosságra sokan jóval korábban figyelmeztettek. Így például arra, hogy a több EU-tagországban is tevékenységet folytató nagybankok és egyéb pénzügyi cégek likviditásának vagy fizetőképességének megingása rendszerkockázatokat rejt magában, s ezek csökkentésére a meglevő szabályozási megoldások nem elégségesek. A félelmeket a gyakorlat drámai módon igazolta. Így, mikor 2008. szeptember 30-án Írország miniszterelnöke bejelentette, hogy kormánya teljes körű garanciát vállal azon betétekre, amelyeket hat ír bankban és azok külföldi leányvállalataiban helyeztek el, akkor a többi tagállam – az egyoldalú lépés feletti felháborodás kifejezése mellett – gyorsan kénytelen volt ugyanezt a mintát követni, hogy elhárítsa az európai bankrendszer összeomlásának veszélyét.

2008 ősztől felgyorsult az unió aktivitása a válság kedvezőtlen hatásainak kivédésére. Az Európai Bizottság megfogalmazta, az Európai Tanács pedig elfogadta az *Európai gazdasági fellendülés terv*-ét, és az unió intézményei számos kezdeménnyezéssel igyekeztek útját állni a válság leginkább romboló hatásainak. Az EU kezdeménnyezései ugyanazon területekre irányultak, mint a tagállami beavatkozások: a pénzügyi piacok megmentésére, a kereslet monetáris és fiskális úton való stimulálására, a leginkább érintett ágazatok ideiglenes támogatására és a legsérülékenyebb foglalkoztatotti, fogyasztói csoportok célzott segítésére. Az unió intézményeinek elsődleges célja a stabilizáció unió előmozdítása és egyben a piacokon az egyenlő versenyesélyek megőrzése volt. A fiskális beavatkozások három fontos kritériumát emelték ki: hogy azokat *gyorsan* vezessék be, ugyanakkor *célzottak* és *időlegesek* legyenek. Utóbbi biztosítására az ösztönző intézkedésekbe lehetőleg olyan jellemzőket kellett beépíteni, amelyek biztosítják a beavatkozások megfordíthatóságát.<sup>1</sup>

Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy a fentiekben jelzett intézkedések túlnyomó része a tagországok saját nemzetgazdasági forrásaiból, illetve államgazdasági eladó-

<sup>1</sup> A beavatkozások átmeneti jellegének hangsúlyozására az Európai Unió gazdaságára kidolgozott Quest III. modell számítási eredményeit is felhasználták: ezek szerint a költségvetési keresletöztönző beavatkozások jóval kevésbé hatékonyak lesznek, ha a háztartások és a vállalatok arra számítanak, hogy a most alkalmazott költségvetési lazításokat később magasabb adókból finanszírozzák (ez megfelelné az ún. ricardói ekvivalencia feltételezésének), vagy a költségvetés fenntarthatatlan pályájához vezetnek.

sodásából táplálkozik, és nem közösségi forrásokból.<sup>2</sup> Az EU intézményeinek a válság során elsősorban az a szerepük, hogy betartassák a közösségi játékszabályokat, ha kell, újraértelmezzék azokat, illetve megszüntetik azokat a kereteket, amelyeknek megfelelően a szabályok ideiglenesen áthághatók. Elsősorban a közösségi versenypolitika és az állami támogatások rendszere az, amelyeket az EU-nak (ezen belül leginkább az Európai Bizottságnak) értelmeznie kell, oly módon, hogy a szabályok megszegése korlátozott, de a stabilizáció szempontjából hatékony legyen.

Ami a *pénzügyi rendszert* illeti, az Európai Bizottság 2008 októbere és 2009 júliusa között négy ún. *bizottsági közleményt* adott ki a bankok és általában a pénzügyi szektor megsegítésének keretfeltételeiről. Az első a bankok és egyéb pénzügyi intézmények tagállami megsegítésének elveit fogalmazta meg (Banking Communication), a második a bankok feltőkésítése során követendő módszereket vázolta fel (Recapitalization Communication), a harmadik az értékvesztett, illetve „mérgező” vagyontárgyak kezelésének szabályait tekintette át (Impaired Assets Communication), míg a negyedik a bankoknak nyújtott, a szerkezetátalakítást szolgáló állami támogatások folyósításának feltételeit foglalta össze (Restructuring Communication).<sup>3</sup> Mindegyik közlemény a pénzügyi rendszer működőképességének megőrzését (és nem egyes cégek megmentését) tűzte ki célul, valamint a verseny torzításának minimalizálását. Itt is olyan ösztönzők beépítésére törekedtek, amelyek az állami segítség nyújtásának időtartamát behatárolják, s a szerkezetátalakítás nyomán támogatás nélküli működésre képes, fenntartható pénzügyi közvetítőrendszert állítanak helyre.<sup>4</sup>

A bizottsági közleményekben megfogalmazott elveket konkrét bizottsági döntések egészítették ki (2009 őszéig szám szerint több mint 70), amelyekben a Bizottság a pénzügyi szektor támogatását szolgáló, a tagállamok által kidogozott támogatási mechanizmusokat fogadott el.

A pénzügyi szféra stabilizálását szolgáló négy közlemény mellett nagy jelentőségű még a – 2008 decemberében kialakított, majd többször módosított – ún. *Ideiglenes közösségi keretrendszer*, amely a *reál gazdaságnak* nyújtott állami segítség lehetőségeit vázolta fel. A tervek szerint a 2010 decemberével kifutó, tehát kifejezetten

<sup>2</sup> Kivételként lehet megemlíteni, hogy az unió egyes tagországoknak – így Magyarországnak is – más multilaterális szervezetekkel közösen áthidaló kölcsönöket nyújtott, illetve elősegítette a kohéziós alapok, így az Európai Szociális Alap tervezettnél korábbi, kisebb saját nemzeti részt megkövetelő és egyszerűbb felhasználását. Ez utóbbi esetben tehát nem az alapok hét évre szánt összege, hanem felhasználásuk iránya és módja igazodott a válság megkívánta helyzetéhez. Az unió által megsegített tagországoknak nyújtott plusz források nagysága 2008–2009-ben eltörpült a felhasznált nemzeti fiskális ösztönzők méretéhez képest (az összes GDP 0,3 százaléka, szemben az 1,8 százalékkal).

<sup>3</sup> Vö. *Lowe, Ph.* [2009]: Competition Policy and the Global Economic Crisis. *Competition Policy International*, Vol. 5., No. 2., Autumn 2009.

<sup>4</sup> A feltőkésítésre vonatkozó közleménynek már a címe is egyértelműen mutat ezekre az alapelvekre: „A Bizottság közleménye – A pénzügyi intézmények feltőkésítése a jelenlegi pénzügyi válságban: a támogatás szükséges minimális szintre történő korlátozása és az indokolatlan versenytorzulás kiküszöbölését célzó biztosítékok”.

átmeneti rendszer az amúgy kiegyensúlyozott, sőt sikeres, de most nehéz helyzetbe került kis és közepes méretű vállalkozások finanszírozási forrásokhoz való hozzájutását állítja a középpontba. A keretrendszert leíró dokumentum felsorolja azokat a lehetőségeket, amelyek már korábban is a tagállamok rendelkezésére álltak, valamint azokat, amelyeket a Bizottság a válság előidézte rendkívüli problémák megoldására nyitott meg. Az állami támogatások korábban is használható formái közé tartozik például bizonyos tevékenységek adott támogatási plafon alatti összeggel való támogatása; az ún. általános csoportmentességi rendelet például 26-féle ilyen tevékenységet nevez meg. A kivételes, átmeneti lehetőségek kiterjednek a válság körülményei között a Bizottság által a közös piaccal összeegyeztethetőnek ítélt – pontosan körülírt – korlátozott támogatásokra, a kezességvállalás és a támogatott kölcsön formájában nyújtott szubvenciókra, a kockázati tőke-befektetések állami támogatási szabályainak enyhítésére, valamint a környezetbarát termékek termeléséhez nyújtott támogatásra.<sup>5</sup> Például az új ideiglenes szabályozás szerint egy vállalat, amely a válság előtt nem volt nehéz helyzetben, de a válság következtében bajba került, 500 ezer eurós értéket elérő egyszeri készpénztámogatást kaphat, mégpedig az Európai Bizottság jóváhagyásának kikérése nélkül, amennyiben ezt a támogatást rendszer (például pályázat) keretében nyeri el.<sup>6</sup>

A Bizottság az ideiglenes közösségi keretrendszerről szóló közleményét az időbeli érvényességre utaló mondatokkal zárja: „A közlemény létét a banki válsághoz kapcsolódó, jelenlegi kivételes és átmeneti finanszírozási problémák indokolják; a közlemény 2010. december 31-étől nem alkalmazható.”

Mivel az EU-ban a verseny és az állami támogatások szabályozása közösségi hatáskör, ezért az uniónak a válság során tett kezdeményezései a bankok és a nem pénzügyi vállalatok megsegítésére alapvető jelentőségűek. A *foglalkoztatáspolitikai* ezzel szemben túlnyomó részben nemzeti hatáskörbe tartozik, ezért itt az EU-kezdeményezések sokkal kevésbé indokoltak, és ha egyáltalán megszületnek, kisebb hatással vannak a tényleges folyamatokra.<sup>7</sup> A Bizottság által támogatott főbb célok nem hordoznak semmilyen új elemet: a munkahelyek megőrzését, új munkahelyek teremtését és a mobilitás növelését javasolják, a munkavállalók képzését, a munkapiaci kereslet és kínálat egymásnak való jobb megfeleltetését, valamint

<sup>5</sup> Lásd: A Bizottság közleménye – Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban. (2009/C 83/01), Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2009.4.7., C 83/1.

<sup>6</sup> A válság előtt az ún. *de minimis* (bejelentést nem igénylő, kis értékű) állami támogatás maximuma 200 ezer euró volt, és minden bizonnyal a válság lezajlása után is ennyi lesz.

<sup>7</sup> Nem véletlen, hogy ezen a területen a Bizottság stratégiája a tagországi akciók után kullogott, mint azt *Cseres-Gergely* és *Scharle* jelzik: *Cseres-Gergely Zs. és Scharle Á.* [2009]: A magyarországi munkapiac 2008-ban. In: *Fazekas K. – Lovász A. – Telegdy Á.* (szerk.): Munkaerőpiaci tükör 2009. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.

a foglalkoztatotti státushoz való könnyebb hozzáférést.<sup>8</sup> Egyes elemzések szerint a válság alatt hozott közvetlen munkapiaci intézkedések egynegyede potenciálisan határon átnyúló, tovaggyűrűző hatással is jár, azonban ezek rendszeres uniós koordinálására – az elérhető dokumentumok szerint – nem történt kísérlet.

Noha az EU foglalkoztatással kapcsolatos kezdeményezései a nemzeti gazdaságpolitika szempontjából nem döntő jelentőségűek, finanszírozási oldalról, különösen a kohéziós országokban komoly szerephez jut az unió: 2008–2009-ben az érvényes nemzeti fejlesztési tervek keretösszegéből lehetőség nyílt jelentős tételeket a válság okozta foglalkoztatási gondok megoldására fordítani, és ezzel az érintett országok éltek is. Így például Magyarországon a válság idején indított számos munkahely-megtartó és átképzési program közül többet az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretén belül írtak ki, illetve annak forrásaiból bővítettek ki. Ezek közé tartozott például a TÁMOP 2.3.3. pályázat, amelynek kiírási feltételei történetesen pontosan megfeleltek a Bizottság fent idézett ideiglenes közösségi keretrendszerében a támogatások feltételeiről írottaknak; a kiírás szerint a támogatásokra 2009. december 31-ig lehetett pályázni.

Ma még kevés az áttekintésünk arról, hogy az elmúlt két évben az EU egyes tagországai a válság hatásait könnyítő intézkedések közül melyeket és milyen mértékben használták fel. Az biztos, hogy az egyes gazdaságok között rendkívül nagy eltérések mutatkoznak. A bankok megsegítését illetően például meghatározó volt, hogy a több EU-tagországban működő multinacionális bankok székhelye mely országban van (e bankok központjai főleg Ausztriában, Belgiumban, Hollandiában és Svédországban vannak), illetve hogy jelentős bankok összeomlása miatt mely országot sújtott komoly bankválság (itt Belgium, Hollandia, Írország és Nagy-Britannia sorolható fel). Ezekben a gazdaságokban a bankok és más pénzügyintézetek különböző eszközökkel való megsegítése 2008–2009-ben jelentős összeget – a GDP 40–250 százalékát – tett ki. Ezzel szemben több új tagországban, ahol a pénzügyi piacot külföldi multinacionális cégek leányvállalatai dominálják, a bankok megsegítésére semmit, vagy jelentéktelen összeget fordítottak (2009 őszén Magyarországon a bankok támogatására elfogadott összeg a GDP 7 százalékát tette ki).<sup>9</sup> Ami a kereslet költségvetési eszközökkel való ösztönzését illeti, erre különösen azon országoknak nyílt lehetőségük, amelyek a válság előtt viszonylag rendezett államháztartást mutattak, illetve a válság idején nem voltak kénytelenek szembenézni külföldi finanszírozásuk hirtelen leállásával. Ilyen kedvező helyzetben számos ország – akár egy év alatt is – a GDP-je 4-7 százalékát kitevő keresleti ösztönzést tudott nyújtani. Magyarország és néhány további ország nem tartozott ezek közé a gazdaságok közé. Nálunk a válság

<sup>8</sup> A Shared Commitment for Employment, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, 2009. június 3., Brüsszel.

<sup>9</sup> Vö. *Pisani-Ferry, J. és Sapir A.* [2009]: Banking Crisis Management in the EU: An Interim Assessment. Bruegel Working Paper, No. 7., december.

idején a költségvetési eladósodás terhére már nem lehetett ösztönözni a gazdaságot, és számos – például a lakossági vásárlóerőt ösztönző – eszközt (például adó- és járuléksökkentést, a nagycsaládosok és nyugdíjasok támogatását) a kormány nem, vagy a válságban elvárttal ellentétes irányban alkalmazott. Az euróövezetre rendelkezésre álló adatok szerint e térségben a válság során a költségvetési ösztönzők legnagyobb részét a vásárlóerő növelésére fordították (a GDP 0,9 százalékát), ezt követték a beruházásokat és a vállalkozásokat segítő intézkedések (a GDP 0,5 százaléka és 0,3 százaléka), majd a munkapiacokon alkalmazott beavatkozások (a GDP 0,1 százaléka).<sup>10</sup>

Függetlenül a költségvetési ösztönzők nettó nagyságától, az elmúlt években az egyes tagországokban sokféle ösztönzőt használtak a reálgazdaság megsegítésére, akár más hazai kiadások, akár uniós források terhére. Az uniós összesítések szerint a magyar gazdaságban alkalmazott eszközök nem voltak nagyon sokrétűek,<sup>11</sup> ugyanakkor – adatok és megfelelő módszertan hiányában – a reálgazdasági beavatkozások mérete és ezek hatása más országokéval ma nem összemérhető.

A fenti áttekintés alapján megállapíthatjuk: az EU intézményei igyekeztek a válság hatására bevezetett segítő intézkedések feltételeit úgy szabályozni, hogy a beavatkozások egyértelműen ideiglenesek és csak korlátozott körben használhatók legyenek. A megadott időszakra szóló kedvező szabályok, adott időszak alatt felhasználható uniós pénzek, a tartós jogosultságot nem képező juttatások mind azt jelzik a kedvezményezettek számára, hogy az állami segítség, beavatkozás csak a válság idejére szól, az csak ideiglenes jelenség. Vannak azonban olyan változtatások, amelyek visszavonása a várható érdeksérelmek miatt általában nem egyszerű: a tapasztalatok szerint ide tartozik a jövedelemadó rátájának, sávjainak és egyéb paramétereinek a megváltoztatása a vásárlóerő növelése céljából.<sup>12</sup> Ugyanakkor nehezen eldönthető a visszavonulás (exit) időpontjának és ütemezésének megválasztása; ez – gazdaságtörténeti tapasztalatok szerint – egyáltalán nem triviálisan megoldható feladat. Természetesen minden intézkedés egymástól különböző: van, ahol az állami részvétel egyértelműen okafogyottá válik, van, ahol maguk a kedvezményezettek kérik annak visszavonását, de számos esetben majd az uniós tagállamainak közösen kell dönteniük arról, hogy az egyenlő versenyesélyek helyreállítása érdekében a válság alatt nyújtott kormányzati segítséget – akár hozzászoktak a kedvezményezettek, akár nem – mikor vonják vissza.

<sup>10</sup> Bizonyos intézkedések több irányban is hatottak: így egyes vásárlóerőt növelő intézkedések egyben a munkapiacokon is ösztönző hatást váltottak ki. Lásd: Annual Report of the Euro Area 2009. Commission Staff Working Document (Com(2009) 527 Final), 7.10.2009, Brüsszel.

<sup>11</sup> Vö. DG Economic and Finance [2009]: The EU' response to support the real economy during the economic crisis: an overview of Member States' recovery measures, *European Economy Occasional Papers*, No. 51., július. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, Brüsszel.

<sup>12</sup> Vö. Annual Report of the Euro Area 2009. Ibid.



## **Karsai Gábor,** **a GKI Gazdaságkutató Zrt. vezérigazgató-helyettese**

Napjaink hazai közéletében meglehetősen színvonalatlan vita folyik az állami szerepvállalásról. Politikusabban, ámde cseppet sem érthetőbben fogalmazva, a „neoliberális” korszak kudarcáról. A neoliberális minősítés sokaknál – főleg a jobb-, de részben a baloldalon is – szitokszóvá vált, természetesen anélkül, hogy annak pontos tartalmával a társadalom tisztában lenne. Maguk a piacgazdasági reformok hívei és szervezői a közéletben nem is nagyon nevezték magukat neoliberálisnak, az elmúlt két parlamenti ciklus kormányai – főleg a Medgyessy-kormány – pedig sok esetben kifejezetten ezzel ellentétes elveken alapuló, vagy ezt erőltlenül képviselő gazdaságpolitikát folytattak.

Valójában nem a piaci reformokon, hanem a féktelen állami költsékezésen alapuló gazdaságpolitika – amely egyébként már 2001-ben, tehát a magát polgárinak nevező kormány időszakában alakult ki – idején alakult ki az a válság, amely 2006-ban radikális költségvetési kiigazítást, és ezzel összefonódó reformokat követelt. A második Gyurcsány-kormány éppenséggel nem az állam túlzottan összeszűkített terjedelme miatt bírálható, hanem amiatt, hogy a költségvetési hiányt előbb a kiadáscsökkentés helyett inkább bevételnöveléssel próbálta csökkenteni. Majd pedig ez utóbbit – a reformok sokféle okból történt torzóvá válása miatt – nem tudta a hatékonyabb állami működés révén keletkező megtakarításokkal kiváltani.

A piacellenesség az elmúlt másfél évben jó hivatkozási alapot talált a világgazdasági válságban, valamint számos ország erre adott, hatalmas költségvetési pénze-  
ket megmozgató válságelhárító lépéseiben. Mindez azonban inkább csak ürügy volt, hiszen a pénzügyi világválság Magyarországot alapvetően nem mint a veszélybe került globális pénzügyi intézetek felelősét, hanem mint hitelezettet érintette. Ez pedig éppenséggel nem bankmentő csomagot – bár a magyar tulajdonú pénzügyi intézetek esetében erre a lehetőségre is fel kellett készülni –, hanem az államháztartás stabilabbá tételét – magyar források híján nemzetközi (IMF, Világbank, EU) likviditási mentő-csomag megszerzését, s az államháztartási hiány gyorsított csökkentését – követelte. Ez utóbbi pedig a kiadások csökkentését, s ezzel az állami szerepvállalás mérséklődését is elkerülhetetlenné tette.

Hasonló a helyzet a „patrióta” gazdaságpolitika több országban is hangoztatott jelszavának hazai átvételével is. Ez ugyanis EU-beli elterjedése esetén nemcsak általában csökkentené a tagországok hatékonyságát, hanem nagyon konkrét formában is hátrányos lenne nemcsak az importverseny előnyeit nem élvező fogyasztók, hanem az exportra és tőkeimportra ráutalt egész magyar gazdaság számára.

Emellett a világgazdaság nagy erőcentrumaiban a pénzügyi és bizalmi válság lezárultával, a recesszió befejeződésével mindinkább napirendre kerül az eddigi fiskális költsékezés befejezését megalapozó stratégia kidolgozása. Hiszen a világgazdaság nagy strukturális aránytalanságait, fenntarthatósági kihívásait a hatalmas ál-

lamháztartási hiányok, az ennek következtében magasra szökő államadóssági ráták csak tovább élezték. A váltás minden bizonnyal a kamatok, az adók és az infláció emelkedésével fog járni. Miközben a túl gyors fiskális és monetáris szigorítás nagyon lelassíthatná a kilábalást, a halogatás később még markánsabb kiigazítást, s ezzel egy új recesszió veszélyét idézheti elő.

A számos mutató alapján az elmúlt években sereghajtónak bizonyult magyar gazdaság 2010-ben egyensúlyi szempontból az európai középmezőny élére kerülhet. Az ezt követő években a növekedés megindulása segítheti a költségvetési bevételek növekedését; a növekvő pénzpiaci bizalom által lehetővé tett kamatcsökkenés és a GDP-arányos államadósság csökkenése pedig a kamatterhek mérséklődését. Eközben az EU-tagok többségében kamatemelésre, a hiány markáns csökkentésére kell számítani. A magyar államháztartási egyensúly megőrzését – illetve az euró gyors bevezetése érdekében további csökkentését –, valamint az adóterhek mérséklését a költségvetési kiadások további csökkentése alapozhatja meg. Ez utóbbi viszont elképzelhetetlen strukturális reformok végrehajtása nélkül. Mindez a válság utáni időszakra viszonylag kedvező versenyképességi és növekedési pozícióba hozhatná Magyarországot.

Csakhogy ennek a reformfolyamatnak – ha másféle működési víziót fogalmaz is meg, mint az előző kormányok – fő szabályként szükségképpen az állami finanszírozás szűkülésével, az öngondoskodás növekedésével kell járnia. A magyar gazdaság egyik legnegatívabb jellemzőjén, az alacsony foglalkoztatáson való változtatás sem csak elhatározás kérdése. Például a bérterhek csökkentése, a kereslethez jobban igazodó képzés egyaránt forrásokat követel.

Tizenkét évvel ezelőtt, 1997–1998 telén a *Külgazdaság* az EU-csatlakozás előtti helyzetértékelésre vonatkozó körkérdést tett fel. Ekkor már javában folytak a csatlakozási tárgyalások, s látszott, hogy a belépésre valamikor a harmadik évezred elején kerül sor. Újraolvasva akkori válaszat, meghökkentő, hogy az alapkérdések mennyire változatlanok.

1998 elején a csatlakozással kapcsolatban kétféle stratégiát különböztettem meg. Az egyik a megszerezhető támogatások, a másik az amúgy is elkerülhetetlen világgazdasági alkalmazkodás miatt tekintette célnak a tagság elnyerését. Úgy véltem, hogy e két egymással ellentétes véleményben a magyar gazdaságpolitika évtizedekre visszanyúló alapkérdései fogalmazódnak meg. Ilyen dilemma az egyensúly vagy növekedés, a tőke vagy az állam (a terv vagy a piac) elsődlegessége, a piacgazdasági reformokon vagy a keresletélénkítésen alapuló növekedés.

Úgy tűnik, a magyar politikai elit azóta túl gyakran választotta az „állami” utat, miközben a piacot legfeljebb szégyenlősen védte, ha nem éppen támadta. Az idén várhatóan kormányt alakító erőknak az eddig hirdetetthez képest nagy tartalmi és retorikai fordulatot kellene tenniük, hogy élhessenek a gazdasági helyzet adta lehetőségekkel. Ehhez segítséget jelenthetne az előnyök és hátrányok, a kényszerek és lehetőségek közérthető és tényszerű bemutatása, napirenden tartása. Nagy kérdés azonban, hogy a hatalomra kerülő politikai erők tudnak-e és akarnak-e élni ezzel a lehetőséggel.

# Madarász Aladár,

az MTA Közgazdaságtudományi Intézetének tudományos főmunkatársa

## VÁLSÁGOK ÉS VÉLEMÉNYEK

Hadd kezdjem mentegetőzéssel. Noha gyerekkoromban én is megtanultam: „Fellelj szépen, kisfiam, ha kérdeznek!”, most mégsem fogok egyenesen válaszolni a szerkesztőség által feltett kérdésekre. Erre az udvariatlanságra csak az a mentségem, hogy a közgazdasági gondolkodás történészeként nem érzem magam illetékesnek arra, hogy megjósoljam, mennyiben lesz átmeneti vagy tartós az állami beavatkozásról szóló vélemények átalakulása, vagy milyen egyéb következményei lehetnek a válságnak. Megszívlelem *Voltaire* intését: „Azok a történészek, akik azt hiszik, hogy megjósolják a jövőt, méltatlanok arra, hogy megírják a múltat.” Amire elméletlettörténészként vállalkozni tudok, az csupán néhány rendszertelen megjegyzés a vélemények hatalmáról és arról, hogy a történelem a gazdaságban és a közgazdaságtanban sem ért véget.

1926-ban, „A laissez-faire vége” című híres esszéjének bevezetőjében *J. M. Keynes* azt írta: „A vélemények történetének tanulmányozása a gondolkodás felszabadításának szükséges előfeltétele.” A szerkesztőség körkérdése – összhangban sok-sok szakértői elemzéssel, publicisztikai tirádával és politikusi dörgedelemmel – azt sugallja, hogy az 1945 utáni időszak legsúlyosabb pénzügyi és gazdasági válsága egyben korszakforduló is lehet. Megint egyszer vége a szabad versenynek, ismét az állam beavatkozó és szabályozó funkcióitól várjuk azoknak a problémáknak a megoldását, amelyek bűnbakjaiként mindazokat szokás felsorolni, akik valamilyen értelemben a kormányrúdnál voltak. A mohó és saját döntéseik következményeit sem átlátó bankárokat, a kockázatokat az eladók érdekei szerint árazó hitelminősítőket, a közvélemény számára mindig kétes fedezeti alapokat, a buborékok kialakulását laza monetáris politikával elősegítő jegybankárokat, a veszélyeket és szédelgéseket tétlenül szemlélő pénzügyi felügyeleteket, a hatékony piacok mítoszát hirdető és a bizonytalanságot előrelátható és egzaktan kezelhető kockázatnak ábrázoló közgazdászokat. Utoljára, de nem utolsósorban pedig a politikusokat, akik vevők voltak az unos-untalan emlegetett globalizáció, piacosítás és dereguláció ideológiájára, s talán maguk is elhitték, amit hirdettek: a fenntarthatatlannak bizonyult beavatkozó jóléti állam egyben szükségtelen is, véget ért a fellendülések és visszaesések kora. Ma pedig javarészt ugyanezek a politikusok sürgetik szinte mindenben az ellenkezőjét annak a „kaszinókapitalizmusnak”, amit tegnap még a növekedés és a jólét zálogaként ünnepeltek. Persze a vélemények spektruma rendkívül széles: az egyik végén azokkal, akik az ökológiai katasztrófával egybeolvadó globális rendszerváltság kiobbanásának látják az elmúlt két év történéseit, a másikon pedig olyanokkal, akik szerint csupán múló rosszullétről van szó, amely sokkal inkább szabályozási kudarcok következménye, mintsem piaci kudarc.

De talán érdemes megfontolni a válság és lehetséges következményeinek egy másfajta olvasatát is. Ha felidézzük Keynes másik, bizonyonnyal legtöbbször idézett aforizmáját: „Hosszú távon mind halottak vagyunk” – ez ama felfogás ellen irányult, amelyet *J. B. Clark* fogalmazott meg: még a legviharosabb óceán is hosszú távon az automatikus egyensúly, a nyugodt mozdulatlanság világa. Nos, éppen ellenkezőleg; a XXI. századból eddig eltelt évtizednek újólag azt kell megértetnie velünk, hogy a globalizáció eddigi története nem egy sima növekedési pálya mentén zajló töretlen fejlődés, hanem ismétlődő válságok sorozata, legalábbis a XVIII. század óta. *Harold James* véleményét idézve: a válság alapvetően bele van építve a globalizált világ-gazdaság struktúrájába és működésébe. Már az 1720-as pénzügyi válság, a háborúk nyomán felduzzadó államadósság finanszírozását pénzügyi innovációval kezelni próbáló *John Law* Mississippi társasága Franciaországban, az ezt imitáló Déli-tengeri Társaság buborékja Angliában és az amszterdami tőzsdepánik tanúskodott a legfontosabb pénzügyi piacok korabeli integrációjáról.

A globalizáció válságai persze sokfélék voltak, de közülük az 1929–1933-as vált paradigmatickussá. A 2007-ben elkezdődött, s remélhetőleg 2010-ben már magunk mögött hagyott világ-gazdasági válsággal kapcsolatos két leggyakoribb állítás, hogy ez volt a legsúlyosabb a nagy válság óta, és hogy a számos hasonlatosság ellenére ezúttal sikerült elkerülni az 1929–1933-as méretű gazdasági katasztrófa megismétlődését. A közgazdászok azonban nemcsak a jövő előrejelzésében vallanak oly sokszor kudarcot, olykor a múlt is kifog rajtuk, rácsafolva ezzel a XVIII. századi francia író, *Chamfort* rosszkedvű aforizmájára: „A közgazdászok olyan sebészek, akiknek kitűnő bonckésük van, de csorba a műtőkésük, s ezért remekül dolgoznak hullákon, de sanyargatják az eleven húst.” Az 1929–1933-as nagy válságnál maradvány: gyakori vélemény szerint a New York-i tőzsdén forgó részvények túlértékeltsége, az árfolyambuborék kialakulása volt a válság egyik meghatározó tényezője. Az persze érthető, hogy az „ezúttal másként van”<sup>1</sup> meggyőződés jegyében a korabeli megfigyelők egy része akkor is másként vélekedett: „a részvényárak néhány hónapon belül jelentősen tovább fognak emelkedni” – amint *I. Fisher* nyilatkozta alig egy héttel az 1929. október 24-i „fekete csütörtök”, a tőzsdepánik első napja előtt. Egy tanácsadó cég egy New York-i lapban szeptember 24-én megjelent hirdetése pedig magabiztosan állította szembe *John Law* Mississippi társaságának örjöngő és félrevezetett befektetőit 1929-es utódaikkal, akiket már semmi sem kényszerít arra, „hogy buborékokat vásároljanak, mert rendelkezésükre állnak a tények [...], amelyek kiküszöbölik a spekuláció kockázatait, helyükre állítva a beruházás megbízható elveit”. Háromnegyed évszázaddal később egy Nobel-díjas közgazdász társszerzőjével arra az eredményre jutott, hogy *Fishernek* volt igaza: a tények azt mutatják, hogy az 1929-es részvényárak még a csúcson is alulértékelték voltak (*McGrattan–Prescott*, 2004). Születtek

<sup>1</sup> „This time is different” – ez *C. Reinhart* és *K. Rogoff* kiváló könyvének címe, amely nyolc évszázad pénzügyi ostobaságának kvantitatív történetét foglalja össze. A Standard Statistics hirdetését e könyv 16. oldaláról idézem.

olyan tanulmányok is, amelyek a hatékony pénzügyi piacok koncepcióját a korai buborékokra alkalmazták, megkérdőjelezve azok létezését és amellet érvelve, hogy a tulipánok és a Deltengeri Társaság részvényeinek ára a fundamentumokat tükrözte, vásárlóik pedig racionális befektetőként viselkedtek. Ha időben kiszálltak, sokszoros nyereséget vághattak zsebre.

Megejtően könnyű lenne ilyen és hasonló történetekre hagyatkozva feléleszteni a történelem, s benne a közgazdaságtan valamiféle ciklikus elméletét. Miként *Polübiosz*, az ókori görög történetíró ábrázolásában a különböző kormányformák szükségszerűen váltják egymást, a demokrácia a csöcselék uralmává fajul, akként a modern társadalmak is ingaként mozognak: a kollektivisták korszakot a szabad piac uralma követi, majd az inga visszalendül. Mindegyik korszak túlzásokhoz vezet, amelyek válságba torkollnak, az egyensúly nehezen érhető el és mindig bizonytalan, mert vagy a hatalom, vagy a pénz olyan mértékű korrupciót, erkölcsi kockázatot, járadékadásokat stb. idéz elő, ami csak akkor elfogadható egy demokráciában, ha a társadalom globális integrációja és a gazdasági növekedés olyan előnyöket kínál jelentős csoportok számára, amelyek közömbössé teszik a negatív jelenségekkel szemben. Az 1970-es években a beavatkozó állam került válságba és vált fenntarthatatlanná, most ez történik a piaci állammal – a történelem ismétli önmagát, s az emberi butaság és hiszékenység újra és újra megbízható iránytű a következő csőd felé (*Skidelsky*, 2009).

Ámde e lefegyverzően egyszerű elmélet – egyéb fogyatékoságai mellett – eltekint legalább két fontos tényezőtől: a tágran értelmezett innovációtól, vagyis az új tényezők megjelenésétől és a tanulási képességtől. Az 1929–1933-as és a mostani válság összevetése jó példát kínál az utóbbira. Míg az 1929-es tőzsdei árfolyambuborék kipukkanására, majd az 1931-ben kirobbant bankpánikok sorozatára a korabeli közgazdaságtan és gazdaságpolitika nem volt képes megfelelő választ adni, sőt az első javaslatai (*Hayek* 1931-ben: „a válságot csak idejekorán, a konjunktúra fékezésével lehet megakadályozni, de ha egyszer már bekövetkezett, akkor nincs mit tenni”) és a második lépései többnyire kifejezetten súlyosbították a válságot, addig most a nemzetközi gazdaságpolitika és a legfontosabb központi bankok irányítói elkerülték az akkori hibákat. Szerencsénkre tanultak valamit a történelemből, megértették és alkalmazták *Keynes* és *Friedman* leckéjét. A keresletösztönzés, az aktív fiskális politika szükségességét a gazdaság további zuhanásának megállítására és a likviditás bővítését, a monetáris expanziót a teljes pénzpiaci összeomlás megakadályozására. Mielőtt azonban ünnepelni kezdenénk őket ezért, két körülményre nem árt emlékezni: először arra, hogy milyen szerepük volt abban, hogy a dolgok idáig jutottak, másodsor arra, hogy ezzel még koránt sincs megoldva a válság következményeinek felszámolása. Ha széles körű egyetértés látszik is kialakulni a kockázatok kezelésének és a pénzügyi szektor ellenőrzésének szigorúbb szabályozását illetően, ez még nem jelenti azt, hogy a közgazdaságtan már megértette a válság tanulságait és tisztázta saját felelősségét annak kialakulásában. Az pedig a jövő titka, hogy az óhajtott

szabályozás milyen *modus vivendi*t talál a különböző nemzeti államok, nemzetközi intézmények és a globalizáció aktív piaci szereplői: a multinacionális vállalatok és pénzügyi szervezetek között, mennyiben lesz hatékony, és ezért kinek milyen növekedési és rugalmassági áldozatot kell hoznia. De a válságoktól megszabadult szép új világ bekövetkeztére még várhatunk egy darabig. *Reinhart* és *Rogoff* idézett könyve így summázza a történelem tanulságát: „noha az intézmények és a politikacsinálók fejlődnek, mindig megvan a kísértés arra, hogy kitágítsák a határokat. Éppúgy, ahogy az egyén csődbe mehet attól függetlenül, milyen gazdagon kezdte, egy pénzügyi rendszer is összeomolhat a kapzsiság, a politika és a profit nyomása alatt, akármilyen jól szabályozottnak tűnjék is.”

### Irodalom

- Galbraith, John K.* [1975]: *The Great Crash 1929*. London, Penguin.
- Hayek, Friedrich A.* [1931]: *Preise und Produktion*. Wien, Julius Springer.
- James, Harold* [2009]: *The Creation and Destruction of Value*. Princeton, Princeton University Press.
- Kindleberger, Charles P.* [1973]: *The World in Depression 1929-1939*. Berkeley, University of California Press.
- Madarász Aladár* [2009]: Buborékok és legendák I. *Közgazdasági Szemle*, 7–8. sz., 609–633. o.
- McGrattan, Ellen R. – Prescott, Edward C.* [2004]: The Stock Market Crash of 1929: Irving Fisher Was Right. *International Economic Review*, 4., 991–1009. o.
- Reinhart, Carmen M. – Rogoff, Kenneth S.* [2009]: *This Time is Different*. Princeton, Princeton University Press.
- Spaventa, Luigi* [2009]: Economists and economics: What does the crisis tell us? CEPR Policy Insight, No. 38.
- Skidelsky, Robert* [2009]: *Keynes: the Return of the Master*. New York, PublicAffairs.
- Temin, Peter* [2000]: *The Causes of American Business Cycles: An Essay in Economic Historiography*. NBER Working Paper, No. W6692.

## **Muraközy Balázs,** **az MTA Közgazdaságtudományi Intézetének tudományos munkatársa**

### VÁLSÁG ÉS VERSENYKORLÁTOZÁS

Válaszomban a válsághoz kapcsolódó állami beavatkozásnak egy kisebb hangsúlyt kapott dimenziójáról, a reálgazdasági hatásokról szeretnék írni. Ennek a látványos része a különféle vállalatok és szektorok kiségitése, de legalább ekkora jelentőségű az, hogy a válság hatásainak mérséklésére elköltött pénzek, bevezetett szabályok hogyan befolyásolják a vállalatok működési környezetét, a versenyt és a gazdaság dinamikáját. Úgy tűnik, hogy politikailag a legfontosabb szempont a létező munkaviszonyok és vállalatok védelme, miközben az új vállalatok belépését vagy az új munkahelyek létrejöttét akadályozhatja a létező vállalatok bebetonozása, ami

csökkenti a gazdasági növekedést. Ráadásul a vállalatok kimentésének egyenes következménye államfüggőségük további erősödése: a kimentett vállalatok elmulasztják az alkalmazkodást, és később is nehéz lesz nemet mondani igényeikre. Hiszen minek mentették most meg, ha két év múlva mégis bezár?

A válság alatti megnyilvánulások arra utalnak, hogy a döntéshozókban és a sajtóban is leegyszerűsítő kép alakult ki a reálgazdaságról: a munkájukat elvesztő emberek biztos nem találnak állást, a csődbe menő vállalatok helyét pedig soha nem tölti be más. Amellett szeretnék érvelni, hogy ez a szemlélet nem felel meg a valóságnak.

Például a valóban súlyos problémát jelentő növekvő munkanélküliség nem jelenti azt, hogy az állásuktól megválók közül senki sem találna munkát. Az Egyesült Államokban 2008 januárjában egy hónap alatt a foglalkoztatottak 3,6 százaléka vált meg munkahelyétől, és ugyanennyien találtak új állást. A válság mélyülésével a munkájuktól megválók aránya nagyjából változatlan maradt, az új munkahelyet találók száma azonban havi 3 százalékra csökkent májusra – azóta arányuk növekszik. A két idősor különbsége mutatja meg a munkanélküliség havi növekedését, ami valóban hatalmas. Azonban ha más szemmel nézzük ezeket a számokat, akkor azt látjuk, hogy még a válság mélypontján is minden hónapban az emberek 3 százaléka változtatja meg a munkahelyét! Ebből pedig az következik, hogy a létező munkahelyek görcsös fenntartása helyett/mellett érdemes jelentős erőforrásokat szánni arra is, hogy az emberek új munkahelyet találjanak.

A munkahely-változtatások nem csak létező állások újbóli betöltését jelentik. A (bruttó) munkahelyteremtés azt mutatja meg, hogy egy iparágban a növekvő vállalatok mennyivel növelik alkalmazottaik számát, vagyis ez a szám a ténylegesen létrejött új állások számára ad alsó becslést. A bruttó munkahelyrombolás a foglalkoztatottaik számát csökkentő vállalatok által megszüntetett munkahelyek számát mutatja. *Davis* és szerzőtársai [1996] sok országot összehasonlító tanulmánya azt mutatja, hogy a munkahelyteremtés és -rombolás mértéke meglehetősen nagy: évi 10 százalék körül van.

A magyar munkapiac természetesen kevésbé dinamikus, mint az Egyesült Államoké, de azért nem annyira, mint ezt a legtöbben gondolják. *Kőrösi Gábor* [2005] kutatásai bizonyítják, hogy a bruttó mutatók hazánkban is magasak: az 1990-es évek közepe és 2002 között a feldolgozóiparban minden évben 10 és 15 százalék között alakult a munkahelyteremtés és -rombolás üteme is, de például a kereskedelemben ebben az időszakban minden évben 15 százalék fölött alakultak ezek a mutatók.

Nem csak a létező vállalatok teremtenek új munkahelyeket. Az elmúlt másfél évtizedre hozzáférhető cégszintű adatok minden országban azt mutatják, hogy figyelemre méltó számban lépnek be folyamatosan új vállalatok a gazdaságba még mély válság idején is. Például Magyarországon 1998-ban, az orosz válság idején egy év alatt 12 százaléknyi új vállalat lépett be a feldolgozóiparba, és a vállalatoknak körülbelül 8 százaléka lépett ki. Nehéz tehát megvédeni azt a gazdaságpolitikát, amely

kizárólag a létező vállalatok megmentésére koncentrál, akár azon az áron is, hogy hosszú távra bebetonozza pozícióikat.

Az újabb kutatások rámutatnak arra is, hogy a helyzet bebetonozása egészen közvetlenül csökkenti a gazdasági növekedést. Ehhez gondolkodjunk egy iparág termelékenységnövekedéséről egy egyszerű felbontásban! Először is a folyamatosan működő vállalatok növelhetik hatékonyságukat, amit vállalaton belüli növekedésnek nevezhetünk. Másodszor a verseny hatására kilépnek a kevésbé termelékeny vállalatok, és helyettük termelékenyebbek lépnek be. Harmadszor az iparágban folyamatosan működő termelékenyebb vállalatok piacot nyerhetnek a kevésbé termelékenyek rovására. Ez utóbbi két tényező mutatja a *Schumpeter* által kreatív rombolásnak nevezett jelenség empirikus mértékét.

A verseny csökkentése, egyes vállalatok támogatása a termelékenységjavulás mindhárom tényezőjét erősen befolyásolja, és persze nem a jó irányba. Nem kizárt például, hogy az állam által megtámogatott vagy valahogy „megvédett” vállalatok elsődleges célja nem éppen a termelékenység növekedése vagy hosszú távon megtérülő innovációk bevezetése lesz, hanem a túlélés és a védelem meghosszabbításának elérése.

A különböző országokban végzett elemzések azt mutatják, hogy teremtő rombolás első tényezője, a hatékonyabb vállalatok belépése nagyban hozzájárul az iparági termelékenységnövekedéséhez. A termelékenyebb vállalatok aztán gyorsabban is növekszenek, mint kevésbé jó adottságokkal rendelkező társaik. Nemzetközi tapasztalatok szerint ez az átrendeződés „békeidőben” érezhetően járul hozzá az iparági termelékenységnövekedéshez, de a vállalatokon belüli növekedés adja az iparági növekedés több mint felét. A kreatív rombolás relatív fontossága azonban nő a visszaesések idején, mikor a vállalatokon belüli termelékenységnövekedés üteme csökken (*Scarpetta* és szerzőtársai, 2002). A magyar tapasztalatok is bizonyítják a teremtő rombolás jelentőségét: a '90-es évek második felében például a növekedés motorjának számító gépipar termelékenység-növekedésének kicsit több mint felét a termelékenyebb vállalatok gyorsabb növekedése adta, a másik fele pedig a folytonosan működő vállalatok termelékenységének növekedéséből származott.

Az összehasonlító nemzetközi elemzések arra utalnak, hogy az olyan intézményi tényezők, mint a munkapiaci és a versenyt befolyásoló intézkedések erőteljesen hatnak ezekre a folyamatokra. *Scarpetta* és szerzőtársai [2002] bemutatják, hogy a belépő vállalatok aránya és növekedési üteme jelentősen eltér az Egyesült Államokban és Európában. *Bartelsman* és szerzőtársai [2008] becslései arra utalnak, hogy a vállalatok termelékenysége és mérete közötti összefüggés sokkal erősebb a piacorientáltabb országokban, és azt is megmutatják, hogy ez az összefüggés erősödött az átmeneti gazdaságokban a 90-es évek folyamán. Szempontunkból azonban még fontosabb, hogy a különböző intézményekkel rendelkező országok eltérő módon reagálnak a gazdasági válságokra, és ez az eltérés erősen összefügg a gazdasági növekedéssel. *Nishimura* és szerzőtársai [2005] és az erre válaszoló *Okada* és *Horioka*



[2008] eredményei azt mutatják, hogy az 1990-es években súlyos válsággal küzdő Japánban a rosszul működő vállalatkormányzás miatt éppen a kevésbé termelékeny vállalatok részesedése nőtt. Ezért a felbontás elvileg kreatív rombolást leíró része negatívan járult hozzá a gazdasági növekedéshez, ami azzal járt, hogy számos iparágban a válság alatt csökkent a termelékenység.

Mindebből az következik, hogy a gazdaságpolitikában szerepet kellene kapniuk a hosszú távú, a gazdaság dinamikáját figyelembe vevő szempontoknak is. A mikro-gazdaságpolitika látványos intézkedései azonban kivétel nélkül létező vállalatok és munkahelyek megmentésére korlátozódnak. Csőd szélén álló, gyanús üzelmek miatt bajba került műtrágyagyár kimentése, tőkéjét már többször is felélt légitársaság megvásárlása, pénteki bérek kifizetése az el nem bocsátott, de pénteken nem dolgozó munkavállalók után, autógyarak nagy összegű támogatása, protekcionista beavatkozás a busztársaságok védelmére, hogy csak néhány rossz példát említsek. A látványos intézkedések közül feltűnően kimaradtak az olyanok, amelyek új munkások felvételét, vagy az új vállalatok belépését, növekedését segítenék. Megint csak nem azt szeretném mondani, hogy nincs szükség a munkahelyek védelmére – de figyelembe kell venni a hosszabb távú hatásokat is.

Az intézkedések mögötti statikus gazdaságkép persze nem is csak (vagy elsősorban) a válság alatt problémás. Az állami mentőövet meglehetősen nehéz „letépni” a fuldokló vállalatokról, különösen, ha egyszer már megmentésre méltónak találták őket. A tehetetlenség, a vállalatok bebetonozása – mint a japán példa mutatja – megakadályozza azt, hogy a válság után a teremtő rombolás elvégezze feladatát. Különösen fontos ez annak fényében, hogy a válság világszinten is átrendezi a komparatív előnyöket, amihez nem ártana a magyar gazdaságnak sem alkalmazkodni. A gyors alkalmazkodás sok szempontból a siker kulcsa lehet, és a vállalkozói kreativitás többel járulhat ehhez hozzá, mint az állam gazdaságfejlesztése, „teremtő képzelete”.

A struktúraváltás természetesen termelékenységnövelő hatása mellett veszteségekkel is jár, hiszen sokan kényszerülnek állást változtatni. A munkahelyek állami megmentése azonban gyakran csak ideiglenes lehet: az alkalmazkodásra előbb-utóbb sor fog kerülni. A segítő gazdaságpolitikának támogatnia kell az állásukat elvesztő embereket, és minél inkább segítenie kell, hogy új munkahelyet találjanak. Segítenie kell, hogy az új vállalatok minél könnyebben tudjanak belépni és növekedni. Ehhez pedig a kulcskérdés a makroökonómiai stabilitás megteremtése és a szabályozással kapcsolatos bizonytalanság radikális csökkentése. Be kellene látni, hogy a diszkrecionális adóztatás és támogatás helyett az egyenlő versenyfeltételek jelentik a növekedés alapfeltételét.

Nem látszik az, hogy a szerkezetváltásra, alkalmazkodásra átfogó stratégiát dolgozott volna ki a politikai elit. Persze fontos előrelépés az is, hogy az adócsökkentés és a szabályozás egyszerűsítése megjelenik a politikai programokban. A képet azonban némileg árnyalja az a „részlet”, hogy hasonló arányban jelennek meg az ezzel ellentétes törekvések is: állami munkahelyteremtés a kormányzat által kiválasztott

szektorokban vagy gigantikus közmunka-programok keretében, esetleg iparáganként eltérő adóterhek. Remélhetőleg az ilyen ötletek esetében is érvényesül majd a teremtő rombolás.

#### Felhasznált irodalom

- Bartelsmann, Eric – Haltiwanger, John – Scarpetta, Stefano* [2008]: Cross Country Differences in Productivity: The Role of Allocative Efficiency. Kézirat, University of Maryland. <http://beeronomics.org/eng/ew/seminars/Paper%20Bartelsman%2030-10-08.pdf>
- Davis, S. J. – Haltiwanger, J – Schuch, S.* [1996]: Job creation and destruction. MIT Press, Cambridge, MA.
- Nishimura, Kiyohiko G. – Nakajima, Takanobu – Kiyota, Kozo* [2005]: Does the natural selection mechanism still work in severe recessions? Examination of the Japanese economy in the 1990s. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 58. (1.), 53–78. o.
- Kőrösi Gábor* [2005]: A versenyszféra munkapiacának működése. KTI Könyvek, 4., MTA-KTI.
- Okada, Tae – Horioka, Charles Yuji* [2008]: A comment on Nishimura, Nakajima, and Kiyota's „Does the natural selection mechanism still work in severe recessions? Examination of the Japanese economy in the 1990s”. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 67. (2), 517–520. o.
- Scarpetta, Stefano – Hemmings, Philip – Tressel, Thierry – Woo, Jaejoon* [2002]: The role of policy and institutions for productivity and firm dynamics: Evidence from micro and industry data. OECD Working Paper, no. 329.

## **Nagy Katalin,** **a Kopint Konjunktúra Kutató Alapítvány ügyvezető igazgatója**

A szerkesztőség által feltett kérdések közül a következővel foglalkozom: *Mi lesz ezen a területen a növekvő eladósodással szembenézni kénytelen kormányok teendője, illetve az EU tagországai esetében az unió intézményeinek feladata?*

A világgazdasági válság túljutott a mélyponton. Azonban annak ellenére, hogy a világgazdaságban mind a konjunktúraindikátorok, mind pedig a tőzsdeindexek hónapok óta felfelé, pozitív irányba mutatnak, a világgazdaság rövid távú fejlődését tekintve továbbra is nagyok a bizonytalanságok. Az egyik jelentős kockázati tényező, hogy nem lehet tudni, a veszteségek leírása valóban teljes körűen megtörtént-e. Az már most is látszik, hogy a globális válság reálgazdasági következményei még jövőre is éreztetni fogják hatásukat, különösen a munkaerő-piaci folyamatok alakulásában. Napjainkban kezdenek megjelenni az első prognózisok 2011-re, amelyek arra utalnak, hogy a globális válság lecsengését követően a gazdasági növekedés – legalábbis a világ fejlettebb régióiban – a korábbiaknál lassúbb lesz.

A különböző fiskális, gazdaságélénkítő intézkedések jövő évi kifutása szintén a gazdasági növekedés lassulásának irányába hat. A pénzügyi piacok likviditásának helyreállása és bővülése egyre inkább felveti az óvatos jegybanki szigorítás szükségességét. A tartósságát tekintve bizonytalan, s egyelőre nem elég erőteljes növekedési kilátások miatt azonban a fejlett országok jegybankjai egyelőre ózdkodnak

a kamatkorrekcióktól. Ezt annál is inkább teszik, mivel ugyan egyre több szó esik a nemzeti „exitstratégiák” koordinált megfogalmazásának szükségességéről, erre vonatkozóan egyelőre inkább csak vélelmek vannak.

A bankok továbbra is óvatosak, a szigorúbb tőkeemfelelési előírások és a még mindig ingatag bizalom következtében nem sietik el a hitelezést. Így a hitelezés mind a vállalati szektor, mind a magánfogyasztók esetében nem kapott erőre, s a bő likviditás és az alacsony kamatok ellenére továbbra is nehéz hitelhez jutni.

A törékeny konjunkúra arra készteheti az egyes nemzeti kormányokat, illetve jegybankokat, hogy óvatosan szigorítsanak a korábbi laza monetáris politikán. Jelenleg a pénzpiacok likviditási helyzete kedvező, s noha a hitelezési hajlandóság, illetve a kockázatvállalási kedv továbbra sem a régi, a nemzetközi pénzpiacok helyzete jóval stabilabb, mint 2009 elején.

A gazdasági mentőcsomagok révén a legtöbb uniós ország kormánya igen nagy mértékben beleavatkozott a gazdasági folyamatokba, s nem egy ország (például Németország) esetében a bankszektorba intézményesen is beépült. Azzal jelenleg mindenki egyetért, hogy nemigen volt más választásuk a kormányoknak, ha csak nem kockáztatták volna a pénzügyi válság lavinaszerű továbbterjedését a reálgazdasági folyamatokra. Azonban a 2010. év feladata, hogy megfogalmazódjanak azok a koncepciók, amelyek alapján az állami beavatkozás mértéke ismét normális méretűvé válik. Ez első lépésben az államháztartási deficit mérséklését, és ezáltal az állami eladósodás fokozatos visszaszorítását jelenti. Ezeket a lépéseket azonban célszerű nem elszigetelten végrehajtani, hanem nemzetközileg összehangoltan, koordináltan kellene megvalósítani. Sokszor elhangzott, hogy az euróövezeten belül a maastrichti kritériumok megsértése nem azt jelenti, hogy a különböző korlátok érvényüket veszítették, s a gyakorlat a maastrichti szerződésben foglaltakat felülírta, azokat hatályon kívül helyezte. Az államháztartás konszolidálása az euróövezet országaiban az euró stabilitása megőrzésének záloga. Így megkerülhetetlen a visszatérés arra a fiskális és makropályára, amely lehetővé teszi a legtöbb esetben nagyon gyorsan felhalmozott államadósság visszavezetését. A magas államadósság finanszírozásának kényszere több szempontból veszélyeztetheti akár az euró, akár az egyéb nemzeti valuták értékállandóságát, stabilitását: a túlzott állami hitelkereslet erősítheti az inflációs nyomást, a monetáris politikára egyre nagyobb nyomás nehezedhet az antiinflációs célkitűzések felpuhítására, a kamatok alacsony szinten tartásával a további fellazításra.

A gazdaságpolitikai korrekciók helyes időzítése meglehetősen vitatott. A kormányok többsége – féltve a még törékeny konjunkúrát – nagy valószínűséggel a minél későbbi intézkedések mellett tör majd lándzsát. Jelenleg a piaci és állami szereplők egyaránt a bő likviditást és az enyhén erősödő inflációt a kisebb bajnak tekintik, s a növekedés erősödésére várva mindenféle restriktív halogatása mellett voksolnak. Azonban ennek is megvan a veszélye.

1. Egyrészt a túl sokáig túlságosan laza monetáris politika újabb eszközár-buborékok (a dot.com, az ingatlanpiaci vagy a hitelpiacihoz hasonló) kialakulásához

vezethet. Becslések szerint a jelenlegi helyzet leginkább egy nyersanyagpiaci buborék kialakulásának kedvez.

2. Másrészt a túlságosan tartós fiskális expanzió a nemzeti kormányok olyan eladósodását eredményezheti, amelynek finanszírozása kezelhetetlenné válhat, és egyes országok esetében akár államcsőd veszélyét is magával hozhatja (lásd Görögországot). Ez utóbbi olyan bizalomhiányt idézhet elő, amely ismét megrengetheti a nemzetközi pénzügyi rendszert.

A görög és az ír helyzettel kapcsolatos aggodalmak egyre inkább felvetik a kérdést, hogy a nagy volumenű gazdasági mentőcsomagok mennyiben lesznek elegendők a problémák kezeléséhez, egy erőteljesebb konjunktúra beindításához. Mivel egyelőre nincs kidolgozott mechanizmus arra, hogy a pénzügyileg bajba került tagország megsegítését miként engedélyezze az eurózóna közössége, így féltő, hogy a görög és ír adósság miatt bajba kerülhet akár maga a 16 tagú eurózóna is. Ezeket az aggodalmakat jól tükrözi, hogy a két ország esetében az államkötvényhozamok – ellentétben az általános piaci trenddel – megindultak felfelé. S hasonló várható a portugál államkötvényhozamok esetében is, különösen ha a hitelminősítők kedvezőtlen besorolása eléri az euróövezet többi periférikus országát is. A görög helyzet kiéleződése azonban jelzi, hogy közös és koordinált fellépésre lehet szükség. Amennyiben a görög kormány nem lesz képes külső segítség nélkül úrrá lenni a kialakult csödközeli helyzeten, úgy az mindenképpen elindít majd egy újfajta gondolkozást az euróövezet működőképességét, illetve további bővítését illetően.

Ugyan minden oldalról elhangzanak a befektetőket megnyugtató igyekvő nyilatkozatok, de azon a tényen semmi nem változtat, hogy az államháztartás helyzete az összes euróövezeti országban rendkívül feszült, a mentőcsomagok növekedést és költségvetési bevételt ösztönző hatása még nem igazán érződik, s a közös stratégia sem fogalmazódott meg a hogyan tovább kérdésében. Tehát nemcsak a mechanizmus hiányzik a bajba jutott tagállamok megsegítésére, hanem a közösség pénzügyi teherbíró képessége is kérdésessé válhat. Ennek ellenére a nagy tagországok (Németország, Franciaország) jelezték pénzügyi segítségnyújtási hajlandóságukat, ha a görög adósságtörlesztés akadályokba ütközne, azonban ez nem válhat intézményesített megoldássá, hiszen a görög problémák nemcsak a válság rövid távú hatásait tükrözik, hanem az elhibázott gazdaságpolitika következményeit is. Mindenesetre 2010 az eurózóna minden országában a költségvetési konszolidáció, az exitstratégiák kidolgozása és alkalmazása jegyében fog zajlani, amelynek hatásai a pénzpiacokon is nyomokat hagynak majd.

A különböző válságkezelő csomagok hatása az egyes uniós országok költségvetésére meglehetősen különböző mértékű. A pénzügyi szektor támogatására nyújtott források különösen Németország, az Egyesült Királyság és arányait tekintve Belgium esetében voltak jelentősek. Az államháztartás helyzete különösen Görögország, Írország, Spanyolország és az Egyesült Királyság esetében romlott drámaian, de gyakorlatilag minden ország tartósan vagy átmenetileg megsérti a maastrichti kritériumokat.

Az exitstratégiák megfogalmazása tehát még várat magára, noha ez lesz az elkövetkező hónapok egyik legfontosabb témája.

Tekintettel arra, hogy a recesszió ugyan lecsengeni látszik, de stabil növekedésről továbbra sincs szó, mind a monetáris, mind a fiskális politika csak óvatosan mer majd olyan korrekciós eszközökhöz nyúlni, amely ezt a törekeny növekedést veszélyeztetné.

**Palócz Éva,**  
a KOPINT-TÁRKI Zrt. vezérigazgatója

HOL A KIJÁRAT?  
GONDOLATOK AZ EXITSTRATÉGIÁRÓL

A nemzetközi pénzügyi válság kitörése alapjaiban alakította át mind az állami beavatkozásról, mind a fiskális politika eszközeinek alkalmazásáról az elmúlt évtizedekben uralkodó gazdaságfilozófiát. A válság eszkalálódásának megelőzése céljából a világgazdaság számos országa – *Keynes* nevét a zászlójára tűzve – óriási állami mentőcsomagokat állított össze a bajba jutott ágazatok (elsősorban a bankszektor és a gépjárműipar) megsegítésére. A válság állami költekezéssel való kezelése az EU-országok többségében valószínűleg elkerülhetővé tette a súlyosabb gazdasági visszaesést, ma azonban még nem tudható, hogy hosszabb távon milyen következményekkel jár majd az államadósság gyors növekedése.

Az állami kiadások növelésével – mint a válság súlyosabb következményeinek elkerülésére alkalmas eszközzel – a gyakorlati gazdaságpolitikai szakértők alapjában egyetértettek. Bár az akadémikus közgazdászok körében ellenvélemények is megfogalmazódtak, számos korábbi negatív tapasztalat támasztja alá azt a többségi véleményt, amely szerint ilyen súlyos helyzetben az állam nem lehet tétlen.<sup>1</sup>

Az állami mentőakciókra szerintem is szükség volt, s azt is természetesnek tartom, hogy az akciók túlnyomó része a bankszektort érintette, hiszen ennek az ágazatnak a gondjai – állami segítség nélkül – a gazdaságok pénzügyi összeomlását is kiválthatta volna. Morális szempontból természetesen lehetnek kifogásaink az ellen, hogy a bankszektor, amelynek felelőtlen hitelezési politikája volt a krízis egyik okozója, igen jó állapotban került ki a válságból, miközben egész termelő iparágak om-

<sup>1</sup> Nemcsak az 1929–1933-as világválság súlyossága igazolja ezt – amikor (*Keynes* előtt) ilyen állami mentőakciók nem történtek, s többek között ez is vezetett a depresszió mélyüléséhez –, hanem például a 70-es évek közepi, az első olajárrobbanást követő súlyos dekonjunktúra, amelyet az akkori gazdaságpolitikák teljesen félrekezeltek. Az olajárak emelkedése miatti inflációs veszélyt akkor fölül-, az árrobbanás miatti gazdasági visszaesés veszélyét pedig alulértékelték. Ennek következtében a fejlett országok keresletszűkítő fiskális politikát folytattak az infláció csökkentése érdekében, ami tovább mélyítette a recessziót. A második olajárrobbanás idején már ezt a hibát elkerülték, nem is volt a gazdasági visszaesés a hetvenes évek végén olyan súlyos, mint az első olajárrobbanás idején.

lottak össze. A gazdaságpolitika alakítói azonban a Lehman Brothers összeomlása után annyira megijedtek, hogy szinte minden pénzt odaadtak a bankoknak, amire igényt tartottak. Sőt még annál is többet, hiszen jó néhány amerikai bank emlékezetesen visszaadta az állam pénzét, amikor kiderült, hogy annak fejében az állam korlátozni szeretné a csődközelsbe jutott bankok vezetőinek sokmilliók kifizetéseit és bónuszait. Rögtön kiderült, hogy sok banknak tulajdonképpen nincs is szüksége az igényelt összegekre.

Magam egyébként azok közé tartozom, akik tévesnek tartják azt az interpretációt, amely szerint a Lehman Brothers megmentésével el lehetett volna kerülni a pénzügyi krízist. Egyrészt, akkor még nem is igazán lehetett volna indokolni egy ilyen lépést, hiszen még nem voltunk annak az információnak a birtokában, mivel jár a segítség hiánya. Ha 2008 őszén valaki azt mondta volna, hogy a Lehman Brotherst meg kell menteni, mert ha sorsára hagyják, összeomlik a pénzügyi szektor, akkor valószínűleg kevesen hittek volna neki. Ezek az információk mindig csak utólag állnak rendelkezésre. De ennél fontosabb, hogy a minden eresztekében repedező pénzügyi rendszert ez sem mentette volna meg, mert új és új pénzügyi intézetek kerültek volna bajba, új és új mentési igények léptek volna fel. Mindenképpen meg kellett tehát indulnia a megtisztulási folyamatnak, a rossz minőségű papiroktól a pénzügyi rendszernek meg kellett szabadulnia, és ez csak néhány bank összeomlásával kezdődhetett el.

## Hogyan tovább?

Az állami beavatkozás *mértéke* és formája az egyes országokban nagy szóródást mutat. Az OECD adatai szerint a GDP arányában az állami gazdaságösztönző csomag Kínában volt a legnagyobb, ezt követi Dél-Korea és Malajzia, az Egyesült Államok pedig „csak” a negyedik. Abszolút értékét tekintve az amerikai állami segítség a legnagyobb, a maga 787 milliárd dolláros csomagjával az „American Recovery and Reinvestment Act of 2009” keretében. A nyugat-európai országok közül aránylag Németország költötte a legtöbbet (a GDP 2,8 százalékát) a gazdaság ösztönzésére. Számos ország azonban nem élt az állami támogatás eszközével ilyen nagyvonalúan, Olaszország a GDP mindössze 0,3, Nagy-Britannia 1,3 százalékát költötte állami beavatkozásra. A GDP jelentős visszaesése azonban azokban az országokban is magas államháztartási hiányhoz vezetett, ahol nem történtek jelentős beavatkozások. Több országban a költségvetési deficit idén várhatóan meghaladhatja a GDP 10 százalékát, csupán annak következtében, hogy az állami bevételek csökkenését – a kereslet fenntartása céljából – nem követi a kiadások megfelelő visszafogása.

A beavatkozás *formája* is nagyban különbözött az egyes országokban. Az egyik jellemző forma az állami tökejjuttatás, amely lényegében – átmeneti vagy végleges – államosítást jelent. Tipikus beavatkozási forma egyes ágazatok közvetlen pénzügyi megsegítése államilag garantált kölcsönök formájában. A harmadik jellemző forma

a háztartások keresletének támogatása, elsősorban az adóráták csökkentésével, de ebbe a csoportba tartozik a „roncsautó-prémium” is, amellyel a gépkocsik iránti kereslet zuhanását próbálták mérsékelni a kormányok.

Akármilyen formát is öltött az állami beavatkozás, az mindenképpen az államháztartási hiány és az államadósság jelentős emelkedésével jár együtt. A szakértőket ezzel kapcsolatban világszerte egyre inkább az aggasztja, hogy nincsen világos és egyértelmű stratégia arról, hogyan lehet majd kiszállni ebből az adósságspirálból, illetve szélesebben értelmezve a kérdést: az állam hogyan tud majd visszahúzódni a gazdaságból. Ismereteim szerint ugyanis a mérvadó politikusok és szakértők közül senki nem gondolja, hogy a széles körű állami beavatkozás fenntartása kívánatos lenne.

A jelenlegi tervek szerint az országok többségében a költsékezés még 2010-ben is tartani fog, s 2011-től – amikor a gazdaságok a mostani előrejelzések szerint már valamennyire erőre kapnak – kezdenek el visszatérni a fegyelmettsített költségvetési politikához, és indulhat meg az állami kiadások leépítése és az adósságállomány csökkentése.

Ezzel kapcsolatban két alapvető kérdés fogalmazódik meg.

1. Mikor jön el az a pont, amikor ki lehet jelenteni, hogy egy gazdaság már „rendben van”, és az állam megkezdheti azt a fiskális politikát, amely az államadósság-ráta leépítéséhez vezethet. A gazdaságok ugyanis soha nincsenek „rendben”, és a közeljövőben még jó ideig egyáltalán nem lesznek annyira jó állapotban, hogy az állami kivonulást határozottan meg lehetne kezdeni, vállalva ezzel a gazdasági növekedés esetleges lefékeződésének veszélyét. Egy kis állami támogatás mindig jól jön a gazdaságnak, ezért mindig nagy a csábítás arra, hogy a kormányok elodázzák a fiskális szigor bevezetését.

2. Az EU-országok és a világ számos más országa is, a válság előtti időkhöz hasonló erőfeszítéseket tettek az államháztartási hiány mérséklésére. Az EU-országokat erre a Stabilitási és Növekedési Paktum szigorú feltételei is szorították, s 2007-re gyakorlatilag az euróövezet minden tagjának sikerült leszorítania a GDP-arányos államháztartási hiányát 3 százalék alá. Más kérdés, hogy az akkori, még jó konjunktúra körülményei között valójában ez sem felelt meg a Paktum feltételeinek, hiszen az jó növekedési feltételek mellett zéró hiányt (vagy többletet) írt volna elő, mindenestre ez is nagy erőfeszítéseket igényelt az euróövezet gazdaságaitól. Az euróövezet tagjai jelentősen csökkentették a kiadásaikat, többek között a szociális célúakat is, s racionalizálták az állami rendszerek működését. A válság ezeket a változásokat visszafordította, és az EU-országoknak egy jóval magasabb szintről kell majd megkezdeniük államháztartási adóssággrátaik mérséklését.

## **Nem lesz könnyű**

A legsúlyosabb nehézséget a körkérdés jól fogalmazta meg: *„milyen mértékben szoknak hozzá a gazdaság szereplői a központi segítséghez és válnak viselkedésük-*

*ben függővé az állami gondoskodástól.*” Nagyon könnyű ugyanis hozzászokni az állami segítséghez, de annál nehezebb leszokni róla, és megértetni a gazdaság szereplőivel, hogy az államadósság növelése nem tartható fenn hosszabb távon. Az állam magas finanszírozási igénye ugyanis kedvezőtlen pénzügyi feltételeket teremt a magánberuházásoknak, megemeli a kamatokat, és végső soron egyenlegében rontja a gazdasági növekedés esélyeit, diszfunkcionálissá válik. Ez a gazdasági (vállalati) és a szociális (lakossági) támogatásokra egyaránt vonatkozik.

A magyar példa figyelmeztető: 2002–2006 között az állami kiadások a GDP arányában 44-45 százalékról 50 százalék fölé kúsztak fel, s azóta a különböző megszorító csomagok sem tudták 50 százalék alá mérsékelni. Természetesen a magyar példa nem feltétlenül etalon, mivel nálunk a kiigazítások tűzoltásszerű, koncepciótlan formában valósultak meg. Lehetett volna ennél sokkal átgondoltabban csökkenteni az állami kiadásokat és ezzel tartósan javítani a költségvetési egyenleget.

A válság után azonban több tényező is nehezíteni fogja a most nagy adósságokat felhalmozó országok fiskális konszolidációját.

– A gazdasági növekedés a közeli években még nagyon törekeny marad, s a válság előtti évek gyors növekedése feltehetőleg még jó ideig nem tér vissza. Ezért különösen nagy lesz a kísértés az állami támogatások fenntartására.

– A megnövekedett finanszírozási igények miatt a nemzetközi kamatszint emelkedése valószínűsíthető, mivel a felhalmozódott adósságokat menedzselni kell, és a jelentős hitelezők – mint például Kína – egyre inkább veszíteni fognak erős megtakarítói pozíciójukból.

– Számos szakértő figyelmeztet arra, hogy a fenti ellentmondás, nevezetesen a még lassú növekedés és a megnövekedett finanszírozási igények már 2010-ben is súlyos pénzügyi feszültségekhez, egy újabb krízisszerű helyzethez vezethet. Ennek az esélyét ma még nehéz megítélni, de valószínű, hogy a fejlett jóléti államok csak úgy tudnak kikeveredni a jelenlegi feszült helyzetből, ha állami kiadásaikat minél hamarabb a megcsappant költségvetési bevételek szintjéhez igazítják. Kérdés, hogy erre meglesz-e a hajlandóság és a képesség.

Általában is feltételezhető, hogy a válság fel fogja gyorsítani a nemzetközi gazdasági erőviszonyok már korábban megkezdődött átrendeződését. Kína és egész Délkelet-Ázsia gazdasági erejének határozott növekedése és Európa pozíciójának gyengülése szinte biztosra vehető középtávon. Ami az Egyesült Államokat illeti, a versenyképességi tényezők alapján szintén a nemzetközi pozíció romlása lenne valószínűsíthető, Amerika azonban már többször okozott meglepetést rugalmas alkalmazkodási képességével.



**Richter Sándor,**  
**a Bécsi Gazdasági Összehasonlító Kutatások Intézete (WIIW)**  
**tudományos főmunkatársa**

HATÁS ÉS MELLÉKHATÁS

A globális gazdasági válság három nagy, az állami beavatkozással kapcsolatos témája: állami mentőöv a bajba került bankoknak; kiemelt nagyfoglalkoztató termelővállalatok megmentése a bezárástól; és végül a költségvetési kiadások növelése széles terítve egy anticiklikus konjunktúrapolitika keretében, ronsautó-prémiúmtól a különféle infrastruktúra-fejlesztő programokig.

Hogyan jelenik meg az állami szerepvállalás e három vetülete Magyarország esetében?

A magyar gazdaság bajba került bankjait a külföldi anyabankok mentették ki abból a likviditásszűkéből, amelybe egyébként nem saját hibájuk miatt kerültek. Ugyanezek a bankok a devizahitelek magas arányából származó problémák esetében már nem voltak teljesen ártatlanok, az itt felmerült gondokat viszont nagyrészt a forint visszaerősödése oldotta meg. Állami kiegészítésre így csak minimális mértékben volt szükség.

A nagyfoglalkoztató iparvállalatok megmentése szintén nem került napirendre Magyarországon, hiszen ezek túlnyomó többsége külföldi tulajdonú vállalat, ahol a magyar állami tőkeinjekció eleve megkérdőjelezhető lett volna. Egyébként, nyilván nem függetlenül a magyar költségvetés jól ismert nehéz helyzetétől, ilyen igényt tudtommal nem is fogalmaztak meg nyilvánosan.

Anticiklikus költségvetési politika az adott magyar helyzetben szóba se jöhetett. Az állami eladósodás spiráljának megállítása minden egyéb, akár önmagában racionálisnak tekinthető konjunktúrapolitikai célt felülírt, nem is beszélve az IMF/EU/Világbank stand-by egyezményben vállalt kötelezettségekről, amelyek nem hagytak teret egy széles körű állami költekezésre építő konjunktúrapolitika számára.

Eddig a valóság, de végezzünk egy „mi lett volna, ha” típusú gondolat kísérletet. Tegyük fel, hogy a magyar költségvetés eladósodása 2008 végén a szlovén vagy a lengyel szinten állt volna (a GDP 23, illetve 47 százaléka) és a magyar gazdaság nem szorult volna az IMF/EU köldökzsinórjára. Egy ilyen helyzetben kellene-e tennie valamit a magyar államnak a gazdasági visszaesés fékezésére, és ha igen, akkor mit?

Mit tanulhatunk mások példájából? Ha régióinkban körülnézünk, furcsa dolgokat láthatunk. Lengyelország az egyetlen nemzetgazdaság a régióban, ahol a globális válság ellenére növekedést mutatnak a jelzőszámok. Igaz, ez a növekedés nagyon szerény, és jóval lassúbb, mint a válság előtt. 2009 első félévében Lengyelországban a gazdasági növekedés az előző év első fél évéhez képest 1,1 százalék volt. Egy évvel korábban, 2008 első félévében a lengyel gazdaság növekedési üteme 2007 első félévéhez képest még 6,6 százalékot tett ki, tehát az utolsó válság előtti periódust

a 2009-es év azonos időszakához viszonyítva 5,1 százalékponttal magasabb növekedési teljesítmény jellemzi. Ezt az 5,1 százalékpontot tekinthetjük Lengyelország növekedésiütem-veszteségének a nemzetközi válság nyomán (pontosabban a válság első 12 hónapjában). Régiókn egy másik országában, Szlovéniában az azonos módon számított növekedésiütem-veszteség sokkal nagyobb mértékű volt, ugyanebben a periódusban 14,4 százalékpontot tett ki. A térség többi országára számított értékeket az 1. táblázat mutatja.

1. táblázat

**A GDP növekedésiütem-változása  
2008 és 2009 első fél éve között\* az új EU-tagországokban  
(Százalékpontban)**

Litvánia	-22,6
Románia	-16,4
Lettország	-17,7
Észtország	-16,4
Szlovénia	-14,4
Szlovákia	-14,1
Bulgária	-11,3
Magyarország	-9,2
Csehország	-8,6
Lengyelország	-5,1

\* Mindkét növekedési ütem az előző év azonos időszakához képest értendő.

*Forrás:* Saját számítás a WIIW adatbázisa (Eurostat adatok) alapján.

Nem találokra választottam ki pont Lengyelországot és Szlovéniát az összehasonlítás céljára. Kiválasztásukat az motiválta, hogy ez a két ország a válság kezelésében kialakított állami szerepvállalást illetően más-más politikát folytat. Lengyelországban nem volt tényleges addicionális állami kiadásbővítés, az aggregált kereslet szűkülését nem fékezte szándékos költségvetési költségek. A gazdaság azonban, szemben a régió összes többi országával, növekedést mutat. Szlovéniában a hatalmas növekedésiütem-veszteség pedig azzal egyidejűleg következett be, hogy a kormány komoly állami kiadásbővítést valósított meg, Bulgáriától eltekintve egyetlenként a régió országai közül.

A tankönyvek szerint ezzel ellentétes fejleményeknek kellett volna bekövetkeznie.

Részletesebben szemügyre véve a gazdasági növekedés, illetve csökkenés összetevőit a két országban, látható, hogy minden területen másképpen alakultak a folyamatok Szlovéniában, mint Lengyelországban. A külkereskedelmi forgalom – mind az export, mind az import – jóval erősebben esett vissza Szlovéniában, mint Len-

gyelországban, de az igazán lényeges különbség abban áll, hogy az export/import olló (az export növekedési üteme javára) érezhetően nagyobb volt Lengyelországban. Ez valószínűleg a lebegő zlotyárfolyamból, illetve az árfolyam leértékelődéséből következő lengyel előnyökkel magyarázható. Az igazán nagy különbség azonban a beruházások területén alakult ki, itt Lengyelországban minimális visszaesést (1 százalék), Szlovéniában viszont dráma mértékűt (23 százalék) regisztráltak. Ennél kisebb, de még mindig igen jelentős különbség alakult ki a fogyasztás területén, ahol Lengyelországban 2,7 százalékos bővülés, Szlovéniában viszont 0,4 százalékos csökkenés ment végbe. A lengyelnél jobb növekedési teljesítményt Szlovénia – nyilván összefüggésben az anticiklikus kormányzati lépésekkel – csak a közösségi fogyasztás területén ért el (Szlovénia +4,8 százalék, Lengyelország +2 százalék).<sup>1</sup>

Szlovénia fiskális csomagja a belső kereslet megtámogatására az ország GDP-jének 2,1 százalékát teszi ki, és nyilván az egyéb deficitnövelő tényezők mellett ez is hozzájárult ahhoz, hogy a 2009-es költségvetési hiány a GDP 5-6 százalékát is kitehetti a 2008-as kevesebb mint 1 százalékos deficit után.

Milyen tanulság adódik a lengyel és a szlovén esetből? Semmiképpen nem szabad abszurd következtetéseket levonni, tehát például azt, hogy ha támogatja a költségvetés a belső keresletet, abból jó nagy gazdasági visszaesés lesz, vagy éppen ellenkezőleg, annak az országnak sikerül minimális veszteséggel átvészelnie a válságot, amelyik nem alkalmaz állami keresletélénkítést. Sőt, ragaszkodva a tankönyvi tételek érvényességéhez, akár azt is lehetne állítani, hogy ha a lengyel kormánynak lennének anticiklikus intézkedései, akkor a növekedési ütem nem ilyen szerény lenne, hanem erőteljesebb, illetve a szlovén recesszió a keresletélénkítés nélkül még a mostaninál is erősebb lenne.

Elkerülve a fenti jellegű okoskodást, számomra a fő tanulság az, hogy úgy tűnik, a jelenlegi válságban és ebben a régióban számos körülmény felülírja az állami keresletélénkítés hatásait. A legfontosabbak ezek közül az árfolyam jellege (rögzített, illetve rugalmas) által nyújtott alkalmazkodási lehetőség, a gazdaság nyitottsága a külkereskedelem szempontjából, az ipari termelés és az export specializációja, illetve diverzifikáltsága, a fogyasztói magatartás változásának jellege és mértéke a válság percepciója szerint.

A lengyel siker legfőbb tényezője, hogy a lakosság fogyasztói magatartása nem változott drámaian a válság nyomán, a fogyasztás simítása következett be. Úgy tűnik, a lengyel kormányzati kommunikáció, amely szerint „minket a válság nem érint”, ebben a tekintetben eredményes volt. Ez a célirányos optimizmus tűnik jelenleg az egyetlen valamirevaló magyarázatnak a beruházások csupán minimális mértékű visszaesésére is. Mindezek ellenére nyilvánvaló, hogy ezzel a fajta „ön-szuggesztíóval” csak ideig-óráig lehet igencsak törekeny eredményeket elérni. Azon

<sup>1</sup> Wiiw-adatbank, Eurostat-adatok alapján.

sem nagyon lepődnek meg, ha az adatok későbbi fölülvizsgálata során kiderülne, hogy statisztikai hibák is szerepet kaptak a szép eredményekben.

Magyarország számára szerintem az a tanulság, hogy nem kell kétségbeesni az állami keresletélénkítés jelenlegi feltételek közötti lehetetlensége miatt. Természetesen az nagy baj, hogy prociklikus kormányzati intézkedéseket kellett hozni a költségvetési deficitcél teljesítése érdekében. A kérdést úgy érdemes feltenni, hogy amennyiben az ország közelmúltbeli gazdaságpolitikája és alacsony adósságállománya lehetővé tenné a választást a jelenlegi válságban egy semleges, illetve egy kiadásbővítő fiskális politika között, mit lenne érdemes tennie a kormánynak. A szlovén/lengyel példa számomra azt sugallja, hogy nem igazán látszik, hogy egy kis, külgazdaságilag nyitott országnak érdemes-e adósságokat vállalnia a keresletélénkítés érdekében. Megfontolandó, hogy a plusz kiadásokból mennyi folyna el az importnövelésre (minél specializáltabb az ipari termelés, annál több), a folyó termelés és foglalkoztatás fenntartását segítő kiadások mennyiben finanszíroznának jelenleg és talán később is eladhatatlan termékek raktárra való gyártását. Valószínű, hogy állami keresletélénkítésnél járhatóbb út a versenyszféra versenyképessége intézményi és adójellegű feltételeinek javítása.

Magyarország jelenleg nincs abban a helyzetben, hogy állami kiadásnövelő politika mellett döntsön. 2010-ben sem lesz. A lengyel/szlovén példa azt mutatja, hogy a magyar gazdaság ténylegesen meglévő súlyos bajainak gyógyítását nem érdemes olyan gyógyszerrel folytatni (2006 második fele óta a gazdaság már terápiában van), amelynek gyógyhatása kétséges, mellékhatása viszont katasztrofális lehet.

## **Sass Magdolna,** **az MTA Közgazdaságtudományi Intézetének tudományos főmunkatársa**

Egy kicsit szabadon és szélesebben értelmezve az ideai körkérdést, a gazdasági válság többféle úton-módon mutat rá az állami szerepvállalást és a gazdasági növekedést érintő, az utóbbi években uralkodónak számító közgazdasági gondolkodásmód problémáira. Mivel a válság addig sikeresnek tekintett országokat „taglózott le”, és addig korlátozottan sikeresnek tekintett országok viszonylag könnyen veszlelik át a nehéz időket, és mivel a válságkezelés gyakorlata a kormányzati szerepvállalást illetően is szembemegy eddig megcáfolhatatlannak hitt nézetekkel, egyfajta katalizátorként hathat a közgazdasági gondolkodásra. A válság által előhívott tapasztalatok, lépések mind az állam gazdaságfejlesztő funkcióját, szerepvállalásának mértékét és mikéntjét, mind pedig nemzetközi szerepét illetően új elemeket emeltek a figyelem középpontjába. A kisebb állam, a piacnak a lehető legnagyobb mértékben teret hagyó állam koncepciója is megkérdőjeleződik, s ezzel párhuzamosan egyre erőteljesebb az igény a kormányzatok nemzetközi együttműködése iránt bizonyos területeken. Egyes közgazdászok már a válság előtt is hangot adtak kételyeiknek

ezekon a területeken, így a krízis nem kiváltotta, hanem inkább csak felerősítette ezeket a véleményeket.

Ennek egyik jele, hogy egyes nemzetközi szervezetekben is megjelentek az eddig uralkodó filozófiával ellentétes nézetek. 2006 áprilisában indult a Világbank felkérésére a Nobel-díjas *Michael Spence* által vezetett Növekedési és Fejlődési Bizottság (Commission on Growth and Development) munkája. 2008 májusában publikálták a gazdasági növekedésről szóló jelentést, amely a fejlődő országok lehetőségeit vizsgálja (*The Growth...*, 2008). Már ez a jelentés is sok tekintetben szakít az addig uralkodónak tekintett Washington-konszenzus nézeteivel. Egyrészt elismeri, hogy nincsen általános recept, minden országnak a saját körülményeihez, adottságaihoz, intézményi-kulturális környezetéhez kell megtalálnia a megfelelő gazdasági növekedési receptet. Másrészt kiemelik a tartós és gyors (legalább 25 éven át 7 százaléknál feletti) gazdasági növekedést felmutató országok<sup>1</sup> tapasztalatából néhány közös elemet. Ezek az országok teljes mértékben kiaknázták a világgazdaság által kínált lehetőségeket: ötleteket, know-how-t, technológiát importáltak, és olyan termékeket exportáltak, amelyekre jelentős világgazdasági kereslet mutatkozott. Makrogazdasági stabilitás jellemezte őket, jobbára kézben tartott inflációval és fenntartható fiskális politikával. Magas volt a beruházási ráta, beleértve az állami beruházásokat is, amelyek finanszírozási forrását a magas belső megtakarítás adta. A forrásallokációnál a sikeres gazdaságok tiszteletben tartották a piaci jelzéseket, ugyanakkor a kormányzatok sok esetben sikeresen „térítették el” a komparatív előnyöket bizonyos választott iparágak javára. Ezeknek a kiválasztott iparágaknak azonban egyfajta piacképességi teszten kellett előtte átmenniük, amelynek a legfontosabb mércéje a sikeres exporttevékenység volt. Ezekben az országokban a munkaerő relatíve mobil volt, és a stagnáló vagy halódó vállalatokat-iparágakat magukra hagyták a munkanélkülivé válók valamilyen mértékű támogatásával és lehetőség szerint gyors munkához juttatásával. A működő piacok mellett ezek a gazdaságok elhivatott, hiteles és jól működő kormányzatokkal és nem feltétlenül kisméretű állammal<sup>2</sup> rendelkeztek. A sikeres országokban a kormányzatok kitartóan keresték a megfelelő növekedési stratégiát, sokszor kísérletekkel és a sikertelennek bizonyult stratégia elhagyásával, még ha ez belső csoportok érdekeit sértette is. Hihető és hiteles jövőképet vázoltak fel, ami elfogadhatóvá tette az áldozatokat, és törekedtek arra, hogy a növekedés eredményeiből minél többen részesedjenek. Míg azonban ezeket a közös vonásokat könnyű meghatározni, addig nagyon nehéz azt eldönteni, hogy egy adott országban, adott időpontban és körülmények között melyik lehet a helyes növekedési stratégia.

<sup>1</sup> Tizenhárom ilyen országot találtak (Botswana, Brazília, Kína, Hongkong, Indonézia, Japán, Dél-Korea, Malajzia, Málta, Omán, Szingapúr, Tajvan, Thaiföld). Ezeken felül India és Vietnam csatlakozhat a közeljövőben a csoportozhoz.

<sup>2</sup> A jelentés szerint az állam méretével való túlzott foglalkozás eltereli a figyelmet az állam működésének hatékonyságáról, pedig ez utóbbi sokkal fontosabb a gazdasági növekedés szempontjából (*The Growth...*, 2008, 30. o.).

Vagyis az ún. legjobb gyakorlatok (best practices) ugyan adnak valamilyen irányt, azonban nem emelhetők át változatlanul egyik országból, időpontból, környezetből a másikba. Sokszor egy aprónak tűnő változtatás, az adott országban a növekedést akadályozó „legszűkebb” keresztmetszet feloldása bizonyul a legfontosabbnak a gyarapodás beindulása szempontjából. Ebből a rövid ismertetésből is látható, hogy a jelentés szakít az eddig minden (fejlődő vagy utolérő) ország számára előírt liberalizációs-deregulációs-privatizációs-szabad piacos receptekkel. Elismeri, hogy más lehet a jó és eredményes gazdaságpolitikai mix az egyik ország számára és más kombináció lehet sikeres egy másik országban. Azt is elismeri, hogy hasznos lehet a gradualista megközelítés és a kísérletezés. Az eddigi nézetekhez hasonlóan kiemeli a sikeresek közös elemeit, azonban azon belül hangsúlyozza a lehetséges jó megoldások eltéréseit. A hagyományos és eddig többé-kevésbé domináns megközelítésekkel szemben nem ad általános recepteket, egyszerű megoldásokat, mint például hogy „csak hagyjuk, hogy a piac tegye a dolgát, és minden jóra fordul”. Nem hangsúlyozza ugyanakkor túl az intézmények szerepét sem. A jelentés egyik leggyakrabban hivatkozott része a „rossz ötletek jegyzéke” (The Growth..., 2008, 68–69. o.). Ezek közül érdemes néhányat – minden további megjegyzés nélkül – idézni. Hibás, ha

– támogatják az energiaárakat, ha mégis ez történik, az vagy csak nagyon rövid ideig tartson, és a támogatás csak a lakosságnak azt a szűk szeletét érintse, amelyik a legsebezhetőbb ebből a szempontból,

– az oktatás teljesítményét kizárólag a kapcsolódó infrastruktúra vagy az iskolázottsági mutatók növekedésével méri a minőség és a beiskolázási szint helyett,

– a közalkalmazottakat (ideértve a tanárokat is) „alulfizetik” ahhoz képest, amit a piac adna hasonló szakképzettségért, és ennek kombinálása a senioritáson alapuló előléptetésekkel és fizetésemeléssel, ahelyett hogy a megfelelő teljesítménymérést alkalmaznák,

– a valuta jelentős mértékű felülértékelttségét engedik akkor, amikor a gazdaság még nem áll készen a magasabb termelékenységű iparágakra való átállásra.

2009 októberében jelent meg a válság utáni gazdasági növekedési lehetőségekről szóló jelentés (Post-Crisis..., 2009). Az új jelentés hangsúlyozza, hogy a válság nem kérdőjelezte meg a piac és a kapitalizmus létét. A válság a fejlett országok pénzügyi rendszerének krízisét jelenti. Ennyiben az új helyzetben nem módosulnak lényegesen a 2008-as jelentés fő pontjai. Azonban felhívja a figyelmet arra, hogy a kormányzatoknak most már többletfeladatai vannak: fel kell készülniük a lehetséges válságokra, tompítaniuk kell azok belgazdasági hatását. Ennek természetesen növekedési áldozatai is lehetnek. Az anticiklikus költségvetési politika, nagyobb valutatartalékok, az államadósság csökkentése, a hiteles jegybank, a gyorsan és helyesen reagáló monetáris politika, a hazai megtakarítások ösztönzése lehetnek ennek az eszközei, és annak elfogadása, hogy sok negatív gazdasági és pénzügyi fejlemény – beleértve a közvetlen külföldi tőkebefektetések csökkenését, a külső finanszírozás elapadását is – az adott ország teljesítményétől függetlenül jelentkezik, és mindez felkészülést kíván.

Továbbá a kormányzatoknak fel kell készülniük a válság utáni megváltozott helyzetre is, amelyet – legalábbis középtávon – valószínűsíthetően lassúbb világkereskedelmi növekedés, kevesebb elérhető tőke és óvatosabb fejlett országokbeli, elsősorban amerikai fogyasztók jellemeznek majd. Ezek között a körülmények között a gazdasági növekedés üteme a sikeresnek tekintett országokban is alacsonyabb lehet a válság előttinél. Így a kormányzatok újraelosztó funkciói, különösen a legelesettebbek segítésénél, a növekedésből való részesedés egyenlőbb elosztásánál egyre fontosabbak.

A válság arra is felhívta a figyelmet, hogy sokkal több nemzetközi együttműködésre van szükség a kormányzatok részéről. A viszonylag gyorsan meghozott hazai intézkedésekhez képest jóval alacsonyabb volt a kormányzati aktivitás a nemzetközi szinten. Ennek egyik oka, hogy nem állt rendelkezésre a releváns intézményi háttér: a meglévő intézmények nem rendelkeztek megfelelő mennyiségű eszközzel és felhatalmazással. Ebben a tekintetben történt már előrelépés például az IMF-ben, azonban még maradtak nyitott, a hitelességet aláásó kérdések. Más téren is megnyilvánult a nemzetközi koordináció alacsony szintje. A válság kezelését eddig minden ország gyakorlatilag nemzeti szinten végezte. Alig van nyoma a nemzeti fellépések összehangolásának még olyan, erősen integrálódott környezetben is, mint például az Európai Unió, ahol a fiskális stimulus óhatatlanul „átsorog” a gazdasági partner országokba is. A koordinált fellépés egyik előnye lett volna a kölcsönös „átsorogás”, amely minden országnak kedvező lett volna, a másik pedig a protekcionista intézkedések visszaszorulása. (Bár ebben a tekintetben meg kell jegyezni, hogy a jelenlegi válság, a várakozásokkal ellentétben, csak nagyon kis mértékben erősítette a protekcionista tendenciákat.) A további kilábalás is fontossá teszi a nemzetközi kooperációt. A hosszabb távon magas folyómérleg-hiánnyal „működő”, a teljesítményüknél jelentősen többet költő országoknak vissza kell fogniuk fogyasztásukat, ezzel szemben a hosszabb idő óta jelentős többletet felhalmozóknak koordináltan kellene növelniük azt, hogy a világgazdaság valamilyen mértékben közeledjen egy fenntartható egyensúlyi állapothoz. Vagyis nemcsak a közgazdaságtanban, politikai gazdaságtanban, nemzetközi gazdaságtanban, hanem a nemzetközi politikai irodalomban is jelentkezhet a válság hatása – új ötletek, megközelítések, elméletek és magyarázatok alakjában is.

#### Hivatkozások

The Growth... [2008]: The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development. Commission on Growth and Development. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Letölthető: <http://cgd.s3.amazonaws.com/GrowthReportComplete.pdf>

Post-Crisis...[2009]: Post-Crisis Growth in Developing Countries. A Special Report of the Commission on Growth and Development on the implications of the 2008 financial crisis. Commission on Growth and Development. Conference Edition. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Letölthető: <http://www.growthcommission.org/storage/cgdev/documents/gcfinalspecialreportforweb.pdf>

**Simonovits András,**  
az MTA Közgazdaságtudományi Intézetének  
tudományos főmunkatársa

NYUGDÍJREFORM ÉS VÁLSÁG

A jelenlegi nemzetközi gazdasági válság kapcsán újra előtérbe került a nyugdíj-reformok kérdése részben mint ok, részben mint okozat. Hozzászólásomban erre a kettős kapcsolatra összpontosítok, és a tömörség kedvéért két országról beszélek, az Amerikai Egyesült Államokról és Magyarországról.

A jelenlegi nemzetközi válság egyik oka egyes országok túlzott eladósodása volt, s ebben jelentős szerepet játszottak a tb- és magánnyugdíj-rendszerek. Az Egyesült Államokban a tb-rendszer nemcsak hogy egyensúlyban van, hanem jelentős átmeneti többletet halmoz fel. Ott a vállalati és egyéni magánnyugdíj-rendszerek hiányai élezték ki a problémákat. *Kétféle magánnyugdíj-rendszer* létezik az Egyesült Államokban: a *szolgáltatással meghatározott* és a *járulékkal meghatározott* rendszer. Az előbbieket sok évtizeddel ezelőtt jöttek létre, főleg a nagyvállalatoknál. Erősen túlbecsülve lehetőségeiket, túlígérték magukat, és mostanában rogyadoznak a teljesíthetetlen nyugdíjterhek alatt. Az utóbbiakban az okozza a gondot, hogy az 1990-es évek száguldó tőzsdemenetét kivéve olyan alacsony járulékokat fizettek a tagok, hogy a 2001-es, illetve a 2008-as tőzsdei összeomlásnál a nyugdíjvagyonok jelentős része elolvadt, és gyors felépülésükre nincs sok remény. A jelenség helyes megértéséhez hangsúlyozni kell, hogy az érintettek zöme jól kereső egyén, akinek a tb-nyugdíja viszonylag szerény, tehát időskori megélhetését magánnyugdíjától és egyéb tőzsdei befektetéseitől remélhette.

Az amerikai tb-rendszer reformjára a népesség elöregedése miatt lesz szükség. A reformot a fiatalabb Bush-elnök „magyar módra” képzelte el újraválasztásakor: a tb-járulékoknak mintegy 1/3-át kihalászva egyéni számlákat nyitottak volna az önként átlépőknek. Érdekes módon a tb-rendszer progresszivitását igyekeztek volna megőrizni, de az átlépési garancia azt feltételezte, hogy a piaci reálhozamok évi 2 százalék fölött alakulnak. Milyen szerencse, hogy 2004-ben még a kormánypárti képviselők sem merték megszavazni a tervet, féltek választóik haragjától. Mi lett volna az ingatlanbuborékkal, ha még egy nyugdíjbuborék is dagasztotta volna?

Érdekes kérdés az amerikai költségvetési hiány és a tb-kassza többletének kapcsolata. Mint már említettem, az amerikai tb-rendszer évtizedeken keresztül jelentős többletet halmoz (már és még) fel, és a többletből állampapírokat vásárol. Többen felvetik, hogy az egész műveletnek nincs értelme, mert csak elrejtja a tényleges amerikai túlköltekezést. Mások védik a rendszert, hogy a vádak alaptalanok, ez a művelet valódi tartalékokat képez a csecsemőhullám nyugdíjba vonuló korosztályai számára. A vita jelenleg eldöntetlen. Talán a háborús szintre felduzzadó költségvetési hiány újabb lépésekre sarkallja majd a kormányzatot.



Rátérve Magyarországra, itt a domináns nyugdíj a tb-nyugdíj, vele kell elemzésünket kezdeni. Sokan a tb-nyugdíjak elfutását jelölik meg az állam túlzott eladósodásáért és az ebből fakadó sebezhetőségért. Valóban 2001-től a nyugdíjak reálértékének az emelkedése meggyorsult, még az egyébként megalapozatlan reálbér-növekedést is felülmutta. Előtte a járulékkulcsok csökkentek, a tb hiánya szükségképpen nőtt (még akkor is, ha a mindjárt elemzendő magánpénztári költségeket nem vesszük figyelembe). A személyi jövedelemadó effektív kulcsának csökkentése, a mértéktelen lakástámogatás és az elszabaduló állami beruházások nem hagytak teret a nyugdíjhiány ellensúlyozásra, mind a költségvetési hiány, mind a fizetésimérleg-hiány hatalmasra duzzadt.

A tb-nyugdíjak elfutásának egyik leglátványosabb eleme a 13. havi nyugdíj fokozatos bevezetése volt 2003 és 2006 között. A kormány nem foglalkozott azzal, hogy miből fedezi az ebből fakadó többletterhet, az ellenzéknek meg annyira megtetszett az ötlet, hogy 2006-ban a 14. havi nyugdíj bevezetésével kampányolt. A 2008-as válság beköszöntésekor is csak a külföldi hitelezők követelése térítette észre a kormányt: először korlátozták a 13. havi nyugdíjat, majd 2009 nyarán eltörölték. Az ellenzék e „felesleges megszorítás” ellen szavazott, és a mai napig lebegtetni a visszatérést a 13. havi nyugdíjhoz. A válság hatására a kormány a már megállapított nyugdíjak kombinált ár-bér indexálását a szerényebb árindexálásával váltja fel 2010-től (ezzel egyébként az ellenzék is egyetért), s ez hosszabb távon kb. 10 százalékkal csökkentheti a nyugdíjterhet. Sőt, a kormány törvénybe iktatta az éppen befejezett nyugdíjkorhatár emelését is, újabb 10-20 százalékos tehercsökkentést ígérve. Csupán az a kérdés, hogy mi lesz az alacsony nyugdíjakkal rendelkezőkkel.

Szólnunk kell még a (kötelező) magánnyugdíjrendszerről is. Ismert, hogy ezt a rendszert 1998 elején vezette be az akkori kormány, és a járulékoknak kb. ¼-ét lehet/kell ebbe a pillérbe irányítani. A neoliberais eszme hatása alatt a reformerek azt gondolták, hogy ez a reform növeli az egyéni döntések erejét, megerősíti a járulékbefizetési érdekeltséget, elmélyíti a tőkepiacokat, csökkenti a nyugdíjterhet és jó benyomást tesz a külföldi hitelezőknél.

Sajnos a terv nem jött be. Hiába lépett át önként a dolgozók jelentős része az új, „elvileg magasabb rendű” rendszerbe, a dolgozók és a munkáltatók ugyanúgy minimalizálták a járulékbefizetést, mint korábban. A tőkepiacok elmélyítése helyett az állampapírpiac duzzadt fel, és amit addig az állam automatikusan beszedett, azt most pénzügyi közvetítőkön keresztül kellett beszereznie. Külön átok, hogy a decentralizált magánpénztárak olyan magas költségekkel működtek, hogy a jövedő nyugdíjasok zöme kisebb nyugdíjat remélhet a vegyes rendszertől, mint a tiszta tb-től.

A válság hatására a nyugdíjvagyon jelentős része (kb. 25 százalék) időlegesen elúszott. Mostanra már talán megtérültek a veszteségek, de erősen kérdéses a folytatás: mi lesz a hozamokkal, ha a világ leszokik a laza költségvetési és pénzügyi politika doppingszeréről?

A reformerek a reform bevezetésekor is tudták az áttérési költségekről, azaz arról, hogy a magánpénztárakba befizetett járulékok hiányozni fognak a tb-járadékok kifizetésekor. Optimistán azonban azt gondolták, hogy a GDP 1-1,5 százaléka ráugó összeg majd fokozott takarékoszágra készíti a kormányt. Mint ismeretes, ez az elvárás távolról sem teljesült. És amikor a válság során hazánk EU-szabvány szerinti költségvetési hiánya és adósságállománya izgatja a befektetőket, akkor kifejezetten károsnak tartom a látszólagos „többleteket”. Ha nem lett volna nyugdíjreform, akkor a 3,9 százalékos bővös számba 1,5 százaléknyi anticiklus kiadás férne bele, és az államadósság GDP-hez viszonyított értéke is 10 százalékponttal alacsonyabb lehetne.

Összefoglalva a fentiek: a jelenlegi nemzetközi gazdasági válság új erővel mutatott rá a nyugdíjrendszerek feszültségeire. Egyrészt felelőtlen politikusok (kormánypártiak és ellenzékiek) sok országban mérhetetlenül túlgérhetik magukat, amikor a tb-nyugdíjak emeléséről döntenek, vagy ígéretnek. Másrészt a tőzsde hosszú távú szárnyalásáról szóló remények egyre bizonytalanabbakká válnak, tehát a közösségi nyugdíjak magánosítása délibábnak tűnik. A nemzetközi szervezetek joggal hívják fel a figyelmet arra, hogy a fejlett világban folyó népességöregedés olyan többletterheket jelent majd, amelyekhez képest eltörpülnek a jelenlegi válság terhei. Jó lesz vigyázni!

## **Soós Károly Attila,**

**az MTA Közgazdaságtudományi Kutatóintézetének főmunkatársa**

1. *Államadósság.* Tulajdonképpen nem tudjuk, hogy a világ már kifelé megy-e a válságból, de egyre inkább ezt reméljük, tehát azt, hogy az Amerikában már megfigyelhető kilábalás nem törik meg, a visszaesés nem lesz w alakú. Ha így lesz, akkor a legtöbb magasan és közepesen fejlett ország államadóssága a korábinál jelentősen magasabb szintre emelkedik ugyan, de (a gyakran hallható aggályok ellenére) ennek önmagában nem lesznek drámai következményei. A megnövekedett kormányzati deficitek akkor szívtak (szívnak) fel jelentős megtakarításokat, amikor azokra az üzleti világnak nem volt (még napjainkban sincs) különösebb szüksége. És a továbbiakban az államok által fizetendő magasabb kamatterhek ellensúlyozhatók olyan költségvetési reformokkal, amelyek tervezetei mindenfelé virágoznak. A korábbi évszázadok angol tapasztalatai és az elmúlt évtizedek belga, olasz stb. története azt mutatják, hogy a magas szintű államadóssággal együtt lehet élni. Sőt lehet, hogy vannak országok, amelyekben az utóbbi mintegy szükséges, mert csak az, csak a „tovább már nem megy” kényszerűsége tudja kiváltani a felelős költségvetési gazdálkodást.

Ami most már a magyar államkasszát illeti, arról az utóbbi időben sok szépet hallottunk, ami azonban egyáltalán nem jelenti azt, hogy helyzete vigasztalóbb lenne a fent említettek szerint egyre többet siratott, mert adósságukat növelő szomszédos és más országokénál. Államadósságunk 2008 végén a GDP 72,9 százaléka volt, ez 11,4

százalékponttal magasabb, mint az EU-tagországok átlaga és 25,7 százalékponttal rosszabb, mint Lengyelország adata; a többi volt kommunista új Európai Unió-tagország államadóssága Lengyelországnál is jóval alacsonyabb. Tehát kilógunk a sorból, és mások miénknél nagyobb idei deficitjei csak enyhíthetők, de nem szüntethetők meg ezt a helyzetet. Ez még nem is lenne olyan nagy baj, ha lenne okunk azt gondolni, hogy mai, külföldön egyébként méltán dicsért példásan csekély deficitünk könnyen fenntartható lesz. A magas államadósság a fentiek értelmében hathat ebbe az irányban. Aggasztó azonban az, hogy a kormányzat jelentős részben ideiglenes jellegű intézkedésekkel javította az államháztartás egyensúlyát: az állami beruházási kiadások drámai mértékű csökkentése, a közalkalmazottak, köztisztviselők reálbérének megnyírbálása fenntarthatatlan, és akkor még nem szóltunk a kórházak eladósodásáról. Persze a fenyegető katasztrófa elhárításában ezek az intézkedések is segítettek. És a szociális és nyugdíjrendszerben fenntartható átalakítások is történtek. Ez utóbbiak mértéke a Bajnai-kormány számára rendelkezésre álló időhöz és politikai hátszínhez képest soknak vagy nagyon soknak mondható, de a szükségeshez képest kevés. Meglepő lenne, ha a válság fenyegetésének (egyébként azt reméljük, nagyon gyors) elmúlásával nem éledne újra hazánkban a költségvetési túlelosztás.

2. *Eurócsatlakozás.* A túlelosztás fenyegető felélédeése azért is nyugtalanító perspektíva, mert ennek elkerülhetetlen következménye lenne az euróövezethez való csatlakozásunk további halogatása. Természetesen, az euróövezet mint a szupranacionális monetáris politika és az attól elszakított nemzeti gazdaságpolitikák rendszere elvileg is problematikus, és ezen túlmenően is megkérdőjelezhetők a csatlakozás „maastrichti” feltételei. Tehát a csatlakozás rossz lehetőség. Csakhogy a kívül maradás is rossz, és a válság csattanós választ adott azoknak, akik úgy gondolják, hogy mégiscsak a kívül maradás a kisebbik rossz. Nemzeti valutánk megtartása egyik oka volt annak, hogy 2008–2009 fordulóján az államcsőd közelébe kerülünk, és annak is, hogy a kormányzat a gazdaság nehézségeit súlyosbító monetáris és fiskális politikát kényszerült folytatni. A válságot megelőzően pedig – emlékezzünk csak rá! – a forint erős reálfelértékelődését nem tudtuk elkerülni; ez nyilvánvalóan veszélyeztette nemzetközi versenyképességünket. Vannak, akik azt hirdetik, hogy megfelelő gazdaságpolitikával a túlzott leértékelődés Szköllái és a túlzott reálfelértékelődés Kharüdiszei is elkerülhetők. Szerintük nincs másra szükség, mint olyan gazdaságpolitika töretlen folytatására, amelyet ebben az országban – rövid villanásoktól eltekintve – sohasem láttunk. Ha nem kötelező hinni abban, hogy most már mindig ilyen lesz a gazdaságpolitika, és ennek jótékony hatását külföldi eredetű megrázkódtatások sem fogják lerombolni, akkor én inkább az euróövezethez való mielőbbi csatlakozásra szavazok.

3. *Foglalkoztatottság.* A válságból való kilábalás abban a néhány évben, amelyekről azt gondolhatjuk, hogy előrelátjuk őket, nem feltétlenül jelent majd gyors növekedést. Ha a növekedés mégis gyors lesz, akkor sem valószínű, hogy a megnövekedett munkanélküliséget gyorsan felszívja. A világgazdaság szerkezete az elmúlt évti-

zedben jelentős mértékben az amerikai háztartások eladósodásra épülő fogyasztási és fogyasztói beruházási keresletének kielégítésére orientálódott. Ez az orientáció a közeljövőben nem lesz fenntartható, de legalábbis nem lesz alkalmas arra, hogy gyors növekedést tápláljon. Ha a növekedés lassú lesz, akkor azért; ha pedig gyors lesz, akkor a szerkezeti változások elkerülhetetlensége és a munkaerő-állomány képzettség szerinti összetételének ehhez képest lassú változása miatt csak lassan fog csökkenni a magasra szökött munkanélküliség (a válság alatt általában bekövetkezett termelékenységszökkenés fenntarthatatlansága is ebbe az irányban fog hatni). Önmagunk megnyugtatására mondhatjuk azt, hogy a („reális”, azaz az állami beavatkozást nem nélkülöző) kapitalizmus sok ehhez hasonlíthatóan súlyos problémával szembekerült már, és eddig mindegyikre talált valamilyen megoldást. Azonban az adott probléma megoldása valószínűleg csak hosszú távon lehetséges. Tehát a fejlett világban a közeljövőben minden bizonnyal magas lesz a munkanélküliség/inaktivitás. Ennek két veszélyére kell utalni. Egyfelől ezzel mintegy „normálisnak” tűnhet majd a hazánkban már ma is nagyon alacsony foglalkoztatottság, amely pedig gazdaságunknak alighanem a legsúlyosabb, legtöbb figyelmet és kezelést érdemlő problémája. Másfelől, ebben a helyzetben a fejlett világ vélhetően erősen korlátozni fogja a bevándorlást a szegény országokból, aminek súlyos következményei lehetnek, hiszen az érintett országokban a kivándorlás különféle feszültségek feloldásának, levezetésének az eszköze is.

4. *Energia- és élelmiszer-probléma és felelősség a globális gondokért.* Nem a mostani válság által okozott, hanem az által ideiglenesen, de minden bizonnyal tényleg csak ideiglenesen enyhített probléma a világ gyorsan növekvő energia- és élelmiszer-kereslete és az ezt részben csak az árak emelésével követni képes kínálat. Ez sokkal inkább maga után vonhatja az államok gazdasági szerepének tartós növekedését, mint a pénzügyi-gazdasági válság, amely utóbbi talán (ha már valóban folyik a kilábalás a válságból, akkor valószínűleg) csak a pénzügyi közvetítés szabályozásának területén fog komolyabb tartós következményekkel járni.

Az energia drágulása a magyar nemzetgazdaságra nézve súlyos terheket fog jelenteni, és sajnos nincs jele annak, hogy az ilyen kilátás bármiféle stratégiai gondolkodás tárgya lenne. Az élelmiszerfronton persze más a kihívás tartalma, mert itt akár jelentős nettó exportörökké is válhatunk, tehát az emelkedő árak irányzata a hasznunkra fordítható. Természetesen, ez is stratégiai megfontolást igényelne.

Az energia- és élelmiszerárak emelkedése emellett a kivándorlás már említett nehézségeinél is súlyosabb problémákat okozhat a világ sok szegény országában. Ezeknek az országoknak a gondjait mi magyarok általában nagyon kevésbé tekintjük a sajátjainknak. Az örökös magyar balsors számkivetett áldozataiként inkább úgy véljük, hogy az ilyen problémákra csak a gazdag Nyugatnak kell gondolnia, nekünk elég saját bajunk van.

Valójában Magyarország ma már a nyugati világ része, és szegény ország sem vagyunk. Nem vonhatjuk ki magunkat a világ általános problémáitól, ezen belül a

szegény országok gondjaiért való kollektív felelősség viseléséből. Eddig hazánk viselkedését főleg az agrárium területén (az Európai Unió közös agrárpolitikájának kialakításában vállalt szerepünkben) jellemezte szélsőséges felelőtlenység. Az unióban Franciaország mellett mi vagyunk az agrárprotekciónizmus legfőbb szószólói, sőt a Világkereskedelmi Szervezet agrárkereskedelmi megállapodástervezetének tavaly februári megtorpedózásában az elsők és a lehangosabbak voltunk. A megállapodás hiánya a szegény országok mezőgazdaságának okozza a legsúlyosabb károkat. Az EU-agrárpolitika idejének problémáinak vitáiban pedig talán még gyászosabb szerepet játszottunk: mi forszíroztuk a leghatározottabban azt, hogy az unió szubventionált exporttal szabaduljon meg a felhalmozott mezőgazdasági termékfeleslegetől. Tekintet nélkül arra, hogy ez a megoldás a világpiaci árak ideiglenes csökkentésével sok szegény országbeli termelőt tesz tönkre, pusztítva ezzel ezen országok termelő-képességét.

## **Várhegyi Éva,** **a Pénzügykutató Zrt. tudományos tanácsadója, az MTA doktora**

A körkérdésre adott válaszomban – szűkebb szakterületemnek megfelelően – a pénzügyi szektorra helyezem a hangsúlyt. Ez talán azért is megengedhető, mert a jelen válságban nemzetközi szinten mind a költségvetési ráfordítások, mind a gazdasági hatások tekintetében a bankrendszerek állami megsegítése volt a legnagyobb horderejű.

Mínthogy a jelenlegi krízis éppen a pénzügyi szektorban kialakult anomáliák nyomán eszkalálódott, a kormányok érthető módon elsődlegesen az itt felbukkanó problémák kezelésére koncentráltak. Az amerikai subprime válság következtében fellépő, Európára is gyorsan tovaterjedő pénzpiaci krízis már 2007 nyaratól aláásta a bankok iránti a bizalmat, majd 2008 tavaszától a befektetési bankok tőkeáttételének leépítése miatt történt eszközzeladások idéztek elő veszélyes likviditásszűkülést. 2008 őszén az amerikai bankrendszer fontos intézményeinek szolvenciaproblémái, s különösen a Lehman Brothers bedőlése felerősítették a bizalmi válságot, s oly mértékben kiszárították a bankközi piacokat, hogy már a jó kondíciójú pénzintézetek sem jutottak forrásokhoz.

Mindez hitelszűkét idézett elő, és finanszírozási oldalról felgyorsította a reál-gazdaság keresleti okok miatt megindult összehúzódását. Sok országban fennállt a veszélye, hogy a bankok veszteségei és növekvő finanszírozási költségei hitelösszeomláshoz (credit crunch) vezetnek, amikor a megcsappant kockázati étvágy miatt a pénzintézetek drasztikusan visszafogják hitelezésüket, ami gazdasági recessióhoz vezet, és tovább rontja a bankok kockázatvállalási hajlandóságát, vagyis önerősítő folyamat alakul ki. De már a banki mérlegekben végbemenő alkalmazkodási metódusok is felerősítik a kedvezőtlen reál gazdasági hatásokat. Egyrészt a bankok

mérlegeinek szükséges átstrukturálása csökkenti a tőkeáttételt, vagyis az adott tőke mellett kihelyezhető hitelvolument. Másrészt a gazdasági recesszió növeli a hitelezési veszteségeket, felemésztve a banki tőkék jelentős részét, a tőkebevonás korlátai miatt viszont a bankok a hitelezés visszafogásával csökkentik kintlévőségeiket, ami újabb negatív reálgazdasági hatásokat okoz.

A fenti tényeket és összefüggéseket csupán azért idéztem föl, hogy látható legyen: a jelen válságnak nemcsak a kibontakozásában és továbbterjedésében, hanem a reálgazdasági hatások megjelenésében is kulcsfontosságú szerepet játszanak a pénzügyi közvetítő intézmények. Ez teszi érthetővé, hogy – a központi bankok mellett – miért kaptak a kormányok válságkezelő intézkedései között is kiemelt szerepet a bankszektor hitelezőképességét erősítő megoldások, és miért költöttek példa nélkül álló összegeket a fejlett világ kormányai pénzügyi szektoraik megerősítésére.

A BIS összesítése szerint 2008 őszétől a világ 11 legfejlettebb országában 5 billió (ezermilliárd) dollár összegű, az éves GDP csaknem ötödét elérő mentőcsomagokat hoztak létre, amelynek 40 százalékát 2009 első félévében már el is költötték. A legnagyobb arányú, a GDP 54 százalékára rúgó tehervállalás az Egyesült Királyságban volt, amelyből 44 százaléknyi már kifizettek, de a kötelezettségvállalás Hollandiában is elérte a 45 százalékot.<sup>1</sup> Az Európai Bizottság összesítése szerint az EU tagállamai az éves együttes GDP-jük 44 százalékára rúgó kötelezettséget vállaltak bankszektoraik megsegítésére, amiből a tényleges kifizetés tavaly nyárig elérte a GDP 12 százalékát. Magyarországon a GDP 7 százaléka erejéig vállalt kötelezettséget a kormány, de ebből alig történt kifizetés.<sup>2</sup> (Összehasonlításként megemlíthető, hogy a nyolcvanas-kilencvenes években világszerte felbukkanó rendszerszintű bankválságok leküzdésére több év alatt nyújtott állami ráfordítások általában nem haladták meg az egyévi GDP 10-12 százalékát.)

Bár a konkrét támogatási formák igen változatosak, a tartós hatások szempontjából két nagy csoportba sorolhatók. Az európai banktámogatási csomagok a betétbiztosítási rendszer kiterjesztésével, a bankközi források garantálásával és banki tőkeemelésekkel döntően *forrásoldali segítséget* nyújtottak, míg az USA-ban szintén 2008 őszén elfogadott 700 milliárd dolláros programot (TARP) döntően a problémás *banki eszközök állami felvásárlása* jellemezte. 2009 elejétől egyre több európai kormány is bejelentett eszköz kivásárlási programot, mivel ez hatásosabbnak bizonyult a bankközi piac bizalmának felélesztésére, valamint a hitelezőképesség helyreállítására.

A bankmentő csomagok precedens nélküli mérete és világméretű összehangoltsága miatt joggal volt várható, hogy az intézkedések éreztessék hatásukat a gazdasági recesszió visszaszorításában, a növekedés újbóli beindulásában; s ennek jelei már valóban észlelhetők. Ugyanakkor fontos kérdés, hogy az erőteljes költségvetési és

<sup>1</sup> An assessment of financial sector rescue programmes. BIS Papers, No. 48., 2009. július.

<sup>2</sup> Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. European Commission, European Economy, 7/2009.

monetáris politikai beavatkozások mikor és milyen mértékben helyezik újból inflációs nyomás alá a kormányzati és jegybanki politikákat, vagyis mikortól és milyen erővel szárnyalja túl az állami beavatkozások inflációs hatása a recesszió deflációs hatását. Ekkortól ugyanis véget ér az a szokatlan helyzet, amikor a kormányok anticiklikus, gazdaságélénkítő politikája mellett a jegybankok szintén anticiklikus (de legalábbis semleges hatású) politikát folytathatnak, s nem kényszerülnek rá keresletszűkítő, restriktív magatartásra. Amint élénkül a gazdaság, az inflációs nyomás is feltámad (lásd most az olajárakat), és kényszerűen visszaáll a megszokott rend. Ma még bizonytalan a jegybankok „reakcióideje”: az, hogy mikor és milyen lépésekkel reagálnak az újból felbukkanó inflációs nyomásra; márpedig ettől is jelentős mértékben függ a válság elhúzódása és utóélete.

Magyarországon a válság kezelése kevésbé hívott életre a „normális” piacgazdasági megoldásoktól idegen, rendkívüli állami beavatkozásokat, mint a legtöbb fejlett országban. Ennek egyik oka kétségkívül a súlyos egyensúlyi problémákból fakadó kényszer volt, amely egyaránt állított korlátot a költségvetési és a monetáris politika elé. A magyar pénzügyi rendszer kiéleződött problémáinak kezelése és a bankszektor hitelezőképességének helyreállítása érdekében ugyan az MNB is likviditásbővítő eszközöket bocsátott rendelkezésre 2008 októberétől, de ezek hatásosságukban nemcsak a nagyobb szabadságfokkal rendelkező Fed vagy a Bank of England, de még az EKB által alkalmazott, ún. nem szokványos monetáris politikai eszközöktől is elmaradtak.

Az is tény, hogy a hazai pénzügyi szektorban kevésbé is volt szükség olyan direkt, adott esetben tulajdonszerzéssel is járó állami beavatkozásokra, mint sok helyütt máshol, főként az USA-ban és az Egyesült Királyságban. A hosszas vajúdas után elfogadott „bankmentő” csomag – a 2008. évi CIV. törvény a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítéséről – deklarált célja az volt, hogy az IMF-hitelekre építve, szükség esetén garanciavállalással és tőkejuttatással javítsa a magyar bankok stabilitását és hitelezőképességét. Állami tőkeemelésre – a PSZÁF és az MNB elnökének együttes javaslata alapján – a hitelintézet kérelmére csak 2009. március 31-ig kerülhetett sor, viszont a törvényben meghatározott esetekben az állam ezt a hitelintézet egyetértése nélkül, hivatalból is megteheti, és ennek nincs határideje. Mivel a magyar bankrendszer legtöbb tagja külföldi pénzintézeti tulajdonossal rendelkezik, az ő kötelességük megerősíteni leánybankjaikat – ha szükséges, a nyugat-európai banktámogató csomagok igénybevitelével –, amint erre néhány bank esetében már sor került. A törvény tőkejuttatásra vonatkozó rendelkezése ezért gyakorlatilag az OTP és az FHB megsegítését célozhatta meg. Az FHB 2009 márciusában 30 milliárd forint erejéig igénybe vette az állami tőkeemelést, az OTP-nek azonban nem volt rá szüksége, mivel a kelet-európai leányintézmények tőkepótlásához elegendőnek bizonyult saját nyeresége és a Garancia Biztosító (és annak külföldi érdekeltségei) eladásából befolyt bevétel.

Ezen felül az államháztartási törvény 2009. márciusi módosítása alapján az állam a hazai hitelintézetek forrásainak megújítását két további módon is támogathatja: egyrészt közvetlenül nyújthat számukra hitelt, másrészt az MNB által kibocsátott kötvényeket megvásárolhatja és kölcsönadhatja a bankoknak, amelyek annak fejében likviditáshoz juthatnak. A likviditásjavító intézkedésekben részesülő bankok azonban a Magyar Állam számára díjat (garanciadíj, hitelkamat, illetve értékpapír-kölcsönzési díj) fizetnek, és vállalják a hazai vállalati szektor bizonyos szinten való hitelezését.

Összességében tehát elmondható, hogy a magyar állam eddig nem vagy alig hozott olyan intézkedéseket a pénzügyi szektorban, amelyek az állami gondoskodás ideáját túlzottan feléleszthették volna a piaci szereplők körében. Mindazonáltal a nemzetközi szinten életbe léptetett banktámogató kormányzati programok megerősítették a hazai bankokat (és ügyfeleiket) is abban a hitükben, hogy ha nagy baj van, az állam közbelép, és legalábbis a fontosabb pénzügyi intézetek bukását megakadályozza, illetve a bankszektor egészében megvédi a betéteseket. Ez bizonyára felerősíti a moral hazardot, annak a tulajdonosokra és menedzsmentekre gyakorolt negatív hatásával, és nem kedvez a pénzügyi szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfelek felelős, a kockázatokat mérlegelő magatartásának sem.

Meglátásom szerint általánosságban is elmondható, hogy Magyarországon a viszonylag csekély mértékű állami szerepvállalás olyan általános környezetben jött létre, amely anélkül is képes a piacgazdaságtól idegen üzeneteket közvetíteni, hogy az állami gondoskodás közvetlenül érintené a hazai szereplőket. Az országunk számára igazodási pontot jelentő fejlett világban megvalósult példátlan méretű kormányzati beavatkozás nálunk is felélesztette az elvárásokat az állam nagyobb gazdasági szerepe iránt. Sajnálatos módon nem csupán a szabályozói gyengeségek és ellenőrzési fogyatékoságok kiküszöbölésének törekvése erősödött meg, ami a pénzügyi piacok tekintetében valóban érthető és indokolt, hanem az állami tulajdonnal szembeni illúziók is feléledtek, holott erre a pénzügyi szektorban (és sok más ágazatban) semmi valószínű ok nincs. Mint ahogy a vállalatirányítás a 2000-es évek elejétől (lényegében az Enron-botránytól) datálódó súlyos anomáliái sem jelentik az állami tulajdon létjogosultságának igazolását, úgy a pénzügyi piacok súlyos működési zavarai sem indokolják az állam tartós tulajdonosi szerepét.

A visszavonulás mégis nehezebb lesz, mint a korábbi bankválságok idején történt állami beavatkozások esetében: éppen azért, mert – nem kis mértékben a politikusok és a hangadó értelmiség egy részének hatására – a társadalom jelentős része nem a piacsabályozás és vállalatirányítás, hanem általában „a” piac és „a” magántulajdon kudarcaként éli meg a mostani válságot, amelyre a gyógyírt az állam nagyobb gazdasági szerepvállalásában látja. Ez Magyarországon is így van, annak ellenére, hogy nálunk alig volt szükség komolyabb állami beavatkozásra. A mienknél jóval súlyosabb amerikai és nyugat-európai esetek jó ürügyet szolgáltatnak arra, hogy – az ottani kényszermegoldásokat idealizálva – az állami beavatkozások a szokványos



piacproblémák megoldásaként jöhessenek szóba a hazai politikai elit növekvő részénél (lásd a Mol védelmezését, a Malév államosítással történő megmentését, a bankállamosítási ötleteket). A várományos kormánypárt, a Fidesz korábban is sok tekintetben etatista hozzáállását a válság mintegy utólag „igazolta”, így a társadalom számára az eddigieknél is jobban elfogadható (sőt elvárt) lesz az erőteljes állami beavatkozásokra épülő gazdaságpolitika. Úgy látom, hogy egy ilyen politikának ma már a szakmai közvéleményben is a korábbiaknál jóval kisebb ellenállásra kell számítani – addig legalábbis, amíg az „rég-új” rezsimnek a múltból jól ismert hátulütői (a gyenge hatékonyság és versenyképesség, a pazarlás stb.) nyilvánvalóvá nem válnak.

## Szeretjük-e a versenyt? Vélemények a piacgazdaságról Magyarországon

BAKONYI ESZTER

*A cikk arra keresi a választ, hogy hogyan vélekedik a magyar közvélemény a piacgazdaság néhány alapvető vonásáról, intézményeiről és hazai tapasztalatairól két évtizeddel a rendszerváltás után. Az elemzés középpontjában az emberek versennyel kapcsolatos attitűdjei állnak mind fogyasztóként, mind a kínálati oldal nézőpontjából. A Medián idősoros vizsgálatainak köszönhetően a privatizációval, az állam szerepével és a gazdasági sikerrel kapcsolatos vélemények változását is vizsgálni tudtuk. A cikk fontosabb megállapításai közé tartozik, hogy a magyar társadalom a rendszerváltás óta egyre nagyobb mértékben utasítja el a piacgazdaságot, a nagyvállalatok és földek magánosítását, a külföldiek tulajdonlását, valamint a teljesítmények piaci jutalmazását. A piacgazdaság elutasítottsága mellett jelentős a hazai versenyt tisztességtelennek mondók aránya. A versenyt általában azok kedvelik, akik maguk szinte teljesen védett helyzetben vannak vele szemben.\**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: D02.

### Elméleti bevezető

A verseny fogalmáról, mint arra *Fülöp Márta* [2008a] egy 2008-as írásában felhívja a figyelmet, nemcsak az idő előrehaladtával és az elméleti, illetve empirikus kutatások szaporodásával, hanem a politikai rendszerek változásával is egymástól igen eltérő koncepciókat alkottak a társadalomtudósok. A második világháborút követően – elsősorban *Morton Deutsch* kutatásai nyomán – a versenyt az együttműkö-

\* Szeretnék köszönetet mondani *Hann Endrének* és a Medián munkatársainak, amiért az elmúlt két évtized versennyel kapcsolatos empirikus adatait a rendelkezésemre bocsátották, valamint *Laki Mihálynak* és *Lengyel Györgynek* a szöveg javításához nyújtott értékes megjegyzéseiért és javaslatiért. Végül értékes segítséget nyújtottak a szöveg koherensebb és feszesebbé tételében a Külgazdaság szerkesztőségének munkatársai, mindenekelőtt az anonim lektor.

*Bakonyi Eszter*, a Medián Közvélemény- és Piacutató Intézet kutatásvezetője.  
E-mail cím: bakonyi@median.hu

déssel szemben, a bináris oppozíció másik végleteként határozták meg. Az együttműködő csoportokban egalitáriánus szemléletet találtak, a tagok között bizalmi viszony alakult ki a közös cél elérése érdekében, ami persze nem meglepő akkor, ha olyan a kísérleti szituáció, hogy a dolognak nincs igazán tétje. A versenyt viszont *Deutsch* alapkísérletében 1949-ben úgy oldották meg, hogy zéró összegű játszmat teremtettek a résztvevők számára, akik így érthető módon nem az összefogásra és az esetleg gyengébbek segítésére, hanem az önálló haszonszerzésre törekedtek, ami a szituációból következően csak mások rovására érhető el. Az együttműködést a kutatások során később is erkölcsileg magasabb rendűnek tartották, míg a versenyt erkölcstelenebbnek, és a két fogalom szükségszerűen kizárta egymást. *Ferge Zsuzsa* [2009] egy közelmúltbeli írásában ugyancsak alapvetően bináris oppozícióban, a kooperációval, illetve a társadalmi szolidaritással szemben határozza meg a verseny fogalmát. A piaci versenyről pedig azt állapítja meg, hogy az „nyilvánvalóan kiszorító verseny”, amely fogalom meghatározása szerint „dezintegrál”, és „a korlátlan verseny magát a piacot is tönkreteszi”.

A paradigmaváltás fokozatosan következett be a tudományban, kezdetben még csak a két fogalom együttes megjelenéséről, keveredéséről írtak, majd hamarosan megjelentek a jóval árnyaltabb, a fogalmi gazdagság miatt már-már empirikusan is nehezen tesztelhető konceptualizációk. *Fülöp* [2008a, 125. o.] elemzése szerint „a versengés negatív megítélése akkor kezdett árnyaltabbá válni, amikor megszűnt a hidegháború, a szocialista világrendszer lényegében összeomlott, és a szocialista blokkba tartozó országok saját fejlődésük útját a versengő piacgazdaságban és a politikai erők versengésén alapuló demokratikus politikai rendszerben látták”. Az újabb kísérletek és felmérések azt mutatták, hogy a versengésben lévő csoport sokszor nemhogy nem rosszabbul, de jobban működik. Kizárja ugyanis a társas lazsálást, és produktívabb lehet a verseny közbeni együttműködés, hiszen nem magától értetődő, mint az együttműködő csoportban, hanem meg kell dolgozni érte, és a cél érdekében kell jó színvonalon működtetni. Ehhez persze arra van szükség, hogy az emberek képesek legyenek felmérni az egyes stratégiák, például az egymással összefogó vagy egymás ellen dolgozó stratégia közötti különbségeket, és képesek legyenek választani közöttük. Az a cél, amiért versenyezni kell és nem elég „csak” együttműködni másokkal, értékesebbé válhat és nagyobb motivációs ereje lehet. Ugyanakkor a gyengébben teljesítők közhangulatára és ezáltal mentális és fizikai egészségére, munkabírására romboló hatásuk is lehet a versenyben jobban szereplőkkel való összehasonlítgatásoknak. Azaz társadalmi szinten pozitív és negatív tendenciák elindítására vagy megerősítésére is képes lehet a verseny egy közösségen belül.

Az újabb, tehát a kilencvenes években vagy az után született tanulmányok a verseny különböző típusainak leírásával is tovább árnyalták ezt a fogalmat. *Sommer* [1995] például megkülönbözteti a *spontán versengést*, amikor íratlan szabályok szerint, jutalmazási rendszer nélkül, látens módon folyik a másokkal való összehasonlítás által a verseny, és sokszor a másoknál látott sikeres cselekvési sémák ellesésére

irányul. Elválasztja ezt a fogalmat a *strukturált vagy formális versengéstől*, ahol a szabályok és a jutalmazási rendszer rögzített és ismert, az egyének közti verseny kívülről származik, a struktúrából adódik számukra. Egy másik tipológia szerint, amit *Ryckman* [1990, 1996] és munkatársai dolgoztak ki, létezik az önfelződésre koncentráló személyiség, aki nem a cél elérésében, hanem magában a versenyben leli örömét, ezáltal nem is a másik kárára igyekszik győzni. Ezzel állítják szembe a hiperversengő személyiséget, aki mindenáron nyerni akar, konfliktusosak a kapcsolatai, hatalmi relációban érzi jól magát és nem alkalmas az együttműködésre. *Nagy József* [1998] már négyféle típust különít el a szabályozottság, az esélyesség és az arányos kockázat különböző mértékű érvényesülése alapján. Az *antiszociális típus* versengésére az jellemző, hogy minden megengedett számára, és a cél szentesíti az eszközt. Az *aszociális*, amelyet *Nagy* az előzővel együtt negatív *stratégiának* tart, arra utal, hogy a szabályozottság elvének megfelelően a felek tudatában vannak a szabályoknak, és közösségi nyomás hatására be is tartják azokat a verseny során. A *lojális versengési típusnál* már az esélyesség és az arányossági kockázat együttesen érvényesül, itt a versengés csak az esélyesek között jön létre. Végül a *proszociális típusnál*, amit *Nagy* az előbbivel együtt pozitívnak tart, a versengés során az egyének a szabályozottságot követik, de úgy, hogy külső kontroll nélkül is betartják a szabályokat és az esélytelenebb ellenfelet közben hozzásegítik az esélyesség váláshoz (*Fülöp*, 2008a, 132–134. o.).

*Fülöp* fogalom meghatározása valószínűleg a legárnyaltabb és legkidolgozottabb a versenytipológiák közül, ugyanakkor a sokféle szempont együttes működtetésére, a tipológia részletességére való tekintettel elég kétségesnek látszik egy felmérés során az empirikus kutatás és a típusok operacionalizálása. Elméletében mindenestre különválasztja a konstruktív és a destruktív verseny folyamatát, méghozzá oly módon, hogy ehhez „az erőforrások szűkös/tágas voltát, a versengés intenzitását (a tét nagysága, a versengés gyakorisága), a versengés moralitását (szabálytartás), a versengés értékelési kritériumait (átlátható vagy sem), időperspektíváját (hosszú vagy rövid távú folyamatként fogják fel a versengő felek), a versengés irányultságát (önmagára irányul-e vagy a riválisra) és a versengő felek közötti kapcsolatot (baráti, ellenséges, instrumentális) tekintette meghatározónak” (*Fülöp*, 2008a, 134. o.). Ez utóbbi szempont témánk szempontjából is különösen érdekes, bár közvetlenül erre irányuló kérdés nem szerepelt a most tárgyalandó felmérésben. A verseny tehát lehet konstruktív társas folyamat, ha a felek betartják saját közösségük, valamint a fair play szabályait, jó kapcsolat van köztük és felismerik, hogy egymás kompetenciáját nem csökkentik, hanem erősítik. A felek közötti viszonyra hívja fel a figyelmet *Tassi* és *Schneider* [1997] modellje is a feladat- és a partnerorientált versengés elkülönítésével, amelyben előbbi a harmonikus, utóbbi a konfliktusos viszonyra utal. Visszatérve *Fülöp* elméletéhez, a felek közötti viszony alapján *háromféle típust* különít el. A *baráti-konstruktív kapcsolat* lényege, hogy az egymással jó, közeli kapcsolatban lévő feleknek azonos az érdeklődésük és céljaik, ezért segítik egymást.

Az *ellenséges-destruktív kapcsolatban* a felek akadálynak tekintik a másik létét, és a legtöbb energiát a másikkal szembeni ellenlépésekre, mielőbbi kiiktatására fordítják. A harmadik, az *instrumentalista-konstruktív* viszonyban a cél a legfontosabb, a társak csak eszköz jellegűek, annyi szerepük van csupán, hogy az illetőt motiválják, ne hagyják lankadni (*Fülöp, 2008a, 134–135. o.*).

A versennyel foglalkozó szakirodalomnak, mint ebből a nagyon rövid és vázlatos áttekintésből is látható, jelentős része erősen normatív szemléletű. Kevésbé normatív, de a leírás pontosságában és az ok-okozati viszony irányában ugyancsak kritizálható a strukturalista elmélet, amely szerint a struktúra határozza meg a viselkedést és a magatartásmintákat. A magyarországi rendszerváltás során e megközelítés támogatói szerint a versenyellenes államszocialista struktúrák fennmaradásának, továbbélésének köszönhetőek a fennmaradó, esetleg felerősödő versenyellenes magatartásformák és közhangulat (*Voszka, 2003, 16. o.*). A verseny hazai kialakulásának, működési módjának leírását nehezíti az is, hogy a torzító struktúrák mellett létrejöttek az alapvető piaci intézmények és mechanizmusok is, ötvöződött a régi és az új struktúra, miközben fokozatosan, lassan és sokszor ellentmondásosan, de változásban volt mindkettő. Ezért ezt a versenytípust, illetve kialakulásának folyamatát *Voszka Éva* rendszerváltó versenyteremtésnek nevezi. Ennek fontos jellemzője más versenytípusokhoz, kialakulási módokhoz képest, hogy „a gazdaság egészében történelmi léptékekkel mérve egyszerre – közelebről nézve: célszerűen megszabott sorrendben – kell létrehozni a verseny minden elemét. Az új keretek kiépítésében megkerülhetetlen állam (a törvényhozás és a végrehajtó hatalom) maga is éppen formálódó-forrongó intézményrendszer, amelynek egyik legfontosabb feladata saját szerepének gyökeres felülvizsgálata, sok területen a visszahúzóadás” (*Voszka, 2003, 13. o.*). Ugyanakkor a szerző arra is rámutat, hogy az Európai Unióban sem magától értetődő a verseny erősödése és a torzító szabályok vagy struktúrák lebontása (*Voszka, 2003, 236. o.*).

A rendszerváltó versenyteremtés folyamata a verseny egy sajátos típusa, és szintén az újfajta, pozitív versenyfogalomból indul ki. Sajátosságai közé tartozik, hogy erősen kötődik az államhoz, azaz a versenyteremtésben fontos szerepet tulajdonít az állam aktív részvételének. Másrészt a hagyományos versenyteremtéssel és versenyfogalommal szemben a gazdasági hatékonyság mellett egyes társadalmi csoportok helyzetének javítását, valamint a politikai-hatalmi struktúra módosítását is célul tűzi ki. Ez utóbbiakra lehet példa az új és/vagy kisebb vállalkozások segítése vagy a hagyományos nagyvállalatok politikai és gazdasági befolyásának csökkentése (*Voszka, 2003, 15. o.*). Ugyanakkor azt is hozzá kell ehhez tenni, hogy az átalakuló gazdaságok és társadalmak több olyan jellegzetességet, jellemzőt is hordoznak magukban, amelyek felerősítik a tévedések és kedvezőtlen gazdasági változások lehetőségét. Ilyen kedvezőtlen feltétel többek között az új intézményrendszer gyengesége, kialakulatlansága, az állami tisztviselők és az apparátus tapasztalatlansága, az átfogó bizonytalanság atmoszférája a gazdasági életben, a változások gyorsasága, valamint a megbízható piaci információk kezdeti hiánya (*Voszka, 2003, 20. o.*).

A hazai versenyteremtésnek ezért is volt az egyik legfontosabb vonása a gazdasági működőképesség megteremtése, fenntartása és az egyensúly javítása. Az ilyen irányú állami szabályozások csírái már a hatvanas években megjelentek, igazán azonban a nyolcvanas években erősödtek fel. A rendszerváltó versenyteremtésben így lehetőség volt egy nyugodt fokozatosságra a piaci struktúrák kialakítása terén (Voszka, 2003, 44. o.). Az államszocialista időkben indult vállalkozás piaci szemléletének azonban akadnak komoly kritikussai is. Ónody Tamás szerint például a gmk-zás sokkal inkább magán viselte az államszocializmus, mint a piacgazdaság jegyeit. Az állam a legitimitás elnyerése érdekében igyekezett elősegíteni az anyagi gyarapodást, cserébe szemet hunyt a rendszert kijátszó ügyeskedés felett. A korábbi struktúra megszűnésével azonban az általa kialakított magatartás nem változott: „a szocializmus eltűnt, az ügyeskedés mint stratégia maradt” (Ónody, 2008). A rendszerváltó verseny egy másik kritikus a Ferge Zsuzsa [2009], aki vizsgálatai alapján arra hívja fel a figyelmet, hogy a rendszerváltást követő évtizedben a kapitalizmus és a verseny felerősítette a társadalmi kirekesztést és az országon belüli társadalmi-területi egyenlőtlenségeket.

A gazdasági szerkezetváltás a rendszerváltás után is jelentős mértékben a politikai céloknak rendelődött alá. Voszka [2003, 118. o.] elemzése szerint a rendszer-változás első évtizedében a politikai megfontolások általában felülírták a gazdasági racionalitás érveit: „a fő kormányzati cél nem a verseny strukturális alapjainak javítása, hanem közvetlen hatalmi érdekek érvényesítése volt”. Ennek egyik eszköze a redisztribúció, amely elvileg versenyellenes, a versenyt torzító tevékenység, ám egy átalakuló, bizonytalan környezetben a bizalom megalapozását és a hatékonyság megteremtését is segítheti. Egy stabil, jól működő piacgazdaságban az újraelosztás alapvetően hátráltatja a versenyt, ám a működési keretek kialakítása és megszilárdítása idején, és valószínűleg később is, a versenyképesség megalapozója is lehet (Voszka, 2003, 36–37. o.). A versenyről való elméletalkotásnak tehát érdemes mindig szem előtt tartania a fogalom időhöz és helyhez, azaz kultúrához kötöttségét.

A kutatás módszertani háttérének bemutatását követő fejezetekben részletesen megvizsgáljuk, hogy két évtizeddel a rendszerváltás után hogyan vélekednek az emberek a rendszerváltó versenyteremtés sikeréről, mennyire határozza meg gondolkodásmódjukat a létező struktúra, hogyan változott a versenyről és a piacgazdaság más jellemzőiről kialakult kép e két évtized során, illetve milyen versengési magatartással jellemezhetők fogyasztóként és a verseny kínálati oldalának szereplőjeként.

## Módszertani bevezető

A Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet felmérést végzett a verseny fogalmának általános és hazai megítéléséről, valamint a gazdaság működése és a piacgazdaság iránti attitűdökről. Az adatfelvételre 2008. május 9-e és 13-a között került

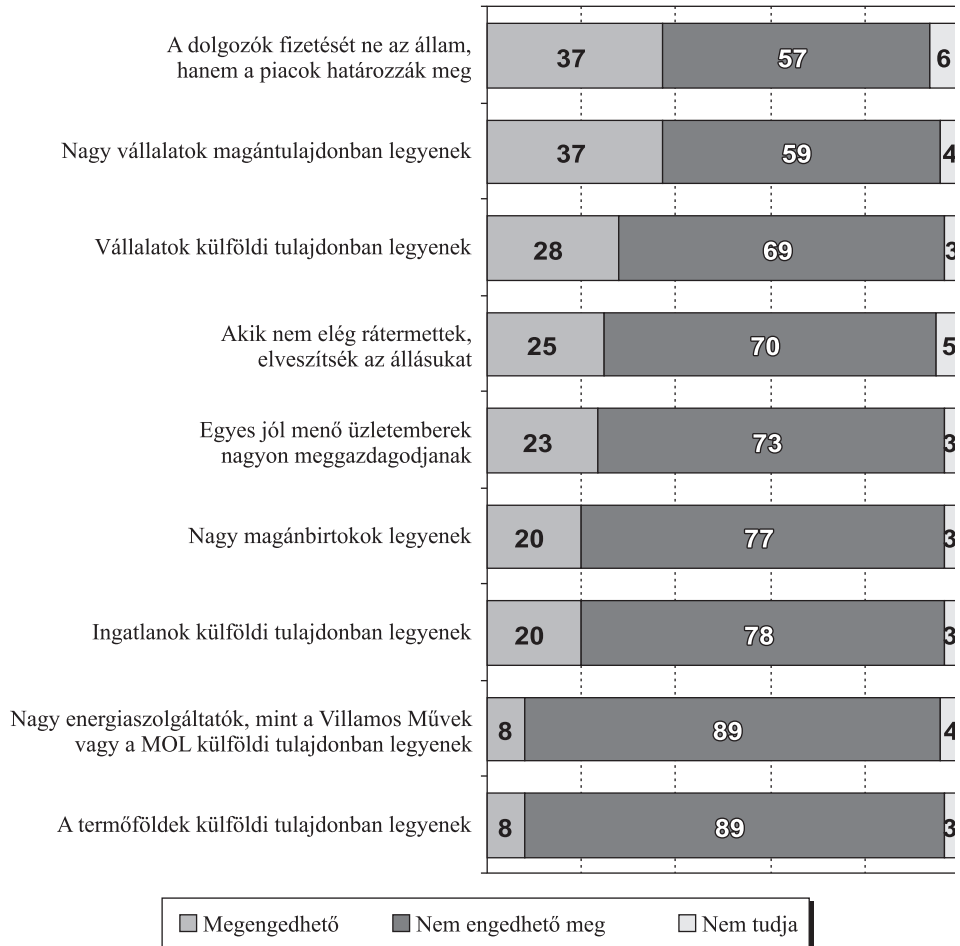
sor az ország felnőtt népességét reprezentáló 1200 fő személyes megkérdezésével, strukturált kérdőívvel. A minta kisebb torzulásait a kutatók a KSH adatait felhasználva matematikai eljárással, úgynevezett súlyozással korrigálták, és így a minta jól tükrözi a szavazókorú lakosság településtípus, nem, életkor és iskolai végzettség szerinti összetételét. A közölt adatok hibahatára az adott kérdésre válaszolók számától függően  $\pm 2$ –5 százalék. Az elemzés során felhasználtuk a Medián korábbi, 1991-es, 1995-ös, 2005-ös és 2007-es hasonló témájú felméréseinek eredményeit, amelyek ugyanilyen módszertani eljárással készültek. Azoknál a kérdéseknél, ahol érdekes és statisztikai értelemben releváns volt, társadalmi, gazdasági és politikai háttérváltozókkal is összevetettük az eredményeket, de csak a statisztikai értelemben is szignifikáns különbségeket ábrázoltuk. A minta társadalmi-gazdasági jellemzőinek részletesebb összefoglalását a Függelék tartalmazza.

### Vélemények az „ideális” gazdasági rendszerről

A felmérés során egy előzetesen összeállított listából a megkérdezettek többsége az összes, a működő piacgazdaságra és a kapitalista rendszerre jellemző vonást károsnak tartotta. A legnagyobb elutasítást a nagy energiaszolgáltatók, például az MVM és a MOL, valamint a termőföldek külföldi tulajdonba kerülése váltotta ki: ezek a mi gazdasági rendszerünkben a válaszadók kilenczede szerint nem engedhetők meg. Még a legnagyobb elfogadottságot azok a javaslatok kapták (a többség ugyan szintén elutasította őket), amelyek szerint a dolgozók fizetését ne az állam, hanem a piaci viszonyok határozzák meg, illetve hogy a nagyvállalatok magántulajdonban legyenek – mindkettőt majdnem négytizednyien tartották elfogadhatónak. Tízből csak hárman mondták megengedhetőnek, hogy vállalatok külföldi tulajdonban legyenek. Ennél is kisebb volt a támogatottsága annak, hogy akik nem elég rátermettek, elveszítsék az állásukat, valamint hogy egyes jól menő üzletemberek nagyon meggazdagodjanak: mindez csak minden negyedik ember számára elfogadható jelenség. Végül minden ötödik válaszadó értett egyet azzal, hogy nagy magánbirtokok legyenek Magyarországon, és hogy külföldiek ingatlant birtokolhassanak. (Lásd az *1. ábrát*.)

A rendszerváltás óta sokat változtak a privatizációval kapcsolatos attitűdök. Ennek értékeléséhez azonban érdemes szem előtt tartani a magyarországi privatizáció néhány alapvető sajátosságát is. A rendszerváltó gazdaságokkal foglalkozó szakirodalom ugyanis megkülönbözteti a privatizáció két típusát: a *rendszerváltó* és a *rendszererősítő privatizációt*. Ezek mind funkciójukban, mind külső, strukturális feltételeikben különböznek egymástól. Az utóbbi az intézményrendszer meglétére, megszilárdultságára utal, valamint arra, hogy a tulajdonosváltás csak a társadalom gazdasági alrendszerét, vagy hatalmi viszonyait is alapvetően érinti-e. A *rendszerváltó privatizáció* ugyanis sajátos kelet-közép-európai forma, tehát a közvélemény

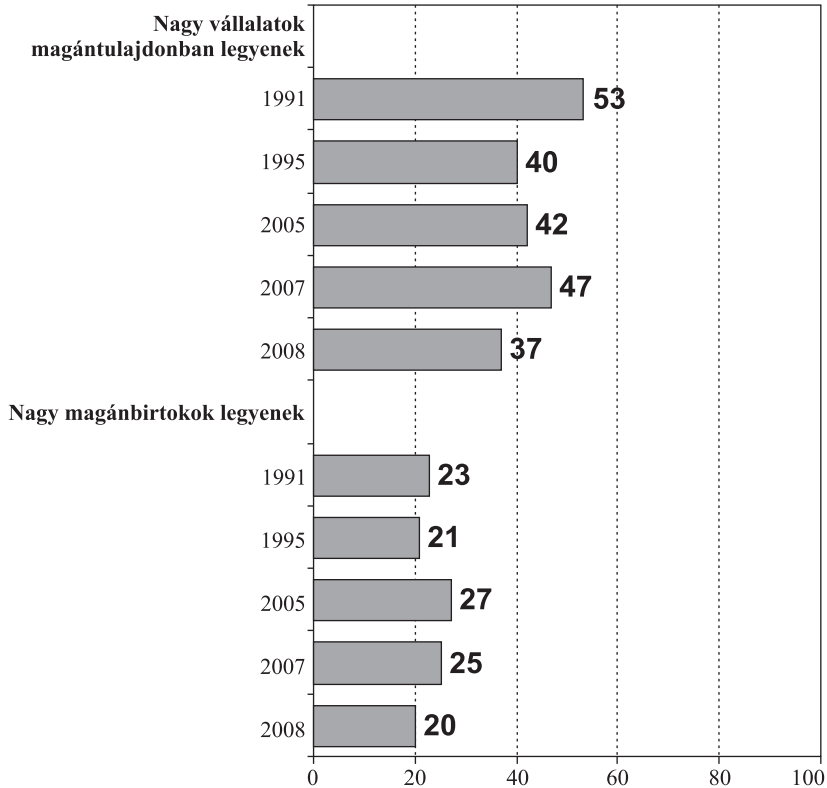
**Vélemények arról, hogy a mi gazdasági rendszerünkben  
megengedhetők vagy nem engedhetők meg a következők**  
(Százalék)



privatizációról alkotott véleményét nem érdemes a nyugati típusú vagy ideáltipikus privatizációfogalommal összevetni. A rendszerváltó privatizáció során ugyanis a magánosítás nem a gazdaság szűk rétegét érintette csak, hanem szinte az egész szektort befolyásolta, és a vagyoni mellett teljes hatalmi átrendeződéssel is járt. A másik fontos jellemzője, hogy a rendszererősítő privatizációval szemben nem tudták már meglévő, stabilan működő piaci intézmények támogatni a folyamatot, mert ezek vagy hiányoztak, vagy még gyengék voltak. *Voszka* [2003, 23–24. o.] megfogalmazásával: a rendszerváltó privatizáció esetében „tehát nem egyszerű tulajdonosváltás-



**A privatizációval kapcsolatos attitűdök változása a rendszerváltás óta**  
(Azok aránya, akik szerint megengedhető a magánosítás, százalékban)

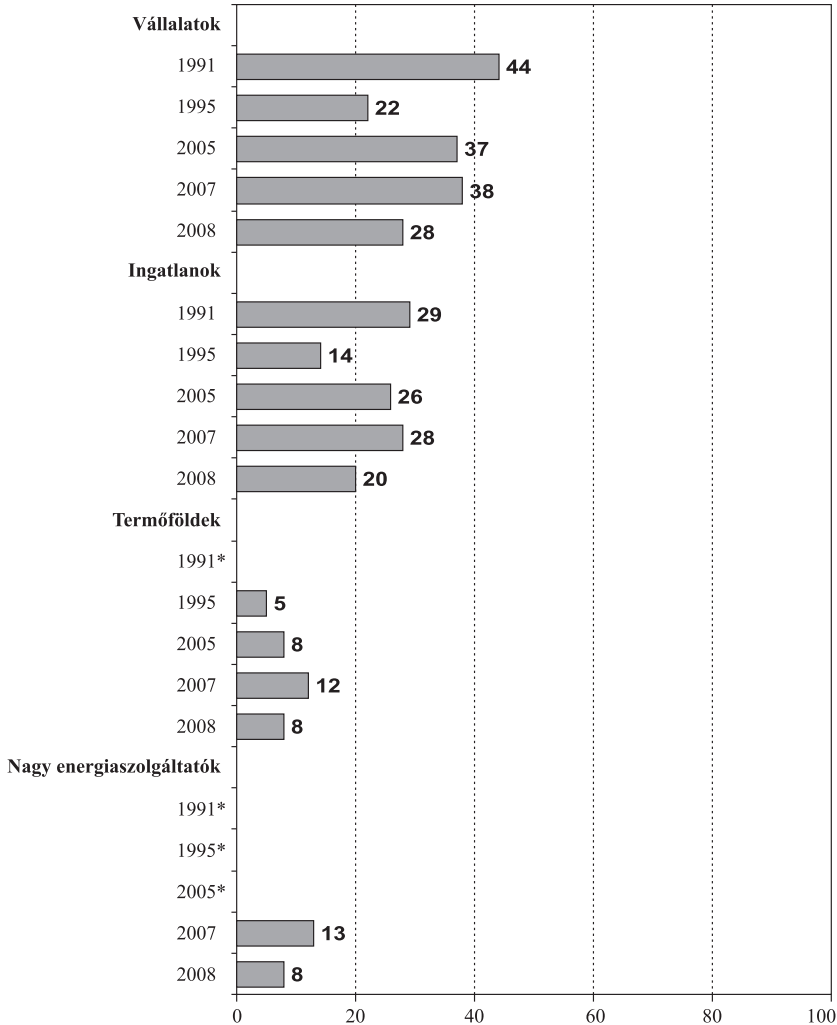


ról van szó, hanem az egész koordinációs mechanizmus, az összes szabályozási elem (szinte) egyidejű változásáról”.

Igazán erős társadalmi támogatottságot a magánosítás ugyan sosem élvezett Magyarországon, 1991-ben még a megkérdezetteknek egy hajszállal több mint fele úgy gondolta, hogy megengedhető, hogy nagy vállalatok magántulajdonba kerüljenek (*Hann–Laki, 1992, 93–108. o.*). A Bokros-csomag idejére már négytizedre mérséklődött ez az arány, majd 2007 őszére ismét megközelítette az 50 százalékot. Végül 2008 tavaszán az eddig mért legalacsonyabb szintre, 37 százalékra csökkent a vállalatok magánkézbe adását elfogadhatónak tartók köre.

Ennél is kisebb minden felmérésnél a nagy földbirtokok magántulajdonba kerülésének támogatottsága. Már az első, 1991-es adatfelvételnél a nagyvállalatokhoz képest kevesebb mint feleannyian támogatták a nagy magánbirtokok létrejöttét: mindössze a válaszadók egynegyede. Ez az arány a rendszerváltás után másfél év-

**A külföldi tulajdonnal kapcsolatos attitűdök változása a rendszerváltás óta**  
(Azok aránya, akik szerint megengedhető, százalékban)



tizeddel 23-ról 27 százalékra változott, ami statisztikai értelemben elhanyagolható növekedés. Ehhez képest viszont jelentősen csökkent a nagy magánbirtokok létét elfogadhatónak tartók aránya 2008-ra: csupán minden ötödik ember vélekedett így.

Ezeket a változásokat azzal is megindokolhatjuk, hogy az idők folyamán felerősödött a közvéleményben a magánbefektetőktől való félelem, mert fogyasztóként sokan attól tartanak, hogy a profitmaximalizálás érdekében tevékenykedő magánbe-

fektető szükségszerűen hasznot húz az ügyfeleiből, és megkárosítja őket. Másrészt, ahogy Ónody [2008] megfogalmazza, a legtöbb ember maga sem tartja be a szabályokat: „az építési engedélyektől a közúti előírásokon át az adózásig”, ezért a másiktól is azt feltételezi, hogy szintén ki fogja játszani az előírásokat. (Lásd a 2. ábrát.)

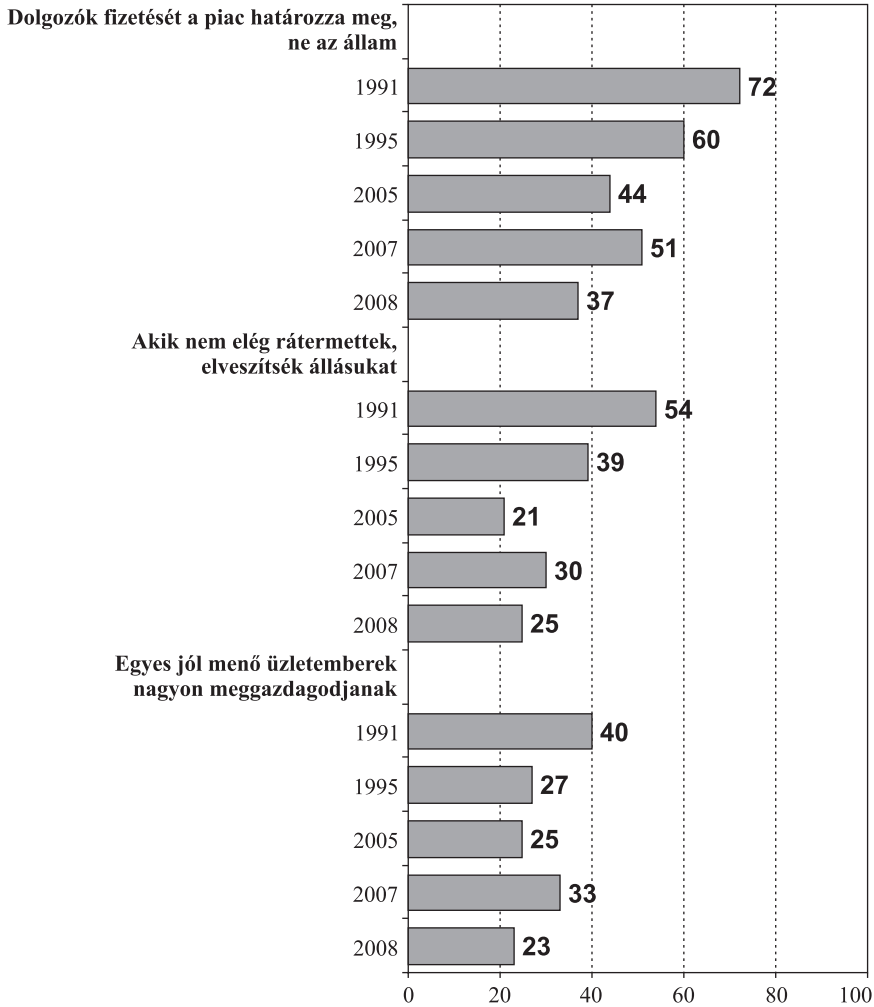
A külföldi tulajdon elfogadottsága szintén a földbirtokok esetében volt mindig a legalacsonyabb, bár 1995 és 2007 között jelentősen, 5-ről 12 százalékra emelkedett, 2008-ban ismét 10 százalék alatt maradt a külföldiek földtulajdonlását elfogadók csoportja. A vállalatok és az ingatlanok esetében már engedékenyebb volt a közvélemény, 1991-ben még az előbbi 44, az utóbbit 29 százalék tartotta elfogadhatónak. Négy évvel később az elfogadók aránya a felére esett vissza, majd mind a vállalatok, mind az ingatlanok esetében a '91-es szinthez közelített a külföldi tulajdonlást támogatók köre. Az elmúlt évben viszont a termőföldhöz és a nagy energiaszolgáltatókhoz hasonlóan a vállalatok és az ingatlanok esetében is jelentősen csökkent a külföldi tulajdonost elfogadók csoportja.

A magánosítással szemben a külföldi tulajdonnal kapcsolatban jóval nagyobb mértékben változtak a vélemények a rendszerváltás utáni majdnem két évtizedben. Az attitűdök változásának trendjei azonban nagyon hasonlóak voltak a privatizációval és a külföldi tulajdonnal kapcsolatban. (Lásd a 3. ábrát.)

Az előzőektől eltérően alakultak a piacon való sikerességgel, illetve jutalmazással kapcsolatos attitűdök. Azzal az állítással például, hogy a dolgozók fizetését ne az állam, hanem a piac határozza meg, a rendszerváltáskor még tíz megkérdezettből heten egyetértettek, és még a Bokros-csomag idején is tizből hatan. Ehhez hasonlóan azzal a véleménnyel, hogy a nem eléggé rátermettek elveszíthessék az állásukat, 1991-ben valamivel több mint a válaszadók fele, de még 1995-ben is negyztizednyien egyetértettek. Mindkét állítás esetében az elfogadottság szempontjából a 2005-ös felmérés volt a mélypont. Ugyanez volt a helyzet a gazdasági siker megítélésében, bár ott már 1995-re jelentősen visszaesett a támogatók aránya.

Ónody Tamás a piaci szemlélettel és a piaci sikerrel kapcsolatos gyanakvásnak három, az államszocialista időkből eredő okát különbözteti meg. Az első a haszon eltérő nagysága, azaz a nagyobb vagyont szerzők iránti irigység: „a »zöldeséges merci« és a hétvégi telekre felhúzott tűzépbarokk nyaraló még belefért a kispolgári világba, a bankok és a vállalatok gazdagsága már nem” (Ónody, 2008). A második ok, hogy a zimmer frei-ezőkre vagy a fusizó szerelőkre úgy tekintettek az emberek, mint akik nem azonosulnak a piaci szemlélettel, csak kényszerből teszik, mert ebben a rendszerben így lehet fennmaradni és megélni. Akik viszont nem kényszerből vállalkoznak, azok gyanúsak, idegenek és ellenségesek. A harmadik okot Ónody antikapitalista érzületnek nevezi, amikor valaki megkülönbözteti a termelőmunkát a nem termelő munkától, mely utóbbi nem értéket teremt, nem igazi munka, csak jogászkodás és pénzügyi ügyeskedés vagy spekuláció, mint amit az ügyvédek vagy a bankok, biztosítók végeznek (Ónody, 2008). Ugyanezt a gondolatot bontja ki Fülöp Márta is egy kicsit másképp, amikor arra hivatkozik, hogy a saját csekély önbizalom

**A piacon való sikeresség, jutalmazás iránti  
attitűdök változása a rendszerváltás óta**  
(Azok aránya, akik szerint megengedhető, százalékban)



és önbecsülés akadályozza meg az emberek egy jelentős részét abban, hogy pozitívan vélekedjen másoknak a versenyben elért sikeréről. A saját hibák és kudarc feldolgozása, illetve megmagyarázása ugyanis sokkal könnyebb, ha a másikat, aki viszont sikeres volt, tisztességtelennek, gyanúsak, csalónak állítjuk be. Ez azzal az előnnyel is jár, hogy a másik győzelmét és ezáltal saját kudarcát relativizálni, kisebbiteni lehet. *Fülöp [2008b]* megfogalmazása szerint: „a magyar társadalom devalválja a győzelmet. Ha valakinek pénze van, az is devalválta pozíció. Nem szeretjük a gazda-

gokat.” Mindezekén túl, valószínűleg a „sikervakság” (Csepeli–Örkény–Székelyi–Barna, 2004, 5–21. o.) jelensége és az államszocialista rendszer egalitáriánus hagyományainak továbbélése is szerepet játszhatott abban, hogy a jól menő üzletemberek meggazdagodását kezdettől fogva kisebb arányban támogatta a társadalom, mint a dolgozók államtól független, piaci alapú jövedelmét vagy a nem elég rátermettek állásvesztését. Mindhárom véleményt kicsit többen támogatták 2007 őszén, mint a 2005-ös mélypont idején, majd kevesebb mint egy év alatt mindhárom esetben jelentősen visszaesett az egyetértők aránya. (Lásd a 4. ábrát.)

Ha a kérdőívben szereplő állításokkal való egyetértés és egyet nem értés alapján többváltozós statisztikai eljárással, úgynevezett szeparált főkomponens-elemzéssel létrehozuk ezt a három dimenziót a privatizáció, a külföldi tulajdon és a piaci siker jutalmazása alapján, akkor össze lehet hasonlítani a különböző társadalmi csoportok attitűdjeit egymással. Látható például, hogy az iskolázottsággal nem nő fokozatosan az egyes piacgazdasági jellemzők támogatottsága: az érettségivel nem rendelkezők, azaz a népesség fele lényegében egységesen elutasító mind a három dimenzióban. A leginkább a diplomások elfogadók, különösen a piaci siker jutalmazását illetően, ám ez nem meglepő annak tudatában, hogy a magasabb iskolai végzettség általában kedvezőbb munkaerő-piaci helyzetet, életszínvonalat eredményez.

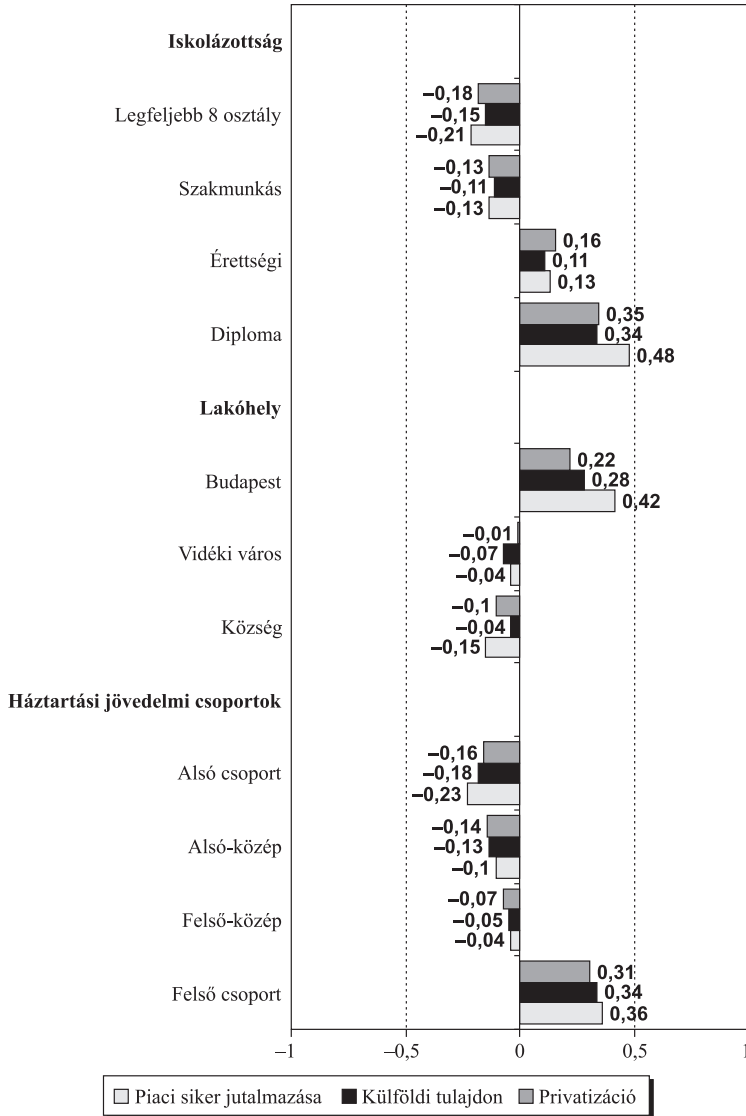
A válaszadók lakóhelyi státusa szerint a legnagyobb eltérés a budapestiek és a vidékiek között van, bár itt van egy szerény fokozatosság a községektől az urbanizáltabb települések felé haladva. A privatizáció, a külföldi tulajdon és a piaci siker jutalmazásának támogatottsága a leginkább a háztartás egy főre jutó havi jövedelme szerint emelkedik egyenletesen. Ugyanakkor az is érdekes, hogy a legkedvezőbb helyzetűeket kivéve minden csoport valamilyen mértékben elutasító mindhárom dimenzió esetében. (Lásd az 5. ábrát.)

Végül nem ábrázoltuk külön, a válaszadók neme szerint csak a piaci siker jutalmazása dimenziójában adódtak lényeges véleménykülönbségek: a férfiak pozitívabban viszonyultak hozzá, mint a nők, ami szintén nem meglepő, ha sokszor akár még ugyanolyan beosztásban is magasabb jövedelmet kaphat egy férfi, mint egy nő.

Jelentős eltérések adódtak a különböző csoportok attitűdjeiben a válaszadók munkaerő-piaci helyzete szerint. A *külföldi tulajdon megítélésében* ugyan egyedül a mostani, illetve inaktívknál a legutolsó munkahely típusa alapján születtek eltérések: leginkább a legkevesbé érintett közsféra dolgozói ítélték meg pozitívan. Rajtuk kívül csak a tulajdonosok és önállók támogatták, a többi csoport kisebb vagy nagyobb mértékben negatívan viszonyult a külföldi tulajdonhoz, a legnagyobb mértékben egyébként az állami vállalatok alkalmazottai.

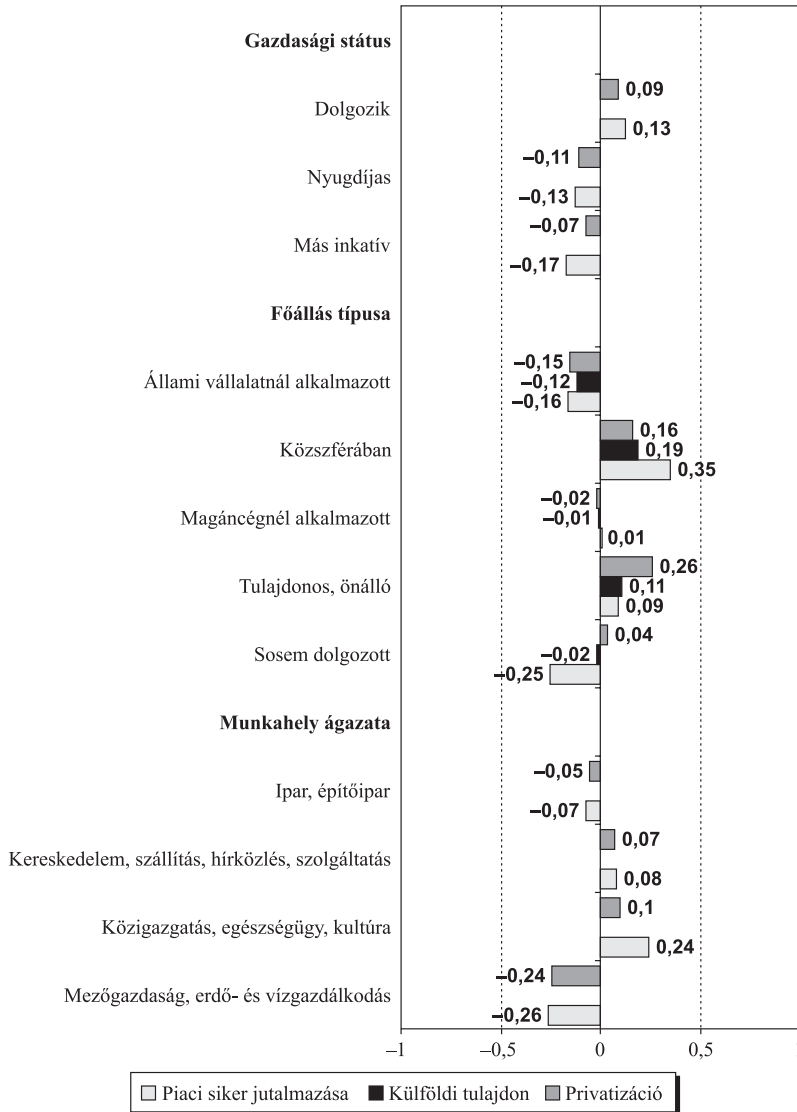
Maradva a főállás típusánál, a privatizációt leginkább azok támogatták, akik közvetlen haszonélvezői lehettek, vagy akiknek a munkahelyét egyáltalán nem érintette, esetleg nem veszélyeztette a magánosítás: tehát leginkább a tulajdonosok és önállók, illetve valamivel kisebb mértékben a közsféra dolgozói. A privatizációt a legerősebben az állami vállalatok alkalmazottai utasították el. Szintén negatívan

**A privatizációval, a külföldi tulajdonnal és a piaci siker jutalmazásával kapcsolatos attitűdök néhány társadalmi csoportban**  
(Átlagok\* az érdemben válaszolók körében)



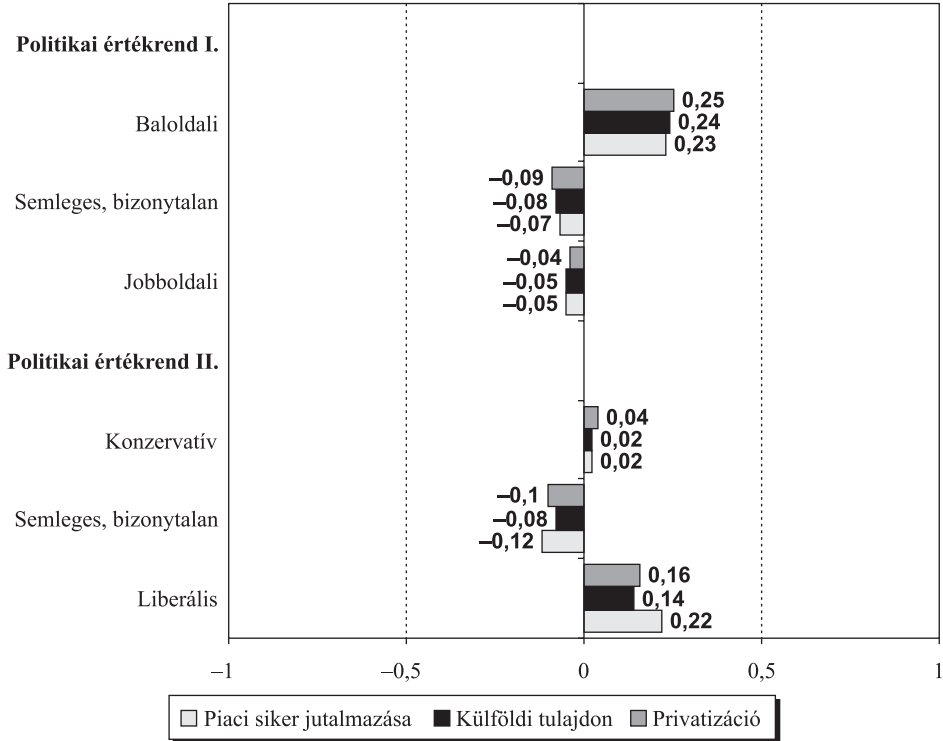
\* Ezek a mutatók többváltozós statisztikai eljárással, úgynevezett szeparált főkomponens-elemzéssel jöttek létre. Ennek az eljárásnak az a célja, hogy különböző kérdésekben alkotott hasonló véleményeket sűrítse egyetlen mutatóba úgy, hogy az eredeti változókból minél több információt őrizzen meg. Mind a három főkomponens egy 0 átlagú, 1 szórású index, amelynek a nagy értékei a pozitív, a kis értékei a negatív attitűdöket fejezik ki.

**A privatizációval, a külföldi tulajdonnal és a piaci siker jutalmazásával kapcsolatos attitűdök a munkaerő-piaci helyzet szerint**  
(Átlagok\* az érdemben válaszolók körében)



\* A magyarázatot lásd az 5. ábránál.

**A privatizációval, a külföldi tulajdonnal és a piaci siker jutalmazásával kapcsolatos attitűdök politikai beállítottság szerint**  
(Átlagok\* az érdemben válaszolók körében)



\* A magyarázatot lásd az 5. ábránál.

vélekedtek róla a nyugdíjasok, és kisebb mértékben, de szintén elutasítóan a fiatalabb inaktívak. A munkahely ágazata alapján a mezőgazdaságból élőknek volt a leginkább lesújtó véleményük a privatizációról, míg az ipart, építőipart kivéve az összes többi csoportnak pozitív attitűdjei voltak vele kapcsolatban.

A piaci siker jutalmazása a legkevésbé a nem nyugdíjas inaktívaknak volt elfogadható, illetve azoknak, akik sosem dolgoztak. Szintén elutasítóak voltak a nyugdíjasok, az állami vállalatok alkalmazottai és a mezőgazdasági dolgozók, valamint szerényebb mértékben az ipar és építőipar résztvevői. Sajátos módon a legnagyobb támogatottságot ott érte el a piaci siker jutalmazása, ahol a munkahelyeken lényegében egyáltalán nem találkoznak vele a dolgozók: a főállás típusa és ágazata szerint a közszférában tevékenykedő köztisztviselők, közalkalmazottak. (Lásd a 6. ábrát.)



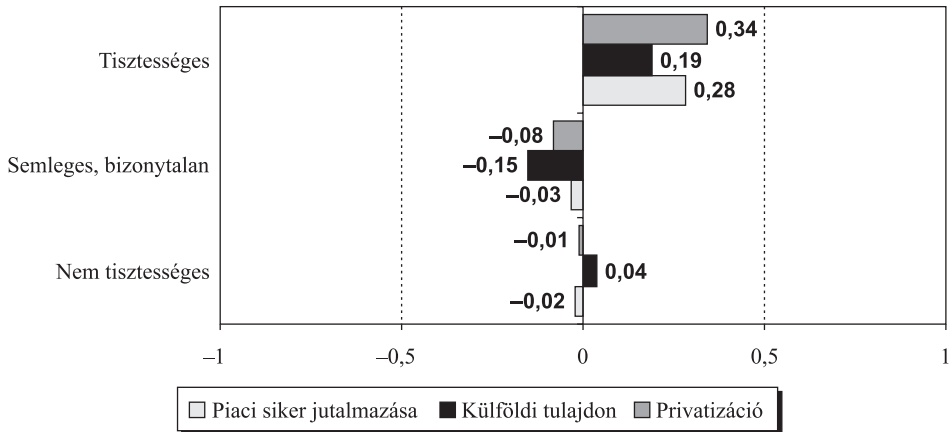
Érdekes módon a magukat baloldalinak vallók minden más csoportnál nagyobb mértékben támogatják a privatizációt, a külföldi tulajdont és a piaci siker jutalmazását. A magukat jobboldalinak mondók és a semleges, bizonytalan álláspontot képviselők viszont mindhárom dimenzióban elutasítóak voltak.

A konzervatív-liberális skálán magukat a konzervatív oldalra helyezők mind a három dimenzióban enyhe pozitív attitűddel rendelkeznek, és csak a semlegesek, bizonytalanok jellemezhetők negatív beállítottsággal. A liberálisok viszont mind a három jellemző esetében igen elfogadók, a leginkább a piaci siker jutalmazását támogatták. (Lásd a 7. ábrát.)

Az elmúlt két évtized adatsorai sajnos nem tartalmazták mindig ezeket a háttérváltozókat, ezért folyamatos idősoros elemzésre nincs lehetőség. A 2000-es évek közepén és végén készült felmérések azt mutatják, hogy a politikai önmeghatározás egyre ellentmondásosabb képet mutat a szabad piactudással kapcsolatban. A 2005 és 2008 között végzett vizsgálatok arra utalnak, hogy az – egyébként egyre kisebb létszámú – baloldali csoport egyre nagyobb mértékben támogatja a magánosítást, a külföldi tulajdont és a piacnak a munkaerőpiacon való egyre erőteljesebb érvényesülését. E jelenség magyarázata az is lehet, hogy a rendszerváltás gazdasági és társadalmi következményeinek az idő előrehaladtával egyre kritikusabb és átpolitizáltabb a megítélése, valamint a demokrácia és a szabad piactudás fogalmainak, értékeinek a társadalomban még mindig kevésbé letisztult a megjelenése. Végül a baloldaliak körében tapasztalt egyre erősödő szabadpiactudat és magánosításpárti érzésekre további magyarázat lehet, hogy a képviselőket ellátni igyekvő szocialista párt a kilencvenes évekhez képest – legalábbis retorikájában – a 2000-es évek közepén már határozottan kiállt és ösztönözte a különböző társadalmi alrendszerek privatizációját.

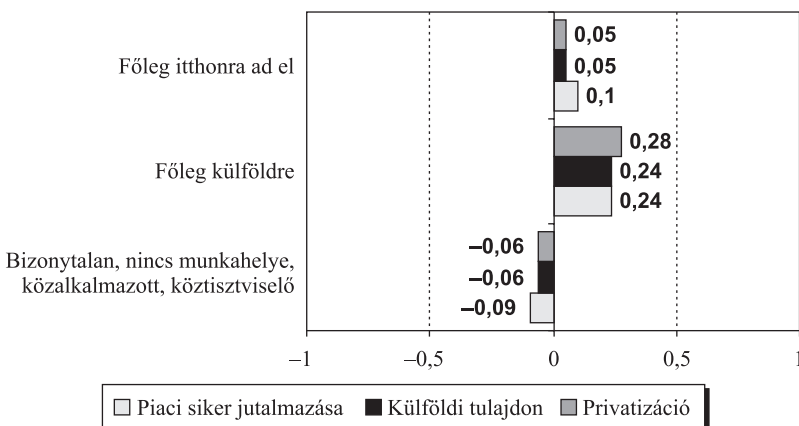
Érdekesen alakultak a három dimenzió alapján a vélemények a szerint is, hogy a válaszadók mennyire tartják tisztességesnek vagy tisztességtelennek a hazai gazdasági versenyt. Az még nem annyira meglepő, hogy akik tisztességesnek érzik a versenyt, azok a privatizáció, a külföldi tulajdon és a piaci siker jutalmazása iránt is pozitív attitűdöket táplálnak. A legnegatívabb véleményt viszont nem azok fogalmazták meg, akik elégedetlenek a hazai verseny tisztaságával, hanem akik semleges vagy bizonytalan álláspontot foglaltak el. Ők különösen a külföldi tulajdonnal szemben szigorúak, de mind a három dimenzióban valamilyen mértékben elutasítóak voltak. Akik viszont tisztességtelennek tartják a magyarországi versenyt, azok úgy tűnik, nem csak általános negatív beállítódás vagy valamilyen piactudatlanság miatt vélekednek így: válaszaik inkább arra utalnak, hogy bizonyos elvárásaikban csatlódhattak a hazai gazdasági rendszer működése, teljesítménye esetében. A külföldi tulajdonszerzést például ők is támogatják, ha szerény mértékben is, de a privatizáció és a piaci siker jutalmazása esetében is inkább semleges, enyhén negatív véleményt fogalmaztak meg. (Lásd a 8. ábrát.)

**A privatizációval, a külföldi tulajdonnal és a piaci siker jutalmazásával kapcsolatos attitűdök aszerint, hogy a válaszadó mennyire tartja tisztességesnek a piaci versenyt Magyarországon**  
(Átlagok\* az érdeemben válaszolók körében)



\* A magyarázatot lásd az 5. ábránál.

**A privatizációval, a külföldi tulajdonnal és a piaci siker jutalmazásával kapcsolatos attitűdök aszerint, hogy a válaszadó munkahelye elsősorban hol adja el termékeit, szolgáltatásait**  
(Átlagok\* az érdeemben válaszolók körében)



\* A magyarázatot lásd az 5. ábránál.

Úgy tűnik, a munkahely külföldi és belföldi kapcsolatainak aránya is jelentősen befolyásolja az illető attitűdjét néhány piaci jellemzővel kapcsolatban. Akik jelenleg dolgoznak és munkahelyük elsősorban külföldön értékesíti termékeit vagy szolgáltatásait, azok minden dimenzióban igen pozitív véleményt fogalmaztak meg, különösen a privatizációt illetően. Bár szintén támogatóan nyilatkoztak azok, ám az előző csoportnál jóval szerényebb mértékben, akiknek a munkahelye elsősorban a belföldi piacra ad el. Ők inkább a semleges állásponthez közelítenek, a piaci siker jutalmazását kivéve, amiről valamivel elfogadóbbak voltak. Negatív véleményeket csak azok fogalmaztak meg, akik nem dolgoznak, nincs munkahelyük, vagy a közszférában tevékenykednek, tehát nem vonatkozott rájuk a kérdés. (Lásd a 9. ábrát.)

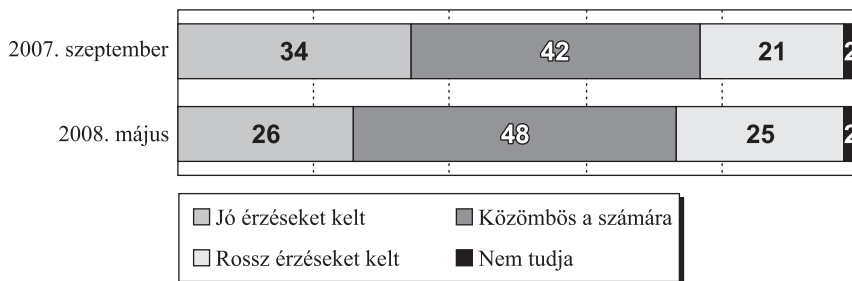
### A verseny fogalmának percepciója, érzelmi viszonyulás hozzá

A legtöbb embernek, a felnőtt népesség felének nincs érzelmi viszonyulása a verseny fogalmához, azaz a szó hallatán se jó, se rossz érzései nincsenek. A többiek viszont határozott attitűddel rendelkeznek e fogalommal kapcsolatban: a megkérdezettek egynegyede számolt be arról, hogy jó érzéseket kelt benne ez a fogalom, és éppen ennyien voltak azok is, akik számára rossz érzéseket jelent.

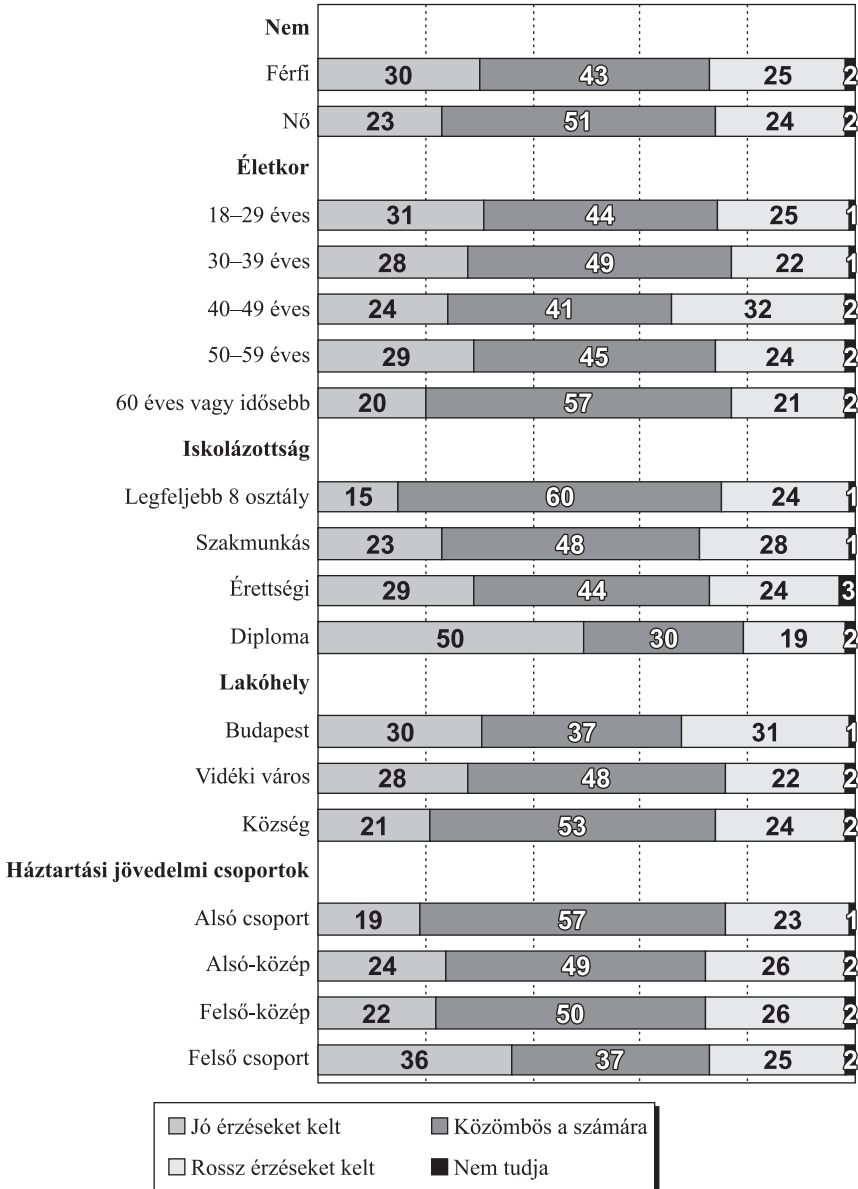
2007 szeptembere és 2008 májusa között jelentősen csökkent azok aránya, akik pozitívan gondolnak a verseny fogalmára. És ezzel párhuzamosan megnőtt azok tábora, akiknél a verseny percepciója közömbös, érzelmi töltet nélküli. Az eltelt időszakban a különböző társadalmi-demográfiai csoportoknak nem egyformán változott meg a véleményük a versenyről. (Lásd a 10. ábrát.) A magasabb státusú diplomásoknak és fővárosiaknak például nem csökkent a jó benyomásuk a versenyről, és a versenytől a többieknél védettebb közsféra, illetve közigazgatási ágazat dolgozóira is igaz ez. Ugyancsak stabil maradt a versenyre pozitívan gondolók köre a baloldaliak és a liberálisok között, bár a jobboldaliaknál mért 4 pontos csökkenés

10. ábra

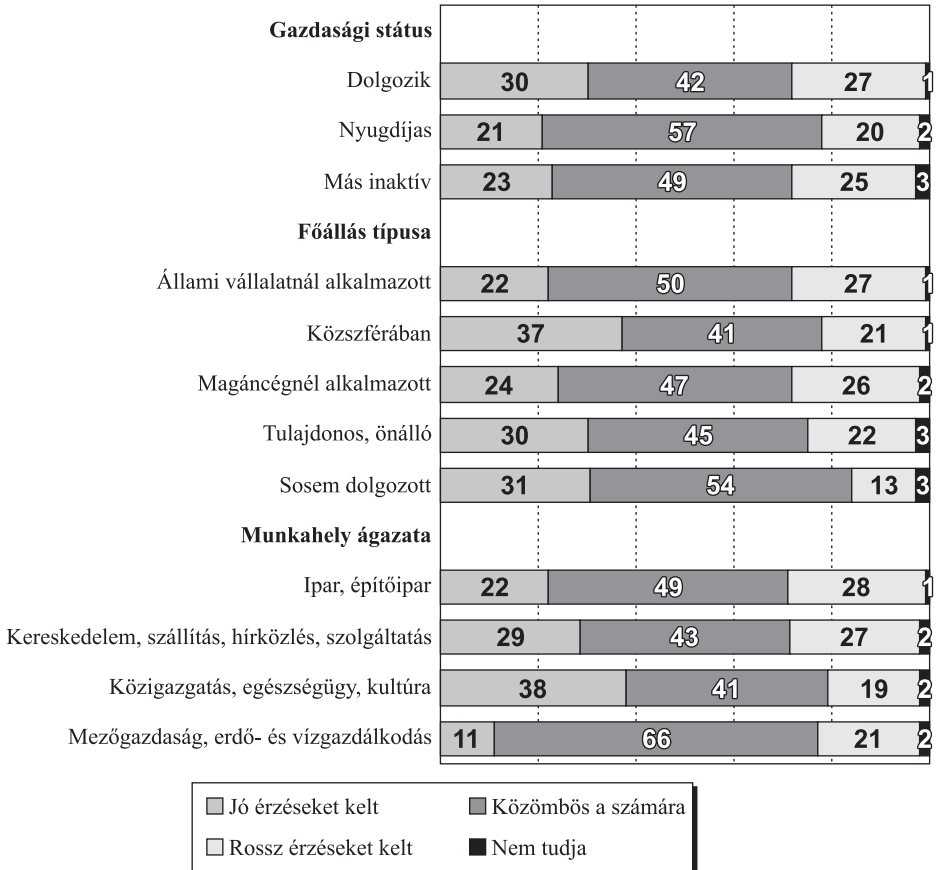
### Milyen érzéseket kelt Önben az a szó, hogy verseny? (Százalékban)



**A verseny fogalmának percepciója néhány társadalmi csoportban**  
(Százalékban)



**A verseny fogalmának percepciója a munkaerő-piaci helyzet szerint**  
(Százalékban)



is statisztikai értelemben elhanyagolható. Érdekes eredmény, hogy a jövedelemmel nem függ össze a tavaly óta tapasztalt elmozdulás. Ez azt jelenti, hogy mind a négy háztartási jövedelmi csoportnak csökkent a verseny hallatán a jó érzése.

Általában a magasabb státusúak számára hangzik pozitívan a verseny fogalma, tehát a férfiak, a fiatalabbak, a képzettebbek, az urbanizáltabb településen élők és a kedvezőbb jövedelmi helyzetűek számára. A legszembeszökőbb eltérés az iskolázottság szerint adódott: míg a legfeljebb 8 osztályt végzettek körében húsz emberből csak három számára kelt jó érzést a verseny szó, addig a diplomásoknál minden második vélekedett róla pozitívan. Figyelemre méltó az is, hogy a budapestiek között nemcsak azok vannak többen, akikben jó, hanem azok is, akikben rossz érzéseket kelt ez a fo-

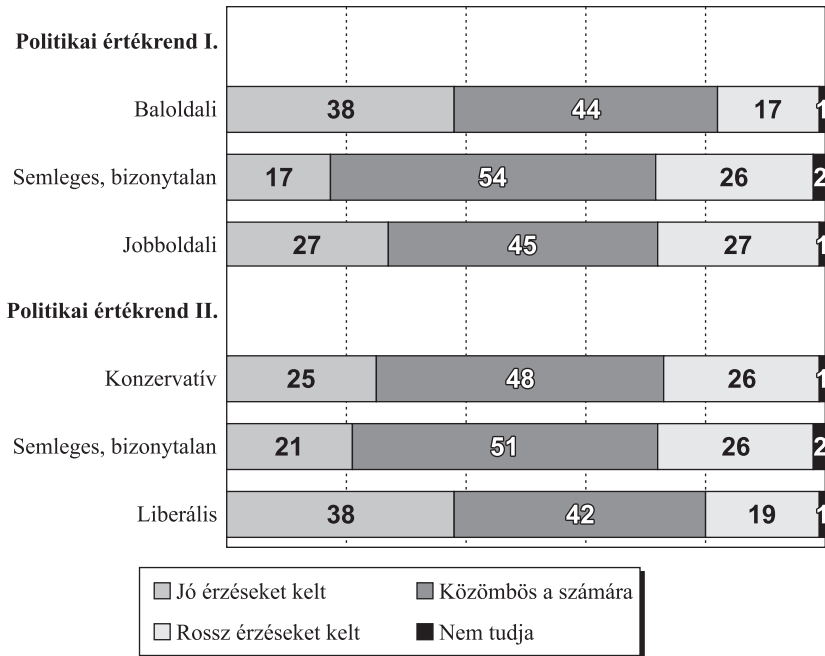
galom, tehát a fővárosiak a többiekénél jóval kevésbé maradtak közömbösek a verseny iránt. Végül tanulságos az is, milyen sok: minden harmadik 40-es éveiben járó válaszadó számára okozott rossz érzést ez a fogalom. A leginkább tehát azoknál negatív a verseny percepciója, akik még elég messze vannak a nyugdíjtól, de már túl idősök ahhoz, hogy igazán sikeresek legyenek a munkaerőpiacon. (Lásd a *11. ábrát*.)

A megkérdezettek munkaerő-piaci helyzete is eltérően alakította a verseny fogalma iránti attitűdöket. Akik még gazdaságilag aktívak, határozottabb véleményt fogalmaztak meg: a többiekénél nagyobb arányban válaszolták, hogy jó, illetve rossz érzést kelt bennük ez a kifejezés. Egyébként azok számoltak be a legnagyobb arányban pozitív benyomásokról, akik munkájuk során általában egészen távol vannak a versenytől: a közszféra alkalmazottai, valamint a közigazgatás, egészségügy, kultúra dolgozói, illetve akik soha életükben nem dolgoztak. Igaz, a tulajdonosok, önállók és a kereskedelem, szolgáltatások területén dolgozók között is viszonylag sokan mondták, hogy jóleső érzéssel gondolnak a gazdasági versenyre. A legtöbb negatív érzést szintén a kereskedelem és szolgáltatások dolgozói, valamint az iparban, építőiparban tevékenykedők, állami vállalatnál és magáncégeknek alkalmazottak fogalmaztak meg. (Lásd a *12. ábrát*.)

Jelentős eltérések adódtak a verseny fogalmának percepciójában aszerint is, hogy a megkérdezettek hova sorolták magukat különböző politikai értékdimenziók esetében. Akik például baloldalinak és/vagy liberálisnak mondták magukat, a többiekénél jóval nagyobb arányban (tíz megkérdezettből négyen) állították, hogy jó érzést kelt bennük ez a fogalom. Az önmeghatározásukban semlegesek vagy bizonytalanok, valamint a jobboldaliak és konzervatívok viszont gyakrabban válaszolták, hogy negatívan itélik meg a versenyt. A jobboldaliak és a konzervatívok ugyanakkor nem elutasítóbbak a versennyel kapcsolatban, mindkét csoportban ugyanannyian számoltak be rossz érzésekről, mint ahányan rokonszenveztek vele. (Lásd a *13. ábrát*.)

A verseny fogalmától való idegenkedésnek és a pozitívan vélekedők egy csoportjának elbizonytalanodása mögött egyrészt a verseny tisztaságát megsértő eseteknek a médiában való gyakori szereplése állhat. A versengésben elbizonytalaníthatja az embereket, ha azt látják, hogy sokan, talán egyre többen nem tisztességes eszközökkel versenyeznek. A korrupciós ügyeket sokszor hónapokon keresztül felszínen, a köztudatban tartja a média, részletesen bemutatva, ki hogy csalt. A tisztességes versengés általában egyáltalán nem jelenik meg a közéletben, az nem hír, ha a rendszer rendszeresen működik. A médiának ez a természetes működési módja azonban sok emberben keltheti azt a benyomást, hogy a szabályszegések, a tisztességtelen verseny esetei megszorodtak, mert amiről korábban nem tudtunk, az nem is létezett. A versennyel kapcsolatos óvatosság vagy bizalmatlanság másik oka lehet az, hogy a magyar társadalom – az iskolai oktatáson, az intézményrendszer működésén és a viselkedési normákon keresztül – nem tanítja meg az embereket győzni és veszíteni, azaz feldolgozni a kétféle helyzetet. Ahogy *Fülöp Márta* [2008b] egy interjúban megfogalmazta a sokak által megfigyelt magyar sajátosságot: „nálunk csak az aranyéremnek van iga-

**A verseny fogalmának percepciója politikai beállítottság szerint**  
(Százalékban)



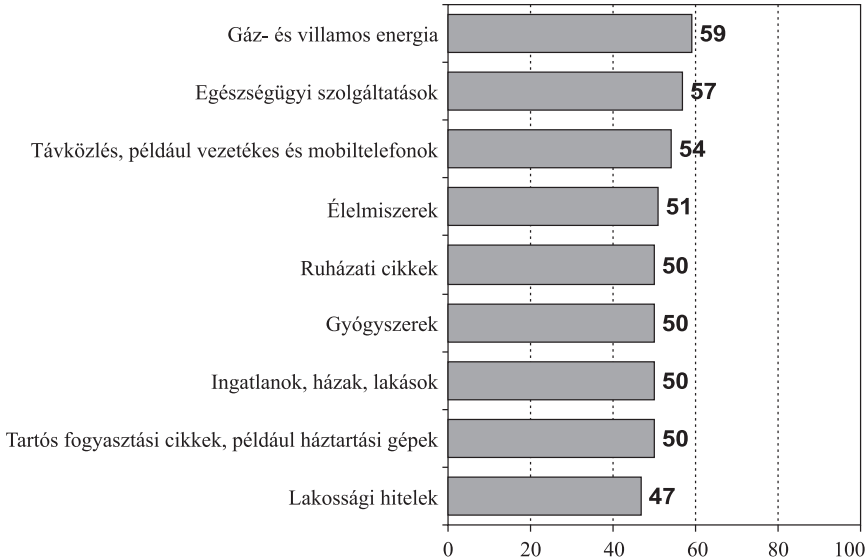
zi becsülete. A vesztes azért végzetes, mert az emberek kevésbé tanultak meg talpra állni utána, ezért sokan megijednek magától a versenytől. [...] E félelemből táplálkozik az, hogy a nyugalom érdekében magát a versenyt kell elkerülni.” Ahogy később látni fogjuk, a magyar társadalom versenyről kialakult általános véleményét jelentős mértékben árnyalja, pontosabban rontja, hogy túlnyomórészt tisztességtelennek tartja a versengés hazai módját.

**A gazdasági verseny kívánatossága  
a fogyasztók szempontjából a különböző területeken**

Bár az embereknek csak a kisebb része gondol jó érzésekkel a versenyre, fogyasztóként többnyire meg vannak elégedve a verseny mostani mértékével, sőt néhány területen még egy picit nagyobb versenyt is el tudnának viselni.

A lakossági hitelek ugyan sok embert nem érintenek közvetlenül, ezek piacán egy árnyalattal visszafogottabb versengést tartanának jónak a válaszadók. A tartós fogyasztási cikkek, az ingatlanok, a gyógyszerek, a ruházati cikkek és az élelmiszerek esetében viszont az átlagot tekintve a magyar fogyasztó tökéletesen meg van

**Ön mit tartana jónak: ha a jelenleginél több, vagy ha a jelenleginél kevesebb vállalat kínálná termékeit, szolgáltatásait különböző területeken?**  
(Átlagok százfokú skálán\* az érdemben válaszolók körében)



\* 0 = a jelenleginél sokkal kevesebben, 50 = a jelenlegi szintnek megfelelően, 100 = a jelenleginél sokkal többen.

elégedve az érte folyó verseny erősségével. A mostaninál viszont nagyobb versenyt tartának kívánatosnak a gáz- és villamos energia, az egészségügyi szolgáltatások és a távközlés területén.

Nagyobb versenyre általában a magasabb státusúak vágnak, azaz a férfiak, a fiatalabbak, iskolázottabbak, nagyobb településen élők és kedvezőbb jövedelmi helyzetűek. Kivételt jelent ez alól a válaszadók lakóhelye szempontjából az ingatlanok piaca, mert ezen a téren a vidéki városok lakói szeretnék a mostaninál nagyobb versenyt. Általában a nyugdíjasok vágnak a verseny mérséklődésére, például az egészségügyben és a gáz és villamos áram esetében, ami arra utal, hogy sokak számára a verseny azt jelenti, hogy sokat kell az adott termékekért, szolgáltatásokért fizetni, ahelyett hogy a verseny letörnő az árakat. Míg fogyasztóként a versenyt sokan a túl magas árakkal azonosítják, addig termelőként épp az ellenkezőjére panaszkodnak az emberek. Erre utal például, hogy az élelmiszerek piacán a leginkább a mezőgazdaságban dolgozók sürgetik a verseny csökkentését. ((Lásd a 14. ábrát.))

Ónody [2008] elemzése szerint a piaci verseny többek között azért népszerű a fogyasztók körében, mert megszüntette a korábbi sorban állásokat, sok területen



csökkentette az árakat, és véget vetett a hiánygazdaság idején elterjedt, a pult alóli árukért és a kiemelt bánásmódot cserében fizetett hálapénz. A jelentős állami befo-lyással terhelt gazdasági területeken azonban ez utóbbi, illetve valószínűleg a többi felsorolt jellemző is megmaradt, és továbbra is virágzik, akár közbeszerzésről, akár önkormányzati engedélyekről vagy az egészségügyről legyen szó. A hálapénz fennmaradásának szükségszerűsége Ónody szerint éppen a piaci szemlélet, a verseny hiánya miatt jellemző ezeken a területeken. Ennek bizonyítására azt a feltételezett esetet írja le, amikor egyik napról a másikra minden magyar kórházban megszűnik a hálapénz. A szerző szerint „ebben az esetben nem felszabadító érzés söpörne végig az országon, hanem szorongás és kétségbeesés. Az emberek azt éreznék (nem alaptalanul), hogy megfosztották őket az egyetlen eszközüktől, amely kiszolgáltatott helyzetükben reményt kínált a figyelemre, a jobb körülményekre, ad absurdum a túlélésre” (Ónody, 2008). Az erős állami jelenlét azonban általában a korrupció vi-rágzásával is együtt jár. A 14. ábrán pedig jól látható az is, hogy a nagyobb verseny iránti igények sorrendjében az a két terület került az élre, ahol a legerősebb az állami befolyás a többihez képest.

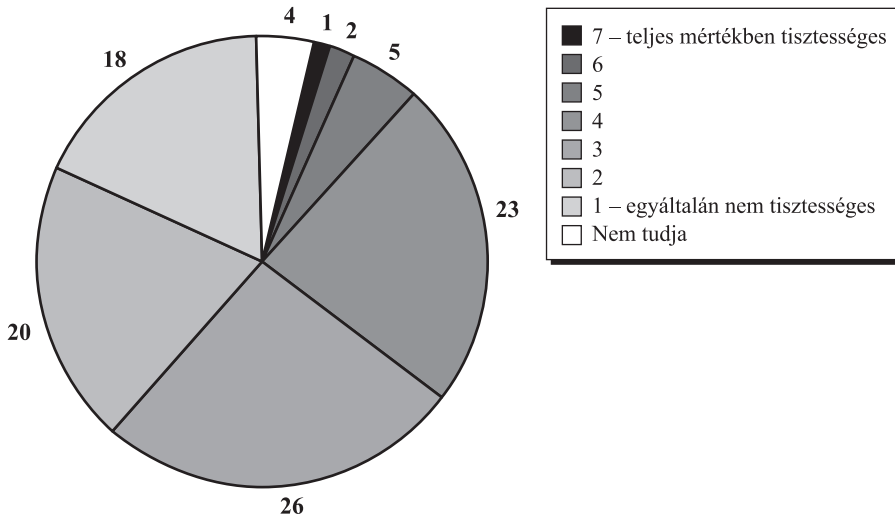
### **A verseny tisztasága Magyarországon**

A magyar közvéleménynek igen lesújtó véleménye van a hazai gazdasági ver-seny tisztaságáról. Mindössze nyolcszázaléknyian mondták, hogy kisebb vagy na-gyobb mértékben tisztességesnek tartják, minden negyedik pedig semleges állás-pontot foglalt el a kérdésben: nem tartotta se tisztességesnek, se tisztességtelennek. A nagy többség viszont, a megkérdezettek kétharmada azt válaszolta, hogy szerinte nem tisztességes a hazai gazdasági verseny. (Lásd a 15. ábrát.)

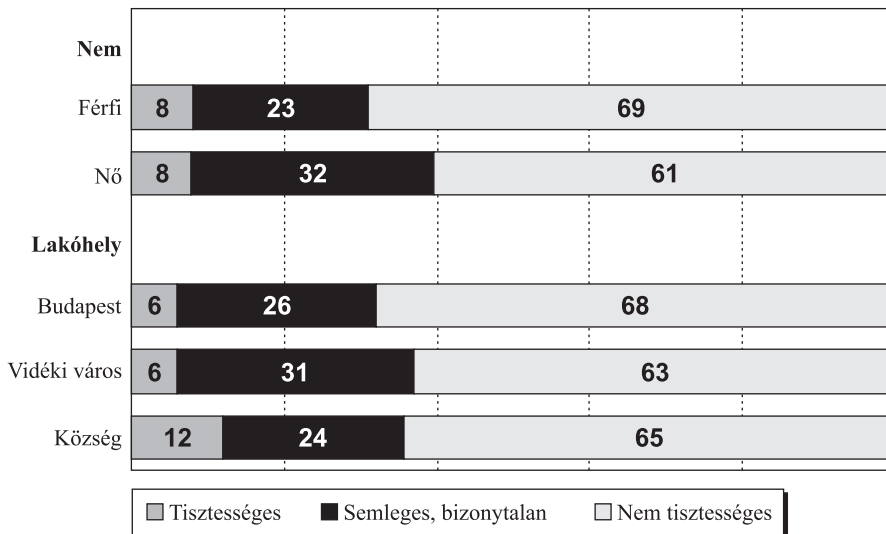
Ebben a kérdésben egy hajszálnyival borúlátóbbak az emberek a megelőző év őszi adataihoz képest. Bár az elmozdulás statisztikai értelemben elhanyagolható, 2007 szeptembere óta egy picit többen vélekedtek úgy, hogy nem tisztességes a ma-gyarországi verseny.

A magyar közvélemény egyébként ebben a kérdésben 2008-ra más országokhoz képest az egyik legérzékenyebbnek és legborúlátóbbnak számított Európában. Egy 2007 végén készült és 2008 tavaszán publikált, 14 éven felüliek körében végzett fel-mérés szerint az Európai Unió 27 tagállama közül Magyarország került a második helyre – Portugáliával és Romániával holtversenyben – az országban érzékelt kor-rupció mértéke alapján (Európai Bizottság, 2008). Ez természetesen nem feltétlenül utal arra, hogy Magyarországon nagyobb lenne a korrupció, mint más európai or-szágokban, de arra mindenképpen igen, hogy a magyar közvélemény ezt sokkal sú-lyosabb problémának tekinti, mint az európai országok közvéleményének túlnyomó többsége. A szomszédos Ausztriában például éppen feleannyian vélekedtek annyira borúlátóan a korrupció problémájáról, mint Magyarországon. A rangsort egyébként Görögország vezette és Dánia zárta.

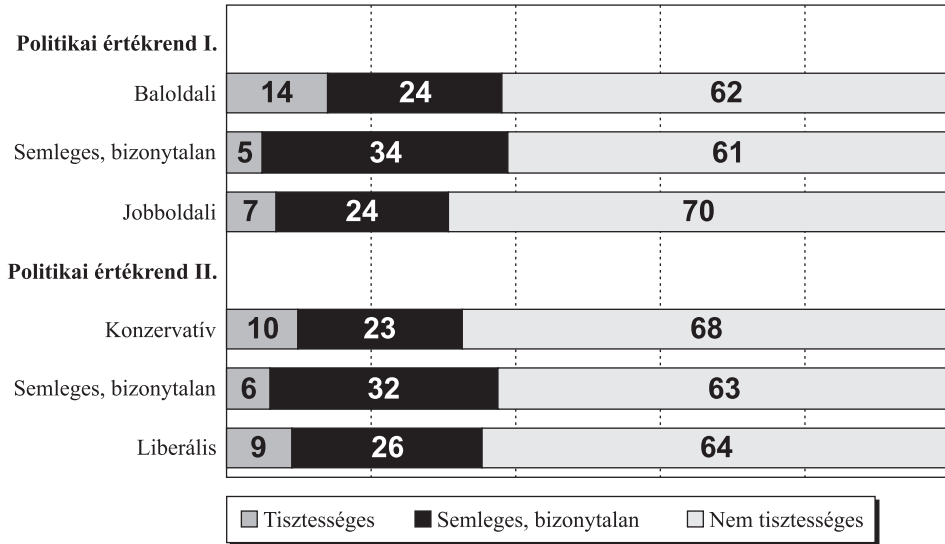
**Mennyire tisztességes a verseny  
Magyarországon általában a gazdasági életben?**  
(Százalék)



**Vélemények a hazai gazdasági verseny tisztaságáról  
néhány társadalmi csoportban**  
(Százalékban)



**Vélemények a hazai gazdasági verseny tisztaságáról  
politikai beállítottság szerint  
(Százalékban)**



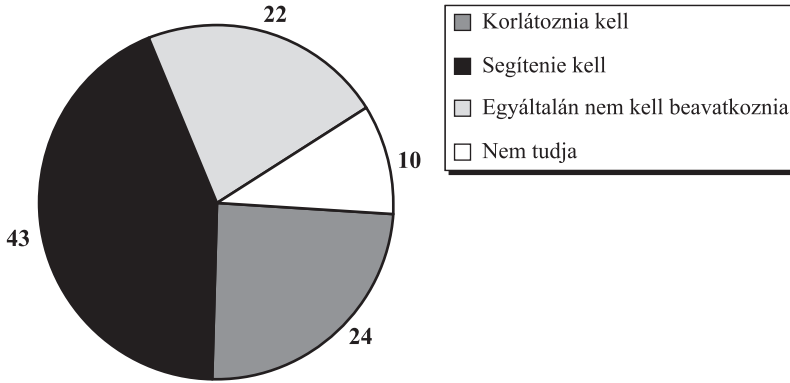
Általában a magasabb státusúak: a férfiak és a fővárosiak tartották nagyobb arányban tisztességtelennek a hazai versenyt. A válaszadók nemét és lakóhelyét kivéve azonban nem adódtak érdemi véleménykülönbségek ebben a kérdésben. Emellett a megkérdezettek munkaerő-piaci helyzete szerint sincs eltérés abban, mennyire tartják tisztességesnek vagy tisztességtelennek az emberek a hazai gazdasági versenyt. (Lásd a 16. ábrát.)

A magukat jobboldalinak vallók a többiekénél nagyobb arányban értékelik tisztességtelennek a versenyt, míg a baloldali érzelmeiről beszámoló megkérdezettek körében kicsit többen mondták, hogy tisztességesnek érzik. A konzervatív-liberális skálán való önbesorolás szerint statisztikai értelemben az okozott jelentős eltérést, hogy az illető elhelyezte-e magát a skála valamelyik végén, vagy semleges, bizonytalan álláspontot fogalmazott meg. Ez utóbbiak ugyanis kisebb arányban mondták tisztességesnek a magyarországi gazdasági versenyt, mint a többiek. (Lásd a 17. ábrát.)

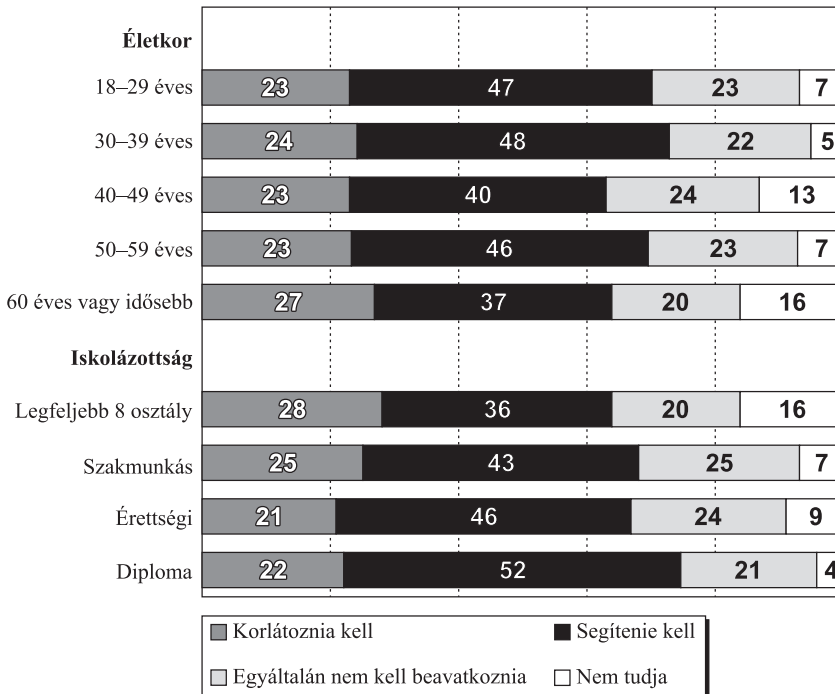
### Vélemények az állam szerepéről a piaci versenyen illetően

Az emberek kétharmada úgy gondolja, hogy az államnak nem szabad hagynia, hogy a piac alakítsa a gazdasági folyamatokat, ehelyett valamilyen módon be kellene avatkoznia a verseny folyamatába. Közülük is a többség (az összes megkérdezett

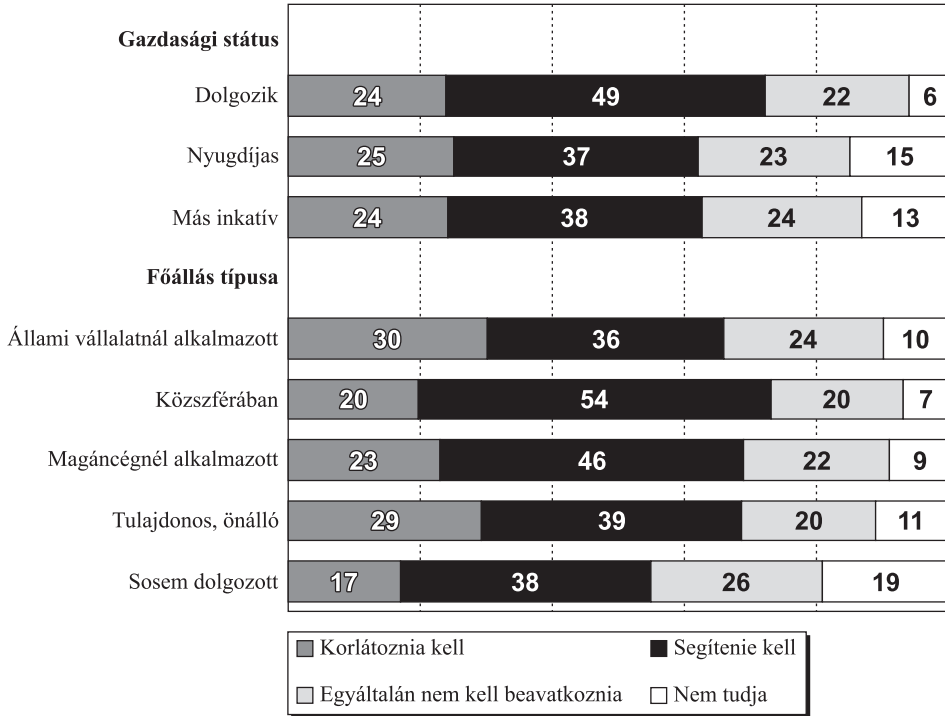
**Vélemények az állam szerepéről a piaci versennyel kapcsolatban**  
(Százalékban)



**Vélemények az állam szerepéről**  
**a piaci versennyel kapcsolatban néhány társadalmi csoportban**  
(Százalékban)



**Vélemények az állam szerepéről  
a piaci versennyel kapcsolatban a munkaerő-piaci helyzet szerint  
(Százalékban)**

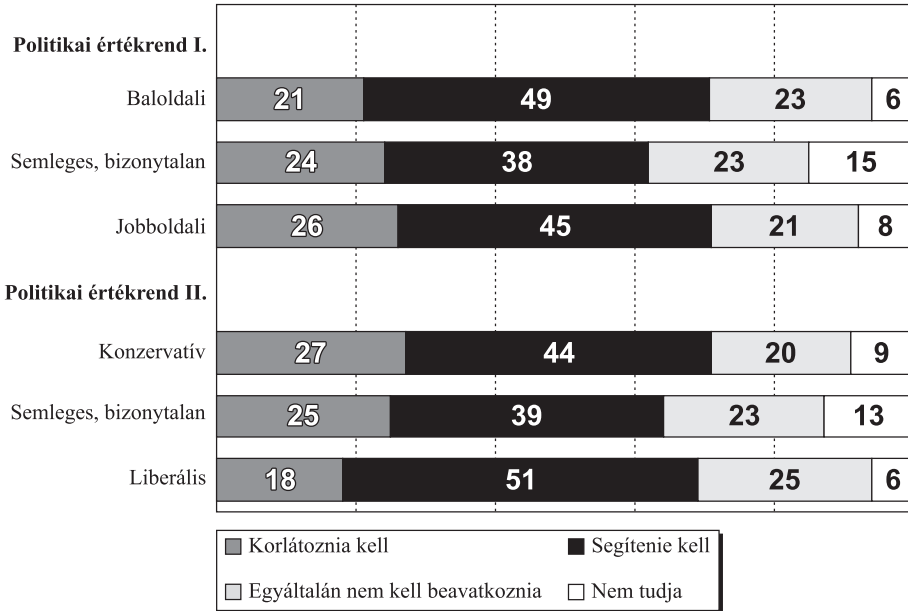


kicsit több mint négyzede) úgy vélte, az államnak segítenie kell a piaci versenyt, és csak minden negyedik ember mondta, hogy annak örülne, ha az állam korlátozná a versenyt. Mindössze valamivel több mint egyötödnyien voltak, akik semmilyen szerepet sem osztanának az államnak a gazdasági verseny alakulásában: szerintük az államnak egyáltalán nem kellene beavatkoznia.

Ennek a kérdésnek az elemzésénél ugyanakkor hangsúlyozni szeretnénk, hogy itt az aktív, erős állam, illetve a piaci folyamatokkal szemben háttérbe szorított állam képe közötti feszültség a legerősebb dimenzió. Olyan értelmezés is elképzelhető azonban, hogy a verseny segítése és az állami be nem avatkozás fogalmilag közelebb áll egymáshoz, és a valódi ellentét e két vélemény, valamint a verseny állami korlátozása között feszül. (Lásd a 18. ábrát.)

Ebben a kérdésben az általában használt társadalmi-demográfiai jellemzők közül csak a válaszadók életkora és iskolázottsága szerint adódtak lényeges véleménykülönbségek. A megkérdezettek neme alapján csak annyi eltérés adódott, hogy a nők jóval nagyobb arányban adtak „nem tudom” választ. Az állam versenykorlátozó

**Vélemények az állam szerepéről  
a piaci versennyel kapcsolatban politikai beállítottság szerint  
(Százalékban)**



szerepét a legnagyobb arányban a 60 éven felüliek és az alacsony iskolázottságúak hangsúlyozták. Azt a véleményt, hogy ezzel éppen ellentétesen, segítenie kell a versenyt, a legtöbben a 40 éven aluliak és a diplomások körében gondolják. Az állam háttérbe húzódása és a verseny szabad érvényesülése mellett a többieknél nagyobb arányban tették le a voksukat a 40-es korosztály tagjai, valamint az érettségivel és szakmunkás végzettséggel rendelkezők. (Lásd a 19. ábrát.)

A verseny állami korlátozását azok preferálják jobban, akik általában nagyobb mértékű versennyel találkoznak: a tulajdonosok és önállóak, valamint az állami vállalatok alkalmazottai. Hogy az állam erősítse, segítse a versenyt, azt éppen azok szorgalmazzák, akik lényegében teljesen védett helyzetben vannak vele szemben, azaz a közszféra dolgozói. A verseny állami korlátozás nélküli érvényesülését azok támogatták a többieknél nagyobb arányban, akik még sosem dolgoztak, illetve a versennyel találkozó, de a magánszféránál gyakran nagyobb védettséget élvező állami vállalati dolgozók.

A megkérdezettek jelenlegi gazdasági státusa szerint egyébként érdekes módon csak annyi eltérés adódott, hogy az aktívak nagyobb arányban igényelnék a verseny állami ösztönzését, míg a másik két választási lehetőséget lényegében ugyanolyan arányban említette a három (aktív, nyugdíjas, más inaktív) csoport. (Lásd a 20. ábrát.)

A válaszadók politikai preferenciái szerint is érdekesen alakultak a válaszok. A magukat jobboldalinak vagy konzervatívnak tartók nagyobb arányban korlátoznák a versenyt, mint a többi csoport tagjai, ám még ők is csak körülbelül egynegyednyien választották ezt a megoldást. Ugyanígy a magukat liberálisnak tartók a többiekénél gyakrabban mondták, hogy az államnak egyáltalán nem kellene beavatkoznia a versenybe, ám közülük is csak a kisebbség, minden negyedik vélekedett így. A liberálisok relatív többsége, tehát minden második szerint az államnak támogatnia kéne a versenyt, minden ötödik pedig korlátozná. A magukat baloldalinak vallók szinte hajszálpontosan ugyanúgy vélekedtek a verseny és az állam viszonyáról, mint a liberálisok. (Lásd a 21. ábrát.)

## Összefoglalás

A rendszerváltás óta folyamatosan gyarapodott a piacgazdaság különböző vonásait elutasítók aránya a magyar közvéleményben. Ez az ellenállás nem volt mindig ilyen erős: húsz évvel ezelőtt még pozitívan vélekedtek az emberek a szabad verseny piacgazdaságról, azóta pedig jócskán hullámoztak a vélemények. A privatizációt például a rendszerváltáskor még többnyire kedvezően ítélték meg az emberek, majd a Bokros-csomag idején jelentősen visszaesett a népszerűsége. Ezt követően fokozatosan egyre pozitívabban ítélte meg a közvélemény a magánosítást, míg 2008 tavaszán mérte a Medián az egyik legmagasabb elutasítást vele szemben. Sajátos módon egyébként a vállalatok magánosítását mindig sokkal elfogadhatóbnak tartották az emberek, mint a termőföldekét.

A külföldi tulajdonszerzéssel kapcsolatban ugyanolyan trendet mértünk a vélemények alakulásában az elmúlt 20 évben, mint a privatizáció esetében, ám a vélemények sokkal nagyobb mértékben változtak. A rendszerváltás idején még elfogadó volt a közvélemény a külföldiek hazai tulajdonszerzését illetően, majd a kilencvenes évek közepére nagyon megnőtt ez elutasítók köre. Utána szerényen gyarapodott a külföldiek tulajdonlását megengedők csoportja, míg 2008-ra a támogatók aránya elérte az eddigi mélypontot.

A munkateljesítmény piaci jutalmazásával kapcsolatos attitűdök trendjei eltérően alakultak, mint a privatizáció és a külföldi tulajdonlás esetében. A rendszerváltáskor ebben is megengedőbb volt a közvélemény, különösen azt támogatták, hogy a dolgozók fizetését az állam helyett a piac határozza meg. A piaci jutalmazással kapcsolatban nem az 1995-ös megszorítások idején, hanem 2005-ben mértük a legnegatívabb véleményeket, majd 2007-ben némi javulást, 2008-ban viszont ismét a korábbi alacsony támogatottságot mértük. Az emberek egyébként sokkal könnyebben fogadták el, ha a rossz teljesítményt bünteti a piac, mint ha a jó teljesítményt jutalmazza. A gazdasági irigység meglétére utal a magyar társadalomban az, hogy ha valaki nem elég rátermett, akkor a többség szerint jogosan veszíti el a munkáját, míg a rátermett üzletemberek meggazdagodását már elfogadhatatlannak tartják.

A közvélemény attitűdje a versengés és a piac működése iránt megerősíteni látszik a közgazdászoknak az intézményrendszerrel és a szabályozással kapcsolatos kritikáit. Valamint azt a strukturalista megközelítést, hogy a versenytorzító struktúrák versenyellenes magatartásformákat termelnek ki, vagy erősítenek meg. A gazdasági átalakulás során ugyanis a gazdasági szerkezettel és a szabályozással kapcsolatos döntések nem szakmai, elvi vagy értékválasztás alapján születtek. Ehelyett sokkal erősebbnek bizonyultak a rövid távú politikai érdekek, valamint a külső kényszerek megléte vagy hiánya. *Voszka Éva* [2003, 122–123. o.] elemzése szerint „ennek következménye a gyakran változó szabályozás, a törvények képlékeny, »keret« jellege, a kiszámítható és normatív megközelítés helyett az egyedi, testre szabott döntési rendszer. Ez áll többek között a privatizációs és versenypolitikára, valamint a kettő közötti kapcsolatra is”. Ezek az intézményi keretek tehát erősen ellene hatottak annak, hogy a magyar közvéleményben megszilárdulhasson a *Nagy József* által leírt, az elméleti részben bemutatott proszociális versengési magatartás.

Ezek tudatában nem meglepő az az eredmény sem, hogy majdnem két évtizeddel a versengésen alapuló politikai rendszer és piacgazdaság megteremtése után a népesség jelentős része nem gondolja úgy, hogy a verseny jó dolog lenne. Különösen igaz ez a 40-es korosztály tagjaira, akik még messze vannak a nyugdíjtól, de a munkaerőpiacon még jó iskolai papírokkal is már nagyon nehezen tudnak érvényesülni. Ennek ellenére ez a korosztály nagy arányban hangsúlyozta azt is, hogy nem jó, ha az állam beavatkozik a versenybe, tehát a versenytől esetleg szorongók nem tartják megoldásnak a problémára az állami versenykorlátozást. A népesség fele egyébként közömbös a verseny fogalmával kapcsolatban, a többiek fele-fele arányban számoltak be pozitív, illetve negatív érzésekről. A megkérdezettek kétharmada ugyanakkor fontosnak tartja, hogy a gazdasági verseny ne érvényesüljön a maga tisztaságában, inkább az állam valamilyen módon avatkozzon be: akár korlátozza, akár segítse. Az állami versenykorlátozást egyébként általában azok hangsúlyozták, akik nagyobb mértékű versennyel találkoznak: a tulajdonosok és önállók, valamint az állami vállalatok alkalmazottai. Hogy az állam erősítse, segítse a versenyt, azt pedig éppen azok szorgalmazzák, akik lényegében teljesen védett helyzetben vannak vele szemben: a közszféra dolgozói.

Az embereknek csak kisebb része gondol ugyan jó érzéssel a gazdasági versenyre, ám fogyasztóként a legtöbb területen általában elégedettek a mértékével. Sőt néhány esetben, például a gáz- és villamos energia, az egészségügyi szolgáltatások vagy a távközlés piacán, még a jelenleginél valamivel erősebb versenyt is el tudnának képzelni. Az adatokból ugyanakkor az is látszik, hogy a fogyasztókért folyó verseny sok ember számára az árak emelkedését, nem pedig csökkenését jelenti. Egy másik tényező, ami árnyalja ezt a képet, hogy a verseny mértékével a legtöbb területen elégedettek ugyan az emberek, a tisztaságával azonban már korántsem: összességében lesújtó véleményt mondtak róla. Igaz, a negatív véleményekhez gyakran elég néhány nagy nyilvánosságot kapott korrupciós ügy, ami akár hónapokig



szerepel a médiában. Mindenesetre tény, hogy a válaszadóknak mindössze nyolc százaléka ítélte kisebb vagy nagyobb mértékben tisztességesnek a hazai gazdasági versenyt, míg kétharmaduk tisztességtelennek tartotta. A magyarországi verseny tisztaságának megítélésében ráadásul nem különböztek a vélemények a megkérdezettek munkaerő-piaci helyzete és legtöbb társadalmi jellemzője alapján.

Összefoglalásként tehát azt mondhatjuk, a magyar közvélemény két évtizeddel a szabad piacgazdaság megteremtése után igen ellentmondásosan vélekedik a gazdasági versenyről. Fogyasztóként támogatják, mert tapasztalataik szerint számos területen a szolgáltatások javítását, a piaci folyamatok tisztulását, átláthatóbbá válását eredményezi. Ugyanakkor sokan, elsősorban a Kádár-rendszerben szocializálódott és életüket nagyrészt abban leélt nyugdíjasok, idősebbek vélik úgy, hogy a verseny célja a szolgáltató profitjának maximalizálása, nem pedig a fogyasztó kedvét keresni, ezért az magasabb árakat eredményez számukra. Ugyancsak elutasítóbbak az emberek akkor, amikor a verseny kínálati oldalán, munkavállalóként a munkaerőpiacon vagy termékekkel, szolgáltatásaik kínálatával vesznek részt a gazdasági versengésben. A rátermettek sikerességét, meggazdagodását pedig elfogadhatatlannak tartják. Ez arra utal, hogy az emberek a náluk sikeresebbet nem példaképnek, követendőnek tartják, hanem irigységgel, elutasítással néznek rá. Azaz a hazai versengésnek fontos vonása, hogy destruktív és ellenséges. *Ónody Tamás* [2008] megfogalmazása szerint a versenyben „játékelméleti kalkulációink során, soha, de soha nem abból indulunk ki, hogy az együttműködés hasznosabb”. A magyarok tehát nem szeretik a versenyt, amennyiben az nem értük folyik. Ez abból is jól látszik, hogy azok gondolnak pozitívan rá, akik gyakorlatilag csak másoknak kívánhatják a versengést, mert ők szinte teljes mértékben védett pozícióban vannak vele szemben. *Fülöp Márta* [2008b] így foglalta össze saját, hasonló kutatási eredményeit: „a magyarok rákényszerülnek a versenyre, de nem rajonganak érte [...] a versenytárs gyakran ellenségként jelenik meg [...] szimbolikusan meg akarjuk semmisíteni. Ebben az ellenséges közegben agresszív eszközöket használunk, kevésbé vagyunk szabálytartók.” A saját sikertelenség megmagyarázásában és a verseny elutasításában fontos szerepet játszik az is, hogy a közvélemény túlnyomó része tisztességtelennek tartja a magyarországi folyamatot.

### Függelék

Társadalmi háttérváltozónak a válaszadók nemét, életkorát, iskolai végzettségét, lakóhelye típusát és jövedelmi helyzetét használtuk. Ez utóbbi esetében a háztartás egy főre jutó havi nettó jövedelme szerint négy egyenlő csoportot, azaz kvadrilist képeztünk. A jövedelem szubjektív, azaz nem úgynevezett kemény változó, és a megkérdezettek 27 százaléka nem válaszol rá – ez általában a jómódúakra jellemző. Őket arra kértük, hogy előre megadott intervallumok alapján nagyságrendileg mondják meg, mennyi a háztartás havi nettó bevétele, és így 8 százalékra csökkenttük a válaszhiányt. (Lásd az 1. táblázatot.)

**A háztartás egy főre jutó havi nettó jövedelme  
a háztartási jövedelmi csoportok szerint 2008 tavaszán**  
(Átlagok, forintban)

Alsó csoport	35 300
Alsó közép	57 700
Felső közép	75 000
Felső csoport	130 400

A megkérdezettek munkaerő-piaci helyzetéhez három jellemzőt használtunk. A gazdasági státusz azt mutatja meg, hogy jelenleg mi az illető fő tevékenysége, gazdasági helyzete. A dolgozók és a nyugdíjasok mellett a harmadik csoportba, a más inaktívak közé tartoznak a gyesen és gyeden lévők, a munkanélküliek, háztartásbeliek, tanulók és egyéb inaktív keresők vagy eltartottak. (Lásd a 2. táblázatot.)

**A válaszadók gazdasági státusza**  
(Százalékban)

Dolgozó	52
Nyugdíjas	32
Más inaktív	16

A másik két változó a dolgozóknál a jelenlegi, az inaktívaknál a legutolsó főállás típusa és a munkahely ágazata. (Lásd a 3. táblázatot.)

**A főállás típusa (inaktívaknál a legutolsó munkahelyén)**  
(Százalékban)

Állami vállalatnál alkalmazott	21
Közszférában dolgozó	11
Magáncégnél alkalmazott	52
Tulajdonos, önálló	10
Sosem dolgozott	7

A munkahely ágazatánál a válaszadók 7 százalékáról nincs adat, mert ők sosem dolgoztak. (Lásd a 4. táblázatot.)

4. táblázat

**A munkahely ágazata (inaktívknál a legutolsó munkahelyén)**  
(Százalékban)

Ipar, építőipar	39
Kereskedelem, szállítás, hírközlés, szolgáltatás	37
Közigazgatás, egészségügy, kultúra	16
Mezőgazdaság, erdő- és vízgazdálkodás	9

A politikai értékrend esetében a válaszadóknak egy 1–7-ig terjedő skálán kellett elhelyezni magukat, ahol a skála két vége a bal-, illetve jobboldali, valamint a konzervatív, illetve liberális értéket jelentette. Ez alapján a magukat az 1–3-ig elhelyezőket a baloldali, illetve a második skálánál a konzervatív csoportba soroltuk, a magukat az 5–7-ig elhelyezőket pedig a jobboldali, illetve liberális csoportba. A magukat a skálák közepére, valamint az érdemi választ nem adó, „nem tudom”-mal felelő válaszadókat pedig a semleges, bizonytalan elnevezésű csoportba. Ezenél a skálánál érdekes eredmény az is, hogy a baloldali–jobboldali dimenzió szerint mennyivel könnyebben helyezik el magukat az emberek, mint a konzervatív–liberális dimenzió alapján. (Lásd az 5. és 6. táblázatot.)

5. táblázat

**Politikai értékrend I.**  
(Százalékban)

Baloldali	23
Semleges, bizonytalan	33
Jobboldali	44

6. táblázat

**Politikai értékrend II.**  
(Százalékban)

Konzervatív	36
Semleges, bizonytalan	41
Liberális	23

Végül az elemzés első fejezetében háttérváltozóként használtuk azt is, hogy a nem a közszférában dolgozók esetében elsősorban belföldön vagy külföldön értékesítik-e a cég termékeit, szolgáltatásait. (Lásd a 7. táblázatot.)

7. táblázat

**Az Ön munkahelye elsősorban hova adja el,  
hova értékesíti a termékeit, szolgáltatásait?  
(Százalékban)**

A válaszadó településén	9
A válaszadó megyéjében	8
Magyarországon	16
Elsősorban belföldön	33
Az Európai Unióban	6
Az Európai Unión kívül	1
Elsősorban külföldön	7
Bizonytalan, nincs munkahelye, közalkalmazott, köztisztviselő	59

**Hivatkozások**

- Csepeli György – Örkény Antal – Székelyi Mária – Barna Ildikó* [2004]: Bizalom és gyanakvás: Szociálpszichológiai akadályok a piacgazdasághoz vezető úton Kelet-Európában. *Szociológiai Szemle*, XIV. évf., 1. sz., 3–35. o.
- Európai Bizottság* [2008]: The attitudes of Europeans towards corruption. Special Eurobarometer 291. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_291\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_291_en.pdf)
- Ferge Zsuzsa* [2009]: Verseny és emberi kapcsolatok. <http://www.gyerekesely.hu/content/view/175/130/>
- Fülöp Márta* [2008a]: Paradigmaváltás a versengéskutatásban. *Pszichológia*, XXVIII. évf., 2. sz., 113–140. o.
- Fülöp Márta* [2008b]: A magyarok és a verseny. Agresszív eszközöket használunk, és kevésbé vagyunk szabálytartók (az interjút készítette: *Rab László*). *Népszabadság*, LXVI. évf., május 3. <http://www.nol.hu/archivum/archiv-490558>
- Hann Endre – Laki Mihály* [1992]: A közvélemény a magángazdaság térnyeréséről. *Közgazdasági Szemle*, XXXIX. évf., 2. sz., 93–108. o.
- Nagy József* [1998]: Az érdekérvényesítő szociális képességek rendszere és fejlesztése. *Iskolakultúra*, VIII. évf., 1. sz., 34–47. o.
- Ónody Tamás* [2008]: Akiket a balsors tép. *Élet és irodalom*, LII. évf., 32. sz. <http://www.es.hu/index.php?view=doc;20468>
- Ryckman, Richard M. – Kaczor, Linda M. – Gold, Joel A.* [1996]: Construction of a Personal Development Competitive Attitude Scale. *Journal of Personality Assessment*, LXVI. évf., 2. sz., 374–385. o.

- Ryckman, Richard M. – Hammer, Max – Kaczor, Linda M. – Gold, Joel A. [1990]: Construction of a Hypercompetitive Attitude Scale. *Journal of Personality Assessment*, LV. évf., 3–4. sz., 630–639. o.
- Sommer, Steven M. [1995]: Social Competition: Identifying new perspectives and strategies for task motivation. *The International Journal of Conflict Management*, VI. évf., 3. sz., 239–256. o.
- Tassi, Fulvio – Schneider, Barry H. [1997]: Task-oriented versus other-referenced competition: Differential implications for children's peer relations. *Journal of Applied Social Psychology*, XXVII. évf., 17. sz., 1557–1580. o.
- Voszka Éva [2003]: Versenyteremtés – alkuval. Demonopolizáció és állami támogatás az átalakulás idején. Akadémiai Kiadó, Budapest

# Brief Summary of the Articles

## **The Global Crisis and Eastern Europe**

PAUL MARER

The global crisis of 2007–2009 can be viewed as three interdependent and mutually reinforcing crises: a financial crisis, a liquidity crisis, and a crisis in the real economy. The global financial crisis can be traced to persistent global imbalances in intended savings and intended investment, to the emergence of a shadow banking system and complex financial instruments, and to the authorities dozing at the wheel, unaware that a huge, system-wide time bomb was building. The global liquidity crisis was caused by the global financial crisis and by the inept decision to let one of the world's premier investment banks, Lehman Brothers, go bankrupt. The combination of impaired credit and loss of wealth caused consumption and investment to plummet, generating the crisis in the global real economy. The ten East European countries that are now EU members were hit first by the global liquidity crisis, then by dramatic declines in capital inflows and plunging demand for their exports. Differential impacts among the ten are explained by such factors as their exchange rate regimes, by the extent to which households found it advantageous to rely on foreign-currency loans, and the appropriateness of fiscal and monetary policies prior to the crisis. Since West Europe's recovery and growth are likely to be slow, in the future the East European countries will have to rely relatively more on internally-generated sources of productivity growth and enhanced global competitiveness.

## **The „Hottest Topic” of the Budgetary Review: Financing the Common Agricultural Policy (CAP)**

ANDREA ELEKES – PÉTER HALMAI

During the process of the budgetary review the CAP faces its greatest challenge of its history: not only the (common) financing of the CAP, but the future of the CAP itself is at stake. It is obvious that the reform steps implemented so far – even though they have several forward-looking elements – do not result in a CAP sustainable on the long run. Further changes are inevitable. Basing our analysis on the theories of fiscal federalism and other political economy approaches, we try to answer the following questions. Is common financing of a reformed CAP justified? Can national co-financing be extended? Is it justified to keep the system of commonly financed direct payments?

## **Inquiry on the Crisis and State Intervention**

Restriction of the consequences of the global economic and financial crisis made it necessary to implement government interventions in almost all countries which have never been used before or only in a much more limited scope. (E.g. nationalization of banks, financial institutions, production companies or state participation in financing, etc) In addition, previous efforts to privatize certain public tasks (e.g. privatization of pension systems) significantly lost their appeal.

As state intervention and support came to the forefront we might assume that this phenomenon would significantly influence future behavior of players of the economy. The extent to which the common attitude that *increase of state intervention was a temporary phenomenon out of necessity* or *to what extent players of the economy get used to central government intervention and become dependent of government assistance regarding their behavior* is a very important issue. Further issues are as follows:

*As a result of the global crisis would the state's role in the economy be reassessed around countries in the world?*

*– What would the states' role be, or in case of EU member states what would the EU institutions' task be as they have to face increasing indebtedness?*

*– Do the Hungarian political elite have a relevant strategy about this and if yes, would it facilitate resolving the issue?*

*– In the wake of the crisis what other tendencies which are independent of the state's role would influence the behavior of the economic players and how would they affect the competitiveness of domestic companies?*

### **Do we like competition? Opinions about free-market economy in Hungary**

ESZTER BAKONYI

This study aims to explore how the Hungarian public think about some basic characteristics, the institutions, and the Hungarian experiences of free-market economy two decades after the regime change in 1989-1990. The main focus of the analysis has been on the people's attitude about competition, both from the point of view of consumers and suppliers. We could also analyze the change in opinions and attitudes about role of the state and economic success by the longitudinal surveys of Medián. Summarizing the main findings of the study, the results show that since the regime change in 1989-1990, the Hungarian society has refused in a growing proportion the free-market economy; the privatization of big companies and farms; foreign ownership; and a market-based evaluation of performance. While the free-market economy is evaluated negatively, a significant proportion of citizens say that competition in Hungary is dishonest. Competition is usually favoured by those who are in a rather safe position to competition.

# Jogi melléklet

## VERSENYPOLITIKA ÉS VERSENYKÉPESSÉG

### **A munkahelymegőrzéshez és a munkahelyteremtéshez kapcsolódó közösségi állami támogatási szabályok, illetve a hazai foglalkoztatás legfontosabb támogatási lehetőségei**

GALAMB ZSÓFIA – KÁNYÁSI ZSÓFIA

*A recesszió következtében 2008 októbere óta mintegy nettó 90 000–100 000-rel csökkent a munkahelyek száma. Valójában ennél lényegesen magasabb lenne ez az arány, amennyiben a jelen tanulmányban bemutatott intézkedések bevezetésére nem került volna sor. Tekintettel arra, hogy Magyarország az Európai Unió tagja, munkahelymegőrző és munkahelyteremtő támogatási konstrukciók kialakítására kizárólag a vonatkozó közösségi versenyjogi – állami támogatási – szabályok betartása mellett kerülhet sor. A munkahelyteremtés támogatása jogcímen az unió számos eszközt biztosít a tagállamok részére. A válság kapcsán azonban a munkahelymegőrzés elősegítése került inkább előtérbe, a szerzők véleménye szerint a közösségi állami támogatási szabályok e téren meglehetősen kevés lehetőséget biztosítanak a támogatást nyújtók számára. A téma összefoglalásának fő indoka az, hogy megvizsgáljuk, a kialakult*

---

*Galamb Zsófia*, a Pénzügyminisztérium Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársa.  
E-mail cím: [zsofia.galamb@pm.gov.hu](mailto:zsofia.galamb@pm.gov.hu)

*Kányási Zsófia*, a Pénzügyminisztérium Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársa.  
E-mail cím: [zsofia.kanyasi@pm.gov.hu](mailto:zsofia.kanyasi@pm.gov.hu)

A rovat a Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ támogatásával készül.



*gazdasági és pénzügyi válság legsürgetőbb kihívásaként megjelenő munkanélküliség leküzdésére a versenyjog keretein belül milyen megoldások állnak rendelkezésre.\**  
Journal of Economic Literature (JEL) kód: J08; K23; K39.

Az Európai Unió és a tagállamok gazdaság- és szociálpolitikájának egyik központi célja a foglalkoztatás elősegítése. Az Európai Unió e célkitűzés elősegítése érdekében európai foglalkoztatási stratégiát dolgozott ki. Ugyanis az unió egyes tagállamaiban a munkanélküliség továbbra is jelentős probléma, és a munkavállalók egyes csoportjai még mindig nagyon nehezen tudnak a munkaerőpiacra lépni. Ebből az okból a tagállamok indokoltan alkalmaznak olyan intézkedéseket, amelyek arra ösztönzik a vállalkozásokat, hogy növeljék a – különösképpen a hátrányos helyzetű vagy megváltozott munkaképességű munkavállalói körből származó – foglalkoztatási szintet.

Mindemellett a 2007 nyarán elkezdődő, majd 2008 őszére kicsúcsosodó gazdasági és pénzügyi világválság következtében a növekvő munkanélküliség leküzdése vált – hazai szinten is – az egyik legfontosabb megoldandó problémává. A válságkezelés egyik kiemelt részeként Magyarország vezetői uniós, illetve hazai forrásokból igyekeznek/igyekeztek támogatást nyújtani, és ezáltal ösztönözni a munkáltatókat, hogy a munkaállományt a válság következtében ne, vagy a tervezetthez képest csak lényegesen kisebb mértékben csökkentsék.

Mindez – tekintettel arra, hogy a támogatás nyújtása az Európai Unió területén belül történik –, kizárólag bizonyos szabályok betartása mellett valósulhat meg. E szabályok közösségi versenyjogi – ezen belül is a közösségi állami támogatási – szabályok, amelyek meghatározása és teljesítésének ellenőrzése elsődlegesen az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) hatáskörébe tartozik.

A cikk célja egyrészt azon előírások bemutatása, amelyek betartása mellett a munkahelyteremtés és munkahelymegőrzés céljára nyújtott állami támogatás a közösségi szabályokkal összeegyeztethető, másrészt a hazai foglalkoztatás legfontosabb vonatkozó támogatási lehetőségeinek áttekintése.

\* A szerzők a Pénzügyminisztérium szervezetrendszerében működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársai. Az iroda 1999 nyarán alakult. A szervezet feladatai közé tartozik többek között a folyamatos kapcsolattartás az Európai Bizottság Verseny Főigazgatóságával; a versenyszabályokat, azon belül is az állami támogatási szabályokat tartalmazó hazai jogszabályok kialakításában való közreműködés; a közösségi jogszabályalkotásban való közreműködés; a támogatást nyújtó szervezetek tájékoztatása. A szerzők az irodán belül elsősorban a foglalkoztatási célú intervenciókat tanulmányozzák.

A cikk a szerzők egyéni véleményét tükrözi, amely nem esik szükségszerűen egybe a Támogatásokat Vizsgáló Iroda hivatalos álláspontjával. Segítségükért köszönetünket fejezzük ki a Szociális és Munkaügyi Minisztérium Foglalkoztatási Főosztálya munkatársainak.

## Az állami támogatás fogalma

Elsődlegesen annak tisztázására van szükség, hogy mikor beszélünk közösségi értelemben vett állami támogatásról.

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése határozza meg azokat az együttes feltételeket, amelyek teljesülése esetén az intézkedés állami támogatásnak minősül. Ezek a következők: a kedvezményezettnek vállalkozásnak kell lennie; ez a meghatározás teljesen független a kedvezményezett jogi formájától, így bármely entitás (akár magánszemély is – egyéni vállalkozóként) vállalkozásnak minősülhet. Ugyanis aki ellenszolgáltatás fejében gazdasági jellegű tevékenységet végez a piacon, az a közösségi értelemben vett vállalkozásnak minősül. A támogatásnak mindenképpen állami forrásból kell származnia: ide sorolható például a központi költségvetésből származó támogatás, az önkormányzati, illetve akár a Strukturális Alapokból származó támogatás is. Az intézkedésnek előnyt kell jelentenie az érintett vállalkozás számára, illetve kizárólag bizonyos vállalkozást, régiót vagy ágazatot kell előnyben részesítenie, azaz az intézkedésnek szelektívnek kell lennie. Végül a támogatásnak torzítania kell a közösségen belüli versenyt, vagy annak torzításával kell fenyegetnie, és befolyásolnia kell a tagállamok közötti kereskedelmet.

Ahogy fentebb említettük, a szabályok kialakítása és azok tagállamok általi betartásának ellenőrzése elsődlegesen a Bizottság feladata. Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alapján az állami támogatások összeegyeztethetetlenek a közös piaccal, azonban az EK Szerződésben meghatározott kivételes esetekben mégis elfogadhatók. Főszabályként a tagállamoknak minden támogatási tervezetüket (akár támogatási program, akár egyedi támogatás) előzetesen be kell jelenteniük a Bizottságnak, és támogatást odaítélni az egyes kedvezményezettek részére csak azt követően lehetséges, hogy arról a Bizottság pozitív határozatot hozott.

A Bizottság munkaterhének csökkentése érdekében folyamatosan lazít az eljárási szabályokon, így bizonyos esetekben nem szükséges a tervezetek részére történő előzetes bejelentése. A Bizottság az ún. csoportmentességi rendelet megalkotásával a tagállamokra bízta az állami támogatások ellenőrzésének feladatát. A korábbi csoportmentességi rendeleteket felváltó, az EK Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló 2008. augusztus 6-i 800/2008/EK bizottsági rendelet<sup>1</sup> (továbbiakban: általános csoportmentességi rendelet) hatálybalépésével még inkább egyszerűsödik a már létező tagállami hatáskörbe utalt jóváhagyási rendszer, mivel az általános csoportmentességi rendelet egy jogalkotási aktusba vonja valamennyi korábbi csoportmentességi rendeletet. A Bizottság ezzel kívánja biztosítani, hogy a közös piaccal egyértelműen összeegyeztethető támogatásokat a lehető leghamarabb jóváhagyják, egyszerűsített mentesítést ad bizonyos új típusú támogatások számára is.

<sup>1</sup> Lásd: HL L 214/3., 2008. 08. 09.

## Munkahelyteremtéshez kapcsolódó támogatás az általános csoportmentességi rendelet alapján

Az általános csoportmentességi rendelet kizárólag *munkahelyteremtéshez* kapcsolódó támogatások nyújtását teszi lehetővé, munkahelymegőrzés e rendelet alapján nem támogatható. A rendelet alapján nagyvállalkozások részére kizárólag támogatási programból nyújtható támogatás, programon kívüli egyedi támogatás csak a regionális támogatási program támogatásának kiegészítésére használható fel.

Az első támogatási kategória, amellyel Magyarország kapcsán mindenképpen foglalkozni szükséges, a rendelet II. fejezetének 13. és 14. cikkében tárgyalt regionális beruházási és *foglalkoztatási támogatás*.

Az általános csoportmentességi rendelet alapján beruházási támogatás csak abban az esetben nyújtható, amennyiben a beruházás a következő célokat szolgálja:

a) tárgyi eszközbe vagy immateriális javakba történő beruházást, amely új létesítmény létrehozásához, meglévő létesítmény bővítéséhez, egy létesítmény termelésének további új termékekkel történő diverzifikációjához vagy egy meglévő létesítmény termelési folyamatának alapvető megváltoztatásához kapcsolódik, vagy

b) egy létesítményhez közvetlenül kapcsolódó befektetett eszközök beszerzését, amennyiben a létesítményt bezárták vagy bezárták volna, ha nem vásárolták volna fel, és az eszközöket független beruházó vásárolja meg.

A támogatási intenzitást<sup>2</sup> a tárgyi eszközökbe és immateriális javakba történő beruházás elszámolható költségeinek hányadosaként százalékos formában kifejezve, illetve – közvetlenül a beruházási projekttel létrehozott munkahelyek esetén – az új munkavállaló kétéves becsült bérköltségének hányadosaként kell kiszámítani. Ugyanakkor lehetőség van a fenti két módszer együttes alkalmazására, feltéve azonban, hogy a támogatás nem lépi túl a kétfajta számítás alkalmazásából eredő kedvezőbb értéket.

Arra azonban érdemes felhívni a figyelmet, hogy az egyes (azonos elszámolható költségekkel rendelkező) projektekhez nyújtható támogatás támogatási intenzitása nem haladhatja meg a regionális támogatási térkép szerinti mértéket, amelyet az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 85/2004. (IV. 19.) kormányrendelet [továbbiakban: 85/2004. (IV. 19.) kormányrendelet] a 30. § (1) bekezdésében határoz meg.

Nagyberuházások esetében – tekintettel arra, hogy az ilyen támogatások versenytorzító hatása nagyobb – a támogatási intenzitás az előzőekben meghatározottnál alacsonyabb. A 30. § (1) bekezdésben meghatározott érték 100 százaléka abban az esetben lehet, amennyiben a beruházás jelenértéken az 50 millió eurónak megfe-

<sup>2</sup> *Támogatási intenzitás*: a támogatástartalom és az elszámolható költségek jelenértékének hányadosa, százalékos formában kifejezve. *Támogatástartalom*: a kedvezményezett számára nyújtott állami támogatás meghatározott módszertan alapján kiszámolt értéke.

lelő forintösszeget nem haladja meg, 50 százaléka akkor, amennyiben a beruházás jelenértéken 50 és 100 millió eurónak megfelelő forintösszeg közé esik, és végül 34 százaléka a jelenértéken 100 millió eurónak megfelelő forintösszeg feletti részre.

Kis- és középvállalkozásoknál pedig éppen ellenkező elv érvényesül: amennyiben kisvállalkozás valósítja meg a beruházást, abban az esetben a támogatási intenzitás 20 százalékkal, középvállalkozás esetében pedig 10 százalékkal növekedhet a 85/2004. (IV. 19.) kormányrendeletben foglaltakhoz képest. E kedvezmény alól a szállítási ágazatban tevékenykedő vállalkozások és a nagyberuházásokat megvalósító kis- és középvállalkozások kivételt képeznek.

A munkahelyteremtéshez kapcsolódó elszámolható költség beruházási és foglalkoztatási támogatás esetében a beruházás üzembe helyezését követő harmadik év végéig újonnan létrehozott munkakörökben foglalkoztatott munkavállalók – a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 79. §-a szerint elszámolható – személyi jellegű ráfordításának 24 havi összege a munkakör létrehozásának napjától számítva.

A támogatás nyújtásának további feltétele, hogy a munkahelyeket közvetlenül a beruházási projekt hozza létre a beruházás befejezésétől számított 3 éven belül, és azokat legalább öt évig, kis- és középvállalkozások esetén pedig 3 évig fenn kell tartani. Az újonnan létrehozott munkakörökben foglalkoztatott nettó munkavállalói létszámnak a kérelem (pályázat) benyújtását megelőző 12 hónap átlagában a kedvezményezett adott székhelyén, telephelyén, fióktelepén közvetlenül teljes munkaidőben alkalmazott személyek számához képest mindenképpen növekednie kell. Az újonnan létrehozott munkakörök számának megállapításakor a részmunkaidős és az időn munkás alkalmazottak a teljes munkaidőben alkalmazottak arányos törtrészeinek felelnek meg.

Végül fontos leszögezni, hogy az általános csoportmentességi rendelet alapján támogatás csak akkor ítéltető meg, amennyiben a kedvezményezett a projekttel kapcsolatos munkálatok vagy tevékenységek megkezdése előtt a támogatás iránti kérelmét benyújtja. Egyedi támogatás megítélését megelőzően nagyvállalkozások esetében a fentiekén kívül a kedvezményezettek kötelesek bizonyítani azt, hogy a következők közül egy vagy több kritérium teljesül:

- a) a támogatás segítségével lényegesen megnövekszik a projekt mérete,
- b) kiszélesedik a tevékenység köre,
- c) növekszik a kedvezményezett által a projektre fordítandó összeg,
- d) lényegesen felgyorsult a projekt végrehajtási üteme,
- e) regionális beruházási támogatás esetében a projekt a támogatás hiányában nem az érintett támogatott régióban valósult volna meg.

## **Munkahelyteremtő támogatás a regionális iránymutatás, illetve az 1628/2006/EK rendelet alapján**

Amennyiben az általános csoportmentességi rendeletben foglalt feltételeket az adott intézkedés nem tudja teljesíteni (például a projekt eléri azt a határértéket, amelynél már az intézkedést be kell jelenteni a Bizottságnak), akkor a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról szóló iránymutatás<sup>3</sup> alapján lehetséges munkahely-teremtési célú támogatás nyújtása. Az iránymutatás azokat a feltételeket határozza meg, amelyeket a Bizottság – tekintettel az előzetes engedélyeztetési kötelezettségre – a bejelentés során vizsgálni fog.

Az iránymutatás alapján – hasonlóan az általános csoportmentességi rendelethez – bármely ágazatban tevékenykedő vállalkozás részesülhet támogatásban a következők kivételével: a halászat, a szénipar területén tevékenykedő, az EK Szerződés I. mellékletében felsorolt mezőgazdasági termékek előállításával foglalkozó, az acélipar területén, a szintetikus szál ipar területén tevékenykedő, valamint a nehéz helyzetben lévő vállalkozások. Az EK Szerződés I. mellékletében felsorolt mezőgazdasági termék feldolgozására és forgalmazására csak a mezőgazdasági iránymutatóval<sup>4</sup> összhangban nyújtható támogatás.

Az ösztönző hatás biztosítása érdekében támogatási program alapján is csak akkor ítélt meg támogatás, amennyiben a beruházás megkezdése előtt a kedvezményezett kérelmét benyújtja, és a programot kezelő írásban megerősíti, hogy a projekt elvben megfelel a jogosultsági feltételeknek.

Ad hoc támogatás esetén a támogatást nyújtó szándéknyilatkozatot tesz hasonló tartalommal és arra való utalással, hogy a Bizottságnak is jóvá kell hagynia a támogatást.

Az iránymutatás és az általános csoportmentességi rendelet mellett lehetőség van munkahelyteremtő támogatás nyújtására a Szerződés 87. és 88. cikkének a nemzeti regionális beruházási támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1628/2006/EK rendelet<sup>5</sup> (továbbiakban: 1628/2006/EK bizottsági rendelet) alapján is. Az 1628/2006/EK bizottsági rendelet annyiban tér el az általános csoportmentességi rendelet szabályaitól, hogy – a regionális iránymutatáshoz hasonlóan – megköveteli a támogatást nyújtó igazolását arról, hogy a támogatni kívánt intézkedés elviekben megfelel a rögzített támogatási feltételeknek, és a támogatott tevékenység csak ezután kezdhető meg.

A már létező támogatási programokból (amelyeket a támogatást nyújtók ilyen időbeli hatállyal vezettek be) 2013. december 31-ig lehet támogatást odaitélni az 1628/2006/EK bizottsági rendelet alapján, azonban új program alkotásakor már az általános csoportmentességi rendelet szabályait kell figyelembe venni (tehát a lényeg, hogy a létező programok fennmaradhassanak az általános csoportmentességi rendelet hatálybalépése után is).

<sup>3</sup> Lásd: HL C 54; 2006. 03. 04.

<sup>4</sup> Lásd: HL C 319/01; 2006. 12. 27.

<sup>5</sup> Lásd: HL L 302; 2006. 11. 01.

## Hátrányos helyzetű, illetve fogyatékkal élő munkavállalók felvételéhez nyújtható támogatás az általános csoportmentességi rendelet alapján

Az általános csoportmentességi rendelet 40–42. cikke – tekintettel arra, hogy az érintett munkavállalók nagyobb nehézségekkel szembesülhetnek a munkaerőpiacon – lehetőséget biztosít a hátrányos helyzetű, illetve a fogyatékkal élő munkavállalók foglalkoztatásának támogatására.

A fogyatékkal élő, illetve a hátrányos helyzetű munkavállalók felvételéhez nyújtható támogatás többek között bértámogatás formájában valósulhat meg. A támogatási intenzitás az első esetben az adott foglalkoztatási időszak bérköltségének 75 százaléka, míg utóbbinál a felvételt követő legfeljebb 12 hónap, súlyosan hátrányos helyzetű munkavállalók esetében 24 hónap bérköltségének 50 százaléka. Mindkét esetben, amennyiben a foglalkoztatás a fenti időszakoknál rövidebb, a támogatást arányosan csökkenteni kell. A továbbfoglalkoztatási időtartam megállapítását az általános csoportmentességi rendelet a tagállamokra bízta.

Nagyon fontos, hogy az érintett munkavállaló felvételének az adott vállalkozás munkavállalói létszámának nettó növekedését kell eredményeznie az előző 12 hónap átlagához viszonyítva. Amennyiben a munkahely megüresedése önkéntes kilépés, munkaképtelenné válás, öregségi nyugdíjazás, önkéntes munkaidő-csökkentés vagy kötelezettségszegés miatti jogszerű elbocsátás, és nem létszámleépítés következtében történt, e feltételnek nem kell teljesülnie.

Szintén részesülhet támogatásban a munkáltató, amennyiben a fogyatékkal élő munkavállalók foglalkoztatása számára többletköltségeket okoz (cél, hogy a fogyatékoság ne legyen akadálya a foglalkoztatásnak). Ebben az esetben azon költségek téríthetők meg 100 százalékos támogatási intenzitással, amelyek egy nem fogyatékkal élő munkavállaló alkalmazása esetében nem merülnének fel. Az elszámolható költségek a helyiségek, berendezések átalakításának költségei, a segítő személyek alkalmazásához kapcsolódó költségek, védett munkahelyek esetében a létesítmény létrehozásának, üzembe helyezésének vagy kibővítésének költségei, adminisztrációs és szállítási költségek.

Az általános csoportmentességi rendelet értelmében fogyatékkal élő munkavállaló az, akit a nemzeti jog ilyennek elismer, vagy aki elismerten fizikai, elméleti vagy pszichológiai károsodásban szenved.

Rendszerint e meghatározás tekintetében ennél a hazai jog szűkebb fogalmat használ.

A megváltozott munkaképességű személy fogalmáról a megváltozott munkaképességű munkavállalók<sup>6</sup> foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásáról

<sup>6</sup> A hazai szakirodalom és a vonatkozó hazai jogszabályok – néhány kivétellel – az általános csoportmentességi rendelet fogyatékkal élő munkavállaló fogalma helyett az annál szűkebb értelmű megváltozott munkaképességű munkavállaló fogalmát használják.

szóló 177/2005. (IX. 2.) kormányrendelet a következők szerint rendelkezik: megváltozott munkaképességű munkavállaló az, aki esetében

a) az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet (továbbiakban: ORSZI) szakvéleménye szerint a munkaképesség-csökkenés 50–66 százalékos mértékű, illetőleg az egészségkárosodás 40–49 százalékos mértékű, vagy

b) az ORSZI szakvéleménye szerint a munkaképesség-csökkenés 67–100 százalékos mértékű, vagy

c) az egészségkárosodás – az ORSZI szakvéleménye szerint – 79 százalékot meghaladó mértékű, vagy

d) az egészségkárosodás – az ORSZI szakvéleménye szerint – 50–79 százalékos mértékű, és ezzel összefüggésben a jelenlegi vagy az egészségkárosodását megelőző munkakörében, illetve a képzettségének megfelelő más munkakörben való foglalkoztatásra rehabilitáció nélkül nem alkalmas, azonban az ORSZI szakvéleménye alapján rehabilitációja nem javasolt, vagy

e) a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (továbbiakban: Ftv.) alapján látási fogyatékosnak minősül, vagy a vakok személyi járadékában részesül, vagy

f) az Ftv. 23. §-a alapján a személyiség egészét érintő fejlődés átható zavara miatt fogyatékosági támogatásban részesül, vagy

g) külön jogszabály szerint súlyos értelmi fogyatékosnak minősül és erre tekintettel a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló külön törvény szerint adóalapot csökkentő kedvezmény igénybevételére jogosult, vagy

h) siket vagy súlyosan nagyothalló, halláskárosodása audiológiai szakvélemény szerint a 60 decibel hallásküszöb értékét eléri vagy meghaladja, vagy

i) a súlyos mozgáskorlátozottak közlekedési kedvezményeiről szóló külön jogszabály szerint súlyos mozgáskorlátozottak minősül, vagy

j) az egészségkárosodás – az ORSZI szakvéleménye szerint – 50–79 százalékos mértékű, és ezzel összefüggésben a jelenlegi, vagy az egészségkárosodását megelőző munkakörében, illetve a képzettségének megfelelő más munkakörben való foglalkoztatásra rehabilitáció nélkül nem alkalmas és rehabilitálható, vagy

k) az előző pontokban meghatározott mértékű munkaképesség-csökkenés, egészségkárosodás, illetőleg fogyatékoság nem állapítható meg, azonban az ORSZI szakvéleménye szerint jelenlegi munkakörében vagy tanult foglalkozásában, illetőleg más munkakörben vagy foglalkozás keretében személyre szóló rehabilitáció megvalósításával foglalkoztatható tovább.

A foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM-rendelet [továbbiakban: 6/1996. (VII. 16.) MüM-rendelet] ezt még kiegészíti azzal, hogy megváltozott munkaképességű személynek kell azt is tekinteni, aki rehabilitációs járadékban részesül.

## Munkahelymegőrzéshez kapcsolódó támogatások

A gazdasági válság hatásainak mérséklése érdekében kiemelt szerepet kapott a foglalkoztatáspolitikán belül a *munkahelymegőrzés* állami eszközökkel történő elősegítése is.

Munkahelymegőrzéshez kapcsolódó támogatás nem eredményezi az adott munkáltatónál a nettó munkavállalói létszám növekedését, ezért az intézkedés mindenképpen működési támogatásnak minősül a közösségi szabályok értelmében, mivel a vállalkozás általános költségeit fedezi. Működési támogatás azonban csak akkor nyújtható, amennyiben azt a Bizottság előzetesen engedélyezi. Az eddigi esetjog alapján erre csak kivételesen, igen speciális körülmények között került sor. Az engedélyezés minimális feltétele, hogy a támogatás hozzájáruljon az adott térség fejlődéséhez, arányos legyen a megoldani kívánt hátránnyal, valamint időben korlátozott és csökkenő mértékű. Amennyiben az adott támogatás esetében e feltételek nem állnak fenn, akkor többek között a Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1998/2006/EK bizottsági rendelet<sup>7</sup> (továbbiakban: 1998/2006/EK bizottsági rendelet) alapján lehet támogatást nyújtani.

### Munkahelymegőrzéshez kapcsolódó támogatás az 1998/2006/EK rendelet alapján

Csekély összegű támogatás esetében tehát a közösségi szabályokkal való összeegyeztethetőség megítélésénél az 1998/2006/EK bizottsági rendelet, valamint a 85/2004. (IV. 19.) kormányrendelet vonatkozó rendelkezéseit kell figyelembe venni.

Csekély összegű (*de minimis*) támogatás csak abban az esetben nyújtható, amennyiben egy vállalkozásnak bármilyen forrásból a csekély összegű támogatási jogcímen odaítélt támogatás támogatástartalma – három pénzügyi év vonatkozásában – nem haladja meg a 200 000 eurónak, a közúti szállítási ágazatban a 100 000 eurónak megfelelő forintösszeget. (A halászati ágazatban a 857/2007/EK rendelet<sup>8</sup> alapján 30 000 euró lehet a maximális támogatástartalom 3 pénzügyi év vonatkozásában, a mezőgazdasági ágazatban pedig a 1535/2007/EK rendelet alapján<sup>9</sup> 7500 euró szintén 3 pénzügyi év vonatkozásában.)

Fontos leszögezni, hogy ezen a jogcímen nem részesülhetnek támogatásban a halászati és akvakultúra ágazatban tevékenykedő munkáltatók; az EK Szerződés I. mellékletében felsorolt mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével foglalkozó munkáltatók; valamint ezen termékek feldolgozásában vagy forgalmazásában tevékenykedő munkáltatók, amennyiben a támogatás összegét az elsődleges terme-

<sup>7</sup> Lásd: HL L 379/5, 2006. 12. 28.

<sup>8</sup> Lásd: HL L 193; 2007. 07. 25.

<sup>9</sup> Lásd: HL L 337, 2007. 12. 21.



lőktől beszerzett vagy az érintett vállalkozások által forgalmazott ilyen termékek ára vagy mennyisége alapján rögzítik, illetve a támogatás az elsődleges termelőknek történő teljes vagy részleges továbbítástól függ; a szénágazatban tevékenykedő vállalkozások. A támogatás nem vehető igénybe az exporthoz közvetlenül kapcsolódó tevékenységekhez, az importárúk helyett hazai áru használatától függő támogatások esetében. Nem nyújtható de minimis támogatás a kereskedelmi fuvarozás terén működő vállalkozásoknak teherszállító járművek megvásárlására, valamint nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentésére.

Csekély összegű támogatás nyújtására csak abban az esetben kerülhet sor, amennyiben a támogatást nyújtó megbizonyosodott arról, hogy a kedvezményezett a nyújtandó támogatás odaítélése előtt csekély összegű támogatási jogcímen elnyert támogatásainak összege – három pénzügyi év viszonylatában – nem haladja meg a 200 000 eurónak, a közúti szállítási ágazatban a 100 000 eurónak megfelelő forintösszeget. A támogatás nyújtójának továbbá kötelessége, hogy felhívja a kedvezményezett figyelmét arra, hogy csekély összegű támogatási jogcímen nyújtott támogatáshoz kapcsolódó minden iratot az odaítélést követő 10 évig meg kell őriznie, és a támogatást nyújtó ilyen irányú felhívása esetén azokat köteles bemutatni. A támogatás kedvezményezettjét minden kétséget kizáró módon tájékoztatni kell a tervezet alapján odaítélendő támogatás támogatástartalmáról és a támogatás kategóriájáról. A csekély összegű támogatási jogcímen nyújtott támogatásokról a Bizottság kérésére 20 munkanapon belül információt kell szolgáltatni.

### **Munkahelymegőrzés céljából nyújtott átmeneti támogatás**

A kialakult gazdasági és pénzügyi válságra való tekintettel azonban lehetőség van az 1998/2006/EK bizottsági rendeletben meghatározott csekély összegű támogatásnál nagyobb összegű működési támogatás nyújtására is.

Az Európai Tanács 2008. december 11–12-i ülésén jóváhagyta az európai gazdaságélénkítési tervet, amely egységes keretet kíván biztosítani a gazdasági és pénzügyi válság kezelésére. Ennek részei az állami támogatási területre vonatkozó intézkedések is. Ezzel összhangban a Bizottság 2008. december 17-én elfogadta a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban a finanszírozási lehetőségek elérésének elősegítésére irányuló állami támogatási intézkedések ideiglenes keretszabályáról szóló közleményét<sup>10</sup> (továbbiakban: közlemény), amelynek módosított változata 2009. április 7-én jelent meg a Hivatalos Lapban.<sup>11</sup> A közlemény hatálybalépésével 2010. december 31-ig új – két évre szóló átmeneti – szabályok lépnek életbe az állami

<sup>10</sup> Lásd: HL C 16/1, 2009. 01. 22.

<sup>11</sup> Lásd: HL C 83/1, 2009. 04. 07.

támogatások területén, így többek között a tagállamok lehetőséget kapnak az ún. átmeneti támogatás nyújtására, vállalkozásonként 500 ezer euró összeg erejéig.

A közlemény alapján Magyarország bejelentette a Bizottságnak az 500 ezer euró összegű átmeneti támogatásra vonatkozó átfogó támogatási programot, amelyet a Bizottság 2009. február 24-én N77/2009. számon hagyott jóvá. A hazai program jogalapja a 85/2004. (IV. 19.) kormányrendelet 23/A és 23/D §-a.

Az átmeneti támogatás bevezetésével – bár ugyanazon elszámolható költség tekintetében nem halmozható a de minimis rendelet hatálya alá tartozó támogatással – a megemelt támogatási összeg következtében ugyanazon munkáltató esetében a munkahelymegőrzés céljából igénybe vehető támogatás mértéke nőtt. Amennyiben azonban a munkáltató 2008. január 1-jét követően de minimis támogatásban részesült, az átmeneti támogatás és a de minimis támogatás összege 2008. január 1. és 2010. december 31. között együttesen nem haladhatja meg az 500 ezer eurónak megfelelő forintösszeget. Átmeneti támogatással csak olyan vállalkozás támogatható, amely 2008. július 1-jén nem minősült a 85/2004. kormányrendelet 8. számú mellékletében meghatározott rendelkezések szerinti nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak.

Átmeneti támogatás nem nyújtható a halászat vagy akvakultúra területén működő munkáltatónak; a mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével foglalkozóknak; a mezőgazdasági termékek feldolgozásával, forgalmazásával foglalkozó munkáltatónak, amennyiben a támogatás összegét az elsődleges termelőkötől beszerzett vagy az érintett vállalkozások által forgalmazott ilyen termékek ára vagy mennyisége alapján rögzítették, illetve amennyiben a támogatás az elsődleges termelőknek történő teljes vagy részleges továbbítástól függ; harmadik országokba vagy tagállamokba irányuló exporttámogatására; illetve importárúk helyett hazai áruk használatának előnyben részesítéséhez.

A bonyolult támogatáshalmozódási szabályok értelmezését a következő példával illusztrálhatjuk.<sup>12</sup>

#### **A) Példa azonos elszámolható költség esetén**

*Ha a munkáltató már részesült de minimis támogatásban a közlemény hatálybalépése előtt, nem kaphat ugyanazokra az elszámolható költségekre átmeneti támogatást, azaz 500 ezer eurós támogatást.*

Tehát a korábbi de minimis támogatás összege nem emelhető meg 500 ezer eurónak megfelelő forintösszegre.

Munkahelymegőrzés szempontjából ugyanazon személy ugyanazon havi bérköltségének támogatása azonos költségnek minősül, így nem támogatható.

#### **B) Példa nem azonos elszámolható költség esetén**

*Ha a munkáltató már kapott de minimis támogatást a közlemény hatálybalépése előtt, akkor a de minimis támogatás és az átmeneti támogatás összege*

<sup>12</sup> Készítette: Hargita Eszter és Göncz Ildikó, a Pénzügyminisztérium Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársai.

2008. január 1. és 2010. december 31. között legfeljebb 500 ezer eurónak megfelelő forintösszeg lehet.

*Például: Ugyanazon személy más időszakbeli (és más összegű) bérköltségének támogatása nem minősül azonos költségnek, így az támogatható.*

A közlemény hatálybalépése előtt a vállalat 180 ezer eurónak megfelelő forintösszegű de minimis támogatást kapott 2008. január 1. és 2008. december 1. között a meglévő munkavállalók bérköltségének támogatására. A vállalat által igényelt 500 ezer eurónak megfelelő forintösszegű átmeneti támogatás elszámolható költségalapja: az ugyanazon munkavállalók bérköltségének támogatása a 2009. január 1. és 2010. december 1. közötti időszakra.

Adható maximális támogatás:  $500 - 180 = 320$  ezer eurónak megfelelő forintösszeg.

### **A hazai támogatási lehetőségek áttekintése**

Az előbbi közösségi szabályok betartásával számos hazai munkahelyteremtő, illetve -megőrző támogatási programot alakítottak ki, ezek közül a legnagyobb jelentőségűek a *Munkaerőpiaci Alapból*, a *Beruházás-ösztönzési célú irányszabályzatból*, illetve a *Társadalmi Megújulás Operatív Programból* nyújtott támogatások.

A munkahelyteremtés támogatása hazánkban fontos szerepet tölt be a foglalkoztatási szint megőrzésének, növelésének állami eszközökkel történő támogatásában. A támogatások célja az új munkahelyek létrehozásának ösztönzése, a létesítendő munkahelyeken tartós időtartamú foglalkoztatás biztosítása, piacképes üzleti tevékenységek bevezetésével a foglalkoztatási szerkezet átalakulásának elősegítése, a társadalmi-gazdasági felzárkózás érdekében a működő tőke hátrányos helyzetű térségekbe történő áramlásának ösztönzése, valamint a magas munkanélküliséggel sújtott térségekben megvalósuló, illetve hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatását biztosító beruházások támogatása.

A Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprészből évente írnak ki pályázatokat többek között a munkahelyteremtő beruházások, a magas hozzáadott értékű tevékenységek munkahelyteremtő beruházásainak, a távmunka alkalmazásának támogatása céljából. E pályázatok alapjául szolgáló támogatási programok hazai jogalapja a 6/1996. (VII.16.) MüM-rendelet 18–18/A §-a, a támogatások az 1628/2006/EK bizottsági rendelet rendelkezései szerinti regionális beruházási, illetve foglalkoztatási támogatásnak minősülnek. A távmunka támogatására pedig csekély összegű (*de minimis*) támogatást vehetnek igénybe a kedvezményezettek.

*A munkahelyteremtő beruházások támogatására a Munkaerőpiaci Alapból 2009-ben indított program alapján 1,5 milliárd forint támogatási keretösszeg állt a pályázók rendelkezésére, amelyből mintegy 1600-1700 új munkahely létesítéséhez járult hozzá a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SZMM).*

A pályázaton a benyújtás időpontjában még meg nem kezdett beruházásaikkal azon Magyarországon bejegyzett vállalkozások vehettek részt, amelyek legalább 2 új munkahelyet hoznak létre, ez a 2008-ig meghirdetett pályázati programok esetében 5 fő volt. A változtatásra azért volt szükség, hogy a hátrányos helyzetű kistérségek mikro-vállalkozásai is képesek legyenek pályázni. Ezzel remélhetőleg sok olyan vállalkozásnak adatott meg a lehetőség, amelyek eddig kiszorultak e támogatási lehetőségekből.

A vissza nem térítendő támogatás keretében meghatározott normatívák alapján az új gépek, berendezések, technológiák beszerzése – továbbá a pályázati kiírásban meghatározott hátrányos helyzetű térségekben az új létesítmények építése – során felmerült költségek számolhatók el.

*A magas hozzáadott értékű tevékenységek munkahelyteremtő beruházásainak támogatása* is megtalálható. Itt viszonylag minimális tárgyeszköz-fejlesztéssel jelentős számú új munkahelyet teremtenek főképp kvalifikált, felsőfokú végzettségű munkaerő, többségében pályakezdő számára.

A programhoz 250 millió forint támogatási keretösszeg áll a pályázók rendelkezésére, ezzel várhatóan mintegy 300 új munkahely létrehozása várható.

A személyi jellegű költségek (a munkavállalóknak kifizetendő havi bruttó bér-költség, valamint a munkáltatót terhelő tb-, munkaadói járulék együttes összege) 65 százaléka megtéríthető a vállalkozásoknak.

*A távmunka alkalmazásának támogatására* a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprésze idei központi keretéből 479,5 millió forint áll a pályázók rendelkezésére.

A programmal a támogatást nyújtó ösztönözni kívánja a rugalmas munkavégzési formák alkalmazását és a munkakultúra további korszerűsítését, valamint a meglévő munkahelyek megőrzését. Ennek keretében támogatást nyújt a távmunkahelyeket létesítő vállalkozásoknak és a közfeladatokat ellátó intézményeknek. A pályázat a távoli helyről történő munkavégzés további elterjesztésével a munkaerőpiac azon szereplőinek is lehetőséget teremt a munkaerőpiachoz való csatlakozáshoz, akik valamely hátrányos helyzetű csoporthoz tartoznak (tartósan munkanélküliek, fogyatékkal élők, megváltozott munkaképességűek stb.).

A pályázat keretén belül a bér és járulécai, a képzés, valamint az infrastruktúra beszerzését célzó támogatásokra lehetett pályázatot benyújtani.

*Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) kormányrendelet* alapján lehetőség van arra, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelkedő nagyberuházások pályázati rendszeren kívül, *egyedi kormánydöntéssel* (továbbiakban: EKD) támogatásban részesüljenek.

A Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium (NFGM) háttérintézménye, az ITD Hungary Zrt. koordinálásával – a Pénzügyminisztérium, valamint az SZMM részvételével – ún. egyablakos támogatási rendszer működik. Célja a hazai, illetve a betelepülő külföldi nagybefektetők EKD keretében való támogatásának összehangolása. A rendszert nagy odafigyeléssel kell működtetni, hiszen a befektetők

Magyarországra vonzásában a környező országok, főképp Szlovákia, Csehország és Lengyelország – de az utóbbi időszakban Románia és Bulgária is – komoly konkurenciát jelentenek.

A Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprészének központi keretéből az SZMM – szintén EKD keretében – az NFGM Beruházásösztönzési céllelőirányzatából nyújtott támogatásokhoz kapcsolódva egyes kiemelt jelentőségű projektek Magyarországon történő megvalósulását munkahelyteremtő, valamint képzési támogatással is segíti.

Egyedi kormánydöntéssel – 2004 és 2008 között – 8 vállalat kapott 2,12 milliárd forint vissza nem térítendő munkahelyteremtő beruházási támogatást, amely jelentős szerepet játszott abban, hogy a befektetők döntően hátrányos helyzetű régiót választottak fejlesztési elképzeléseik helyszínéül. A támogatással 2953 új munkahely jött létre főképpen magas munkanélküliséggel küszködő térségekben.

A támogatás feltételei a következők voltak: a beruházásnak hátrányos vagy leg-hátrányosabb helyzetű kistérségben, településen kellett megvalósulnia. Legalább 500 – leghátrányosabb helyzetű kistérségben, településen legalább 200 – új munkahelyet kellett teremtenie, és az új munkahelyekre felvett létszám legalább 50 százalékának – leghátrányosabb helyzetű kistérség, település esetében legalább 30 százalékának – regisztrált álláskeresőnek kellett lennie.

*A munkaügyi központok decentralizált keretéből* a munkaadó részére a külön jogszabályban meghatározott, fentebb már említett hátrányos helyzetű személy munkaviszony keretében történő foglalkoztatásához a munkabér és járuléka legfeljebb 50 százalékának, megváltozott munkaképességű személy esetében legfeljebb 60 százalékának megfelelő összegű támogatás nyújtható, amennyiben a munkaadó a foglalkoztatást legalább a támogatás folyósításának időtartama alatt vállalja, és a támogatás iránti kérelem benyújtását megelőző tizenkét hónapban a munkavállaló munkaviszonyát a működési körében felmerülő okból rendes felmondással nem szüntette meg. Továbbá kötelezettséget vállal arra, hogy a munkaviszony megszűntetésére a támogatás folyósításának időtartama alatt sem kerül sor.

A bértámogatás hátrányos helyzetű munkavállaló felvétele esetében legfeljebb egyéves időtartamra, a legalább huszonnégy hónapja álláskeresőként nyilvántartott súlyosan hátrányos helyzetű személy foglalkoztatásához legfeljebb kétéves időtartamra nyújtható. A bértámogatás iránti kérelmet a foglalkoztatás megkezdését megelőzően kell a munkaügyi központhoz benyújtani. A támogatást mérlegelési jogkörében eljárva a munkaügyi központ nyújthatja.

*Az 1991. évi IV. foglalkoztatási törvény (továbbiakban: Ft.) alapján* támogatás nyújtható annak a személynek a *képzéséhez*, aki munkaviszonyban áll és rendszeres foglalkoztatása képzés nélkül nem biztosítható. A támogatás célja a munkaviszony megszüntetésének elkerülése abban az esetben, ha a munkavállaló foglalkoztatása csak akkor biztosítható, ha új ismeret elsajátításával képes alkalmazkodni a megváltozott munkáltatói igényekhez.

A munkavállaló képzése akkor támogatható, amennyiben a képzés és a képző intézmény megfelel a jogszabályban rögzített feltételeknek, és a munkaadó írásban vállalja a képzésben részt vevőnek a képzés befejezését követő – legalább a képzés időtartamával azonos időtartamú – továbbfoglalkoztatását, valamint a munkaadó a képzés költségeihez hozzájárul, vagy saját maga, vagy képző intézmény bevonásával biztosítja a képzés lebonyolításához szükséges szakmai, tárgyi, technikai és személyi feltételeket. A munkaadónak abban az esetben nem kell hozzájárulnia a képzési költségekhez, amennyiben a képzésben érintett munkavállaló a támogatás iránti kérelem benyújtásakor betöltötte a 45. életévét.

A képzés támogatására a munkaadó nyújthat be kérelmet a telephely szerint illetékes munkaügyi központhoz. A támogatást – a jogosultsági feltételek fennállása esetén – a munkaügyi központ mérlegelési jogkörben állapítja meg.

*Munkahelymegőrző támogatás* a 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet 18/C. §-a szabályai szerint hagyományos aktív eszközként csekély összegű támogatás formájában, illetve munkaerő-piaci programként működtetve 500 ezer eurós átmeneti támogatási kategória formájában nyújtható.

Az Ft. 18. §-ában meghatározott munkahelymegőrző támogatás annak a Munka törvénykönyvének 73. §-ában meghatározott munkaadónak nyújtható, aki működésével összefüggő okból a munkavállaló munkaviszonyát rendes felmondással kívánja megszüntetni.

A támogatás célja a meglévő munkahelyek megtartása, a foglalkoztatás-szerkezet-átalakítás elősegítése, valamint a munkaerő szakmastruktúrájának korszerűsítéséhez fűződő foglalkoztatáspolitikai célok elérése. A támogatás annak a munkaadónak nyújtható, aki működésével összefüggő okból a munkavállaló munkaviszonyát rendes felmondással kívánja megszüntetni, amelyet bejelentett, továbbá írásban nyilatkozik, hogy a létszám megtartására irányuló intézkedései nem vezettek eredményre. Továbbá nem áll csőd-, felszámolási, végelszámolási eljárás alatt, illetve a kérelem benyújtását megelőzően legalább hat hónapja foglalkoztatja a felmondással érintett munkavállalóját.

Nem nyújtható újabb munkahelymegőrző támogatás a munkaadó részére a foglalkoztatási kötelezettség lejártától számított fél évig.

Támogatás abban az esetben állapítható meg, amennyiben a munkaadó vállalja a munkavállalónak a támogatás alatti foglalkoztatását, majd azt követően legalább a támogatott foglalkoztatás időtartamával megegyező időtartamú továbbfoglalkoztatását, valamint a vállalt kötelezettség időtartama alatt a kérelem benyújtása idején meglévő foglalkoztatotti létszámát nem csökkenti.

A támogatás formája vissza nem térítendő támogatás, amely legfeljebb egyéves időtartamra nyújtható. A támogatás havi mértéke munkavállalónként nem haladhatja meg a kötelező legkisebb munkabér 150 százalékát (2009-ben: 107 250 forintot).

A támogatásról a regionális kirendeltség igazgatója – mérlegelési jogkörében eljárva – dönt.

A munkahelymegőrzés támogatása átmeneti támogatásként abban az esetben nyújtható, amennyiben a támogatás nyújtására a globális pénzügyi és gazdasági válság miatt indított munkaerő-piaci program keretében kerül sor, és a támogatást a globális pénzügyi és gazdasági válság következtében 2008. július 1-jét követően nehéz helyzetbe került munkaadónak nyújtják.

Szintén a munkaügyi központok decentralizált keretéből kerül sor a mobilitás támogatására a *munkába járással összefüggő terhek csökkentését célzó támogatásokról, valamint a munkaerő-toborzás támogatásáról szóló 39/1998. (III. 4.) kormányrendelet alapján.*

*A mobilitást elősegítő támogatások* célja a munkába járással kapcsolatos terhek csökkentése. A munkahely és a lakóhely közötti távolság jelentős mértékben csökkentheti az elhelyezkedés és a munkahely megtartásának esélyeit. Ennek foglalkoztatásra gyakorolt negatív hatása enyhíthető az utazási költségek átvállalásával. A támogatásokat a munkaügyi központ mérlegelési jogkörében eljárva állapíthatja meg. Mind a helyközi utazás támogatása, mind a csoportos személyszállítás támogatása csekély összegű (*de minimis*) támogatásként nyújtható.

*A helyközi utazás támogatása* keretében a munkába járással kapcsolatos költségek munkáltatót terhelő része téríthető meg részben vagy egészben. A támogatás folyósításának időtartama nem haladhatja meg az egy évet. A támogatás feltétele, hogy a munkaadó olyan személy foglalkoztatását vállalja, aki legalább hat hónapja – pályakezdő és megváltozott munkaképességű személy esetén legalább három hónapja – regisztrált álláskereső, és hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállaló munkaviszonyát a kérelem benyújtását megelőző hat hónapban – a működésével összefüggő okból – nem szüntette meg, és a munkaadó megfelel a rendezett munkaügyi kapcsolatok jogszabályban rögzített feltételeinek, és ezt igazolja.

*Csoportos személyszállítási támogatás* annak a munkaadónak nyújtható, aki a munkavállalóinak lakóhelye és munkahelye közötti oda-vissza utazást csoportos személyszállítással oldja meg. A támogatás feltétele, hogy a munkahely elérése és a visszautazás naponta a két órát meghaladja, és a munkaadó megfeleljen a rendezett munkaügyi kapcsolatok jogszabályban rögzített feltételeinek, és ezt igazolja.

A támogatás mértéke a csoportos személyszállításban érintett munkavállalók lakóhelyétől (tartózkodási helyétől) a munkahelyéig tartó útvonalra vonatkozó autóbusrészek árának a munkaadót terhelő részéig terjedhet. A támogatás legfeljebb egy évre adható.

*Munkaerő-piaci programok támogatása* keretében a Munkaerőpiaci Alap előre meghatározott, összetett célok érdekében biztosíthatja olyan programok megvalósításának pénzügyi fedezetét, amelyek térségi foglalkoztatási célok megvalósítására, munkaerő-piaci folyamatok befolyásolására, valamint a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő rétegek foglalkoztatásának elősegítésére irányulnak.

A meghatározott programok keretében a munkaerő-piaci szolgáltatások és foglalkoztatást elősegítő támogatások egyidejűleg és egymásra épülve is nyújthatók.

A programokon aktívan részt vevő álláskereső számára a különböző jogcímenek megállapítható támogatás, támogatások helyett egységes támogatás állapítható meg. Ha a program által elérni kívánt cél megvalósítása érdekében indokolt, a foglalkoztatást elősegítő támogatásokra vonatkozó szabályoktól – meghatározott feltételekkel és módon – a támogatást nyújtó szerv eltekinthet.

Munkaerő-piaci program keretében a munkaadó részére a munkaviszonyban foglalkoztatott személy munkabére és járulékai legfeljebb 100 százalékának megfelelő összegű támogatás nyújtható. A 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet 11/A. §-a alapján nyújtott ezen bértámogatás csekély összegű támogatásnak minősül.

Szintén de minimis támogatásként, illetve átmeneti támogatásként – pályázati eljárás alapján – a munkaügyi központ támogatást nyújthat munkaerő-piaci program kidolgozásához, illetőleg annak kidolgozásához, részben vagy egészben történő megvalósításához.

Az egyes támogatások igénybevétele – a rendelkezésre álló decentralizált forrás függvényében – folyamatos. A támogatások részleteiről a telephely szerint illetékes munkaügyi központokban/kirendeltségeken tájékozódhatnak az érdeklődők.

Természetesen fontos kiemelni, hogy a munkaerő-piaci program elemeit képező támogatásokra a közösségi állami támogatásokra vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kell.

*A 177/2005. (IX. 2.) kormányrendelet alapján támogatás nyújtható rehabilitációs foglalkoztatást elősegítő bértámogatás formájában (továbbiakban: bértámogatás) és költségkompenzációs támogatásként (ez utóbbin belül védett foglalkoztatók költségkompenzációs támogatásaként és munkahelyi segítő személy foglalkoztatásához nyújtott támogatásként).*

Az intézkedések célja a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásának elősegítése, képzettségüknek és egészségi állapotuknak megfelelő munkavégzés feltételeinek biztosítása, a nyílt munkaerőpiacra való visszavezetésük érdekében adaptációs készségük fejlesztése, valamint az állapotukból adódó foglalkoztatási hátrányok kiegyenlítése.

*A megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásának elősegítése érdekében bértámogatás nyújtható, amennyiben a munkáltató a megváltozott munkaképességű munkavállalót saját maga – egészségkárosodásának, illetőleg fogyatékoságának megfelelő munkahelyi környezetben, munkaviszonyban, képességének megfelelő munkakörben rehabilitációs célú munkavégzés keretében – foglalkoztatja, és a kötelező foglalkoztatási szintet teljesíti.*

A bértámogatás mértéke az egészségkárosodástól, illetőleg fogyatékoságtól függően a munkabér és járulékai együttes összegének 40–75 százalékáig terjedhet, közhasznú szervezetként bejegyzett nonprofit munkáltatók nem gazdasági tevékenység keretében foglalkoztatott fogyatékos munkavállalói esetében 100 százalékáig.

A bértámogatás összege havonta nem haladhatja meg a tárgyévet megelőző második évre vonatkozó nemzetgazdasági bruttó átlagkereset egy tizenketted része tá-



mogatási mértékekkel arányos összegének 60–120 százalékát. Részmunkaidős foglalkoztatás esetén az így számított összeg időarányos része vehető figyelembe.

A bértámogatást legfeljebb 36 hónapra a munkavégzés helye szerinti munkaügyi kirendeltség állapítja meg.

*Védett foglalkoztatók költségkompenzációs támogatása:* a kiemelt akkreditációs tanúsítvánnyal rendelkező védett foglalkoztatók részére pályázati eljárás keretében megtéríthetők a megváltozott munkaképességű munkavállalók munkába járásával összefüggő személyszállítás többletköltségei, valamint a munkaszervezéshez, szállításhoz, irányításhoz, logisztikához, illetve adminisztrációhoz kapcsolódó többletköltségek. A támogatás legfeljebb 36 hónapra nyújtható, és nem haladhatja meg az elszámolható költségek 100 százalékát.

*Munkahelyi segítő személy foglalkoztatásához nyújtott támogatás:* amennyiben a legalább 67 százalékban megváltozott munkaképességű, vagy legalább 50 százalékban egészségkárosodott személy munkavégzéséhez az egészségkárosodása (fogyatékosága) miatt segítő személy közreműködése szükséges, a munkáltató részére megtéríthető a segítés időtartamára jutó munkabér és járulék költsége. A támogatás nem haladhatja meg az elszámolható költségek 100 százalékát.

A bértámogatás, illetve a költségkompenzációs támogatás – ahogy az már korábban kifejtettük – az általános csoportmentességi rendelet szerinti támogatásnak minősül; az előbbi fogyatékkal élő munkavállalók felvételéhez nyújtható bértámogatásnak, míg utóbbi fogyatékkal élő munkavállalók foglalkoztatása többletköltségei támogatásának minősül.

Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány is jelentetett meg pályázati felhívásokat a foglalkoztatáshoz kapcsolódóan. Ezek a következők.

a) „ÚJ KILÁTÁSOK – A gazdasági visszaesés következtében elbocsátással fenyegetett munkavállalók munkába helyezését közvetlenül elősegítő munkaerő-piaci szolgáltatások támogatása.” A program célja, hogy a gazdasági visszaesés miatt létszámfelettivé vált dolgozók elhelyezkedési esélyei javuljanak, és a lehető legrövidebb idő alatt munkát találjanak. A program keretében a munkáltatók támogatást vehetnek igénybe ahhoz, hogy külső szolgáltató szervezet bevonásával csoportos és/vagy egyéni formában szakszerű segítséget vegyenek igénybe az elbocsátások miatti krízishelyzet humánus kezelésére. (A program keretében nyújtható támogatások nem minősülnek a közösségi értelemben vett állami támogatásnak, mivel a végső kedvezményezettek a magánszemélyek.)

b) „MEGŐRZÉS – A foglalkoztatottság megőrzésének támogatása a gazdasági visszaesés következtében átmenetileg nehéz helyzetbe jutott munkáltatóknál.” A program célja elsősorban a munkahelyek megőrzésével és ezzel összefüggő munkaszervezési intézkedésekhez kapcsolódó támogatásokkal, valamint az ehhez kapcsolódó munkaerő-piaci képzéssel hozzájáruljon az érintett munkavállalók munkahelyének a megtartásához. A program keretében a munkáltatók munkahelymegőrző bértámogatást vehetnek igénybe csekély összegű támogatási kategória formájában,

amennyiben az elbocsátással fenyegetett munkavállalót teljes munkaidőben megtartják. Lehetőség van arra is, hogy a munkáltató a munkával nem töltött időben a munkavállalót a munkaviszony fenntartása mellett képzésbe vonja (ezen lehetőség is csekély összegű támogatásként vehető igénybe). Továbbá amennyiben a munkáltató a munkavállaló munkaidejét csökkenti, a munkavállaló részére a munkáltatón keresztül támogatás adható a kieső munkaidőre vonatkozóan, amikor is a munkavállaló ténylegesen munkát nem végzett. Ezen utolsó esetben a végső kedvezményezett a munkavállaló, a támogatás szintén nem minősül ezért állami támogatásnak, így a közösségi szabályok figyelembevétele sem szükséges.

c) „MUNKÁBA – A gazdasági visszaesés következtében állásukat veszítők újra elhelyezkedésének támogatása más munkáltatónál.” A program célja, hogy a gazdasági visszaesés következtében állásukat veszítők elhelyezkedését, munkába állását segítse. A támogatás forrása – ahogy a másik két pályázati felhívás esetében is – a Munkaerőpiaci Alap központi alaprésze. Amennyiben a pályázó üres álláshelyeinek feltöltésére a munkaügyi központ által közvetített álláskeresőket alkalmaz, vagy más munkáltatótól – aki a gazdasági visszaesés következtében kényszerül a munkajogi állományi létszámának csökkentésére – vesz át munkajogi jogutódlással munkavállalót, akkor bérköltség-támogatást vehet igénybe csekély összegű támogatás formájában.

A program keretében lehetőség van arra is, hogy a pályázó szervezet a munkajogi jogutódlással átvett dolgozóknak az adott munkakör betöltéséhez szükséges képzés megvalósításához támogatást vegyen igénybe szintén csekély összegű támogatás formájában.

Természetesen uniós forrásokból is lehetőség van a foglalkoztatás állami eszközökkel való elősegítésére, a Társadalmi Megújulás Operatív Program szintén forrást biztosít – pályázati formában és kiemelt projektként is – a munkahelymegőrzés, a képzések, illetve a munkahelymegőrzés támogatására.

## **Konklúzió**

Az említettek alapján egyértelműen leszögezhető, hogy az Európai Bizottság döntéseiben, illetve szabályalkotásában nyilvánvalóvá tette, hogy a munkahelyteremtés és a munkahelymegőrzés során mely foglalkoztatási célú támogatási kategóriákat tartja összeegyeztethetőnek az EK Szerződéssel. A Bizottság döntéseiben továbbá következetesen alkalmazza azt a megközelítést is, hogy az állami támogatás minimális mértékű lehet, így a jogalkalmazási gyakorlatban kialakult elvek (túlkompenzáció tilalma, arányosság elve, átláthatóság) is ezt az álláspontot tükrözik.

A fentebb bemutatott lehetőségek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a hazai szabályozás – a rendelkezésre álló állami források által meghatározott keretek között – igyekszik kihasználni az uniós állami támogatási szabályai által engedélyezett támogatási lehetőségeket.

## Felhasznált irodalom

- Berghofer, Michael* [2007]: The New De Minimis Regulation: Enlarging the Sword of Damocles? *European State Aid Law Quarterly*, 1., 11–25. o.
- Deiberova, Kristyna – Nyssens, Harold* [2009]: The new general Block Exemption Regulation (GBER): What changed? *European State Aid Law Quarterly*, 1., 27–39. o.
- Luja, Raymond* [2009]: State Aid and Financial Crisis: Overview of the Crisis Framework. *European State Aid Law Quarterly*, 2., 145–161. o.
- Werner, Philipp – Maier, Martina* [2009]: Procedure in Crisis? Overview and Assessment of the Commission's State Aid Procedure during the Current Crisis. *European State Aid Law Quarterly*, 2., 177–187. o.
- Tóth Tihamér* [2007]: Az Európai Unió versenyjoga. *Complex Kiadó*, Budapest.
- HL C 54, 2006. 3. 4.: Iránymutatás a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról.
- HL L 302/29, 2006. 11. 01.: A Szerződés 87. és 88. cikkének a nemzeti regionális beruházási támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1628/2006/EK bizottsági rendelet.
- HL C 319/01, 2006. 12. 27.: Az agrár- és erdészeti ágazatban nyújtott állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatások, 2007–2013.
- HL L 379/05., 2006. 12. 28.: A Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2006. december 15-i 1998/2006/EK bizottsági rendelet.
- HL L 193, 2007. 07. 25.: A Bizottság 875/2007/EK rendelete (2007. július 24.) az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a halászati ágazatban nyújtott csekély összegű (*de minimis*) támogatásokra való alkalmazásáról és az 1860/2004/EK rendelet módosításáról.
- HL L 337, 2007. 12. 21.: A Bizottság 1535/2007/EK rendelete (2007. december 20.) az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a mezőgazdasági termelőágazatban nyújtott csekély összegű (*de minimis*) támogatásokra való alkalmazásáról.
- HL L 214/03., 2008. 08. 09.: A Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló 800/2008/EK bizottsági rendelet.
- HL C 16/1, 2009. 01. 22.: A jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban a finanszírozási lehetőségek elérésének elősegítésére irányuló állami támogatási intézkedések ideiglenes keretszabályáról szóló bizottsági közlemény.
- HL C 83/1, 2009. 04. 07.: A Bizottság közleménye – Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban.

# **Brief Summary of the Articles**

## **State aid provisions relating to employment and the most important Hungarian measures**

ZSÓFIA GALAMB – ZSÓFIA KÁNYÁSI

Since October 2008 because of the economic crisis almost quasi net 90-100.000 workplaces has terminated. In fact this proportion could be much higher lack of the undermentioned measures. As Hungary is a Member State of the European Union, it has to keep the referring competition – state aid – rules concerning employment aid. There are many measures for supporting of creating jobs. During the crisis job-saving is much more important, according to the writers the Community state aid provisions cannot provide enough possibilities for the aid granters. The main reason of this summary is to display the solution of narrowing the unemployment between the state aid law.