

TARTALOM

Körkérdés a magyar gazdaság szerkezetének és pénzügyi rendszerének átalakulásáról	3
Válaszolnak: Antalóczy Katalin, Bod Péter Ákos, Györffy Dóra, Isépy Tamás, Kállay László, Karsai Gábor, Mellár Tamás, Palócz Éva, Petschnig Mária Zita, Sass Magdolna, Soós Károly Attila, Várhegyi Éva, Vincze János, Virovác Péter	
Györffy Dóra: A várakozások szerepe a pénzügyi kimentések eredményességében: válságkezelés Görögországban és Írországban	79
Halmi Péter: Európai integráció és gazdasági növekedés Tényezőpiaci integráció, növekedési hatások, európai növekedési modell	107
Udvari Beáta – Pontet Julianna: Költségvetés-támogatás: útban a hatékonyabb segélyezés felé (?)	134
Abstracts of the Articles	164
JOGI MELLÉKLET	
Mikola Orsolya: Az ésszerű alkalmazkodási kötelezettség fogalma és gazdasági relevanciája	1
Bohádi Bianka Eszter: EU vs. WTO – Kibékíthetetlen ellentétek vagy a változás szelei?	19
Abstracts of the Articles	35

**A folyóirat példányonként megvásárolható:
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 százalék 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

Munkatársaink elérhetősége:

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

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

Papp Erika szerkesztőségi titkár telefonszáma: 309-2642
e-mail címe: erika.papp@kopint-tarki.hu

**A KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítvány
Külgazdaság honlapja:
www.kulgzadasag.eu, illetve 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. 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. 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. Előfizetési díj 1 évre: 10800 Ft, fél évre 5400 Ft, összevont számok ára 1800 Ft.

Megjelenik kéthavonta összevont számok formájában. HU ISSN 0324-4202

Tördelés: Király és Társai Kkt.
Cégvezető: Király Ildikó

Készült a *mondAt Kft.* nyomdájában • www.mondat.hu
Ügyvezető igazgató: Nagy László

Körkérdés

a magyar gazdaság szerkezetének és pénzügyi rendszerének átalakulásáról

Mind a világgazdaságban a 2008-as válságot követően megindult változások, mind a magyar gazdaságpolitikában a – gazdaság kívánatos szerkezetére vonatkozó – prioritások 2010 utáni újrafogalmazása napirendre tűzi a magyar gazdaság szerkezeti átalakulásával összefüggő kérdéseket, a pénzügyi közvetítőrendszerrel kapcsolatos új igényeket.

2015-ös körkérdésünk a következőkre keresi a választ.

A spontán módon és a változó állami szabályozás eredményeképpen végbemennő szerkezeti átalakulások mennyiben illeszkednek a nemzetközi trendekhez, ezeken belül is a hasonló helyzetű országokban lezajló folyamatokhoz? Másképpen megfogalmazva: a világgazdaságban megfigyelhető strukturális változásokkal mennyiben vannak összhangban a magyar gazdaságpolitikában megcélzott átrendeződések, és ezek kibontakozása milyen kockázatokkal járhat?

A válság után világszerte megfogalmazódott az igény egy biztonságosabb, stabil pénzügyi közvetítőrendszer és szigorúbb felügyelet iránt. Az államilag vezérelt magyarországi változtatások mennyiben felelnek meg ezeknek a szempontoknak?

Kérdésünk a magyar gazdaság szerkezetével összefüggő olyan ügyekre vonatkozik, mint az ágazati, a foglalkoztatási, a fogyasztási szerkezet, az export és az import struktúrájának megfigyelhető alakulása, a szolgáltatások súlyának megcélzott mérséklése. A pénzügyi közvetítőrendszert illetően pedig azt firtatjuk, hogy az állam beavatkozása a piaci és a tulajdonviszonyokba, a jegybank és a pénzügyi felügyelet összevonása, az új szanalási szabályozás kialakítása mennyiben támogatja a pénzügyi stabilitást és a gazdasági növekedést. A magyar gazdaság szerkezetének és pénzügyi rendszerének változásai mennyiben képesek hozzájárulni a foglalkoztatási, növekedési, versenyképességi, egyensúlyi gondok enyhítéséhez?

Antalóczy Katalin, a Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Kar főiskolai tanára

A 2007-ben az Egyesült Államokból indult, majd 2008 őszén világméretűvé váló gazdasági-pénzügyi válság nem megakasztotta, hanem felerősítette a világ-gazdaságban és a világkereskedelemben már korábban megindult folyamatokat, szerkezeti változásokat: a feltörekvő, fejlődő országok térnyerését mind a globális kibocsátásban, mind a világkereskedelemben, mind a tőkeáramlásokban. A krízis – egyes várakozásokkal ellentétben – nem hozott jelentősebb protekcionista fordulatot, nem állította le a globalizáció térbeli tovaterjedését és elmélyülését, nem okozta az országok bezárkózását. A termelés globális integrációja folytatódott, a globális értékláncok erősödtek, a nemzetközi kereskedelmet a termelési folyamat országok közötti növekvő kapcsolatrendszere jellemzi, amelyben az egyes országok (és az ott található ágazatok) a termelés egy-egy meghatározott szakaszára specializálódnak. A részegységek és alkatrészek (összefoglaló néven a köztes termékek) nemzetközi forgalma folyamatosan nő, a WTO becslése szerint bruttó dollárértékben a világkereskedelem közel 30 százalékát teszi ki. Ugyancsak folyamatosan nő szinte minden ország nyitottsága és részvétele a globális értékláncokban, a globális bruttó export 49, a feltörekvő, fejlődő országok bruttó exportjának pedig 50 százaléka kapcsolódott a globális értékláncokban folyó nemzetközi kereskedelemhez még a válság legmélyebb évében, 2009-ben is. Ilyen körülmények között ma már valójában jelentős részben hozzáadottérték-kereskedelem történik (különösen azon országok esetében, amelyek mélyen beágyazottak a globális értékláncokba), s az ebben való országonkénti előny attól függ, hogy a termelés melyik, mekkora hozzáadott értéket előállító szakaszába sikerül bekapcsolódni, illetve hogy sikerül-e a hozzáadottérték-láncban feljebb lépni. A hagyományos, bruttó export- és importértéket számba vevő nemzetközi statisztikák alapján mért országok szerinti világkereskedelmi részarány így megtévesztő, hiszen jelentős halmozódást tartalmaz. A feltörekvő országok (közülük Kína) részesedése a világexportban hozzáadottérték-alapon mérve kisebb, mint bruttó értéken számba véve. Hozzáadottérték-alapon számítva továbbra is az Egyesült Államok a világ vezető exportőre.

A feltörekvő, fejlődő országok világkereskedelmi – és világgazdasági – térnyerése jelentős részben a globális értékláncokba való bekapcsolódásukkal kezdődött, s ezen keresztül folytatódott a krízis kitörése után is. A felzárkózás lehetséges módja, útja nagyon megváltozott az 1980-as évek közepe óta: addig az iparosítás, a modernizáció egyetlen jelentett egy komplex termelési folyamat (esetleg szolgáltatási szektor) ki-

építésével egy adott vállalatban, országban. Azóta egyre inkább speciális területekre, tevékenységekre lehet szakosodni, de a bekapcsolódás a globális értékláncokba csak lehetőséget kínál a felzárkózásra, a siker nem automatikus. Ahogy mindenhol, itt is meghatározó az adott ország gazdaságpolitikája, sőt tágabban társadalompolitikája is. Olyan országot azonban nem ismerünk, amely az utóbbi két évtizedben úgy tudott volna felzárkózni, hogy bezárkózott, hogy kimaradt a globális értékláncokból.

A rendszerváltás magyar külgazdasági stratégiája éppen ez volt: felzárkózás a nemzetközi termelési hálózatokba való bekapcsolódással, külföldi közvetlentőke-bebefektetésekre alapozott exportorientált fejlődési út. Bár a stratégia megvalósításának egyes részlépéseit lehet vitatni, Magyarország számára sem volt olyan más út, amely sikerre vezethetett volna. A válság kitöréséig tartó közel két évtizedben a nemzetközi termelési hálózatokba való beépülésünk kiterjedtsége, mélysége folyamatosan nőtt. Döntően a feldolgozóiparban, ahol kezdetben (törvényszerűen) a legalacsonyabb hozzáadott értékű fázisba, az összeszerelő tevékenységekbe kapcsolódtunk be. Később a szolgáltató központok betelepülésével a szolgáltatások értékláncainak is részesei lettünk, s bár ezt statisztikailag nehéz számszerűsíteni, az empirikus vizsgálatok szerint a hazai hozzáadott érték is nőtt. A világ áruexportjában elfoglalt részarányunk bruttó értékben, dolláralapon számolva folyamatos emelkedéssel a kilencvenes évek eleji alig több mint 0,2 százalékról 2007-re megközelítette a 0,7 százalékot. Erőteljesen nőtt a magyar gazdaság nyitottsága, az áruexport GDP-ben mért aránya a kilencvenes évek elejének átlagosan nagyjából 25 százalékáról 2007-re 68 százalékra emelkedett. Magyarországot a multinacionális vállalatok az európai értékláncba építették be elsődlegesen, amelynek természetesen vannak az ázsiai és az amerikai értéklánchoz is kapcsolódásai. Ez határozza meg külkereskedelmünk relációs szerkezetét, az áruszerkezetet pedig az, hogy a magyar feldolgozóipar döntően a járműipari és elektronikai termelési hálózatok részese.

A válság erőteljesen érintette a nemzetközi hálózatokba mélyen beágyazott magyar gazdaságot. A multinacionális vállalatok különböző módokon gyorsan reagáltak a világgazdaság változásaira – természetesen saját stratégiáik szerint. Volt olyan a magyar gazdaságban meghatározó szerepet játszó nagyvállalat (például a Nokia), amely kitelepítette termelését, voltak olyanok – elsősorban a járműgyártás területén – amelyek folytatták még a válság előtt eldöntött beruházásukat, s növelték kibocsátásukat. A magyar gazdaság nyitottsága erősödött, az áruexport aránya a GDP-ben 2013-ban elérte a 83 százalékot, s ez az arány feltehetően 2014-ben sem csökkent. Erőteljesen nőtt a hazai kivitel koncentrációja, a járműiparhoz kapcsolódó export szerepe meghatározóvá vált – ami erősen növeli a hazai gazdaság sebezhetőségét.

Hangsúlyoznunk kell, hogy a krízissel terhelt, jelentős átrendeződéssel járó folyamatok során a szokásosnál is nagyobb jelentősége van annak, hogy milyen üzleti, befektetési környezetet kínálnak az egyes nemzetgazdaságok. Az egyébként is bizonytalan nemzetközi helyzetben a kiszámíthatóság, átláthatóság mindennél fontosabb. A 2010-ben hatalomra került kormány új, a megelőző 20 évvel deklaráltan szakító gazdaságpolitikát hirdetett. 2011-ben napvilágot látott az új külgazdasági stratégiát körvonalazó vitairat, majd 2012-ben a kormány el is fogadott egy új külgazdasági stratégiát. Mivel e stratégia nem nyilvános, így nem tudjuk, hogy valójában mit tartalmaz. A vitairat¹ öt célkitűzést fogalmazott meg: a magyar gazdaság exportteljesítményének növelése, a kivitel szerkezetének kiegyensúlyozottabbá tétele („földrajzi diverzifikáció”, szlogenként elterjesztett neve a „keleti nyitás”), a hazai kis- és középvállalatok szerepének növelése az exportban, a tartós külgazdasági egyensúly megteremtése és a külföldi befektetések vonzása. A vitairat számos szakmai hibát, pontatlanságot tartalmaz (keveri például a külföldi közvetlentőkebefektetések állományi és forgalmi adatát, az elérendő exportcél a kivitel éves növekedésével, nem tudjuk meg belőle, hogy mit is értsünk a „hazai kis- és középvállalatok” kategória alatt), de legnagyobb hibája, hogy nem ismeri, nem érti a modern világgazdaság működését s abban Magyarország helyét. Bár a célok egy részével egyet lehet érteni, a stratégia nem jól veti fel a problémákat, és így az elképzelések, az eszközök sem vezethetnek még arra az eredményre sem, amelyet célul tűztek ki.

A célok közül az egyik legfontosabb – és a sikeres külgazdasági stratégia alapfeltétele – a külföldi közvetlentőkebefektetések vonzása. A külgazdasági stratégia vitairatából azonban nem tudjuk meg, hogyan kívánják a külföldi beruházókat Magyarországra vonzani egy folyamatosan erős globális és régiós tőkevonzási versenyben. A befektetésvonzás szempontjából alapfeltételnek számító kiszámítható gazdasági környezetről, átlátható, normatív szabályozásról szó sem esik, sőt a gyakorlat azt mutatja, hogy a kormány a régen meghaladottnak hitt egyedi alkuk irányába lépett vissza, hiszen az ún. stratégiai megállapodások a legfontosabb eszközök. Ezeket egyfelől mindig akkor szokta alkalmazni egy kormány, amikor az általános feltételekkel súlyos problémák vannak, másfelől, amikor éreztetni akarja a befektetőkkel, hogy tőle függenek – ha „jól” viselkednek, akkor jutalmazza őket, de legalábbis nem esik bántódásuk. A „jó” (termelő) és a „rossz” (szolgáltatást nyújtó) külföldi vállalkozások megkülönböztetése is arról tanúskodik, hogy a stratégia készítői nem értik a globális értékláncok jellemzőit. Nem tudják, hol keletkezik a magasabb hozzáadott

¹ Részletesen lásd: http://www.kormany.hu/download/1/d7/30000/kulgzadasagi_strategia.pdf

érték, miből származhat a fogadó ország növekvő előnye. A feljebb lépés a globális értékláncban éppen azoknak a területeknek az erősítését igényelné, amelyeket a kormány visszafejleszt, ahonnan forrásokat von el (például a köz- és felsőoktatás, kutatás-fejlesztés). A GDP-arányosan a felsőoktatásra fordított 0,5 százalék a régióban is a legalacsonyabbak közé tartozik, így lemaradásunk a térségben is folyamatosan nő. A megrekedés az értéklánc legkiszolgáltatottabb, legkisebb hozzáadott értéket termelő szakaszában sebezhetővé teszi a gazdaságot, a tőkevonzó képesség is csökken, de fejlett szolgáltató környezet nélkül még a termelési fázis sem tud megfelelően működni. Így nem meglepő, hogy az elmúlt négy év – közgazdaságilag meglehetősen nehezen értelmezhető – adatai² azt mutatják, hogy Magyarország sokkal inkább sajátos adóparadicsomként működik, semmint valódi tőkevonzó helyszíneként. A valóban beérkezett tőke jelentős része a banki tőkepótlást szolgálta, 2014-ben pedig az előzetes adatok szerint inkább kifelé áramlottak a befektetések, mint befelé.

A kis- és középvállalatok exportban játszott szerepének növelése sem sikerült az elmúlt négy évben. A hazai tulajdonban lévő kis- és középvállalatok továbbra is a kivitel alig több mint 10 százalékát adják és a külföldi tulajdonban lévőkkel együtt sem sokkal magasabb az arányuk 20 százaléknál. Ezeknek a vállalatoknak a jelentős része még ma is olyan kényszervállalkozás, amely nem gondolkodik exportban. A versenyképes kis- és középvállalatok szegmense – különösen a kizárólag hazai tulajdonban lévők körében – kicsi, az exportképes kapacitások, árualapok csekélyek (ez lehet az egyik oka annak, hogy a létrehozott kereskedőházak működése is még mindig csak az elején tart), így a folyamatosan gyengülő forintárfolyam eleve keveseket s az exportképesek közül is csak az elsősorban hazai alapanyagból dolgozókat segíthetné. A jegybanki hitelprogram elvileg hathat kedvezően, azt viszont hangsúlyozni kell, hogy hosszú távon az egyedi állami támogatások nem vezetnek sikerre, a járadékvadászatra épülő vállalkozások a versenyben mindig alulmaradnak, rájuk hosszú távon sikeres stratégiát nem lehet építeni. A kisvállalatok nemzetköziesedésének egyik nagyon lényeges akadálya a nyelvtudás, a megfelelő szakértelem hiánya. Végül nagyon fontos kiemelni, hogy a kisvállalatok természetes exportpiacát a környező országok – ezen belül elsősorban a Felvidék, Erdély – jelentik, számukra Ázsia, Dél-Amerika túlságosan messze van. Ugyancsak kézenfekvő a multinacionális vállalatok hálózatához való csatlakozás segítése, ilyen típusú prog-

² Bővebben lásd: *Antalóczy Katalin – Sass Magdolna* [2014]: Tükör által homályosan. A külföldi közvetlentőke-befektetések statisztikai adatainak tartalmáról. *Külgazdaság*, LVIII. évf., 7–8. sz., 30–58. o.

ramok meghirdetése. Ezek a célkitűzések és az ezekhez kapcsolódó eszközrendszer a külgazdasági stratégiából hiányzik.

Végül a külgazdasági stratégia széles körben legismertebb célkitűzése az ún. „keleti nyitás”, exportunk relációs szerkezetének diverzifikálása, az Európai Unió arányának csökkentése, a feltörekvő országok, Ázsia, Oroszország részesedésének növelése volt. Ez egyfelől arra a feltételezésre épült, hogy az ázsiai, az orosz, a török, az arab piac töretlenül növekedni fog, másfelől ezek a piacok növekvő mértékben magyar árukat fognak felvenni, s végül ezt a folyamatot hazai kormányzati segítséggel erőteljesen támogatni lehet.

2010 végén az Európai Unió 27 tagországának kivitelünkben elfoglalt részaránya 77,4 százalék volt, 2014 első tíz hónapjában a 28 tagország részesedése 78,6 százalékra emelkedett. Az ázsiai arány ugyanezen idő alatt 6,5 százalékról 5,2 százalékra csökkent, amely alig több mint a válság előtti utolsó évben, 2007-ben mért részesedés. Az EU-15 régi tagállama 2010-ben 57, 2014 első tíz hónapjában 56,7 százalékkal részesedett kivitelünkben, az új tagállamok aránya 20,3 százalékról 21,9 százalékra emelkedett. Németország részesedése 25-ről közel 28 százalékra nőtt, Kína részesedése 1,6-ről 1,8 százalékra tudott bővülni, Oroszország viszont 3,7 százalékról 2,6 százalékra esett. 2014. október végéig az előző év azonos időszakához képest 10 százalékot meghaladóan nőtt exportunk Németországba, Spanyolországba, Portugáliába, több mint 25 százalékkal Belgiumba, miközben az ázsiai kivitel 13 százalékkal zuhant s a kínai kivitel is csak 5,7 százalékkal tudott bővülni. Az orosz export pedig – nyilván nem függetlenül a szankcióktól – 16 százalékkal csökkent. A diverzifikálás mindaddig tehát nem nagyon sikerült. Úgy tűnik, hogy a „keleti nyitás” mindhárom feltételezése hibás volt: a piacok nem bővültek töretlenül, nem feltétlenül magyarországi árukat vettek fel, s a magyar kormány sem tudott látványos eredményeket elérni. Kivitelünk egyértelműen a fejlett piacokon tudott növekedni, ezen belül is a legnagyobb bővülés egy olyan régióban következett be, amellyel a magyar kormány nem számolt s ami napjainkban ismét a világgazdaság motorjává válik. Az amerikai kontinensre kiszállított hazai áruk euróértéke 16 százalékkal emelkedett, ezen belül az Egyesült Államokba 22 százalékkal nőtt exportunk. Így az amerikai kontinens aránya megközelítette az 5 százalékot, s ezzel az ázsiai részesedést. Mindezek a folyamatok azt jelzik, hogy a nemzetközi nagyvállalatok sokkal előbb, sokkal érzékenyebben reagálnak a nemzetközi konjunkturális változásokra, mint bármilyen kormányzati stratégia.

Összességében tehát a 2010 és 2014 közötti külgazdasági folyamatok mérlege: csökkenő külföldi közvetlentöke-beáramlás, a kis- és középvállalatok változatlanul alacsony

szerepvállalása és a földrajzi diverzifikáció elmaradása. Ami azonban igazán aggodalomra adhat okot, az nem is elsősorban ez, hanem a magyar kivitel tévesztése a világexportban, miközben régiós versenytársaink tartják, esetenként növelik részesedésüket.

Bod Péter Ákos,
DSC, egyetemi tanár

GAZDASÁGSZERKEZETI KIHÍVÁSAINK – HÁRMAS ÁTMENETBEN

Jogos a kérdés, hogy a spontán hatóerők és a gyakran változó állami szabályozások, fejlesztési és támogatási akciók nyomán mára kialakult magyar gazdasági szerkezet miként illeszkedik a hasonló helyzetű országok adatai alapján kimutatható trendekhez. Ennek tisztázását követően pedig az a további kérdés adódik, hogy a gazdaságpolitikusok által megcélzott irányok milyen valószínűséggel vezetnek eredményre, vagy megfordítva: milyen kockázatokkal járnak.

Több okból is időszerű a kérdésfeltevés. Korábban hosszú időn át valóban leginkább a külső és belső gazdasági tényezők (ebben az erősrendben) formáltak gazdaságunk termelési, technológiai, piaci, területi szerkezetét. A kormányok szerkezeti politikáinak jó ideig szűk tér jutott. A rendszerváltozás kezdetén a piacgazdasági intézmények kialakítása, illetve újrateremtése, valamint az örökölt struktúrák átalakításának elősegítése, vagy éppen a túl gyorsnak és pusztítóan ítélt átalakulási folyamatok terelése-fékezése állt az állami gazdaságpolitikai döntéshozatal középpontjában, függetlenül attól, hogy léteztek-e hivatalos szerkezeti („iparpolitikai”) elgondolások. Abban az időszakban a rendkívül gyors szerkezeti változások közepette nem is lett volna értelme nagy ívű kormányzati struktúrapolitikát meghirdetni, különösen olyan szellemi-politikai környezetben, amelyben a korábbi korszakok részletes (ágazati mélységű) és erőforrásokat allokáló politikái immár retrográdnak, idegennek számítottak volna.

Érdemes megjegyezni, hogy az 1980-as évek közepéig a fejlett ipari országok (amelyek gyakorlatilag mind vegyes gazdaságok voltak) számos példát nyújtottak az indikatív tervezésen túlmutató szerkezeti kormánypolitikák gyakorlatára. A kormányzati gyakorlat, a nemzetközi pénzügyi szervezetek fejlesztési felfogása ezt követően viszont igen gyors változáson esett át: az aktív iparpolitika korszaka a fejlett világban lényegében lezárult. Amikor a volt tervgazdaságok a rendszerváltozás folyamatának

kezdetén tranzíciós válságba kerültek, az egymást váltó kormányok a (mindig egyedi) válságkezelésen túl a kívánt gazdasági szerkezetéről rendszerint csupán általános irányelveket, fejlődési történeteket és puha kontúrú jövőképeket fogalmaztak meg.

Itt nincs tér ennek a már mögöttünk hagyott korszaknak a szerkezetpolitikai sajátosságait sorba szedni, elég annyit felidézni az 1990-es évek elejéről, hogy azt az időszakot valóban alapvetően a külső tényezők és a spontánnak nevezhető folyamatok túlsúlya jellemezte.¹ Ugyanakkor valóban kézenfekvő annak felvetése, hogy a külső tényezők által mozgatott gyors alkalmazkodási folyamat lefutását követően – az persze vélemény kérdése, hogy melyik országban mikorra tehető a rendkívüli korszak, a tranzíciós válság lezárulása – miként lehet áttérni (nem visszatérni!) a proaktív szerkezeti politikák művelésére kellő politikai szándék és társadalmi-gazdasági igény esetén. Ez tehát az első átmenet, amely a rendszerváltozási folyamat első két évtizedében végbement primer átalakulásokkal maga mögött megnyitja a lehetőséget a gazdaságszerkezeti ügyek értelmezését és politikai megítélését illetően egy új korszakba való átlépéshez. Ennek konstatálásából nem következik, hogy minden országban immár ismét szükségeszerű és hasznos lenne az aktív állami szerkezeti politika művelése. Csupán az a következtetés, hogy ebben a fejlődési szakaszban ismét lehetségessé válik a kormányzati struktúraalakítási aktivitás, amelyhez az EU új tagállamai esetében a hazai tőkeképződésen túlmenően forrást nyújtanak az EU-alapok, amelyeknek a felhasználási szerkezetét illetően elég nagy mozgástere van a befogadó tagállam kormányzatának.

A második motívumot a szerkezeti ügyek újragondolásához a 2007 után kifejlődő pénzügyi zavarok nyomán beálló gazdaságiciklus-törés adja. A számunkra közvetlenül fontos térségekben 2008–2009-ben gyors lefutású gazdasági válság következett be, amelynek tapasztalatai relevánssá tették a szerkezeti ügyek stratégiai felülvizsgálatát, a korábbi gazdaságfejlődési evidenciák újragondolását. Az európai gazdaság válságához elvezető időszak egyik olvasata az volt, hogy a pénzügyi közvetítő rendszer „felfúvódása”, az aktívaárak buborékja egybeesett egy sor országban az ipartalanodás jelenségével. A krízist követően, már a korábbi Európai Bizottság alatt, *Antonio Tajani* alelnök nevéhez fűződve megjelent az újraparosodás (újraparosítás) gondolata nemzeti és EU-szinten, majd az ipar reneszánszának kulcsszava mögé fejlesztés- és szerkezetpolitikai irányokat állított a *Juncker* vezette Bizottság is.²

¹ Megjegyzem, negyedszázaddal később ugyancsak kudarca lett ítélve az 1980-as évek tervezési-programozási gyakorlatához visszatérést ambicionáló kormányzati kezdeményezés, amint az láthatuk a rövid életű magyar Tervezési Hivatal példáján.

² Lásd az Európai Bizottság For an European Industrial Renaissance, COM(2014) 14 című dokumentumát.

Európa déli perifériáján kétségkívül bekövetkezett ez a jelenség az 1990-es évek elejétől, országonként eltérő módon, ezért joggal került elő az a kérdés, hogy milyen legyen az ipar, azon belül a feldolgozóipar (manufacturing) aránya. Ebben a kontextusban fogalmazódott meg az a törekvés, hogy a feldolgozóiparnak a GDP előállításában uniós szinten mért mintegy tizenöt-tizenhat százalékos aránya emelkedjen 2020-ra 20 százalékra.

Időközben az újabb magyar politikusi megszólalásokban erőteljesen megjelent a magyar újraiparosítás ambíciója.³ Mi több: az állami fejlesztési, támogatási alapok elköltésében valóban tetten érhető a szűkebben vett ipari tevékenység preferálása.⁴ Az orbáni verzió világosan szembeállítja az ipari tevékenységet a „spekulatív” szolgáltatásokkal, azaz értelemszerűen a pénzügyi közvetítő rendszerrel, ezért valóban érdemes röviden rátekinteni a mára előállt helyzetre, külön kitérve arra, amit a címbe foglalt átmenetek másodikának nevezhetünk. Ebben a vonatkozásban a magyar újraiparosítás ügye azzal a kifejtett vagy csak hallgatólagosan elfogadott feltevéssel függ össze, hogy a szolgáltatások aránya, különösen a pénzügyi jellegűeké, túlfutott, és így korrekcióra van szükség.

E kormányzati irányvételre adott hazai szakmai reakciók között volt olyan, amely felhívta a figyelmet az ipar és szolgáltatások közötti arálynak a gazdasági fejlettségi szinthez való kötődésére: a szegényebb országokban a szolgáltatások aránya kisebb, a gazdagabbakban az arány nagyobb, a gazdasági fejlődésnek természetes velejárója, hogy az ipar részaránya csökken.⁵ A logikus következtetés: a természetes folyamatokkal való szembehaladás helyett az ipar és a szolgáltatások termelékenységét egyaránt növelő gazdaságpolitikát kellene folytatni. Egy más kritikai megfigyelés arra irányul, hogy az újraiparosítás, sőt maga az ipar fogalma sem egyértelmű; az angol „industry” szó szerteágazó és a hagyományos iparon messze túlnyúló tevé-

³ „Mi azt gondoljuk, hogy a teljes magyar nemzeti összterméken belül az iparból származó össztermék arányát növelni kell. Ezt nevezzük mi újraiparosításnak. Míg az Európai Unióban a teljes európai nemzeti össztermékhez való hozzájárulása az iparnak 15 százalék, addig Magyarországon 23 százalék. Bár a számítási módszerek mutatnak némi bizonytalanságot, például van olyan kalkuláció is, amely szerint a németeket megelőztük, mi dobogósak vagyunk Európában. Ha így folytatjuk, a 2018-as ciklus végére reális célkitűzésnek tűnik, hogy mi legyünk Európa legiparosodottabb országa.” Orbán Viktor: a szavak helyett a tettek beszélnek. *Barcza György – G. Fodor Gábor* interjúja. *napigazdasag.hu*, 2014. március 21. Letölthető: <http://napigazdasag.hu/cikk/7999/>

⁴ Amint a miniszterelnök a Bloombergnek adott nyilatkozatában világosan ki is fejtette: a magyar kormány az EU által engedélyezett maximum támogatást nyújtja az autóipari cégeknek magyarországi letelepedésükhöz. Bloomberg: Hungary on Path to Shed Junk Grade and Shield Forint, Orban Says. Dec 15. 2014. december 15.

⁵ *Valentiny Ákos* [2014]: Újraiparosítás: út a semmibe. Letölthető: <http://blog.defacto.io/post/97552648480/ujraiparositas-ut-a-semmibe>

kenységekre utal, és a modern gazdasági struktúrák korában „nincs is túl sok értelme az ipar-szolgáltatás kategóriák megkülönböztetésének”.⁶ Mindenesetre legitim kérdés az, hogy a magyar adottságok ismeretében milyen arányokat látunk jónak, fejlettségi szintünkkel és fejlődési irányainkkal összhangban állónak.

A harmadik kihívás azonban ennél bonyolultabb, és azzal az átmeneti helyzettel függ össze, amely a közepesen fejlett országok sajátja. Ebbe a fejlettségi szintbe lépve fokozatosan elfogynak a Lewis-típusú gyors gazdasági növekedés tényezői: az olcsó munkaerő és a külföldi technológia másolása-átvétele. Ekkor felléphet az ütemcsökkenésnek a jelensége, amelyre a „middle income trap” elnevezés megszületett.⁷ A csapdába *Eichengreen* és kollégái számításai szerint leginkább a 16 700 dollárnyi egy főre jutó nemzetijövedelem-szinten lévő gazdaságok kerülhetnek (2005-ös nemzetközi áron számolva); elemzésük a gyorsan fejlődő kínai gazdaság jövőjére irányult, de mind a mértékek, mind a jelenség mögöttes mozgatói alkalmazhatók a magyar gazdaságra, mint ahogy mindegyik új EU-tagországra is.⁸ Ennek az általános átmeneti dilemmának a keretében lenne érdemes elhelyezni a magyar gazdasági szerkezettel kapcsolatos nézeteket, vitákat, heurisztikus véleményeket.

Itteni kérdésfeltevéseink kapcsán csak arra van mód, hogy néhány trend bemutatásával pozicionálni lehessen a vitaügyeket. Az egyik az a gyakran felmerülő kérdés, hogy valóban miránk is érvényes-e a szolgáltatások (különösen pedig a pénzügyi jellegűek) túlzott aránynövekedése. A pénzügyi közvetítő rendszer és a gazdasági fejlettség közötti kapcsolat vizsgálatát valóban új megvilágításba helyezte a 2007 utáni pénzügyi válság. Az ennek nyomán elkészült kutatásokból levont összefüggésekre utalva kimondható: a pénzügyi mélység minálunk egyáltalán nem túlzott, a magyar banki közvetítőrendszer arányai viszonyainknak megfelelnek, amint az a European Systemic Risk Boardnak készített kutatási anyagból jól látható.⁹

Az 1. ábrán a tagországokban működő (hazai és külföldi) bankok konszolidált aktíváinak a GDP-hez mért aránya található 2013 első félévi adatai alapján. A magyar bankrendszer relatív nagysága, és általában a magyar gazdaság pénzügyi mélysége lényegében belesimul a térségi átlagba, nem tekinthető túlméretezettnek. Azóta

⁶ Lásd: GKI Gazdaságkutató [2014]: Újraiparosítás?

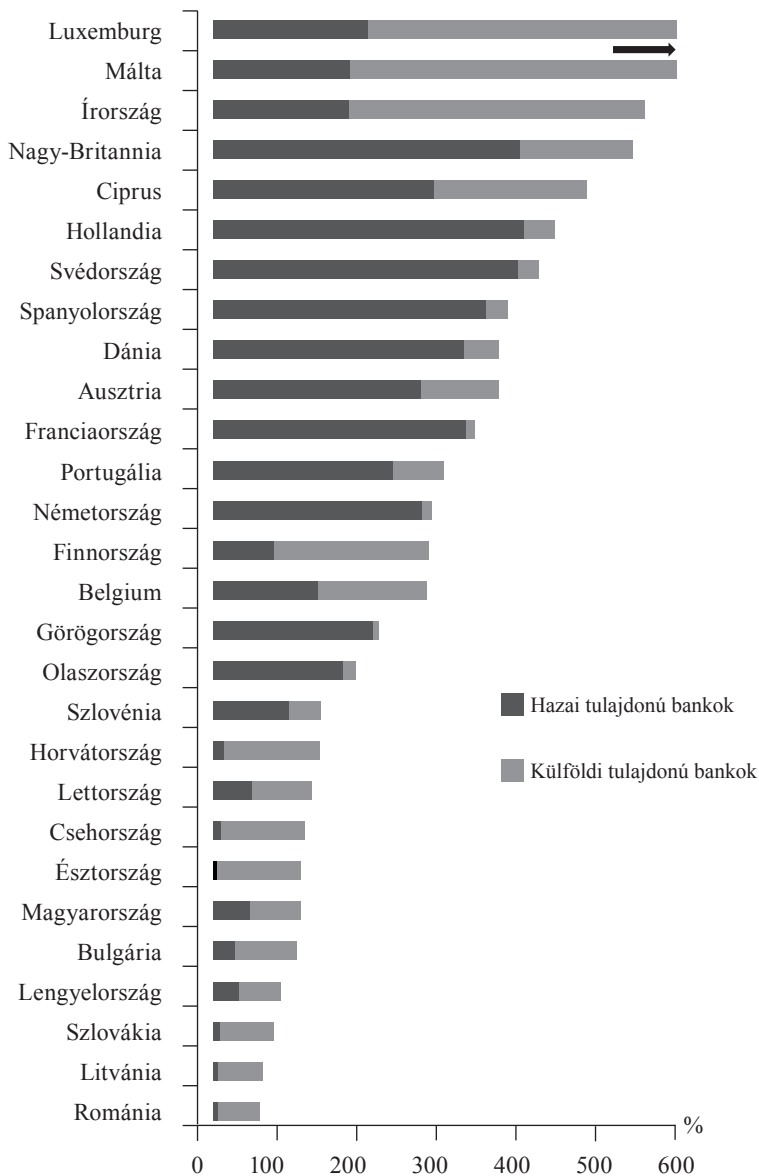
Letölthető: http://www.gki.hu/sites/default/files/users/Petz%20Raymund/ipari_reneszansz.pdf

⁷ Gill, I. – Kharas, H. [2007]: *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*. Washington D. C.: World Bank.

⁸ *Eichengreen, B. – Park, D. – Shin, K.* [2011]: *When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China*. NBER Working Paper, No. 16919.

⁹ Lásd: ESRB, Reports of the Advisory Scientific Committee, No. 4. 2014. június. *Is Europe Overbanked?*

A bankok konszolidált aktíváinak állománya az ország GDP-jéhez mérve



Megjegyzés: Az y tengelyen a könnyebb bemutatás érdekében nincs rajta az extrém értéknek tekinthető luxemburgi és a máltai adat (1719 százalék, illetve 798 százalék).

tovább csökkent nálunk a banki mérlegfőösszegek relatív mérete. A bankok tulajdonosok szerint megoszlását illetően nem látszik egyértelmű európai trend: az új tagállamok csoportján kívüli országok között egyaránt megtalálhatók sikeresen fejlődő, növekvő nemzetgazdaságok hazai banki tulajdon nélkül (Észtország, Szlovákia) és közepes arányú nemzeti tulajdont felmutatók is (Lengyelország).

A jelenlegi magyar arányok tehát normálisnak számítanak. A banki államosítások és/vagy banki kivonulások után a mai szlovén/ciprusi szintre jutnánk e vonatkozásban, azaz önmagában nem lenne unikális a helyzetünk, de éppen e példák utalnak arra, hogy a többségi hazai tulajdon ténye egyben makroprudenciális kockázatok forrása is.

A nemzetközi arányokkal való egybevetés másik lényeges kérdése az, hogy a jelenlegi magyar gazdasági szerkezeten belül az ipari hányad (a szolgáltatásokkal szemben) milyennek ítéhető, ismerve és elfogadva a statisztikai besorolással járó bizonytalanságokat. A már idézett és egyéb más forrásokból tudható, hogy a mai magyar struktúrára semmiképpen nem alkalmazható az ipartalanodás fogalma. Ettől függetlenül elvileg értelmes irány is lehetne a feldolgozóipari hányad növelése, különösen ha a számunkra releváns termékekben a külső piacok felvevőképessége azt indokolja. Ugyanakkor – szemben a gyakorta hallható, de téves nézetekkel – a szolgáltatások külpiaça is igen erőteljes. Sőt, a világ külkereskedelmének nem csupán a dinamikusabb szegmensét adják a szolgáltatások, hanem ráadásul kevésbé változékonyabb a volumenük, így a szolgáltatások exportjára szakosodó gazdaságok kevésbé vannak kitéve a ciklikus ingadozásoknak (lásd a 2. ábrát).

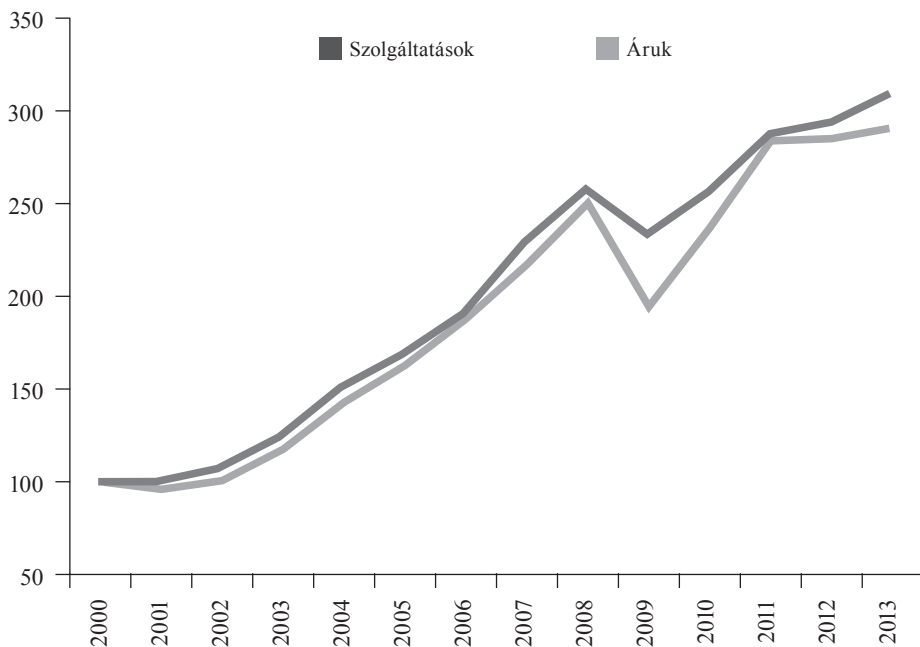
Az adatok tanulsága szerint a magyar gazdaság esetében ciklusstabilizáló hatása lehetne a szolgáltatások felé fordulásnak, amelynek exportja jól ismert módon erősen koncentrálódik néhány nagy iparágra. Tere pedig nagyon is lenne a szolgáltatási részarány-növekedésnek, amint azt az MNB adatai bemutatják (lásd a 3. ábrát).

Található a magyar aránynál is kisebb részarányt felmutató nálunk fejlettebb ország (Németország, Csehország, Szlovákia), de az európai átlag jóval meghaladja a miénket, és a magyar gazdaságszerkezet lehetséges fejlődési útjai szempontjából fontos országok (Ausztria, Írország, Finnország, Észtország, Lettország) a mienknél nagyobb arányt mutatnak fel. Az MNB munkatársainak elemzése szerint szolgáltatásexportunk gyorsabban nő, mint az ipari export, és e téren a visegrádiakhoz mért arányvesztésünk sem olyan, mint az ipari kivitel esetében.¹⁰

¹⁰ Lásd: Bodnár Katalin–Molnár György–Pellényi Gábor–Szabó Lajos–Várhegyi Judit [2013]: A külkereskedelmi egyenleg dinamikája, az export és az import alakulása, *MNB Szemle*, október.

A világgereskedelem fejlődése

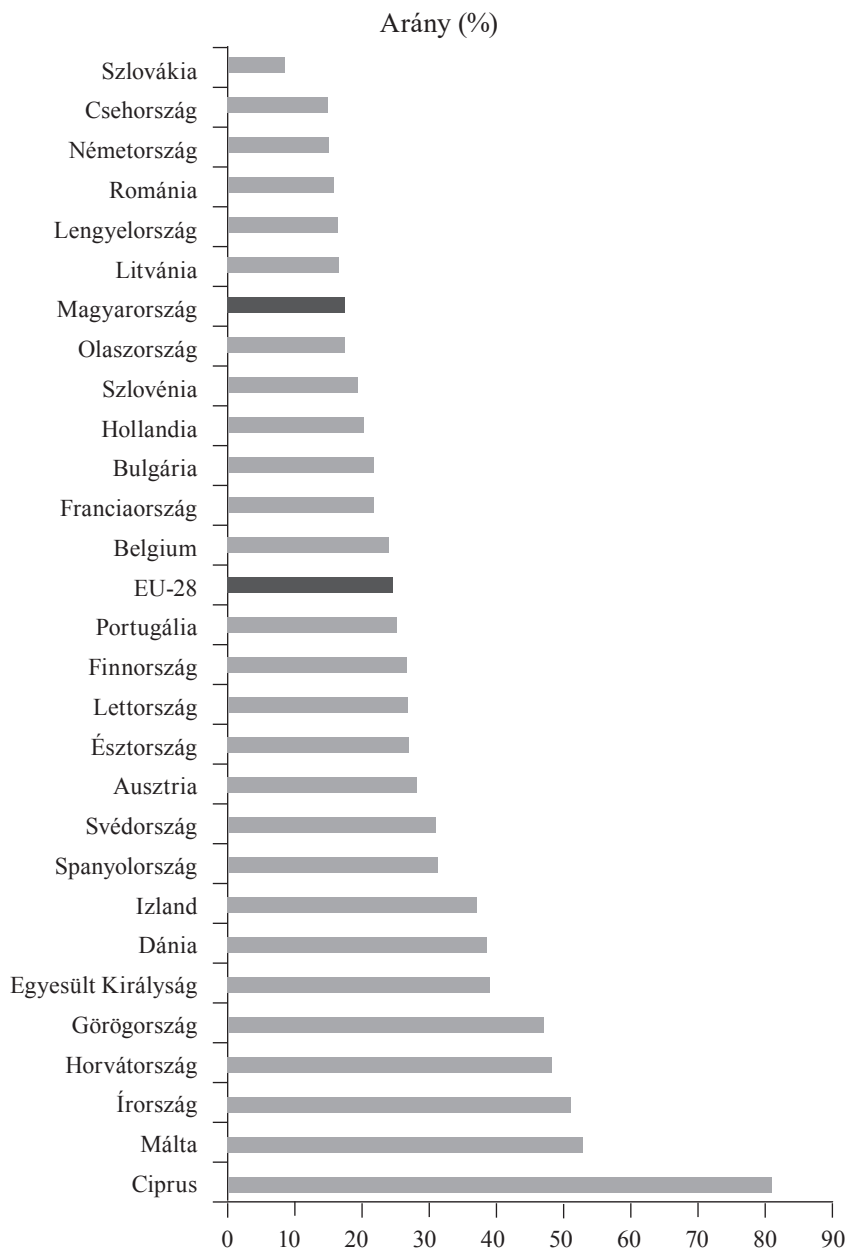
(2000 = 100)



Forrás: MNB Növekedési jelentés, 2014.

Ezen trendek ismeretében nemcsak azt mondhatjuk ki, hogy a modern gazdaságok működési és szerkezeti jegyeinek félreismerésén nyugszik a szokásos, hagyományos ipari tevékenységek állami anyagi támogatása, a tudásképzési rendszerek iparközpontú manipulálása. Adottságaink sokkal inkább a nagyobb hozzáadott értékű, tőkét és természeti erőforrásokat kevésbé igénylő szolgáltatási tevékenységek fejlesztéséhez lennének jók. A társadalmi középrétegek és a közepes méretű vállalkozások együttes megerősödése is inkább várható a szolgáltatások tág körének fejlődésétől, semmint a hagyományos ipari kultúrák bővítésétől. A pénzügyi közvetítőrendszernek sem a tőkepiaci, sem a banki ága egyáltalán nem tekinthető túlfeljesztettnek; ami aránytalanság kialakult a megelőző másfél évtizedben, annak korrekciója részben már megtörtént. Ugyanakkor valóban ad az élet feladatokat a struktúratervezőnek, főként az itt nem is érintett területi aspektust illetően. De hasonlóan tervező feladat fakad a demográfiai viszonyok és a migrációs fejlemények kapcsán

A szolgáltatások aránya a teljes külkereskedelemben



Forrás: MNB Növekedési jelentés, 2014.

egy sor humánszolgáltatás témakörében, az energiaintenzitást érintő társadalmi és gazdaságszerkezeti folyamatok kapcsán. A közepes fejlettség nagy kihívása a mi esetünkben is az, hogy egyszerű imitációval, máshol kifejlesztett technológiák átültetésével immár nem lehet előrelépni nemzetgazdasági méretekben.

Győrffy Dóra,

habilitált egyetemi docens, PPKE-BTK

ÚJRAIPAROSÍTÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS MAGYARORSZÁGON

Az elmúlt években a kormányzat meghirdette a magyar gazdaság szerkezeti átalakítását. A miniszterelnök célként nevezte meg azt, hogy Magyarország termelési központtá váljon, és nálunk legyen a legnagyobb arányú az ipar a GDP szerkezetében (*HVG*, 2013). Bár mint *Valentinyi* [2014] bemutatta, a szolgáltatások növekedése együtt jár a GDP emelkedésével, a magyar gazdaság újraiparosításának programja önmagában nem áll ellentétben az Európai Unió hasonló törekvéseivel. Cikkemben azt vizsgálom meg, hogy az Európai Unió ehhez a törekvéshez milyen eszközöket rendel, és ezek kapcsán hogyan alakult a magyar gyakorlat. Írásom fő megállapítása, hogy bár számos területen a kormányzati gazdaságpolitika létező problémákra reagált, a voluntarista beavatkozások összességében a meghirdetett célok megvalósulását akadályozzák.

Az újraiparosítás programja az Európai Unióban

Az 1970-es évek válságos időszaka után az iparpolitika hosszú ideig elhanyagolt terület volt az Európai Unióban. A gazdaságpolitika középpontjában az 1980-as években a piaci verseny megerősítése, majd az 1990-es években a közös pénz létrehozása állt. Az iparpolitika először a 2000-es években a lisszaboni stratégia keretében merült fel, majd annak kudarca után az Európa 2020 stratégiában kapott kiemelkedő szerepet.

Az „európai ipar reneszánszáért” című iparpolitikai közleményében az Európai Bizottság [2014a] leszögezi azt, hogy az „ipari tevékenységek gazdasági jelentősége sokkal nagyobb annál, mint amit a gyártás GDP-részesedése sejtet. Az iparból származik Európa kivitelének több mint 80 százaléka, valamint a magánkutatás és inno-

váció 80 százaléka. A magánszektorbeli munkahelyek közel egynegyede az iparban van, gyakran magasan képzett munkaerőt alkalmazva, míg a gyártás minden egyes új munkahelye 0,5–2 munkahelyet teremt más ágazatokban.” A közlemény hangsúlyozza, hogy az „ipar kapcsolatai Európa gazdasági szerkezetének többi részével jóval túlnyúlnak a gyártáson, kiterjedve az azt megelőző nyersanyag- és energia-biztosításra, valamint az azt követő üzleti szolgáltatásokra (például: logisztika), fogyasztói szolgáltatásokra (például a tartós áruk értékesítés utáni szolgáltatásai) vagy a turizmusra”. A jelentés alapvető üzenete, hogy az ipar fejlesztése kulcsfontosságú az EU versenyképessége és válságból való kilábalása érdekében.

Az iparpolitika sikerességéhez a bizottság elképzelései szerint összehangolt szakpolitikákra van szükség. A tagállamok versenyképességét vizsgáló jelentés a következő területeket hangsúlyozza (Európai Bizottság, 2014c): a beruházásokhoz szükséges tőke elérhetősége, innováció és megfelelően képzett munkaerő, versenyképes energia-, alapanyag- és üzletiszolgáltatás-árak, a piacok elérhetősége és az üzleti környezetet befolyásoló kormányzás minősége. Ezek együttese biztosíthatja az európai ipar versenyképességét az élesedő globális versenyben.

A magyar gyakorlat értékelése az európai újraiparosítási stratégia tükrében

Magyarország 23 százalékkal Csehország, Románia és Írország után a negyedik helyen áll az EU-ban az ipar GDP-ből való részesedését tekintve, amivel megelőzi Szlovákiát és Németországot (Európai Bizottság, 2014c, 16. o.). Abba a szűk csoportba tartozik, ahol az ipar részesedése a válság időszakában is nőtt. Ez azonban a termelékenység csökkenése mellett ment végbe, amely az EU-átlag alatti 14 ország közül csupán Cipruson és Olaszországban történt meg. Szintén romlott az export relatív teljesítménye – 2007 és 2012 között összesen alig több mint 2 százalékkal nőtt a magyar export, míg Szlovénián kívül a kelet-közép-európai régió többi országa 6–12 százalék közötti növekedést ért el (Európai Bizottság, 2014c, 18–20. o.). Az iparosítással kapcsolatos szakpolitikák alakulásának áttekintése választ adhat arra kérdésre, mi magyarázza ezeket az eredményeket.

A tőkéhez való hozzáférés évek óta a magyar gazdaság egyik neuralgikus pontja. Az adósságok leépítése mellett a pénzügyi szektort sújtó különadók és a devizahitelezés kivezetéséből fakadó költségek jelentősen csökkentették a bankrendszer hitelezési képességét. A Magyar Nemzeti Bank Növekedési Hitelprogramja ellené-

re a vállalati hitelállomány 2009 óta tartó csökkenése 2014-ben is folytatódott 1,7 százalékkal (MNB, 2014, 36. o.). A termelékenység és az export alakulása kapcsán különösen lényeges az új működőtőke-befektetésekben megfigyelhető régiós lemaradás, mely az elmaradt termékfejlesztés miatt az export értékének a régiós versenytársakénál lassabb növekedésében jelentkezik (Európai Bizottság, 2014b, 24. o.). A működőtőke-befektetések kapcsán kiemelendő a kormányzati minőség, erre még visszatérek.

A külföldi működőtőke-beruházások relatív csökkenése az innovációs teljesítményt is korlátozza. Bár a vállalatok innovációra fordított kiadásai kapcsán Magyarország az EU középmezőnyében helyezkedik el, ezért elsősorban a külföldi nagyvállalatok a felelősek, míg a hazai kis- és középvállalkozások innovációs teljesítménye néhány kivételtől eltekintve gyengének mondható – az Európai Bizottság adatai alapján a folyamatinnovációt bevezető kis- és középvállalkozások aránya 17 százalékkal az EU átlagának fele (Európai Bizottság, 2013, 13. o.). Ennek feltehetően egyik fontos oka, hogy a magyar kis- és középvállalkozások személyi kiadásaiknak mindössze 2,2 százalékát fordítják képzésre (Versenyképesség Kutató Központ, 2013, 52. o.).

Az újraparosítási stratégia fontos eleme a megfelelően képzett munkaerő elérhetősége. Ennek kapcsán a természettudományos és mérnöki felsőoktatási képzés előtérbe helyezése és a duális szakképzés megerősítése illeszkedik az európai ajánlásokhoz. Szintén fontos, hogy ezek a lépések létező problémákat kívánnak orvosolni, hiszen a magyar vállalatok közel 60 százaléka jelez nehézséget a megfelelő szaktudású munkaerő megtalálásában (Európai Bizottság, 2014c, 35. o.). Azonban azt is lényeges hangsúlyozni, hogy a duális szakképzés Magyarországon nem biztos, hogy olyan eredményes lesz, mint például Németországban, Ausztriában vagy Svájcban, mivel a magyar szakiskolai képzés általános színvonala, illetve a magyar vállalatok elkötelezettsége a képzés iránt ezektől az országoktól messze elmarad (Horn, 2014).

A kormány célkitűzése az olcsó energia biztosítására önmagában szintén nem ellentétes az európai stratégiával, amely hangsúlyozza, hogy az EU egyes országai-ban a magas energiaárak komoly hátrányt jelentenek a globális versenytársakkal szemben néhány iparágban. Ennek megoldására az európai stratégia középpontjában az energiahatékonyság növelése, a megújuló energiaforrások felhasználása és az integrált európai energiapiac megteremtése áll. A magyar rezsicsökkentési politika gyakorlata ezekkel az elképzelésekkel erőteljesen szembemegy. A háztartásoknak biztosított alacsonyabb energiaárakból fakadó bevételecsökkenést a szolgáltatók részben a vállalati energiaárak növelése révén fedezték, amely közvetlenül rontja

versenyképességüket. A szolgáltató vállalatok profitjának csökkenése a beruházások visszafogásán keresztül az energetikai infrastruktúra romlását vetíti előre, mely szintén súlyos versenyhátrány lehet a jövőben. Végül nem megkerülhető az sem, hogy a lépés csökkenti a háztartások energiatakarékos beruházásainak megtérülését is (Európai Bizottság, 2014c, 182. o.).

Az EU újraiparosítási stratégiájában külön fejezet szól a kormányzati hatékonyság és az üzleti környezet fejlesztéséről. A kormányzati működés alacsony hatékonysága, a túlzott bürokrácia és az átláthatatlanság a magyar gazdaságban hosszú ideje probléma. Az elmúlt években a voluntarista intézkedések sorozata, a fékek és ellensúlyok rendszerének lebontása a kormányzás kiszámíthatóságát és átláthatóságát még inkább rontotta. Mindez megjelenik a versenyképességi jelentésekben is. A Világgazdasági Fórum legutóbbi jelentésében az intézményi minőség szempontjából Magyarország a vizsgált 144 országból a 83. Még ennél is rosszabb a helyezés az intézményi pillér néhány kritikus almutatójában: a tulajdonjogok védelme (96.), a közpénzek elterelése (110.), részrehajlás a kormányzati döntésekben (122.), a kormányzati szabályozás terhei (129.), a kormányzati politika átláthatósága (119.), a befektetők védelme (105.). A összes mutató közül a legrosszabb helyezést az adórendszer befektetésre való ösztönzésében értük el, Magyarország a 133. helyet foglalja el a sorban. Mindez érthetővé teszi a jelentés azon állítását, hogy a szakpolitikák instabilitása a magyarországi üzleti környezet legnagyobb problémája (WEF, 2014, 208–209. o.).

A leírtak összegzéseként megállapítható az, hogy bár a deklarált kormányzati célkitűzés az ipar megerősítéséről önmagában nem áll ellentétben az európai uniós törekvésekkel, a cél eléréséhez szükséges szakpolitikák összhangja nem igazán valósul meg. Az egyes területeken méltányolható lépések mellett az ipar és a szolgáltatások egymással történő mesterséges szembeállítás, a voluntarista beavatkozások rendkívüli módon rontották az üzleti környezetet, ez tükröződik a vállalati beruházások alacsony szintjében és a külföldi működőtőke-beáramlás csökkenésében. Mindez korlátozza a magánszektor munkahelyteremtő képességét, tartósítja a termelékenység EU-átlagtól való lemaradását, hátráltatja a termékfejlesztést, az export minőségének romlását eredményezi, és együtt jár a magyar bérek és kereslet alacsony szintjének fennmaradásával. Az állam önkorlátozásának hiánya tehát összességében saját deklarált céljait lehetetleníti el.

Irodalom

- Európai Bizottság [2013]: 2013 SBA Factsheet Hungary. Letölthető: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/countries-sheets/2013/hungary_en.pdf. Letöltve: 2015. január 3.
- Európai Bizottság [2014a]: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az európai ipar 'reneszánszáért' Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0014&from=EN>. Letöltve: 2015. január 3.
- Európai Bizottság [2014b]: Macroeconomic Imbalances Hungary 2014. European Economy Occasional Papers, No. 180. Brussels, DG Economic and Financial Affairs.
- Európai Bizottság [2014c]: Reindustrialising Europe: Member States' Competitiveness Report 2014. Commission Staff Working Document, SWD2014, 278. Letölthető: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/index_en.htm. Letöltve: 2015. január 3.
- Horn Dániel [2014]: Feleslegesen erőltetjük a duális szakképzést idehaza? Letölthető: http://www.portfolio.hu/gazdasag/munkaugy/feleslegesen_eroltetjuk_a_dualis_szakkepzezt_idehaza.203029.html. Letöltve: 2015. január 3.
- HVG [2013]: „Orbán: 'nekünk egy termelési központtá kell válnunk'”. Letölthető: http://hvg.hu/gazdasag/20131104_Orban_folytatni_kell_az_ujraiparositas_po/ Letöltve: 2015. január 3.
- MNB [2014]: Inflációs jelentés. Budapest: Magyar Nemzeti Bank, december.
- Valentynyi Ákos [2014]: Újraiparosítás: út a semmibe! Letölthető: http://index.hu/gazdasag/defacto/2014/09/15/iparositas_ut_a_semmibe/ Letöltve: 2015. január 3.
- Versenyképesség Kutató Központ [2013]: Kilábalás göröngyös talajon. Gyorsjelentés a 2013. évi kérdőíves felmérés eredményeiről. Letölthető: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1528/1/BCE%20VKK%20GYORSJELENTES%202014_2.pdf. Letöltve: 2015. január 3.
- WEF [2014]: The Global Competitiveness Report 2014–2015. Geneva, World Economic Forum.

Isépy Tamás,

a Századvég Gazdaságkutató Zrt. tudományos munkatársa

Virovác Péter,

a Századvég Gazdaságkutató Zrt. kutatásicsoport-vezetője

MAGYARORSZÁGI LÉPÉSEK A JÓL MŰKÖDŐ PÉNZÜGYI KÖZVETÍTŐRENDSZER IRÁNYÁBA

A *Külgazdaság* szerkesztősége által felvetett kérdések közül a következőkre válaszolunk: A válság után világszerte megfogalmazódott az igény egy biztonságosabb, stabil pénzügyi közvetítőrendszer és szigorúbb felügyelet iránt. Az államilag vezérelt magyarországi változtatások mennyiben felelnek meg ezeknek a szempontoknak?

Bevezetés

Fontosnak tartunk elöljáróban két kérdést tisztázni, egyrészt hogy a válság előtti időszakban a nemzetközi szabályozó hatóságok mindig egy adott mikroszinten jelentkező problémát igyekeztek megoldani. Míg a válság óta a rendszerszinten megjelenő kockázatokat paradigmaváltással kezelik. Azaz a makroprudenciális kérdések megválaszolása is nagymértékben előkerült. Másrészt a hazai szabályozó hatóságok az egyes nemzetközi szabályozási lépések alapján hazai jogszabályokat alkottak.

A bankok szabályozásának első jelentős állomása az 1988-ban elkészült Bazel I. szabályozás volt, amelyet a BIS Bázeli Bankfelügyeleti Bizottsága (Bazel Committee on Banking Supervision – BCBS) jegyzett. A 8 százalékos tőke megfelelési mutató alkalmazása fontos mérföldkőnek tekinthető, hiszen meghatározott egy korrigált szavatoló tőke/kockázatokkal korrigált mérlegfőösszeg arányt, amely a bankoknak ajánlásként szolgált. Látható volt azonban, hogy a bevezetést követően (1993) azok a bankok, amelyek nem teljesítették ezt a tőkeszintet, versenyhátrányba kerültek a nemzetközi banki versenyben. A Bazel I. a hitelkockázatokból származó tőkekövetelmények számszerűsítését tűzte ki célul, ami elsősorban a banksődökre (a német Herstatt Bank bukása) adott válaszként értelmezhető. Az 1990-es évek közepén piaci kockázatokból származtatva (pontosabban a piaci kockázatok és egyes derivatívák nem megfelelő ismeretén vagy egyszerűen csalások miatt) számos bank (például: Barings Bank bukása) és vállalat (például: Deutsche Metallgesellschaft AG) szenvedett el jelentős veszteségeket. Felmerült az igény egy a napi szintű piaci kockázatok számszerűsíteni képes és az adott piaci kockázatokhoz kapcsolódó tőkekövetelményeket is meghatározni tudó szabályozás kialakítására. 1996-ban alkották meg a piaci kockázatokkal kiegészített Bazel I. szabályozást. Ez már lehetővé tette a napi szintű piaci kockázatok (árfolyam- és kamatkockázatok) mérését sztenderd és belső modellek alkalmazásával. A hitelkockázatok számszerűsítésénél a Bazel I. még csak az ügyletkockázatokra fókuszált, de nem fordított figyelmet az ügyfélkockázatokra. A 2006-ban elfogadott és 2008. január 1-jétől a Bazel II.-ben megfogalmazott hitelkockázat már a hiteladós bonitását is tartalmazza, és a piaci kockázat méréséhez hasonlóan lehetővé teszi a belső és a sztenderd modellek alkalmazását. A banki szabályozás fejlesztése hozzájárult a közgazdaságilag indokolt és a szabályozói tőkeszükséglet közötti különbség csökkentéséhez.

Válságra adott válasz: makroprudencializmus

A makroprudenciális szabályozás igénye a válság előtt is megfogalmazódott, pontosabban azt már jó ideje felismerték, hogy az egyedi kockázatokból rendszerkockázatok állhatnak össze. Korábban az egyedi banki szinten alkalmazott belső modelleknél felmerült a kérdés, hogy azok esetleges hibája rendszerkockázati problémákat okozhat. Ez továbbra is fennáll, így a bankfelügyeletre vagy a mikroprudenciális hatóságokra valóban nagy szerep hárul a belső modellek ellenőrzésében és validálásában.

Az új bázeli szabályozás (Bázel III.), amelynek elemeit a jövőben (átmeneti időszak után 2015-ben és 2018-ban) vezetik be, alapvetően az olyan egyedi banki tőkeszükségleti és likviditási problémák kiküszöbölésére helyezi a hangsúlyt új mutatószámok kialakításával, amely rendszerszintű válságok megelőzését is lehetővé teheti.

Hanson és szerzőtársai (2011) a mikro- és a makroprudenciális szemlélet közötti különbség rendkívüli fontosságára hívták fel a figyelmet. A tőkeemfelelési mutató kívánt szintjének fenntartásához, illetve emeléséhez mikroszinten teljesen mindegy, hogy az adott bank a pénzügyi eszközeit csökkenti vagy a tőkéjét emeli, hiszen mindkét intézkedés a tőkeemfelelési mutató emelkedését idézi elő. Makroprudenciális szempontból azonban van különbség a két intézkedés között. Ha a bank eszközeinek csökkentése mellett teszi le a voksát, akkor ez rendszerszinten jelentős hitelvisszafogást (credit crunch) vagy azonnali tömeges eladást (fire-sale) okozhat. A nagymértékű eladási szándék pedig drasztikusan csökkenő árfolyamokat okoz, főleg az illikvid piacokon. Az integrált mikro- és makroprudenciális felügyeleti hatóságok – köztük az MNB – véleményünk szerint jobban érvényesíthetik a makroprudenciális nézetet, azaz a tőkeemlések fontosságát az egyes intézmények szintjén, ami eliminálja a rendszerkockázati veszélyeket.

Az MNB és a PSZÁF 2013. október 1-jétől olvadt össze az utóbbi megszűnésével. Az MNB–PSZÁF integráció után a hazai jegybank mikro- és makroprudenciális szabályozó hatóságként működik. A két szabályozási megközelítés közötti integráció megeremtheti a hatékony koordináció lehetőségét. Hiszen az összevonás érdemben erősíti a pénzügyi rendszer egészének stabilitását, mert az MNB a rendszerkockázati tényezők nyomon követése és kontrollja mellett valódi felhatalmazást kapott az intézmények egyedi felügyelésére, az egyedi kockázatok nyomon követésére alkalmas mikroprudenciális politika vitelére is (*Virovác*, 2013). A folyamat teljes mértékben igazodik a válság után kialakult nemzetközi trendhez, hiszen a legjobb

gyakorlatként az EU-ban a jegybankba integrált felügyeleti modell kezd dominálni. Ennek értelmében az EU-tagországok 2008. évi 56 százalékaról 2012-re már az EU-tagok 67 százalékában volt a jegybanknak mikroprudenciális felügyeleti funkciója is (MNB, 2013).

Borio [2014] túlzottan nagyra ítéli meg a makroprudenciális szabályozással szembeni elvárásokat. A makroprudenciális szabályozás nem jelentheti a teljes, tökéletes megoldást a válság alkotta kihívásokra, hiszen figyelembe kell venni a monetáris és fiskális politika kihívásait, ugyanakkor a mikroprudenciális megközelítés jelentős felülvizsgálatra szorul.

A jegybank makroprudenciális hatóságként való működése során nagy kérdés, hogy mennyiben képes ellátni kettős feladatát, az árstabilitás elérését, mint elsődleges szakmai feladatát és makroprudenciális szerepvállalását (*Bod*, 2011). A központi bank makroprudenciális szerepének vannak határai. Ha egy vagy több bank illikviditása vagy inszolvenciája miatt a jegybank olyan mértékű likviditásteremtésre kényszerül, amely már árstabilitási kockázatokkal jár, akkor falakba ütközik. A korábbi feladatmegosztásnál az állam könnyedén terhelhetné ezt az adófizetőkre vagy a későbbi generációkra, a jegybank azonban elsődleges feladatát nem tévesztheti szem elől. Mikro- és makroprudenciális hatóságként különböző érdeke lehet a jegybanknak. Alacsony kamatkörnyezetben lehetséges, hogy mikroprudenciális szempontból a kamat tartása lenne indokolt, hiszen a bankok olcsó refinanszírozást találnának a piacon, míg a makroprudenciális szempontok kamatemelést diktálnának.

A hazai makroprudenciális jegybanki célokat, részterületeket és alkalmazható eszközöket az *1. táblázat* mutatja. A jegybank ezeket az eszközöket legtöbb esetben az európai unió Tőke megfelelési irányelv és szabályozással összhangban munkálta ki. Van, ami már életbe lépett, például a devizamegfelelési (DMM) mutató (2012-től) vagy a hitelfedezeti arány (Loan to Value) és a jövedelemarányos törlesztőrészlet (Payment to Income) korlátok alkalmazása (mindkettő 2015-től), de a legtöbb eszköz bevezetésére a jövőben kerül sor (például: anticiklikus tökepuffer ráta 2016-tól).

Az MNB makroprudenciális eszköztára

Makroprudenciális célok	Részterületek	Lehetséges eszköz
1. Túlzott hitelkiáramlás korlátozása	LTV/PTI korlátok	Hitelfedezeti arányok korlátozása és jövedeleमारányos törlesztőrészlet
	Jelzáloghitelezés speciális kockázati súlyai	A tőkekövetelmények kapcsán kedvezményes kockázati súlyok növelése
2. Prociklikus bankrendszeri viselkedés mérséklése	Hitel/GDP trendtől való eltérés korlátozása	Anticiklikus tőkepuffer ráta (CRD IV/CRR)
3. Strukturális kockázatok kezelése	SIFI többlettőke-követelmények	SIFI tőkepuffer (CRD IV/CRR)
	Rendszerszinten kockázatos szegmensek átmeneti többlettőke-követelménye	Rendszerkockázati tőkepuffer (CRD IV/CRR)
	Egyes pénzügyi tevékenységek és termékek forgalmazásának tiltása, korlátozása	Meghatározott időre (max. 90 napra) egyes pénzügyi tevékenységek végzését, ügyletek kötését, termékek forgalmazását megtilthatja, korlátozhatja vagy feltételekhez kötheti a jegybank
4. Rendszerszintű likviditási kockázatok mérséklése	Lejáratí összhang	Devizában fennálló kitettségekre
	Denominációs összhang	Devizafinanszírozás Megfelelési Mutató (DMM)
	Rövid távú likviditás minimális szintje	Mérlegfedezeti Mutató, Betétfedezeti Mutató, Likviditás Fedezettségi Mutató (LCR) (CRD IV/CRR)

Megjegyzés: A CRD IV/CRR Capital Requirements Directive és a Capital Requirements Regulation (2013/36/EU Irányelv és 575/2013/EU Rendelet).

Forrás: MNB (Fáykiss–Szombati, 2014).

Eddig nem alakult ki még Magyarországon egy a lakásárak jelentős visszaeséséből fakadó sokk, amely jelentősen megemelné az LTV- (loan-to-value) mutatót. Ezzel pedig nem a korábbi banki gyakorlat hibájára – azaz, hogy esetleg a lakás értékéhez képest magas arányban adtak hiteleket –, hanem a lakásárak jelentős csökkenéséből fakadó esetleges kockázatokra szeretnénk felhívni a figyelmet. A 2009. évi válság Írországban az ingatlanpiac összeomlását idézte elő. Nyilván egy kisebb mértékű lakásár-csökkenés is számos megváltásra váró kérdést vet fel mikro- és makroprudenciális szinten egyaránt.

Napjainkban nem a devizahitelezés felfutása jelenti a kihívást a bankrendszer számára, hanem a likviditásbőség révén a pénzügyi eszközök árának és a devizaárfolyamok változékonyságának növekedése. Az MNB eszközszerkezetében elemekben kifinomult, kérdés, hogy a belső modellek mennyire alkalmasak a szélső értékeknél a kockázati pozíció és tőkekövetelmények meghatározására.

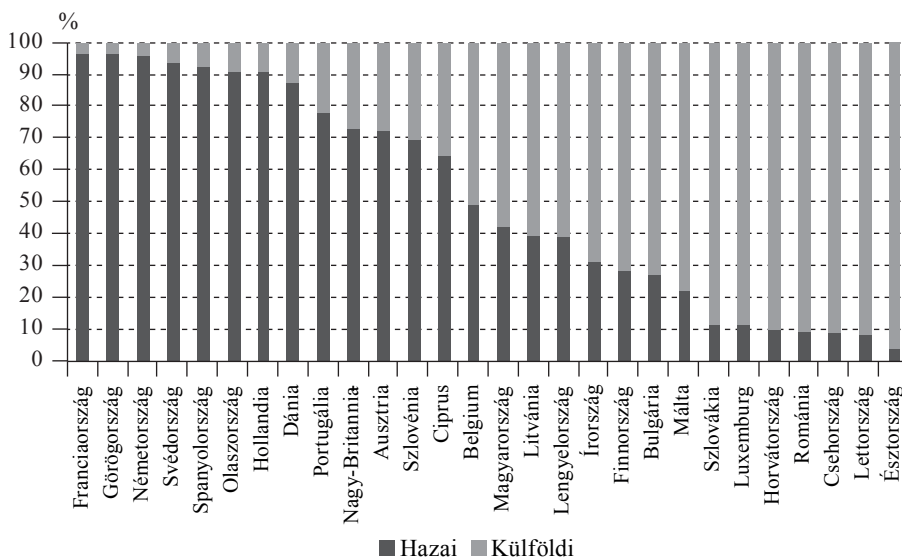
Hazai vagy külföldi tulajdonú bankok dominanciája

Érdekes kérdés, hogy vajon a többségében hazai vagy a külföldi tulajdonú bankrendszer tekinthető-e stabilabbnak. Egyáltalán mennyire illeszkedik az uniós országokban tapasztaltakhoz a kormány többször deklarált igénye, az, hogy a hazai tulajdonú részarány 50 százalék feletti legyen? Az EU 28 tagországa közül az EKB adatbázisára támaszkodó adatok alapján 2014 első negyedében 13 országban markánsan magasabb volt a hazai tulajdonban lévő bankok aránya a bankrendszerben. Négy országban (Belgium, Magyarország, Litvánia és Lengyelország) kismértékben 50 százalék alatti, míg 11 országban jelentősen 50 százalék alatti a hazai tulajdonosi részarány. Az EKB adatai alapján az is kitűnik, hogy jellemzően a fejlett EU-tagországok bankrendszere van többségi hazai tulajdonban.

A fentebbi adatok vonatkozási időpontja óta Magyarországon az MKB és a Budapest Bank állami megvásárlásával, illetve előszerződés révén a hazai tulajdonlás időközben jóval meghaladta az 50 százalékot. A többségében hazai tulajdonú bankrendszerrel szóló elképzelés tehát önmagában nem példa nélküli az EU-ban, azt azonban látni kell, hogy Kelet-Közép-Európában egyetlen országban sincs 50 százalék feletti arány.

A bankrendszerek összetétele konszolidált adatokon

(2014. I. né.)



Megjegyzés: Mérlegfösszegek alapján számítva.

Forrás: EKB, Századvég-számítás.

Az a törekvés, hogy többségében hazai tulajdonú legyen a magyar bankrendszer elsősorban abból fakad, hogy a kormány meglátása szerint a válság idején az anyabankok nem álltak leánybankjaik mellé és nem erősítették a hazai bankrendszert a ciklusokon átívelő hitelezésben. Nyilván egy rendszerszinten generált anticiklikus tőkepuffer képzése erősítheti a bankrendszert a hasonló szituációkból való könnyebb kilábalásban. Ennek sikeressége kevésbé függ a tulajdonosi szerkezettől, elsősorban a szabályozás hatékonysága a fontos. Azt gondoljuk ugyanakkor, hogy a hazai tulajdonlason belül a tartósan állami tulajdonlás krízishelyzetekkor a központi költségvetésre is kihathat és az esetleges veszteségek a költségvetés nehezebb tervezhetőségéhez vezethetnek. Ugyanakkor a hazai gazdaságpolitika deklarált célja, hogy az állami tulajdon csupán átmeneti időszakig álljon fent. A kérdés elsősorban az, hogy mekkora időtávot takar ez az átmeneti időszak és hogy az új banki struktúra nagyobb versenyt generál-e a hazai bankszektorban.

Elszámoltatás, forintosítás, fair bank törvény

A forintosítás lehetősége a hazai alacsony forint-kamatláb és a jelentős devizatartalékok miatt volt megvalósítható. Ez a megoldás egyértelművé tette a Kúria döntését, amely szerint a devizaárfolyam-kockázatból származó veszteségek kizárólag az ügyfeleket (nem pedig a bankot és nem az államot) terhelik. A forintosítás mintájára a környező országokban a hitelek hazai fizetőeszközre váltása nem kivitelezhető vagy a magas kamatok (Szerbia), vagy pedig az alacsony devizatartalékok (Horvátország) miatt. Pontosan részben e feltételek együttes teljesülésének hiánya miatt nem volt alkalom a sokkal korábbi hazai lépésre. A forintosítás mellett az elszámolási törvény is tisztább versenyhelyzetet teremt a bankrendszerben, hiszen az árfolyamrészről és az egyoldalú kamatemelésről a Kúria döntése világosan rendelkezett. A fair bankokról szóló törvény a bankok számára rövid távon veszteséget hozhat, de az NPL-ráta (non performing loans – nem törlesztett kölcsönök) csökkenésével hosszabb távon kedvezőbb helyzetbe hozza a bankrendszert, stabilitást biztosíthat. A változó kamatozású hiteleknél a referenciakamat megállapítása és a kamatfelár ügyfélbonítás szerinti kijelölése markánsan beleillik a nemzetközi szabályozásba. Az ügyfelek oldaláról tekintve is a fair bankokról szóló törvény kiszámíthatóbb hitelkörnyezetet teremt, és hozzájárul egy stabilabb bankrendszer, valamint egy mindenképpen szigorúbb felügyeleti hatóság kialakulásához. A banki egyoldalú kamatemelések időszakának ugyan vége, de a kamatszint a nemzetközi környezet és a hazai folyamatok következtében is emelkedhet, ezért az adós hitel-visszafizetési képességének megállapításakor a forinthelek miatti árfolyamkockázattal már nem, de a kamat (-emelkedés) kockázatával számolni kell. Így azok rendszerszintű vagy ügyletszintű megismerése, megismertetése és fedezése jelentős későbbi veszteség elkerülését teszi lehetővé.

Összegzés

A válság előtti banki szabályozás a mikroprudencializmus jegyében telt, azaz az egyedi bankok prudens működését tekintette céljának. A válság egyértelmű paradigmaváltást hozott, mivel korábban nem jelentkező problémák immáron a rendszerkockázat jelentős megnövekedéséhez vezettek, így előtérbe került a makroprudenciális felügyelet fontossága. A válság után alkalmazott banki (mikro-) és bankrendszer- (makro-) szintű szabályozás megfelelően alkalmas számos kockázat kezelésére, így

a szabályozás lassan utoléri a felmerült igényeket, ugyanakkor a rendszer vizsgáztatására még nem került sor.

A hazai állami szabályozási lépések a nemzetközi trendbe illeszkednek. Az MNB és PSZÁF integrációjára 2013. október 1-jén került sor. Az MNB erős makroprudenciális jogkörrel történő felruházása, a feladat kijelölése, a végrehajtás delegálása és az eszköztár kialakítása az egyes országok bankrendszer szintű kockázatelemzésének és alkalmazott módszertannak a konvergenciáját teremti meg. A hazai jegybank már eddig is számos kérdésben gyakorolta összetett – mikro- és makroprudenciális – hatósági jogkörét, amely kiterjedt a hazai bankszektor egészére, de az egyedi bankokat és ügyfeleket érintő kérdésekre is. A jegybank a pénzügyi stabilitás jegyében 2012-ben bevezette a devizamegfelelési mutatót (DMM), 2015-től életbe lépett a hitelfedezeti arány (loan to value) és a jövedelemarányos törlesztőrészlet (payment to income), amely helyesen egyedi banki, illetve, ügyfélszintre delegáltan prevencióss jelleggel szabályozza a devizakitettséget, és gátat szab az ügyfélkockázatokból az egyedi banki kockázatokon keresztül esetlegesen felépülő rendszerkockázatnak.

További fontos és kiváló jegybanki prevencióss szabályozásnak tekinthető a forintosítás, mivel a lakosság későbbi árfolyamkockázatát szünteti meg. A forintosítás esetében a környező országokban a módszer alkalmazhatóságát tesztelik. A hazai megvalósítás minden bizonnyal kedvező időpontban történt, hiszen az alacsony kamatszint és a megfelelően magas jegybanki devizatartalék-szint egyszerre jellemezte a hazai gazdaságot. Továbbá a svájci jegybank elengedte a frank árfolyamát, amely lépés is a forintosítás megvalósítása után következett be, ezáltal a lakossági szektor jelentős többlettörlesztés megfizetése alól mentesült, mert a hitele már nem tartalmazott árfolyamkockázatot. Az elszámoltatás az egyoldalú banki lépések visszaszorításához vezet, hiszen ex-post és visszamenőlegesen bünteti azokat. Míg a fair bank törvény a referenciakamat és az adós bonitásához köthető kamatfelár alkalmazásával egyrészt a változó kamatozású hitelt végre definiációszerűen teremti meg, másrészt pedig a kiszámíthatóbb törlesztőrészletek kialakítása az NPL-ráta csökkenéséhez is vezethet. Ezek a lépések pedig markánsan hozzájárulnak egy stabilabb bankrendszer, valamint egy mindenképpen szigorúbb felügyeleti hatóság kialakulásához.

A bankszektor tulajdonlásának kérdéskörében a kormány törekedett arra, hogy 50 százalék feletti legyen a hazai tulajdon, mivel meglátása szerint a válság idején az anyabankok nem álltak leánybankjaik mellé, és nem erősítették a hazai bankrendszert a ciklusokon átívelő hitelezésben. Azt gondoljuk ugyanakkor, hogy a ha-

zai tulajdonlason belül a tartósan állami tulajdonlás krízishelyzetekkor a központi költségvetésre is kihathat, és az esetleges veszteségek a költségvetés nehezebb tervezettségéhez vezethetnek. Önmagában a tulajdonosi szerkezet átalakulása sem jelent garanciát a jól működő pénzügyi közvetítőrendszerre, hiszen a szabályozás sikeressége az, ami elsősorban meghatározó. Ebben pedig a hazai jegybank lépései biztatóak.

Irodalomjegyzék

- Bod Péter Ákos* [2011]: A központi bankok és a pénzügyi rendszer szabályozása – szubjektív áttekintés. Délkelet-Európa – South East. *Europe International Relations Quarterly*, Vol. 2., No. 7., ősz, 1–5. o.
- Borio, C.* [2014]: Macroprudential frameworks: (Too) great expectations? In: *Macroprudentialism* (ed. D. Schoenmaker). CEPR Press, 29–46. o.
- Fáykiss Péter – Szombati Anikó* [2014]: Egyértelmű felhatalmazás – erős eszközök: az MNB makroprudenciális mandátuma. MNB Szakmai cikkek, 2014.10.06.
- Hanson, S. – Kashyap, A. K. – Stein, J.* [2011]: A Macroprudential Approach to Financial Regulation. *Journal of Economic Perspectives*, 25., No. 1., 3–28. o.
- MNB [2013]: Vitaanyag az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítéséről. 2013. május 2., Az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítése – új szabályozói eszközök MNB-hez rendelése és a PSZÁF MNB-be integrálása.
- Virovác Péter* [2013]: A makro- és mikroprudenciális felügyelet összevonása. Szeptember – nem publikált kézirat.

Kállay László,
Budapesti Corvinus Egyetem

A 2010 után elkezdődött hazai változások lényege úgy jellemezhető, hogy a nemzetgazdaság központi irányítási rendszerének kiépítése zajlik.

Az állami irányítás több szinten épül ki, erősödik és válik rutinná. A központi gazdaságirányítás felső szintje a törvényalkotás. Az alkotmányosság, a jogállamiság és az ésszerűség határainak feszegetésével, időnként túllépésével a törvények egy része a lehető legdifferenciáltabb szabályokat vezeti be, leplezetlenül különbséget téve a preferált és a kevésbé kedvelt gazdasági szereplők között. A vállalati jövedelem és a gazdálkodás közterhei függenek az ágazattól, a vállalat méretétől, a piaci orientációtól, a tulajdonosok nemzeti hovatartozásától és tevékenységük karakterétől is. A belföldi piacra értékesítő, külföldi tulajdonban levő, a gazdasági problémákért könnyen hibáztatható nagyvállalatokra súlyos terheket rónak a törvények, miközben az adók és az adminisztratív költségek amúgy is magasak. Gazdasági logikát nehéz

lenne felfedezni a szabályokban. Fizet az is, aki „indokolatlanul” sokat keres, például a pénzintézetek, a telekommunikációs cégek vagy a kereskedelmi média vállalatai, de azok is, akik „csalárd módon” veszteségesen gazdálkodva „keserítik meg” a hazai tulajdonban levő konkurensek életét, például az élelmiszer-kereskedelemmel foglalkozó külföldi tulajdonú cégek.

A differenciálás a jogalkalmazás szintjén folytatódik. A hatóságok figyelme irányítottan oszlik meg a különböző vállalatcsoportok között. Az adó- és járulékszabályok, az élelmiszer-biztonsági előírások és sok más szabály betartásának ellenőrzése a központi akarat érvényesítését célzó irányított akciók keretében történik, amelyek tovább erősítik a jogszabályok versenyellenes hatását.

Az állami eszköztár alkalmazásával egyedi vállalatok döntéseit is befolyásolni próbálják a hatóságok. Mind a verseny-, mind a civil szférában irányítottan alkalmazzzák az állam és a többi szereplő közötti vita tárgyától eltérő területre irányuló, nyomásgyakorlást célzó, koncepció vizsgálatokat.

A központi gazdaságirányítás rendszerének kiépítői szeretik állami tulajdonban tudni a gazdaság szereplőit, hiszen az az irányítás nagyon erős formáit teszi alkalmazhatóvá. Gyakorlattá vált, hogy az állami tulajdonban levő vállalatok menedzsmentjét erősen korlátozva olyan döntésekhez kell jóváhagyást kérni a tulajdonosi jogot gyakorló minisztériumtól, amelyeket a hatékony működés érdekében a vállalatok igazgatóinak kellene meghozniuk.

A központi gazdaságirányítás fontos eszköze a közbeszerzés. Magyarország 2014-ben a GDP több mint 6 százalékának megfelelő összeget használt fel a 85 százalékban az Európai Unió költségvetéséből finanszírozott Új Széchenyi Terv keretében, aminek tekintélyes hányada közbeszerzés útján megrendelt szolgáltatások ellenértéke. Még az Európai Unió ellenőrzési tevékenysége mellett is megvalósítható a döntéshozók által gyarapodásra érdemesnek gondolt csoportok kedvezményezése. Különösen erősen befolyásolja ez a versenyt akkor, amikor sok részpiacon az állam domináns szereplővé vált.

Az elmúlt közel öt év változásaiban egyértelműen láthatjuk azt a trendet, hogy az állam mindent megtesz, ami növeli saját, minél közvetlenebb kontrollját, és semmit nem tesz, ami akárcsak közvetetté változtatná befolyását valamilyen területen.

A kitarató átalakítások eredményeképpen létrejött (bár alkotói szerint még korántsem végleges) irányítási rendszer néhány eredményét már látjuk. A korábban leírt eszközök kombinált alkalmazása szerepet játszott például a Széchenyi Bank történetének alakulásában. A hazai tulajdonú bankok szerepének erősítése kezdetektől erős, de ésszerűen soha nem indokolt preferenciája volt az Orbán-kormány-

nak. Így tűnhetett jó ötletnek állami befektetéssel növelni a Széchenyi Bank tőkéjét, nagy állami projektek pénzügyi lebonyolításával kecsegtetni a vezetőket, „baráti” külföldi befektetőket keresni, és a hazai tulajdonú gazdaságot képviselő betéteseket toborozni. A Széchenyi Bank a bankadó kedvezményezettjei közé tartozik, mert relatív terhei jóval kisebbek, mint a nagybankokéi. Ez az erős hátszél (az evezősök nem lankadó erőfeszítését kiegészítve) sodorta sziklazátonyra a pénzügyi intézmény gályáját. Az eredmény több milliárd forintos, nagyrészt hazai gazdasági szereplőknek okozott, és döntően közpénzből kompenzált veszteség. Láthatunk tehát egy olyan gazdaságpolitikai intézkedéscsomagot, amely az eredeti szándékához képest éppen ellentétes hatást váltott ki.

Az egyedi esetekből nem lenne helyes általános következtetéseket levonni, ezért nézzünk egy sikertörténetként prezentált, nagy állami gazdaságélénkítési intézkedést, a Növekedési hitelprogramot! A 2008-ban kezdődött gazdasági válság világszerte a bankok kitérttségének csökkenésével járt. A 2010-es évek elejétől a hitelállományok csak az országok egy részében és csak lassan kezdtek növekedni. Magyarországon a kis- és középvállalkozások hiteleinek állománya alig mozdult el a válság előtti színtről, amiben nagy szerepet játszott a bankok hitelezési hajlandóságát és hitelezési képességét egyaránt csökkentő állami politika. A Magyar Nemzeti Bank a kis- és középvállalkozások hitelezésének élénkítését célzó programot indított 2013 elején. A bankok hitelezési tevékenységét befolyásoló állami politika azonban nem változott, sőt további forráskivonással járó intézkedések születtek. Ebben a helyzetben akár gazdaságpolitikai kísérletnek is tekinthetjük a Növekedési hitelprogramot annak a kérdésnek a megválaszolására, hogy a gazdaságpolitikai környezet kedvezőtlen hatásait kompenzálhatják-e a konkrét, célzott állami intézkedések.

A Növekedési hitelprogram lényege, hogy a Magyar Nemzeti Bank ingyenes (nulla kamatozású) forrást ad a kereskedelmi bankoknak, azzal a feltétellel, hogy a programban meghatározott hitelcélloknak megfelelő kis- és középvállalkozásokat hitelezik. A források többsége új hitelek nyújtására vehető igénybe, és a kamatok és a díjak nem haladhatják meg a hitelösszeg 2,5 százalékát.

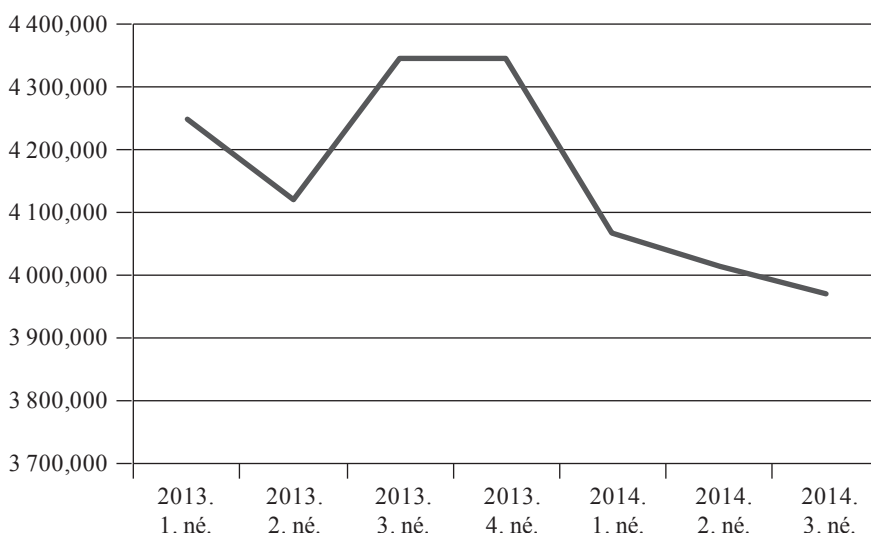
Sok kétely merülhet fel a program konstrukciójával és funkciójával kapcsolatban. Indokolt-e ilyen mértékű beavatkozás, amikor egy jelentős kamatcsökkentési perióduson vagyunk túl és ez a piaci kamatokon is érződik? Hogyan várhatjuk el valóban új hitelek folyósítását a kereskedelmi bankoktól, amikor a lehetséges kamatrés csak a legjobb, és vélhetőleg már eddig is finanszírozott ügyfelek kockázataira és költségeire elég? Fenntartható-e az a vállalati hitelezés, amely nem a megtakarítások közvetítésére, hanem állami forrásokra épül? A forrás mellett a bankoknak tőketar-

talékkal is kell rendelkezniük a hitelállomány növelésére, miközben többségük mára veszteséges lett. Honnan lesz meg ennek a fedezete a forráskivonással járó állami intézkedések idején?

1. ábra

Kis- és középvállalati hitelek állományának alakulása a Növekedési hitelprogram indulása óta

(Milliárd forint)



Forrás: MNB [2014a], valamint MNB-honlap.

Az ex ante aggályok persze mit sem számítanak, ha a program jól teljesít. Ha a programgazda értékeléseit, elemzéseit nézzük, jó okunk lehet az optimizmusra. A beszámolókból kiderül, hogy 2014 végéig a Növekedési hitelprogram több mint 800 milliárd forint összegű új hitel nyújtását finanszírozta, miközben 200 milliárd forint hitel kiváltását is lehetővé tette (Magyar Nemzeti Bank, 2014a). Az egyik MNB által készített tanulmány azt állítja a Növekedési hitelprogram hatásairól, hogy „a legvalószínűbb forgatókönyv mellett a hitelkínálati megközelítés alapján 0,5–1,1 százalékos, míg kereslet oldalról 0,3–0,9 százalékos összesített GDP-bővülés adódik 2013–2014 évekre vonatkozóan”. (Endrész és szerzőtársai, 2014) Ha azonban az olvasó „továbblapoz”, és egy másik weblapon megnézi az MNB számsorait a kis- és

középvállalatok hiteleinek alakulásáról, akkor azt találja, hogy a program indulásakor fennálló állománynál a 2014. 3. negyedév végi állomány közel háromszáz milliárd forinttal kisebb. Ami egyben azt is jelenti, hogy a Növekedési hitelprogram által nem érintett kis- és középvállalati hitelállomány 1100 milliárd forinttal csökkent (lásd az *1. ábrát*). Vagyis miközben az Magyar Nemzeti Bank szerint a Növekedési hitelprogram makrogazdasági szinten is érzékelhető mértékben járult hozzá a GDP termeléséhez, a teljes kis- és középvállalati hitelezés hatása a GDP-re vélhetően negatív előjelű volt.

A kis- és középvállalati hitelek adatsoraiból azt is látjuk, hogy alig változott a portfólió minősége, vagyis közel annyi jó minőségű hitel került ki az állományból, mint amennyit a Növekedési hitelprogram finanszírozott. Aligha valószínű, hogy két egymástól független folyamatról van szó. Szinte biztos, hogy a kereskedelmi bankok a Növekedési hitelprogram forrásait valójában hitelkiváltásra használják, és ebben az esetben nem beszélhetünk a GDP termelésre gyakorolt pozitív hatásáról.

Úgy gondolom, számolnunk kell további hatásokkal is. Mára a hazai kis- és középvállalati hitelek nagyjából fele valamilyen állami kontroll alatt áll. Vagy azért, mert a kedvezményes programok valamelyikének keretében nyújtották, vagy azért, mert az állam megvette a hitelt kibocsátó bankot. Ez a piacgazdaságok gyakorlatában példátlanul magas arány aggasztó folyamatot jelez. Az egy évvel ezelőtti várakozásainnál is gyorsabban valósul meg a hitelpiacok szétzilálása, az állami szerepvállalásból adódó működési kockázatok növekedése. Látva, hogy a gazdaságpolitikai szándék és a tényleges fejlemények közötti hatalmas szakadékról a döntéshozók nem hajlandók tudomást venni, felmerül az az aggasztó kérdés, hogy vajon az állam növekedési politikájának érvényesítése milyen gyorsan juttatja az újonnan megszerzett hitelintézeteket a Széchenyi Bank sorsára?

Mindeközben a piacgazdaságokban valóban felmerült a részletesebb és sok területen változó tartalmú szabályok kialakításának igénye, amit nemcsak a pénzpiacok válságai, vagy válság közeli állapotai indokolnak, hanem sok más terület gyors ütemű változásai is az infokommunikációtól az energiapiacokig. Az Európai Unióban azonban továbbra sem lehet kétséges, hogy a domináns elv csak a korlátozásoktól mentes szabad belső piac kialakítása és fenntartása lehet. A piaci szabályokat lehet és néha kell is módosítani, de nem jó ötlet egyedi állami beavatkozással pótolni őket.

Az állami beavatkozás növekvő intenzitása mindkét trendet jellemzi, de a látszat ellenére két eltérő folyamatról van szó. A piaci szabályok módosítása (néha szigorítása) a piac hatékonyabb működését hivatott szolgálni, míg a gazdaság központi

irányítása a verseny alternatíváját keresi. Az előbbi kísérlet sikerében nem lehetünk biztosak, az utóbbi kudarcában viszont igen.

Hivatkozások

Endrész Mariann – Oláh Zsolt – Pellényi Gábor – Várpalotai Viktor [2014]: Az NHP első és második szakaszának 2013–2014. évekre vonatkozó makrogazdasági hatásai. In: Magyar Nemzeti Bank: Növekedési hitelprogram. Az első 18 hónap. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 40–47. o.

Magyar Nemzeti Bank [2014a]: A Növekedési Hitelprogram első szakaszának igénybevétele. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.

Magyar Nemzeti Bank [2014b]: Növekedési hitelprogram. Első 18 hónap. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.

Karsai Gábor, a GKI Gazdaságkutató Zrt. vezérigazgató-helyettese

SZERKEZETI ÁTALAKULÁS – ILLESZKEDÉS NÉLKÜL

A 2010 óta kialakult magyar politikai és gazdasági rendszer *nem* a 2008-as világgazdasági válságra és az 1990 óta kiépült európai piacgazdaság (kétségtelenül meglevő) működési *zavaraira adott válaszként*, hanem a választásokon kétharmados többséget szerző érdekcsoportnak a teljes politikai és gazdasági *hatalom kiépítésére* való törekvéseként értelmezhető. Ezzel természetesen nem azt állítom, hogy az új rendszer légüres térben keletkezett, s nem kellett alkalmazkodnia bizonyos kényszerrekhez (például a külső eladósodás csökkentése követelményéhez). Miként tény az is, hogy az új rendszer politikai sikeréhez hozzájárult az előző években felhalmozódott sokféle feszültség, amely többek között a politikai ellenzék és a társadalom szétforgácsoltságához, a különböző populista szólamok és lépések iránti fogékony-sághoz vezetett.

Állítom viszont, hogy a *2010. évi kormányváltáskor* a magyar gazdaság már a világgazdasági válság (és az ennek hatását fokozó, 2001–2006 közötti, erősen túlelosztó gazdaságpolitika) okozta kényszerű kiigazítás során *nagymértékben visszaszerezte a nemzetközi bizalmat*, s ezt követően – immár kellő politikai (választói) felhatalmazás birtokában – *mód lett volna* az európai gazdasági felzárkózáshoz szükséges reformok beindítására. Az egycentrumú politikai erőter, majd későbbi

megfogalmazásban az illiberális demokrácia meghirdetése, az unortodox gazdaságpolitika vagy az euroatlanti orientáció ellentétéként megfogalmazott keleti nyitás politikája egyaránt azt jelezte, hogy a magyar kormány célja nem a demokratikus piacgazdaságokhoz való illeszkedés, hanem éppenséggel egy attól minél függetlenebb, öntörvényű rendszer kiépítése. A kormányzat célja az erőforrások – a tulajdontól kezdve az EU-támogatásokig – az államnál és a kedvezményezett vállalkozói csoportoknál, illetve társadalmi rétegeknél való centralizálása. Természetesen ennek során bizonyos külső feltételeket is teljesíteni kell – például az EU-támogatások folyósítása érdekében a kellően alacsony államháztartási hiányt –, miközben az össztársadalmi célok *látszólagos*, propagandisztikus elérése is elegendő. Ez tükröződik a magyar gazdaságban és társadalomban beindult strukturális változásokban is, többek között a termelési szerkezet, a keleti nyitás, a bankrendszer, az adózás, a devizahitelek kezelése és a foglalkoztatás terén.

A GDP előállításában az úgynevezett termelőágazatok (mezőgazdaság, ipar, építőipar) aránya a 2009. évi 33,3 százalékról 2014-re kb. 36,3 százalékra nőtt, az üzleti szolgáltatásoké 45,6 százalékról 44,5-re, a közszolgáltatásoké 21,1 százalékról 19,2-re csökkent. Az árutermelő ágazatok 2009. évi alacsony aránya ugyan a válság utáni mélypont, de 2014. évi aránya már meghaladta a válság előtti, 2007. évi 35,2 százalékot. A változás összhangban van a termelést és szolgáltatást szembeállító „*munkaalapú társadalom*” jelszavával, de valójában egy *torz gazdaságkép* megnyilvánulása, hiszen a modern gazdaságban a termelés és szolgáltatás nem állítható egymással szembe. Az iparvállalatok az elmúlt évtizedekben a korábban „házon belül” végzett szolgáltatások egyre nagyobb részét (informatika, szállítmányozás, jog stb.) szervezik ki a cégből, aminek eredményeként természetesen csökken az iparvállalatnál lejelentett teljesítmény, miközben a növekedést mutató statisztikai adatok a szolgáltató szektorban jelennek meg. A szolgáltatásokban ráadásul elkezdnek ipari tevékenységet végezni. A befejező műveletek, az áru személyre szabása már sokszor a kereskedőnél történik (autó, számítógép vásárlásánál bárki találkozhatott már vele), vagy a raktározás, kiszállítás során állítják össze a vevő igényei szerinti konstrukciót. (Például a logisztikai bázison töltik fel az adott nyelvű szoftvert és címkézik fel a billentyűzetet stb.) Informatikai cégeknél pedig szinte szétválaszthatatlan a „termelő” és a „szolgáltató” tevékenység és termék. Vagyis már nincs is túl sok értelme az ipar-szolgáltatás kategóriák megkülönböztetésének.

Emellett a közszolgáltatások, az oktatás és az egészségügy leromlása – az egyéni veszteségeken túlmenően – a fejlődés egyik feltételének, a *humán tőkének* a romlásához vezet. A túladóztatott gazdaságban a takarékoság egyik forrása a kiegészítő

szolgáltatások visszafogása, ami a kínálat versenyképességének romlását okozza. Mindez megakadályozza, de legalábbis megnehezíti a magyar gazdaság kitörését a *bérmunkás pozícióból*.

A „*keleti nyitás*” nem tükröződik a külkereskedelmi statisztikában. Az ázsiai országokba irányuló kivitel aránya a 2010. évi 6,4 százalékról 2014. I–X. hónapra 5,2 százalékra csökkent, miközben az EU részaránya 77,4 százalékról 78,5 százalékra emelkedett. A keleti nyitásnak ugyanis hiányoznak a gazdasági előfeltételei. Ugyanakkor közvetett módon – a multinacionális vállalatok termelésszervező tevékenysége révén – a magyar termelés ennél nagyobb hányada kerül az ázsiai piacokra.

A magyar kormányzat a bankszektort évek óta bűnbakként kezeli. Folyamatos a pénzügyi világválság miatt amúgy is összehúzóásra ítélt szektor különféle adókkal és jogszabályokkal való sújtása, ennek következtében a pénzügyi GDP és a hitelállomány leépülése, a banki nyereség eltűnése, a szavatoló tőke kényszerű emelése. A kereskedelmi bankok tulajdonosai kényszerű tőkeemeléssel biztosítják a szükséges tőke megfelelési mutatót. Ugyanakkor a kereskedelmi bankok likviditásimportja szinte teljesen leépült, az átlagos hitel/betét arány – amely 2010-ben még 160 százalék volt – már 100 százalék körüli, igaz, igen nagy szóródás mellett. A csökkenésben a *hitelek leépítéséé* a főszerep, a betétállomány növekedése csak szerény szerepet játszik. Egyrészt nem vonzóak a betéti kamatok – a különféle adókat is figyelembe véve a reálkamat közelít a nullához, ráadásul érvényesül az állampapírok kiszorító hatása –, másrészt a bankok kockázatvállalási hajlandóságának megfelelő hitelkereslet korlátozottsága miatt a bankok nem is törekednek az erőteljes forrásgyűjtésre. Az elkövetkező hónapokban pedig teljes adminisztratív-szellemi kapacitásuk le lesz kötve a devizahitelekkel kapcsolatos műveletek lebonyolításával. Az MKB és a BB állami tulajdonba kerül, ezzel a magyar tulajdon aránya már jóval meghaladja az 50 százalékot. Ennek előnyei nem, csak kockázatai láthatók. Az állami tulajdonú bankrendszer nagy veszélye, hogy a hitelezésben független kontroll híján nagy szerepet kapnak a szubjektív szempontok, ami kockázatosá teszi e bankok működését, s gond esetén állami tőkepótlásra szorulhatnak (miként az legutóbb Szlovéniában történt).

Ugyanakkor paradox módon a bankszektor az egyetlen, ahova még érkezik – igaz, mint láttuk kényszerből – *külföldi tőke*. 2011–2012-ben – részben még az előző kormányok idején tető alá hozott járműipari beruházások hatására, a megroppant jogbiztonság miatt romló befektetési klíma ellenére – az 1,6, illetve 3,9 milliárd euró beérkezett működő tőkéből csak 1,0, illetve 2,1 milliárd euró irányult a bankszektorba. 2013-ban azonban az 1,1 milliárd euró kizárólag a bankszektor feltőkésítésének

volt a következménye, 2014 I–III. negyedében pedig az összesen 0,2 milliárdos kivonás a pénzügyi szektorba érkezett 1,4 milliárd euró ellenére következett be, vagyis a bankszektoron kívüli ágazatokban 1,4 milliárd euró volt a *minusz*. Ráadásul a tőke Magyarországra csábítása egyre *drágább*, például az Apollo gumigyár 2014-ben jelentett zöldmezős beruházásának minden új foglalkoztatottjára 30 millió forint állami támogatás jut, ami a korábbi összegek három-négyszerese, s azzal egyenértékű, mintha nyolc éven át a magyar állam fizetné a gyár valamennyi alkalmazottjának bérét!

Azadópolitika nemzetközileg egyedülálló módon a *személyi* jövedelemadózáásban *egykulcsos* módszert alkalmaz, miközben a *vállalati* szférában nemcsak az ágazatok között tesz különbséget, hanem azon belül is mindinkább *progresszív* adókulcsokat használ (például: napicikk-kereskedelem, dohány- vagy reklámpiac). Ez a mind kiterjedtebbé váló ellenőrzési és engedélyezési rendszerekkel, a kormánnyal kötött stratégiai megállapodásokkal, sőt személyre vagy cégre szabott törvényalkotási aktusokkal együtt *súlyosan piactorzító és tisztességtelen versenyt okoz*, s lehetőséget kínál a korrupciónak. A kormányzat gyakorta a kis- és hazai tulajdon helyzetbe hozásával indokolja államosítási, piac-újraelosztó lépéseit (például: dohánykereskedelem, földbérletek nyelvtanítás stb.), valójában azonban elsődlegesen a hozzá *lojális*, tőle függő csoportok helyzetbe hozására törekszik, gyakran a *járadékvádászatot* lehetővé tevő területeken (közbeszerzések, EU-támogatások). Mindez élesen szemben áll a piaci verseny, a jobbiztonság elveivel.

Az elmúlt évek egyik kiemelt programja volt a vállalati adók mérséklése, amit a kormányzat az egységes jövedelemadó csökkentésével kívánt elérni, de a költségvetési feszültségek kezelésére számos ágazati különadó bevezetésre került sor. Ezért a terhelés csökkentését valójában még a vállalati jövedelemadóknál sem sikerült elérni.

Az egykulcsos szja-rendszer – amelynek a progresszív adókulcsok mellett az alacsony jövedelműek adójóváírásának eltörlése is része volt – szélesre nyitotta a *jövedelmi különbségeket*. A legnehezebb helyzetben levők *leszakadását* fokozza, hogy a gyermekek utáni támogatás a befagyasztott családi pótlék helyett a jövedelemtől függő adókedvezményben testesül meg. A „*devizahiteles*” probléma kezelése egyértelműen a magas jövedelműek megsegítésére fókuszált (végtörlesztés) az önhibájukon kívül nehéz helyzetbe kerültek problémájának megoldása helyett. Például a 2015. évi költségvetés – bár magát deklarálta a „banki elszámoltatás költségvetésének” nevezni – előirányzatait tekintve távol tartja magát a devizahiteles problémától. Mindössze 15 milliárd forint társasági adó kiesésével számol a bankoknak 2013-ra

járó adó-visszatérítések elszámolása miatt. Holott a devizahiteles problémához jelentős részben hozzájárult a kormány hibás gazdaságpolitikája és kormányzása is, amelynek következtében a forint az euróhoz képest 2014 végén több mint 15 százalékkal gyengébb volt, mint a 2010-es kormányváltáskor. A magyar állam azonban nemhogy nem vesz részt a tehervállásban, hanem – az MNB képében – kifejezetten *nyerészkedik* a meggyengült forinton.

A *társadalmi differenciálódást* fokozza a teljes oktatási rendszer esélyegyenlőséget és minőséget rontó átalakítása, az egészségügy folyamatos lezülése. A közoktatás és egészségügy romló színvonalát ugyanis csak a magasabb jövedelműek tudják a magán- vagy külföldi szolgáltatások igénybevételével ellensúlyozni.

2014-ben látványosan, 5 százalékkal emelkedett a *foglalkoztatás* és éves átlagban mintegy 2,5 százalékponttal csökkent a munkanélküliség. A javulás azonban nagyobb részben csak *látszat*. A valódi – itthon dolgozó, nem közmunkás – munkavállalók számának növekedése lényegesen kisebb a statisztikailag kimutatottnál. A kormányzat már 2015-től vissza akarja szorítani a rendszeres szociális segélyezés intézményét, az időszak végére kilátásba helyezte a foglalkoztatást helyettesítő támogatás megszüntetését és ezzel minden segélyezettet bekényszerít a (formális) közfoglalkoztatásba. A közfoglalkoztatásra fordított keretek nőnek, a felhasználás hatékonyságával azonban a kormányzat nem foglalkozik. A *közfoglalkoztatás* – amely korábban is inkább csak átmeneti pótcselekvés volt – lassan kifejezetten az elsődleges munkaerőpiacra történő visszatérés gátjává válik, mert a foglalkoztatásszervezőknek a jobb minőségű munkaerő közfoglalkoztatásban tartásához fűződik érdekeltségük (alacsonyabb bérük miatt). Másrészt az állandóan, nagy biztonsággal rendelkezésre álló közmunka csökkenti az abban tartósan résztvevők álláskeresői aktivitását. Továbbra is bővül a foglalkoztatási statisztikába beszámító, egy évet meg nem haladó külföldi munkavállalás, így a magyar foglalkoztatási ráta javulásából jelentősen kieszi részét az európai uniós munkaerőpiac is.

A foglalkoztatás is jól példázza, hogy a kormányzat – fő hatalmi szempontoktól távolabbi területeken – a tartós megoldások helyett megelégszik a folyamatos túléléssel, s annak forrásait a *jövő felélése* árán is igyekszik biztosítani. Így teljesen hiányzik a szakképzetlen, munkakultúrával nem rendelkező rétegek gyerekkortól kezdődő képzési koncepciója, ami a reményvesztett rétegek társadalmi beilleszkedésének, az egyébként könnyen bekövetkező társadalmi konfliktusok megelőzésének előfeltétele lenne. A jövő felélését pedig jól mutatja, hogy az államadósság sokkal kisebb mértékben csökkent, mint azt a magán-nyugdíjpénztári vagyon államosítása lehetővé tette volna, az államháztartási hiány csökkentésében 2009-hez képest

elért javulás nagyobb része is a magány-nyugdíjpénztári befizetések költségvetésbe irányításából származik. A hiány csökkentése emellett jellemzően a növekedést akadályozó adóemelésből és nagy társadalmi feszültséget okozó megszorításokból származik, miközben a nagy államháztartási rendszerek modernizálása, *strukturális átalakítása továbbra is várat magára.*

Mellár Tamás, **közgazdász, egyetemi tanár, PTE Közgazdaságtudományi Kar**

AZ ELMARADT SZERKEZETVÁLTÁS

A rendszerváltozás utáni magyar gazdaság egyik makacsul visszatérő alapproblémája, hogy nem valósult meg a szerkezetváltás. A gyors piaci liberalizáció és privatizáció ugyan lerombolta a szocialista rendszer által örökölt hagyott gazdasági szerkezetet, de nem járult hozzá, hogy kialakuljon egy a magyar gazdaság adottságainak megfelelő élet- és versenyképes ágazati és iparági szerkezet. A tudatos gazdaságpolitikai fejlesztések híján torz, kétpólusú (duális) gazdasági szerkezet alakult ki: az egyik pólusát a többségi külföldi tulajdonú, többnyire exportra termelő, versenyképes vállalkozások alkotják, míg a másik póluson a többségi hazai tulajdonú, alacsony versenyképességű, elsősorban a belföldi piacra termelő vállalatok találhatók. A két szélső pólus között is van élet, de olyan számottevő, komoly gazdasági potenciállal rendelkező vállalkozások nincsenek, amelyek lényegében tudnák befolyásolni a gazdaság összműködését.

A 2010-es választások előtt úgy tűnt, hogy a kormányra készülő Fidesz-vezetés számára egyértelmű és világos feladat a gazdasági modernizáció végigvitele és a duális szerkezet átalakítása. A párt körül kialakult szakértői gárda ennek a felismerésnek a jegyében dolgozta ki a különféle gazdaságpolitikai programokat. A kétharmados választási győzelem páratlan lehetőséget teremtett a korszakos jelentőségű, a kilencvenes évek elejétől halogatott szerkezeti problémák megoldására. A mögötünk hagyott négy esztendő azonban egyértelműen azt bizonyítja, hogy a nagy lehetőség kihasználatlan maradt, a magyar gazdaságot továbbra is a szerkezeti problémák gyötrik, s akadályozzák fenntartható pályára állását.

Az unortodox gazdaságpolitika problémakezelése

Már itt előljáróban fontos kihangsúlyozni, hogy a korábbi, szocialista-liberális kormányok sem tudtak (vagy akartak) mit kezdeni a szerkezeti problémákkal. Az elmaradott, hibás szerkezetű gazdaságban szükségképpen felmerülő egyensúlyi feszültségekre rendre megszorításokkal, az aggregált kereslet korlátozásával reagáltak. Amikor aztán a külső és belső egyensúlytalanság kellőképpen enyhült a szigorítások következtében, akkor az élénkítés, az aggregált kereslet növelésének politikáját vették elő. Ennek eredményeként a mesterségesen lefagyasztott gazdaság lassan éledezni kezdett, és ennek következményeként a gazdasági növekedés újra beindult, a foglalkoztatás is bővülni kezdett. Mindez azonban – éppen a rossz gazdasági szerkezet miatt – szükségképpen vonta maga után a külső és a belső egyensúly újbóli megbomlását. S így aztán kezdődhetett minden ismét előlről, a „stop-go” politika jegyében.

A Fidesz-kormány deklarált, sokat hangoztatott 2010-es céljai között előkelő helyen szerepelt, hogy túl kívánt lépni ezen a csapdahelyzeten, és radikálisan szakít az elődök „húzd meg-erezd meg” gazdaságpolitikájával. Az új gazdasági csodafegyver a többségi külföldi tulajdonú vállalkozások (pontosabban azok egy részének, mert például az autó-összeszerelő üzemek rendre kimaradtak ebből) különadókkal való megsarcolása lett. Ezzel az eszközzel a döntéshozók két célt is megoldhatónak vélték egyidejűleg. Egyfelől a rossz gazdasági működés terheit nem a társadalommal fiztetetik meg, hanem az extraprofitot realizáló külföldi szolgáltatókkal (bankokkal, energiaszolgáltatókkal, távközlési cégekkel). A „nem lesz megszorítás” választási szlogen tehát így materializálódott, a különadók formájában. Másfelől pedig a külföldi vállalkozásokra koncentrált adóztatás a rossz duális szerkezet felszámolását is célozta. Ha ugyanis a magas, sokszor büntető jellegűnek tekinthető adók hatására a külföldi vállalatok elhagyják az országot, akkor megszűnnek az általuk létrehozott monopolpozíciók, és a hazai vállalkozások be tudnak törni ezekre a területekre, így biztosítva, hogy az itthon megtermelt hozzáadott értéket helyben felhasználhassák.

Csakhogy ebbe a számításba több hiba is becsúszott. Mindenekelőtt az a politikai cél vált illuzórikussá, hogy a lakosságot meg lehet kímélni a többletadóterhektől. Az erős versenyhelyzetben lévő külföldi cégek ugyanis többé-kevésbé képesek voltak áthárítani az extraterheket a vevőkre, többnyire a magyar háztartásokra. A különösen nagy és egyáltalán nem normatív módon (néha utólag) kivetett adók pedig ellenreakcióként azt váltották ki, hogy a külföldi cégek egyre kevesebbet szándékoztak beruházni Magyarországon. S mivel a magánszektor fő beruházói éppen ők

voltak, ezért 2012–2013-ban olyan vésszesen lecsökkent a magánberuházások volumene, hogy már-már az egyszerű állóeszközpótlást sem fedezte. Ez pedig előrevetítette azt, hogy az elkövetkező években számottevő, fenntartható növekedés nem jöhet létre, éppen a termelési kapacitások mennyiségi és minőségi megújításának elmulasztása okán.

A kormányzati elképzelések másik hibája az volt, hogy feltételezték, a hazai vállalkozások működése úgy nagyjában-egészében rendben van, csak a tőkeerős külföldi cégek jelenléte nem engedi a kibontakozást, elvonva tőlük a profitlehetőségeket. A valóságos helyzet azonban ennek éppen az ellenkezője: a többségi hazai tulajdonú vállalkozások nagyobb, meghatározó része egyáltalán nem versenyképes, nem olyan szektorokban tevékenykedik, amelyeknek nagy a hozzáadottérték-tartalma és alacsony az importfelhasználása. Ezért aztán a külföldi vállalkozások háttérbe szorítása önmagában nem változtatta meg a makrohelyzetet és az egészségtelen gazdasági szerkezetet. Talán nem véletlen, hogy nemzetközi versenyképességi rangsorokban 2010 után nem előre-, hanem inkább hátraléptünk. És a makrogazdasági számok sem mutattak semmilyen pozitív változást a 2010–2012-es időszakra, sőt inkább negatív tendenciákat lehetett kiolvasni belőlük.

Mi változott meg 2013-ban?

Az előzőekben leírtakat azonban cáfolni látszik a magyar gazdaság 2013–2014-es teljesítménye. Vajon valóban megtörtént a gazdaságpolitikai fordulat és végre egy olyan fenntartható növekedési pályára került az ország, amely az egyensúlyi feszültségek kiéleződése nélkül biztosítja a tartós felemelkedést? Mégiscsak szép csendesen megvalósult a stagnálás éveiben a szerkezeti átrendeződés?

Az utóbbi három negyedévben elért 3,5-3,6 százalékos negyedéves GDP-növekedés kétségkívül szép eredménynek számít ebben a válságtól sújtott régióban. Éves szinten 2014-ben minden bizonnyal 3 százalék feletti lesz a növekedési ütem, még akkor is, ha az utolsó negyedévben már lassulni fog a fellendülés. Ha azonban felidézünk, hogy 2010 és 2013 között összességében csak 2,7 százalékkal bővült a magyar GDP, ami éves szinten alig haladta meg a fél százalékot, akkor már nem lehetünk olyan felhőtlenül boldogok. Különösen akkor nem, ha beszámítjuk azt a ténytet is, hogy az adott időszakban az Európai Unió nettó támogatása összességében a GDP 15–18 százalékát tette ki. Ez az óriási mennyiségű többletkereslet mindössze csak 6 százalékos növekedést tudott generálni (beszámítva a 2014-es várható 3,2 százalékos

növekedést is). Vagyis a sokat emlegetett és várt multiplikátorhatás egyáltalán nem működött, mert a keresleti impulzus korántsem többszörözte meg a jövedelmeket.

Hogy miért nem, annak több oka is van. Az egyik ok az, hogy a háztartások súlyos eladósodottságát még mindig nem rendezte a kormány, ezért az adósságdeflációs spirál tovább működik. A másik ok, hogy a kormányzat voluntarista gazdaságpolitikája olyan bizonytalan környezetet teremtett, amelyben a vállalkozások nem akarnak befektetni. Így aztán a külső keresletélénkítés nem többletként, hanem a hiányok pótlásaként jöhetett csak számításba. További okként lehet említeni azt, hogy nem történt meg a gazdaság szerkezeti átalakítása, ezért a többségi hazai tulajdonú vállalkozások által dominált kínálat nagyon rugalmatlan, csak igen gyengén reagál a keresleti impulzusokra. Így aztán könnyen megjósolható, ha a keresletélénkítés folytatódni fog (például újabb állami beruházásokkal), s a külső forrásokat kiegészítik a kedvezményes hitelkonstrukciók (például növekedési hitelprogram) is, akkor az elégtelen kínálat hiányában a kereslet az import felé fog fordulni, és a ma még jelentős külkereskedelmimérleg-többletünk igen gyorsan hiányba fog átfordulni. Mert ne feledjük: az elmúlt években az exporttöbblet nem azért halmozódott fel, mert versenyképességünk növekedett volna (ellenkezőleg, jelentősen romlott), hanem a 2008-as világválság következtében előállt drasztikus keresletcsökkenés miatt. A devizában erősen eladósodott háztartások ugyanis a forint árfolyamának gyengülése miatt fogyasztásuk jelentős visszafogására kényszerültek.

A foglalkoztatás bővülése

A 2013–2014-es tényadatok áttekintésénél nem feledkezhetünk meg a foglalkoztatás növelése terén elért sikerekről sem. A közkezen forgó számok első látásra itt is pozitív változásokat sejtetnek. Hiszen ez év harmadik negyedévében a foglalkoztatás 4 millió 160 ezerre rúgott és a munkanélküliségi ráta 8 százalék alá csökkent. A foglalkoztatás bővülése 361 ezer, ha 2010 harmadik negyedévéhez és 279 ezer, ha 2008 első negyedévéhez hasonlítjuk. A nagy öröme azonban nincs különösebb okunk, mert ha alaposabban szemügyre vesszük a statisztikai adatokat, akkor kiderül, hogy az utolsó negyedév impozáns növekedéséből 101 ezer a külföldi munkavállalásnak, míg 166 ezer pedig a közmunkának tudható be. Az ezektől megtisztított tényleges foglalkoztatás mindössze 3 millió 892 ezer volt, ami csak 67 ezer fővel több, mint a válság előtti, 2008 első negyedévi létszám. Évenként tehát kevesebb mint 20 ezer munkahely teremtődött, s jobbra az sem a versenyszférában.

A foglalkoztatás ilyen mesterséges felhígításának az a következménye, hogy a termelékenység folyamatosan csökken még a válság után öt évvel is. Ha a 2008-as átlagos munkatermelékenységet 100 százaléknak vesszük, akkor ez 2014 végén már csak 91,4 százalék. Vagyis a vizsgált időszakban a GDP növekedése rendre elmaradt a foglalkoztatás növekedése mögött, a rés mára már majdnem 10 százalékra nyílt. Valamivel vigasztalóbb a termelékenységi helyzetkép, ha megtisztítjuk a foglalkoztatási adatokat a külföldi munkavállalóktól és a közmunkásoktól. Ekkor már „csak” 4,5 százalékos az átlagtermelékenység romlása 2008 és 2014 között. Mindez azt mutatja, hogy főként olyan munkaerőt sikerült bevonni a foglalkoztatásba, amelyiknek a termelékenysége átlag alatti, vagy olyan területen tudták csak alkalmazni, amely igen alacsony hozzáadott értéket termelt. Kicsit másként fogalmazva: ha az elmúlt években volt valamilyen szerkezeti átalakulás Magyarországon, az szükségképpen olyan volt, amely a gyenge hatékonyságú, alacsony termelékenységű szektorokat preferálta. A hosszú távú fejlődés szempontjából ez nem különösen reményt keltő momentum.

A kormány által kiemelten támogatott közmunkának a foglalkoztatás növelésén túl van még egy számukra pozitív hozadéka. Nevezetesen, hogy az adott nemzeti elszámolási rend szerint az erre fordított kormányzati kiadás egy az egyben, automatikusan növeli a GDP-t. A jövő évi költségvetésbe beállított 250 milliárdos közmunkakiadás tehát nemcsak a foglalkoztatást fogja több ezerrel növelni, hanem a növekedési ütemet meg fogja emelni majdnem 1 százalékponttal. Mindkét pozitív makrohatás biztosan jelentkezni fog, függetlenül a nemzetközi konjunkturális helyzettől vagy a hazai piaci körülmények alakulásától. A „minél több közmunkakiadás, annál magasabb foglalkoztatás és GDP” mechanizmusa könnyen érthető a politikusok számára és egyszerűen meg is valósítható, csak egy baja van, hogy hosszabb távon nem fenntartható.

Államháztartási hiány, államadósság

A második Orbán-kormány kétségkívül sikeresen szakított a fiskális alkoholizmussal, amely a korábbi években rendre a 3%-os maastrichti előírás fölött tartotta az államháztartási hiányt és amelynek következtében súlyosan eladósodott az ország. A kritérium betartásában sokat segített a magánnyugdíj-pénztárak megszüntetése, amely önmagában 1-1,5 százalékponttal javította évről évre a költségvetés pozícióját, illetve a nyugdíjpénztári megtakarítások szabad (részben költségvetési) felhasználása.

A szigorúan kézben tartott költségvetési kiadások garanciát jelenthetnek arra, hogy Magyarország nem kerül vissza a túlzottdeficit-eljárás körébe.

A költségvetési szigornak azonban megvannak a maga árnyoldalai, mivel a kormány onnan vett el, ahonnan a legkönnyebben tudott. Az elmúlt négy év költségvetési adatai azt mutatják, hogy a legnagyobb vesztesek az egészségügy, az oktatás és a szociális ellátás területei voltak. A nyertesek között lehet számon tartani a gazdasági támogatásokat, az államapparátust és a sportot. Látszólag tehát rendben van a dolog, mert válságos időben, amikor kevés a forrás, akkor a jóléti kiadásokat kell csökkenteni és a gazdasági célú kiadásokat növelni, a fellendülés érdekében. Csak hogy a nemzetközi tapasztalatok nem ezt mutatják, ugyanis éppen azok az országok tudtak a legkisebb veszteségekkel és a leghamarabb kijönni a válságból, amelyek a humán tőkébe fektettek, ahol az oktatás, továbbképzés, kutatás-fejlesztés prioritást kapott. A skandináv jóléti modell nemhogy idejétmúlt lenne, ahogyan azt kormánykörökben gyakran mondogatják, hanem a mi számunkra az egyedüli lehetőség lenne a kilábalásra.

Az átfogó államháztartási reform halasztása, a fűnyíró elvű megszorításokkal (évenként visszatérő zárolásokkal) nem a megoldás, hanem a feszültségek további kiéleződése felé viszi az országot. A hiány és felesleg, a kikényszerített spórolás és az ész nélküli pazarlás továbbra is jellemzője az államháztartási alrendszerek működésének. A nagy elosztási rendszerek átalakítására kitalált és alkalmazott központosítás eddigi eredményei semmi jóval nem kecsegtetnek: az ellátás színvonala nem növekedett, viszont az ellátásra várók sora növekedett, a finanszírozási források hiánya krónikussá vált. A közfeladatok állami kézbe való koncentrációja csak látszólag oldja meg a súlyos működési és finanszírozási zavarokat. Mert igaz ugyan, hogy így jobban kézben tarthatók a dolgok és könnyebben ellenőrizhetők. Ugyanakkor viszont a korábbi, kétségkívül alacsony hatékonyságú működésnél is rosszabb jön létre a túlbürokratizált és átpolitizált szervezeti rendszer miatt, ahol az irányítási lépcsők feleslegesen többszöröződnek meg. A szerkezeti átalakítás nehéz és időigényes feladata tehát az államháztartás területén sem valósult meg, helyette reformpótlékként a központosítást kaptuk.

Palócz Éva,
a Kopint-Tárki Konjunktúrakutató Intézet Zrt. vezérigazgatója

GONDOLATOK AZ EURÓPAI ÉS A MAGYAR GAZDASÁG SZERKEZETI
VÁLTOZÁSAIRÓL¹

A gazdaságok szerkezeti kérdései időről időre az érdeklődés előterébe kerülnek, különösen recesszió vagy legalábbis a kívánnál alacsonyabb gazdasági növekedés időszakában. Mind a kutatók, mind a gazdaságpolitikusok keresik a lassú növekedés okát és próbálnak olyan javaslatokat kidolgozni, amelyek hozzájárulhatnak a növekedés „gyorsításához”.

A gazdaságok szerkezetét számos dimenzióban vizsgálhatjuk: regionális vagy vállalati méret szerint, esetleg a GDP egyes felhasználási tételeinek súlya, illetve sok más szempont szerint. A GDP termelési oldalának struktúrája, azaz a gazdaság *ágazati szerkezete* azonban kiemelt témája a közgazdasági gondolkodásnak: melyik ágazat növekedése jelenti a legnagyobb húzóerőt a gazdaság számára s járul leginkább hozzá a gazdaság bővüléséhez.

Ezzel a kérdéssel kapcsolatban az elmúlt évtizedekben igencsak változatos megközelítéseknek és vargabetűknek lehettünk tanúi.

A hatvanas-hetvenes éveket világszerte az „iparpolitikai” diskurzus uralta, amelyet a délkelet-ázsiai kistigrisek iparának gyors fejlődése, világgazdasági szerepének megerősödése váltott ki. Mivel a kistigriseket erős állami beavatkozás és ágazati preferenciák jellemezték, a kérdés akkortájt a nyugati országokban is úgy merült fel, hogy mi az állam optimális szerepe a gazdaság termelési szerkezetének alakulásában/alakításában, mit kell kezdeni azokkal a veszteséges iparágakkal, amelyeket csak állami támogatással tudtak életben tartani (nehézipar, hajógyártás stb.). Vajon normatív, azaz minden vállalatra azonos, például regionális, vállalati méret (különös tekintettel a kis- és középvállalatokra), esetleg foglalkoztatási szempontok alapján adott támogatások a célszerűek, vagy a célzott ágazati, vállalati preferenciák? Hozzá kell tenni, hogy ebben az időben a vállalatok-ágazatok állami támogatása még korántsem minősült tiltott tevékenységnek, mint manapság.

Ezt a gondolatkört a nyolcvanas évek elejétől-közepétől egészen a globális válságig a „szolgáltató gazdaság” eszméje váltotta fel. Az a felismerés, miszerint a gazdaságok fejlődésével párhuzamosan az ipar (szekunder) ágazat részaránya tör-

¹ Az írás alapját képező kutatást az OTKA 105660. számú kutatási programja támogatta.

vényszerűen csökken, a szolgáltatásoké (tercier ágazat) pedig folyamatosan nő, korántsem volt új már ekkor sem. Pontos leírása megtalálható *Kuznets, Fourastié* több évtizeddel ezelőtti munkáiban, sőt csírái még korábbi művekben is megtalálhatók. Az ágazati eltolódásokat a szolgáltató ágazatok javára egyrészt a háztartások jövedelmének növekedésével, a termelői szolgáltatások esetében pedig a szolgáltató tevékenységek egyre szofisztikáltabbá válásával, valamint az ipari termelői vállalatokról való leválasztásával (outsourcing) magyarázták. Röviden és leegyszerűsítetten megfogalmazva: a háztartásoknak magasabb jövedelmükből egyre kevesebbet kell a termékek vásárlására fordítaniuk, így több marad szolgáltatások vásárlására. A dolog persze ennél lényegesen bonyolultabb, mivel a fogyasztói szerkezet eltolódása főként az arányok változásával magyarázható. Igaz, hogy a háztartások egyre többet költenek szolgáltatásokra, de jórészt azért, mert a nemzetgazdasági szintű bérszínvonal emelkedése következtében az ipari termékekénél kevésbé gépesíthető, ezért munkaigényesebb szolgáltatások relatív ára folyamatosan emelkedik a gazdag országokban.

Ami pedig az üzleti-termelői szolgáltatásokat illeti, új szolgáltatások jelennek meg, amelyek látványosan emelik az ipari tevékenységek termelékenységét, elég, ha csak az informatikai szolgáltatások viharos fejlődésére gondolunk. A szolgáltatások statisztikailag kimutatott részarány-növekedéséhez jelentős mértékben járul hozzá emellett a szolgáltatások kiszervezése az iparvállalatokból, ami szintén növeli a globális termelékenységet a méretgazdaságossági előnyök és a specializálódás következtében.

Az elmúlt három évtizedben könyvtárnyi irodalom született arról, hogy a modern gazdaságokban 1. a szolgáltatások részaránya törvényszerűen növekszik részben a volumenváltozások, részben az arány-eltolódások következtében, 2. a magasan fejlett országok komparatív előnyökkel rendelkeznek a szolgáltatások terén, illetve 3. az ipar és a szolgáltatások korábbi éles szétválasztása értelmét veszítette. A kétféle tevékenység olyan szorosan összefonódik, hogy szétválasztásuk, egyik vagy másik ágazat preferálása lényegében lehetetlen. Emellett az európai feldolgozóipar versenyképességének a fenntartásához éppen a szolgáltató funkciók fejlődése járult hozzá: a kutatás-fejlesztés, az informatikai innovációk, a design, a tervezés, a marketing és számos olyan egyéb szolgáltatói tudás biztosítja, hogy a globális termelési láncban az jusson profitelőnyhöz, aki ezekkel rendelkezik.

A szolgáltatások vezérelte gazdaság eszméjét (service led growth) természetesen az Európai Unió is magáévá tette. A 2004-ben a Parlamentnek benyújtott Direktíva-„tervezet a szolgáltatások belső piacáról” éppen azt célozta, hogy a szolgáltatások

terén is, az ipari termékekhez hasonlóan, megvalósuljon az egységes belső piac. A direktívatervezet részletesen kimutatta, milyen jelentős mértékben járulnak hozzá a szolgáltatások az EU-tagállamok gazdasági növekedéséhez és a kohézió erősödéséhez. Más kérdés, hogy noha a direktíva több pontja is megvalósult, leglényegesebb javaslata – a más országokban letelepedés nélküli szolgáltatásnyújtás lehetősége – néhány tagállam heves ellenkezése miatt elbukott.

A reindusztrializációs gondolat Európában

A válság után az EU-ban is megjelent újraiparosítási célkitűzést olvasva az embernek az az érzése, mintha a döntéshozók mindent elfelejtettek volna az előző évtizedekben akár a mások, akár a saját maguk által írottakról. Az új iparosítási javaslat a feldolgozóipar részarányát az EU-ban a GDP százalékában a jelenlegi 16 százalékról 20 százalékra kívánja emelni (tényezőáron számítva). Ez nemcsak a volt szocialista országok hangzatos célkitűzéseivel szokott fülnek hangzik diszsonánsan, hanem a régi EU-tagországokban is, ismerve a lisszaboni stratégia kudarcát, amely hasonló hangzatos célkitűzéseket tartalmazott.

Kétségtelen, hogy ez az iparosítási javaslat nem teljesen azonos alapokon áll, mint a régi, tehát nem vehetjük elő a fiókból és hasznosíthatjuk újra a 30 évvel ezelőtt írott tanulmányainkat. A javaslat mentségére legyen mondva, hogy az ipar prioritásáról szóló érvelés csak a magyarázó szövegben található. Maguk az eszközök, amelyeket a cél eléréséhez rendel, alapjában véve teljesen elfogadhatók: a beruházások növelésével modern és környezetkímélő technológiák alkalmazása, az erőforrás-hatékonyság javítása, a belső piac anomáliáinak megszüntetése (eltérő sztenderdek és szabványok stb.), a hitelforrásokhoz való könnyebb hozzájutás, a humán tőke fejlesztése. Mindezt akár a szolgáltatások fejlődésének feltételeiről is el lehetne mondani.

A javaslat helyes felismerése, hogy a fejlett országok ipara a modern technológiák, újfajta eljárások alkalmazásával, innovációval és tudással képes versenyképesebbé válni az alacsony bérű országokkal szemben. Azaz, nem a sztenderd technológiák terén próbálja meg – borítékolhatóan eredménytelenül – felvenni a versenyt a világpiacon. Az azonban már nehezen érthető, miért kellene mindennek a feldolgozóiparra szorítkoznia, implicita a szolgáltatásokkal szemben.

Nem szól viszont az EU újraiparosítási javaslata egy fontos olyan tényezőről, amely a feldolgozóipar viszonylag alacsony részarányához hozzájárul. Az ipar részaránya ugyanis nem csak a „szerves” szerkezeti átalakulás, azaz annak a tör-

vényszerűségnek a következtében csökken, amelyről az előző bekezdések szóltak. Az ipar súlya azért is zsugorodik, mert a gazdag országok ipari tevékenységeik jelentős részét kitelepítették az alacsonyabb bérszínvonalú fejlődő országokba. Ezt azonban a globális tőkeáramlás körülményei között semmilyen javaslat vagy direktíva nem tudja megakadályozni, mivel a fejlett országok vállalatainak elemi érdeke, hogy olcsóbban, versenyképesen tudjanak termelni, és ezt a külföldi működőtőkeberuházások tudják biztosítani. Az ágazati sajátosságok következtében pedig a tőkekihelyezés könnyebben tud megvalósulni a feldolgozóiparban, mint a jellemzően, de nem kizárólag helyhez kötött szolgáltatások esetén. Hogy ez nem kizárólagos, azt jól bizonyítja, hogy amikor például egy cég ügyfélszolgálatával vesszük fel a kapcsolatot, sohasem tudhatjuk, hogy a telefon, e-mail másik végén Budapestről, Delhiből, netán Krakkóból válaszolnak-e. A szolgáltató szektor bővülésének fontos jellemzője éppen az informatika fejlődése által kínált lehetőségek kihasználása, a technológiai fejlődés és a globalizálódás. Mindazonáltal a működőtőke-áramlás döntő része továbbra is a feldolgozóiparhoz kapcsolódik.

Az újraiparosítás eszméje Magyarországon

A magyar kormány reindusztrializációs törekvése tehát korántsem egyedülálló jelenség, megvan az európai megfelelője. Van azonban egy fontos különbség az EU újraiparosítási javaslata és a magyar kormány retorikája és gyakorlata között.

Az EU újraiparosítási gondolata ugyanis explicite nem állítja, hogy a feldolgozóipari ágazatnak a szolgáltató szektor *kárára* kellene növekednie. Sőt, a javaslat szövege bizonyos helyeken – igaz, szégyenlősen – még azt is megállapítja, hogy az ipari tevékenységek szorosan összefüggnek a szolgáltatásokkal, és nem vagy nehezen szétválaszthatók. Azt implikálja tehát, hogy az ipar részarányának a tervezett 20 százalékra való növekedése a más ágazatoknál *gyorsabb* növekedés eredményének és nem a szolgáltatások visszaszorítása következményének kell lennie. A célkitűzés persze ennek ellenére problematikus. Még problematikusabb azonban a magyar kormány gazdaságpolitikája, amely kifejezetten a szolgáltatások alsóbbrendűségét hangoztatja, ami többek között számos szolgáltató ágazat különadóval sújtásában is testet ölt.

Lamentálhatunk persze azon, hogy ezek az akciók valamilyen szolgáltatásellenes ideológiai megfontoláson alapulnak, vagy egyszerűen csak azon a praktikus megfontoláson, hogy a szolgáltató cégek nem vagy csak nagyon nehezen tudják el-

hagyni az országot, ezért ők sújthatók ágazati különadókkal. Azt gondolom, hogy inkább az utóbbi igaz. De tulajdonképpen mindegy is, a negatív mellékhatás mindenképpen általános: a Magyarországra irányuló tőkeberuházások csökkenésében ölt testet, mivel a külföldi beruházó nehezen tud eligazodni a magyar gazdaságpolitika ilyen-olyan ágazati preferenciái között, csupán azt érzékeli, hogy a magyar gazdaságpolitika *bármelyik* ágazatot hajlamos különadóval sújtani, ha állami bevételekre van szüksége.

Érdemes leszögezni: a magyar gazdaságot ugyan számos szerkezeti feszültség sújtja, ágazati szerkezetével azonban semmi olyan baj nincsen, amely bármiféle beavatkozást igényelne. A feldolgozóipar részaránya a GDP-ben meghaladja az EU átlagát, jórészt annak következtében, hogy Magyarország – a többi kelet-közép-európai országgal együtt – a fejlett országok globális ipari tőkekihelyezésének kedvezményezettje volt az elmúlt évtizedekben. Az újraparosítás tehát a poszt szocialista országokban, köztük Magyarországon spontán módon, a külföldi feldolgozóipari cégek beruházásainak következtében a rendszerváltás óta már megtörtént. Azt is mondhatnánk, hogy a magyar gazdaság és a régióbeli országok már elérték, sőt meghaladták az EU 20 százalékos célkitűzését, ha ennek a kijelentésnek lenne bármi értelme.

A tényleges szerkezeti feszültségek inkább a magyar gazdaság erősen duális jellegében keresendők, ami a legfejlettebb technológiát alkalmazó külföldi tulajdonú ipari vállalatok és az alacsony termelékenységű belföldi cégek között húzódik. A magyar gazdaságpolitikának inkább azzal kellene törődnie, hogy a hazai cégeket képessé tegyék arra, hogy a külföldi ipari cégek minél jelentősebb beszállítói legyenek, illetve akár önállóan, ki tudjanak lépni a külföldi piacokra. A magyar kormány részéről ilyen retorika is tapasztalható, a gyakorlatban azonban igen kevés történt ennek a támogatására.

Azt nem tudhatjuk, hogy az európai célkitűzések mikor váltanak ismét irányt és térnek át egy kiegyensúlyozottabb ágazati politikára, pontosabban (ami kívánatos lenne) egy ágazatsemleges gazdaságpolitikai javaslatcsomagra. Kis jóindulattal a mostani európai új iparpolitikai célkitűzéseket akár ilyennek is tekinthetnénk, ha figyelmen kívül hagynánk a feldolgozóipar primátusáról szóló szerencsétlen szövegrészeket és a 20 százalékos részarány elérésének az abszurditását.

Magyarországon is ágazatsemleges gazdaságpolitikára lenne szükség. Ha pedig a kormányzati retorika egyes ágazatok különadóztatásával nem rontaná az ide irányuló külföldi tőkeberuházások feltételeit, akkor automatikusan tovább emelkedne az ipar részaránya, mivel a külföldi működő tőke fő terepe azért ma is ez az ágazat.

Felhasznált irodalom

- European Commission [2004]: Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on services in the internal market [SEC(2004) 21]. Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52004PC0002>
- European Commission [2010]: An integrated industrial policy for the globalisation era. COM (2010), 614 final. Letölthető: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/files/communication_on_industrial_policy_en.pdf
- European Commission [2012]: A stronger European industry for growth and economic recovery, COM (2012), 582. Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0582:FIN:EN:PDF>
- Fourastié, J.* [1949]: *Le Grand Espoir du XXe Siecle*. Presses Universitaires de France.
- Kuznets, S.* [1971]: *Economic Growth of Nations. Total Output and Production Structure*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge Massachusetts.
- Palócz É.* [2014]: A foglalkoztatás ágazati szerkezetének eltolódása 1980–2010 között Magyarországon és néhány környező országban. A szolgáltató szektor térnyerésének gazdasági és foglalkoztatási hatásai. Kopint–Tárki, Műhelytanulmányok 45.
- Valentinyi Á.* [2014]: Újraiparosítás: Út a semmibe. Defacto blog. Letölthető: <http://blog.defacto.io/post/97552648480/ujraiparositas-ut-a-semmibe>
- Veugelers, R.* (ed.) [2014]: *Manufacturing Europe's future*. Breugel Blueprint, 21.

Petschnig Mária Zita, a Pénzügykutató Zrt. főmunkatársa

SZERKEZETVÁLTÁS 2010 UTÁN – TÁGABB ÉRTELEMBEN

A szerkezetváltás értelmezése a gazdaságban

A gazdaságban a legerőteljesebb szerkezeti változás a piacgazdaságba való kíméletlen, meglepetésszerű állami benyomulás volt, amely a kormány rendszerváltás iránti igényéből következett. Ennek politikai, jogi feltételeit az Orbán-kormány 2010-től szisztematikusan megteremtette a fékeket és ellensúlyokat képviselő intézményrendszer kiiktatásával vagy/és formálissá tételével. S hogy ebbe ne kerüljön szálla, erőteljes centralizáció söpört végig. Az állami irányítás sikerességének egyik feltételét a pártállamban is abban látták, hogy az irányított közeg minél kevésbé legyen elaprózódott és így egy kézben tartható. Az irányítottakkal szembeni bizalmatlanságból, az akaratátvitel útjának kisimítási igényéből következik az intézményi megoldás: a centralizáció és a döntések legfelsőbb szintre koncentrálása. E pártállami módszereket vette át az Orbán-kormány, bár a gazdaság működésének

mély szerkezetváltása még korántsem fejeződött be. Még vannak önálló entitások, megszerzendő zsákmányok és mindig található legyőzendő ellenség.

Paradigmaváltás a gazdaságpolitikában

A 2010 óta regnáló Orbán-kormány szerint gazdaságpolitikájuk abban különbözik elődeikétől, hogy véget vetettek a megszorítások gyakorlatának. Ez messze nem igaz, hiszen csak a jövedelemelvonások forrásai, súlypontjai helyeződtek át. Szerkezetváltások történtek az adórendszerben; ilyen a közvetlen adókról a közvetettekre való fókuszálás, amely az infláció mindenkit sújtó jövedelemerózióját eredményezte. A másik változás a különadók egyre szélesedő körével történő forrasszerzés, ezek meghirdetésekor mindannyiszor deklarálják – mintha a ráolvasás bármit is segítene –, hogy az adót a cégek nem fogják áraikon keresztül a fogyasztókra hárítani. Ám sehol sem lehet rábukkanni e kormányzati vélelem teljesülésének nyomára.

Tény, hogy az Orbán-kormány gazdaságpolitikája nagyon határozott paradigma-váltást mutat a korábbi kormányzatokéhoz képest, s lépcsőfokai a következők voltak.

- A 2010-ben színre lépő kormány programjában semmiféle gazdaságpolitikát nem fogalmazott meg, hiszen a Fidesz gazdaságpolitikai elképzelések nélküli választási programját emelték át – szó szerint – a kormányprogramba. Noha a 2010. évi választásokra készülve több szakmai műhelyben is megfogalmazódtak a kormányra kerülés esetére programok, a gazdasági csúcsminisztérium létrejöttével ezeket lesöpörték az asztalról.
- A kormány 2010. május 29-i megalakulását követő ötödik napon a Kósa Lajos bejelentése után kirobbant, súlyos következményekkel fenyegető valutaváltság lecsillapítása kikényszerített egy, a befektetőket megnyugtató programot, amelyet Lovasberényben 72 óra alatt hoztak össze. A feladat itt az volt, hogy a piacok megnyugtatóra ígérjék be a még a Bajnai-kormány által bevállalt 3,8 százalékos GDP-arányos államháztartási hiány tartását, és ezt támasszák alá elfogadható lépésekkel. E program gerincét a bankadó adta, amelyet akkor még ideiglenesnek szántak. Ugyanakkor – mivel a kormányra kerülése előtt a Fidesz folyamatosan adócsökkentéssel kampányolt – valamit e téren is kilátásba kellett helyezni. A lovasberényi frakcióülésen azt a véleményt támogatták, hogy az egykulcsossá tett személyi jövedelemadó és a társasági nyereségadó csökkentése ösztönzi leginkább a növekedést. Így jött létre 2011-től az egykulcsos szja és 500 milliós árbevételű a 10 százalékra mérsékelt nyereségadó.

- Az adócsökkentést Matolcsy György abba a gazdaságpolitikai koncepcióba integrálta, amely szerint így a háztartásoknál maradt többletjövedelem elköltése a fogyasztás élénkülésén keresztül felpörgeti a gazdaságot. E a tankönyvszerű összefüggés érvényre jutásának azonban minden reálisan szóba jöhető körülmény ellentmondott. A szakmai kontroll hiánya kizárta a realitások tudomásulvételét. Utoljára az ötvenes években alakították a gazdaságpolitikát a valóságtól elrugaszkodó, megingathatatlan hiten alapuló szabályozórendszerrel. Az Orbán-kormány gazdaságpolitikai paradigmaváltásának egyik fő vonása a távoli múlt gyakorlatához való visszatérés.
- A kabinet az egykulcsos adóval besétált abba a zsákutcaába, amelyben az adócsökkentés kiszakította lyuk betömésére alkalmazott eszközök rendre mind a növekedést gyengítették. S mivel közben a túlzottdeficit-eljárás hatálya alól is menekülni kellett, a növekedés feltételei rendre megsérültek. A növekedési és adózási áldozatok lefelé tartó spirálban egymást erősítették. Amivel a 2010-es önkormányzati választásokat követően a kabinet előállt, az nem a titkos program világra hozatala volt, hanem a zsákutcahoz való kényszeralkalmazkodás: újabb különadók kivetése, a magánnyugdíj-pénztárba való átutalás ideiglenes, majd végleges megvonása és a magánnyugdíj-pénztári megtakarítások zömének az anektálása.
- A következő év tavaszán másféle gazdaságpolitikával is megpróbálkozott a kabinet – látva, hogy az adókiengedésnek nem lesz növekedést serkentő hatása –, bár az eredendő bűn, az egykulcsos szja mellett továbbra is kitartott. A Széll Kálmán-terv középpontjában a növekedés serkentése állt, amelyet egyfelől az államadósság-ráta csökkentésével, másfelől a munkakínálat erőteljes bővülésével kívántak elérni. Az volt az elgondolás, hogy ha a szociális segélyezést szűkítik, az fokozza a gazdasági aktivitást, amiből a kedvező szja mellett gyorsabb növekedés következik. Ez az elképzelés sem teljesülhetett, mert nem vette figyelembe a zsákutcában haladó gazdaságirányítás munkaerő-keresletet korlátozó hatását, mégis ez volt az Orbán-kormány ténykedése alatt az utolsó program, amely kiérdemelhetette a hosszabb távra is tekintettel lévő gazdaságpolitikai koncepció megjelölését.
- 2011 végétől már nem létezik semmiféle koherens gazdaságpolitikai elgondolás. A termelés és az elosztás logikája felcserélődött. Noha a kabinet sűrűn hangoztatja, hogy munkaalapú társadalmat építünk, a termelés ösztönzése nem szerepel az étlapon. A természetes és/vagy politikai döntésekhez utólag keresnek

forrásokat, nem törődve ezen ad hoc újraelosztó politika jövedelemtermelést korlátozó hatásával.

Az Orbán-kormány gazdaságpolitikájának paradigmaváltása, hogy az elvetélt és gyöngye kísérletek után a gazdaságpolitika egyszerűen kiiktatódott. Ami helyette uralkodik, azt ma már unortodoxnak sem nevezhetjük. (Az unortodox lépéseknek is van valami minimális koherenciájuk.) Csak a politikai/hatalmi érdekeknek alávetett döntések koherenciája rajzolódik ki.

A piaci koordinációt felváltó politikai koordináció

A gazdaságműködés másik lényeges szerkezet-/paradigmaváltozását egyre erőteljesebben rajzolja ki az állam gazdasági nyomulásának fokozódása, amelynek célja vagy/és eredménye a piac szabályozó szerepének korlátozása. A rendszerváltás-értékű elmozdulások a múlt felé, az 1989-től meghaladni kívánt gazdasági modell működésének irányába mutatnak. Ahogy a Fidesz a „szalámitaktikával”, a konkurens pártok működési feltételeinek ellehetetlenítésével, a szélsőjobb programpontjainak elorozásával, a civil szervezetek elleni harccal magát állampárttá (centrális erővé) teszi, úgy erőlteti rá egyre szélesedő körben a gazdaságra a pártállami működés logikáját. Agresszív módon beeszól a piac horizontális működésébe, s olyan jogokat vindikál magának, amelyekkel élve fenn- és elakadások keletkeznek a növekedés hajtóerőit jelentő piaci koordinációban, s ez végül is a teljesítőképesség romlásához vezet. Az alkalmazott eszközök széles spektrumot ölelnek fel:

- az árszabályozás kiterjesztése: a rezsicsökkentés kötelező előírása, a dinnyeárak megszabása,
- az alkalmazható kamatlábak meghatározása,
- az alkalmazandó árfolyam előírása (a végtörlesztésnél, a devizaadósság forintra történő átváltásánál),
- parttalaná tett beavatkozás az igazságos közteherviselés hangoztatásával: a profitráta beszabályozása állami forrás- és vagyonszerzés céljából,
- a kereskedelmi árrés igény szerinti módosítása (cigarettnál),
- a forgalmazói kör kijelölése, a korábbi piaci kapcsolatok szétverése (trafikok, dohány-nagykereskedelem, tankönyvpiac),
- plázaépítési stop és az alóla való felmentés diszkriminációt eredményező állami joggá tétele, határidejének lejártja után új feltételekkel újraindítva,¹

¹ Így az uniós kötelezettségszegési eljárást is újra kell indítani.

- az üzletek nyitva tartásának adminisztratív szabályozása,
- állami monopóliumok létrehozása,
- a versenytörvény politikai szempontokat követő alkalmazása,
- a piaci szelekció kiiktatása elbarátoknál (állami mentőövek magánbankoknak, húspiaci szereplőknek),
- felmentésadás a közbeszerzési eljárások alól nemzetstratégiai érdekekre való hivatkozással,
- az uniós fejlesztési források politikai érdekeket követő elosztása,
- piacbezárás és a piac újrainyitása a kormány által preferált körnek (szerencsejátékok),
- a patikákat működtethető tulajdonosi kör megszüntetése,
- kereskedő cégek kitiltása örökségvédelem alá helyezett területekről,
- a nagy élelmiszer-üzletláncok kitiltással való megfenyegetése tartós veszteségség esetén, avagy a nyereségség előírása,
- diszkriminatív eszközökkel való állami forrásszerzési előny a pénz- és tőkepiacokon (az államháztartás terhére vállalt, piacit meghaladó hozamígert, az állampapírok mentesítése a 6 százalékos szociális hozzájárulás megfizetése alól, a befektetési alapok extra megadóztatása),
- megállapodások kikényszerítése az importárak forgalmazásának korlátozására,
- új piaci közvetítő beiktatása a kereskedelmi láncba és annak monopolhelyzetbe hozása (az iskolai étkeztetés, a dohány-kiskereskedelmet ellátó, a gyógyszer-nagykereskedés állami monopóliummá tétele),
- sávós adóztatás alkalmazása egyes piaci szereplők ellehetetlenítése érdekében (reklámadó, élelmiszerlánc-felügyeleti adó, dohányadó),
- a költségvetés rendkívüli tartalékának átfazonírozása, amelynek eredményeként évente kb. 100 milliárd forintos játéktérre tesz pluszként szert a kabinet ötletei finanszírozásához.

A kormány piaci viszonyokat befolyásoló/átalakító döntéseinél nem szempont azok piactorzító hatása. Sőt, a torzítás kifejezett erényként értékelődik a kabinet kommunikációjában.

A legdurvább és legnagyobb hatású piackorlátozást az Orbán-kormány a Paks 2-ről szóló megállapodás aláírásával követte el. Ekkor az uniós szabályokat is vélhetően megsértve nemzetközi tendereztetés nélkül fogadta be a Roszatom ajánlatát. A 12 milliárd euróra előírányzott fejlesztés állami megrendelések tömegét jelentheti, amelyeknél a „nemzetstratégiai érdek” hibátlanul felmutatható lesz majd.

A magántulajdonnal szembeni állami tulajdonteremtésnél (bankszektor, közszolgáltatók) egyelőre nem tudni, mi a végső cél: a magántulajdonban lévő cégek piaci működésének korlátozása vagy/és az államivá tett tulajdon későbbi privatizációjával új gazdasági/politikai osztály kitermelése és/vagy a régi hűbéresek tovább-erősítése.

Szerkezetváltás a társadalmi viszonyokban

Ma már egyértelműen látszik, hogy a Fidesznek 2010-es kormányra kerülésekor csak társadalmpolitikai koncepciója volt: helyzetbe hozni a középosztályt. Ebből azóta a felső- és legfelsőbb még a felső középosztály helyzetbe hozása teljesült. A hetedik decilistől lefelé a szociális helyzet romlott, a társadalmi jövedelemegyenlőtlenség rövid időn belül 7-ről 9,5-re nőtt, a szegénység szélesedett és mélyült, a szegénységből való kiemelkedés szinte teljesen reménytelené vált. Ha ennek az erősen elmaradott országokra jellemző társadalmi szerkezetnek a létrehozása volt a cél, akkor a Fidesz-vezette kormányzás e tekintetben kétségtelenül sikeres volt.

Az elosztási viszonyokban bekövetkezett szerkezetváltást – amely a társadalmi feszültségek megsokasodását vonta maga után – fő vonalakban a következő tényezők idézték elő.

Közvetlenül:

- a személyi jövedelemadó-rendszer átalakítása (egykulcsossá tétele az adójóváírás kiiktatása mellett),
- a nyugdíj- és rokkantnyugdíj-rendszer átszabása,
- a gyerekek utáni transferek befagyasztása, a szociális támogatás súlypontjának áthelyezése a személyi jövedelemadó kedvezményére,
- a szociális juttatások nominális lefaragása és valorizálásuk hanyagolása,
- a közmunka díjazásának minimálbér alá csökkentése,
- a korrupció állami intézményesítése,
- a vagyonok állami újraosztása,
- a pozíciók állami újraosztása,
- a piacok állami újraosztása.

Közvetetten: a kibocsátási rés záródásának elmaradása a növekedés feltételeinek kormányzati szintű rongálásával, a kiszámíthatatlanná lett kormányzati politika befektetői bizalmatlanságot gerjesztő mivoltával.

Mire lehet a szerkezetváltozásokkal menni?

Az alcímben feltett kérdésre a tömör válasz: nem sokra, sőt, a versenytársaktól való biztos leszakadásra. A piac működésébe történő durva beavatkozás a tulajdon- és a jogbiztonság kiiktatásával, az állami tulajdon kiterjesztése, az állam gazdaság-szabályozó szerepének erősítése és a külgazdasági kapcsolatok átstrukturálására tett erőfeszítések az előző rendszer gazdaságműködésének, működtetésének reinkarnálódása irányába mutatnak. Az előző, szocialistának nevezett rendszernek pedig jól ismert kifutása volt: kifulladás.

Az Orbán-kormánynak a globális válságra adott válasza nem az unió fejlettebb országaihoz való felzárkózás felé mutat, hanem a leszakadásunkat alapozza meg az átalakuló országok körében is. A 2010 utáni években közép-európai versenytársaink közül az egy főre jutó GDP alapján elénk került Észtország, Lengyelország és nagy valószínűséggel 2014-ben Litvánia is.

Kérdés: a 2013–2014-ben megindult növekedés nem cáfol-e rá az imént jelzett borús kilátásokra. A látszat az, és a kormány ezt hangoztatja, mintha beértek volna a modellváltás eredményei, hiszen 2014-ben 3 százalék körül növekszik a gazdaság, határozottan bővülnek a beruházások, emelkedik a háztartások fogyasztása, jó dinamikát jelez a külkereskedelem. Emelkedik a foglalkoztatás, csökken a munkanélküliség rátája, csökkent a jegybanki kamatláb, nyomában mérséklődtek a hitelkamatlábak is, estek az állampapírok hozamai, az államháztartás hiánya alatta marad a maastrichti kritériumnak, az államadósság rátája mérséklődik, a külgazdasági mérlegekben aktívumok képződnek. Vagyis összességében a magyar gazdaságban mind a növekedés, mind az egyensúlytartás szempontjából kedvező tendenciák jelentek meg.

Csakhogy miután az európai kapcsolatainkat jelentő országok zömében már túltették magukat a globális válságban elszenvedett veszteségeken, a mély bázison nálunk is megindult növekedés részben a kedvező külső körülmények hatására következett be, részben a kormány szavazatszerzésre aspiráló politikájának és a kedvező időjárásnak volt köszönhető. E tényezőket a továbbiakban annak alapján vesszük sorra, hogy azok mennyiben tartósíthatók, illetve vélhetők egyszerinek, véletlennek.

1. A bázishatás – mint ahogy az 2014 második felében már látható volt – kiiktatódik. 2015-ben a változatlan ütem fenntartásához jóval nagyobb erőfeszítésekre, külső és belső piacbővülésre volna szükség, ám ebből semmi sem körvonalazódik. Nem véletlen, hogy minden előrejelzés – beleértve a kormányét is – 2015-re a 2014. évinél alacsonyabb GDP-dinamikával számol.

2. A külső körülmények számunkra nagyon fontosak, de esetlegesek. A Fed több-let-likviditásteremtésének leállítása és az Oroszországgal szembeni szankciók a tőke- és az árupiacok felől nézve is kedvezőtlenebb körülményeket vetítenek előre.
3. A beruházásokat alapvetően az uniós pénzek gyorsított lehívása pörgette fel, az átmeneti felfutást szükségszerű visszaesés követi.
4. A háztartások fogyasztása a választási évben kiengedett jövedelempolitika nyomán kezdett el bővülni, miközben a háttérben folyamatosan szólt a fogyasztás növelésére csábító zene a rezsicsökkentésről és a devizaadósok megmentéséről.
5. Az inflációt a kedvező időjárás okozta élelmiszerár-esés, továbbá a mesterségesen leszorított közszolgáltatási árszint, valamint a kedvező olajár-alakulás vitte át az év vége felé deflációba.
6. A foglalkoztatás növekményének zöme a közfoglalkoztatás kiterjesztéséből adódott, a munkanélküliség csökkenésében ezen túlmenően a külföldi munkavállalás burjánzásának is szerepe volt.
7. Az államháztartás hiánya a GDP arányában az előző évhez képest nőtt, vagyis a deficitcsökkentő pályát nem sikerült felmutatni, csak az előírt mérték alatti hiányt, amire a kormány erősen összpontosított.
8. Az államadósság-ráta mérséklődése – a kormány elképzelése szerint is – 2014 végére ismét csak trükkökkel volt kimutatható.

A korábbiaknál kedvezőbb növekedési adatokat zömében egyszer használatos injekciótúkkal állították el, miközben 2014-ben is folytatódott a növekedési alapokat rongáló, a piaci mechanizmusokba durván beavatkozó, a befektetéseket riasztó kormányzati politika. A végrehajtott szerkezeti változásokkal tovább haladtunk az orbáni zsákutcában, ahol hosszan lehet még menetelni, mint ahogy az előző rendszerben is hosszú éveket tudtunk eltölteni, igaz – a vége felé a növekvő eladósodás ellenére is – fogyatkozó jólét árán. Néhány százalékos növekedés a magyar gazdaság új (megújított) modelljéből is kijöhet. Számos trükk van még osztható jövedelmek elővarázslására,² ám – mivel versenytársaink más (piaci) modellt követnek – lemaradásunk, leszakadásunk kódolva van.

² Legutóbb például a megmaradt, 200 milliárd forintot kitevő magán-nyugdíjpénztári megtakarítás jövőbeli bedarálása, amire módot nyújthat a szabályozás.

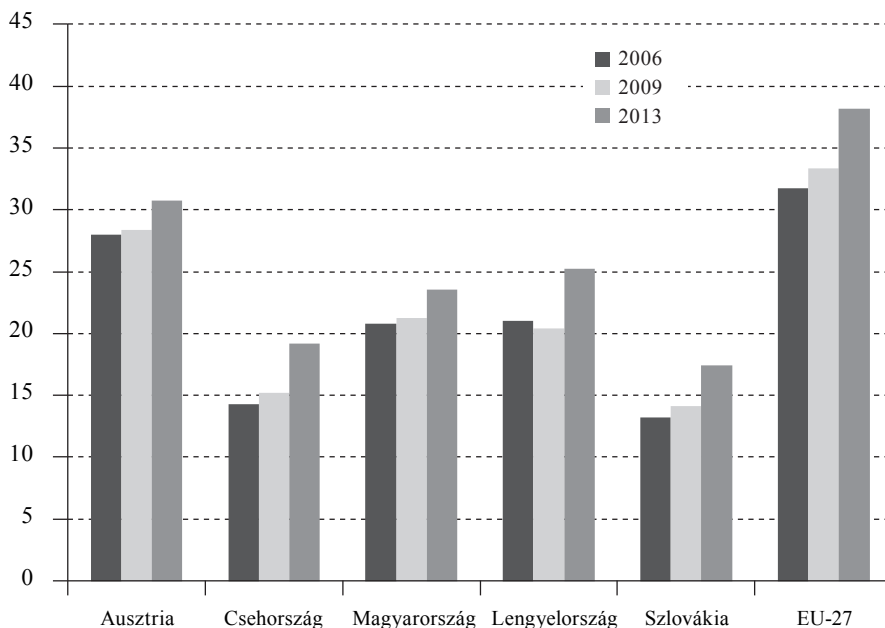
Sass Magdolna,
az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetének tudományos
főmunkatársa

Az idei körkérdés a magyar gazdaság szerkezetének és pénzügyi rendszerének az utóbbi években történt átalakulását veszi górcső alá. Rövid írásomban ennek a problémának egyetlen, kisebb aspektusát vizsgálom meg, de úgy gondolom, hogy a kisebb terület történései jól illusztrálják a vizsgált időszak gazdaságpolitikai irányváltását. Választott témám a „keleti nyitás”, ami elcsépeltnek tűnhet, de egy új szempontból igyekszem elemezni: összehasonlítva annak eredményeit más országokéval. Hiszen a válság alatt, a gazdaságilag betegeskedő Európai Unióban természetesen merült fel az ötlet, hogy a tagországokban csökkenő kereslet miatt érdemes lehet olyan gazdaságok felé fordulni, amelyeket nem, vagy az EU-tagországokénál kevésbé érintett a válság. Volt, ahol deklarált kormányzati politikai cél volt ez, volt, ahol a vállalatok maguk keresték kormányzati segítség nélkül az új piaci lehetőségeket. Ebben a rövid írásban nem elsősorban a politikákat mutatom be, hanem inkább az eredményt: mi történt néhány, magyar szempontból fontos gazdaságban ezen a téren az elmúlt években. Természetesen fontos kérdés lehet, hogy mekkora volt az állami támogatás szerepe a változásban. Ugyanakkor nem feledhetjük, hogy az Európai Unió itt vizsgált tagországai nagyjából ugyanolyan lehetőségekkel és eszközökkel rendelkeznek a kereskedelempolitika területén.

Az Európai Unió külkereskedelmének egészét és az összehasonlítás céljával kiválasztott országokat (Ausztria, Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia) is az EU-n kívülre irányuló export részesedésének jelentős növekedése jellemzi 2006 és 2013, valamint különösen 2009 és 2013 között. Csehország és Szlovákia esetében volt és maradt a legkisebb az EU-n kívülre irányuló kivitel részaránya a teljes exportból, Magyarország és Lengyelország esetében magasabb ez a részesedés, de nem éri el az osztrák vagy az uniós szintet, még a 2006 és 2013 közötti növekedés ellenére sem (lásd *az 1. ábrát*).

Az EU-n kívüli export részesedése egyes országokban és az EU-27-ben, 2006, 2009 és 2013

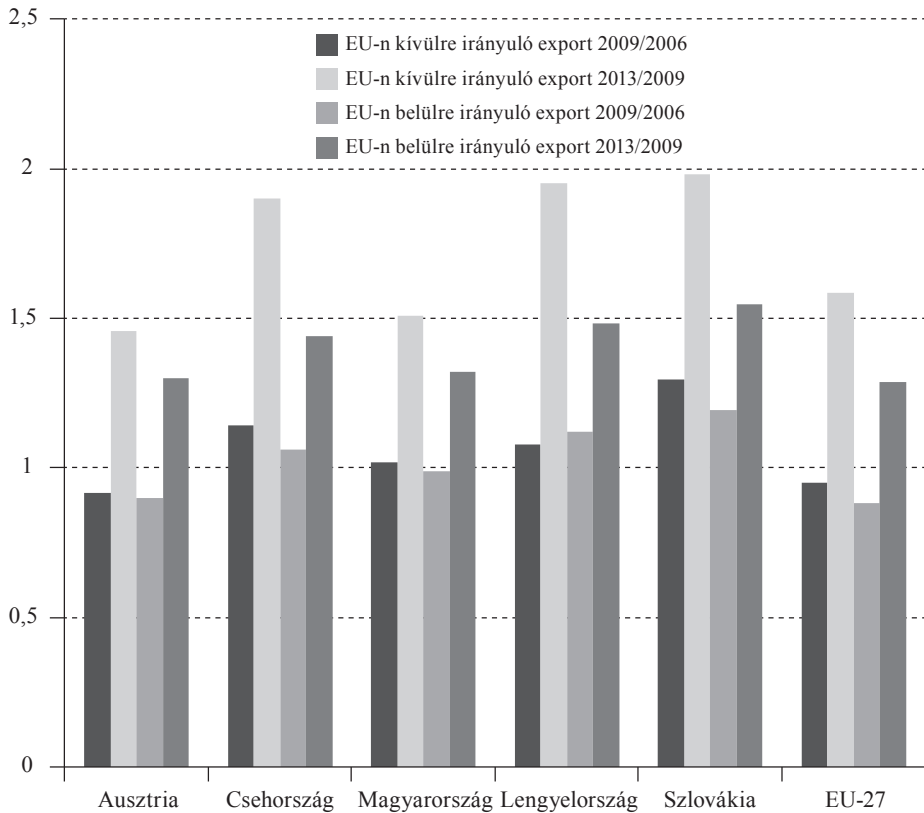
(Százalékban)



Forrás: Saját számítások a COMEXT-adatbázis adatai alapján.

A részesedésnövekedés mögött értelemszerűen az EU-n kívülre irányuló exportnak az EU-ba irányulónál erőteljesebb növekedése áll. Különösen jelentős az ütemkülönbség Szlovákia, Csehország és Lengyelország esetében, legfőképp 2009 és 2013 között, míg a magyar adatok különbsége jóval kisebb, Ausztriáéhoz hasonló, az EU-27 átlaga alatti (lásd a 2. ábrát).

Az EU-ba irányuló és az EU-n kívülre irányuló export növekedése 2006–2009 és 2009–2013 között

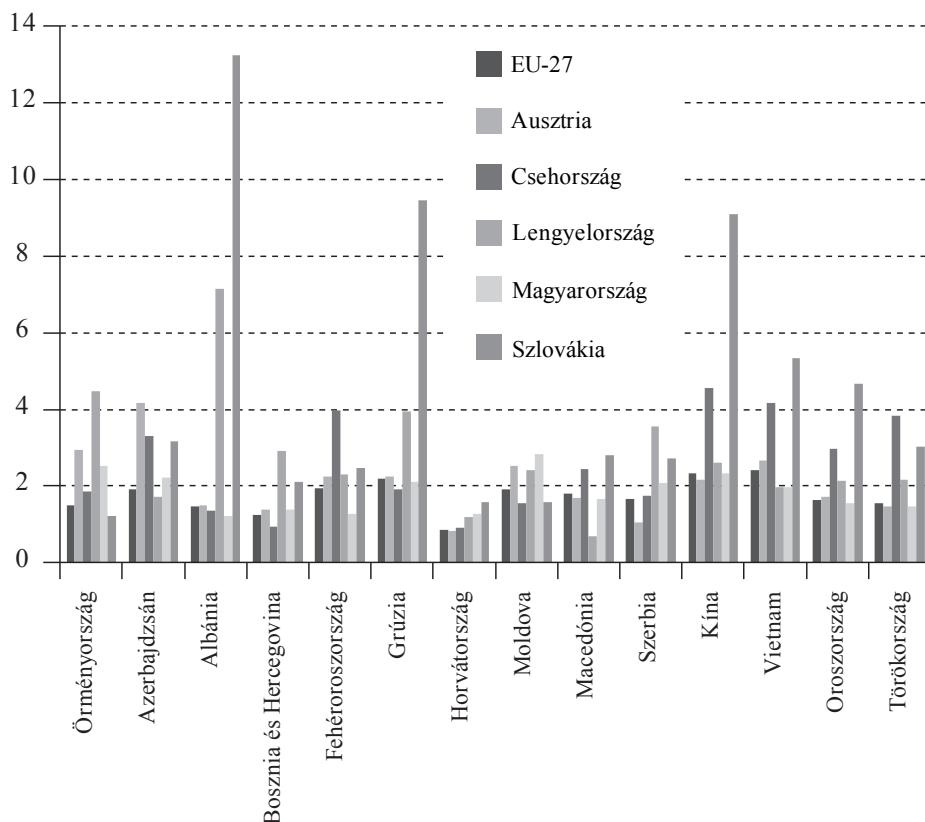


Forrás: Saját számítások a COMEXT-adatbázis adatai alapján.

Vizsgáljuk meg, hogy néhány kiválasztott EU-n kívüli országba hogyan alakult a kivitel növekedése az EU-27 és az öt vizsgált gazdaság esetében (lásd a 3. ábrát)!

Egyes EU-n kívüli országokba irányuló export növekedése 2006 és 2013 között

[Folyó áron (euró), 2006 = 1]



Forrás: Saját számítások a COMEXT-adatbázis adatai alapján.

Csak néhány kiválasztott délkelet-európai, kelet-európai és ázsiai piacra irányuló kivitel növekedési ütemét vizsgálva egyértelműen kiugró Szlovákia sikere: Albániába, Grúziába, Horvátországba, Macedóniába, Kínába, Oroszországba és Vietnamba is ez az ország tudta messze a legerőteljesebben növelni kivitelét. Jól szerepel még Lengyelország is a többi vizsgált országhoz képest: Bosznia-Hercegovinába, Örményországba és Szerbiába a leggyorsabban, míg Albániába és Grúziába a második leggyorsabban és jelentős mértékben nőtt exportja. Csehország Beloruszsiában és Törökországban volt első a vizsgált országcsoportból, míg Macedóniába,

Kínába, Oroszországba és Vietnamba második leggyorsabban és jelentősen emelkedett a kivitele. Magyarország egyedül Moldovába tudta enyhén gyorsabban növelni exportját, mint a többi vizsgált ország. Néhány reláció esetében az EU-27-nél is alacsonyabb a kivitel növekedési üteme. Nézzük meg kicsit részletesebben a kivitelek áruszerkezetét, hátha kapunk valamilyen információt arról, hogy milyen vállalatok okozhatták a növekedést!

Mind a három ország esetében egyértelműen azoknak a termékcsoportoknak a dominanciája figyelhető meg a növekedésben, amelyeket elsősorban a multinacionális vállalatok helyi lányai állítanak elő: a gépjárműipar, elektronikai ipar és gépípar termékei. (Csehország esetében ugyanakkor elemzésekből tudjuk, hogy a másik három visegrádi országhoz képest jelentősebb a hazai tulajdonú vállalatok szerepe az autóiparban, így itt az is előfordulhat, hogy dinamikus helyi beszállítók exportja nőtt jelentősen.) Ezen felül vannak olyan termékcsoportok, amelyek esetében nem egyértelműen ezek a vállalatok adják a teljes kivitelt, vagyis helyi vállalatok exportja is részt vehetett a kiviteli expanzióban. Például Szlovákiának Albániába a fém-, vegyi és főleg a feldolgozott élelmiszertermékek kivitelét is sikerült nagymértékben növelnie. Macedónia esetében a vegyipari, a vas- és acéltermékek exportja is jelentősen nőtt, Horvátországba pedig a ruházati, papíripari és fémtermékek kivitele is számottevően emelkedett. Kínába, amely egyébként ma már Szlovákia 10. legfontosabb exportdesztinációja, az említett domináns termékek mellett olyan áruk kivitele nőtt meg, amelyekről általában úgy tudjuk, hogy éppen Kínából exportálják őket ide: a bútorigari termékeké és cipőké. Vietnammál is hasonló a helyzet: például a kikészítetlen és kikészített bőr, illetve a cipő lett jelentős exportcikk. Oroszországba a cipők és nyersanyagok exportja is jelentősen nőtt. Érdekes még, hogy mindegyik partnerország esetében sok termék eltűnt 2006-hoz képest a 2013-as kiviteli listáról, vagyis a szlovák export szerkezete nagymértékben átalakult néhány év alatt.

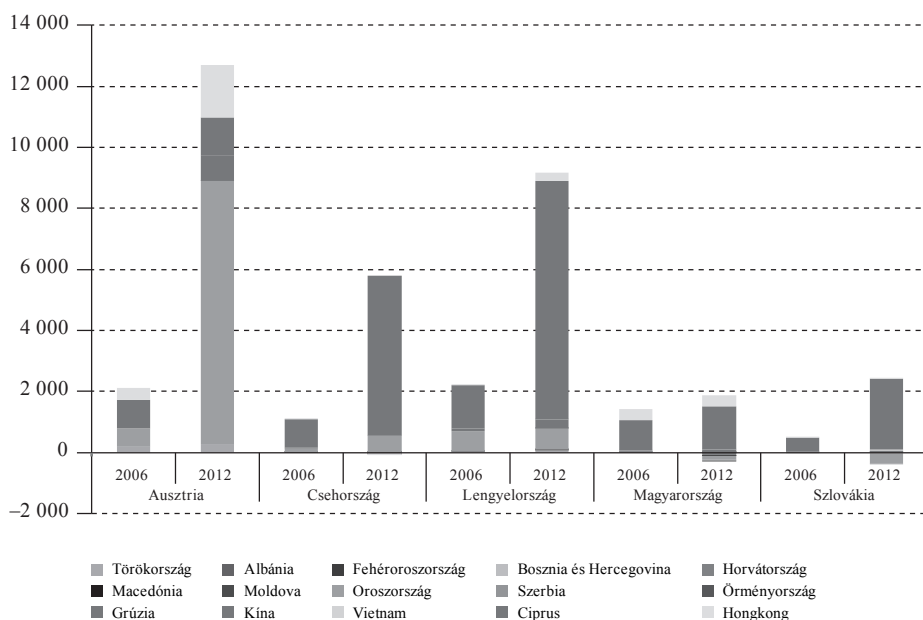
Lengyelország elsősorban európai országokba növelte gyorsan a kivitelét, és itt is domináns a – vélhetően a multinacionális vállalatok helyi leányvállalatainak termékein alapuló – járműipari kivitel. Ugyanakkor ezen felül lengyel tulajdonban levő vállalatok is részt vehettek az exportexpanzióban: Albániába még az élelmiszer- és papíripari, Grúziába a vegyipari (beleértve a gyógyszeripart is), Szerbiába a papír-, vegy-, élelmiszer-ipari és elektronikai termékek kivitelét sikerült jelentősen növelni. Bosznia-Hercegovinába a nyersanyag és energia kivitele mellett a bútorigar, fémipar, élelmiszeripar és járműipar kivitele is nőtt. Csehország esetében is a javarészt a multinacionális cégek leányai által gyártott gép- és járműipari termékek adják az exportnövekmény gerincét. Ezen felül Kínába kiugróan nagy volt az italok, illetve

a bútor-, ruházati és elektronikai termékek kivitelének növekedése. Törökországba még a gumitermékek exportja is jelentősen emelkedett, Vietnamba pedig számottevően nőtt még a műszerek kivitele is. Ez utóbbi termékek esetében vélhetően a cseh gyártók részvétele is jelentős.

4. ábra

Külföldi közvetlentőke-befektetések a vizsgált országokból, 2006 és 2012 között

(Millió USD)



Forrás: OECD-statisztikák. (http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FDI_POSITION_PARTNER#) alapján saját számítások.

A külföldi közvetlentőke-befektetések területén nehezebb dolgunk van. Mint arra éppen a *Külgazdaság* hasábjain *Antalóczy Katalinnal*¹ nemrégiben felhívtuk a figyelmet, az elérhető adatok egyre kevésbé adnak reális képet a közvetlentőke-befektetések partnerországok és ágazatok közötti megoszlásáról. Ennek részben oka,

¹ *Antalóczy Katalin – Sass Magdolna* [2014]: Tükör által homályosan: a külföldi közvetlentőke-befektetések statisztikai adatainak tartalmáról. *Külgazdaság*, 58. évf., 7–8. sz., 30–57. o.

hogya a válság alatt felerősödtek a multinacionális vállalatok hatékonyságjavító törekvései, amelyeknek része a tevékenységek átszervezése és az adóoptimalizáció is. Megnéztük például, hogy a legnagyobb magyarországi vállalatok esetében hogyan alakult a végső tulajdonos és a közvetlen tulajdonos (amely alapján az adott befektetés a statisztikákban szerepel) viszonya. A kettő országa az esetek felében különbözött, többek között a témánk szempontjából fontos Borsodchem esetében is, ahol a végső tulajdonos kínai, azonban magyar, luxemburgi és ciprusi közvetítón keresztül gyakorolja tulajdonosi jogait a vállalatban. A kínai befektetéseknél Hongkong fontossága nem megkerülhető, míg az orosz tőkebefektetések esetében Ciprus közvetítő szerepe meghatározó.² Így ezt a két országot még hozzáadtam a vizsgáltakhoz, de még ezzel együtt is körültekintően kell értelmeznünk az adatokat (lásd a 4. ábrát). 2006 és 2012 között Magyarországon növekedett legkevésbé a vizsgált országokból (+ Ciprus és Hongkong) származó közvetlentőke-befektetés állománya. (Ciprus nélkül ugyanakkor Szlovákia szerepel rosszabbul: mind a magyar, mind a szlovák adat ebben az esetben negatívba fordul ugyan, de a szlovák csaknem 300 millió USD-s mínuszban van, míg a magyar „csak” –165 millió USD.)

Részletes esettanulmányok és elemzések híján csak találgathatunk, mi lehet az oka az ennyire eltérő szereplésnek. A másik három visegrádi országban nem látszik nyoma a hazaihoz hasonló jelentőségű exporttámogatási és befektetésösztönzési programnak, és nem is szerepel a kormányzati kommunikációban a miénkhez hasonlóan előkelő helyen a keleti nyitás stratégiája, mégis sokkal kedvezőbben alakultak az adatok. Természetesen a kivitel nagyobbik részét a multinacionális vállalatok helyi leányai adják, amelyek exportszereplését a helyi gazdaságpolitika közvetlen intézkedései kevésbé befolyásolják, míg az általános gazdasági környezet, az adott ország nemzetközi versenyképességét meghatározó általános keretfeltételek döntő fontosságúak. Ezek közül kiemelendők azok, amelyek közvetve vagy közvetlenül segítik a vállalatok innovációs tevékenységét (például: oktatás, kutatás, kompetitív üzleti környezet, releváns infrastruktúra stb.). Ugyanakkor a (hazai tulajdonban levő) kis- és közepes vállalatok nemzetköziesedési képességét egyrészt ezek a keretfeltételek határozzák meg, hiszen a nemzetköziesedés mozgatórugóinak és akadályainak alakulását is döntő mértékben befolyásolják. Másrészt esetükben lehet helye közvetlen támogatásnak, ösztönzésnek, azokon a területeken, ahol olyan piaci kudarcok orvoslására van szükség, amelyek aránytalanul nagyobb mértékben sújtják

² Lásd például: Kalotay K. [2012]: Indirect FDI. *The Journal of World Investment & Trade*, Vol. 13., No. 4., 542–555. o.

a kis- és középvállalatokat. Összességében nyilván a vizsgált gazdaságok általános versenyképességének alakulását tükrözi a vizsgált piacokon való szereplésük – s a konklúzió magyar szempontból nem éppen hízelgő.

Soós Károly Attila, az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetének tudományos főmunkatársa

A kormányzat többféle gazdaságszerkezeti változást tervez és próbál előmozdítani; tág értelemben idetartozik a körkérdés másik, a pénzügyi közvetítést érintő része is, amellyel itt nem foglalkozom. Nem foglalkozom a tulajdoni szerkezet pénzügyi szektoron kívüli részében folyó tulajdonosi szerkezetátalakítással sem: rövid írásom témája csak a reáltevékenységi szerkezet.

1. A kormányzat gazdasági szerkezetátalakítási törekvéseinek fontos és alighanem egyetlen üdvözlendő eleme a *nyitott gazdaság* további építése. Közgazdászok között és politikai körökben is vannak ezzel ellentétes nézetek. Racionális magukat például abban kell keresni, hogy a magyarnál jóval kevésbé nyitott lengyel gazdaságnak hozzánk képest igen csekély megrázkódtatást okozott a nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság. Csakhogy mi nem vagyunk Lengyelország: a mi belső piacunk mérete a lengyelénél sokkal kisebb, alig haladja meg annak egynegyedét. A versenyképes méretű termelés nálunk több területen követeli meg az exportot, mint Lengyelországban; emellett nálunk némely magas technológiájú ágazatokban olyan termelési kapacitások is kiépültek, amelyek exportálás nélkül nem hasznosíthatók. Azzal természetesen tisztában kell lennünk, hogy egy újabb nemzetközi gazdasági válság, recesszió stb. esetén nyitott gazdaságunkkal ismét nagy bajba kerülhetünk. Az ilyen bajt nem védhetjük ki, de korlátozhatjuk azzal, ha elkerüljük azt is, ami 2008–2009-ben nálunk súlyosbította és azt is, ami ugyanakkor Szlovákiában súlyosbította a válság hatását. Nálunk az állami (és nem is csak az állami) külföldi hitelfőlvételi lehetőségek befagyása (sudden stop) elsősorban a 2000-es évek első fele felelőtlen állami túlköltekezésének és a nyakló nélküli devizahitelezésnek volt a következménye.
2. Itteni mondanivalónk szempontjából érdekesebb azonban az, ami Szlovákiában tette súlyossá a 2008–2009-es visszaesést. Külföldi szakértők körében akkor

közhelynek számított, hogy Szlovákia, amely akkor egységnyi GDP-re számítva a világ legnagyobb gépkocsigyártója volt, emiatt az *erős specializálódása* miatt szenvedte meg különösen a dekonjunkturát. Rá kell itt mutatni arra, hogy az autópári szakosodás nálunk sem sokkal gyöngébb a szlovákiainál, és tovább erősödik. Amennyiben további erősödése bel- vagy külföldi vállalati döntések következménye, annyiban persze nem kifogásolható. Az azonban aligha szerencsés dolog, hogy a kormányzati politika továbbra is kiemelt föladatként kezeli ebbe az ágazatba irányuló külföldi beruházások hazánkba hívását, és ugyancsak erősen ösztönzi magyar vállalatok ilyen irányú beruházásait.

- 3 Általánosabban sem szerencsés a *feldolgozóipar fejlesztésének túlhangsúlyozása*, a ma már nálunk is a gazdaság nagyobb hányadát adó szolgáltatások – köztük a belkereskedelem – alárendelt jelentőségű területként való kezelése, amely messze túlmegy a retorikán (gondoljunk például a különadókra). A szolgáltatások súlyának további növekedését megakadályozni nem, lassítani azonban lehet; ennek a magyar gazdaság sokféle kárát fogja látni.
- 4 A kormányzati szerkezetátalakítási politika legtöbb bajjal fenyegető területe a *foglalkoztatás és az oktatás*. Számos kutatás sorolja Magyarországot azon néhány közép-európai ország közé, amelyekben megfigyelhetők a tudásalapú gazdaság irányában való fejlődés alapjai, kezdetei. A gimnáziumi és felsőoktatás visszaszorítása, a szinte kizárólag szaktárgyak oktatására szorítókozó szakképzés forszírozása az ilyen fejlődés előmozdítása helyett a múlt század első fele munkaerő-struktúrájának megteremtése felé mutat. Ami pedig a foglalkoztatáspolitikát illeti, a közmunkaprogramoknak a munkanélküliség irreális mértékű visszaszorítására irányuló (és a piaci munkahelykeresést is nagyrészt lehetetlenné tevő, „helyettesítő”) forszírozása legalábbis tízezrek számára olyan zsákutcát jelent, amely más politikával elkerülhető lenne.

Várhegyi Éva, a Pénzügykutató Zrt. főmunkatársa

A tavalyi körkérdésre adott válaszügyben már foglalkoztam a pénzügyi közvetítőrendszerrel szembeni elvárásoknak a 2008-as válságot követő módosulásával. Megemlítettem, hogy a kockázatok kezelésének, illetve a pénzügyi szervezetek ellenőrzésének kudarcát megvilágító hitelválság véget vetett a pénzügyi szektorban az 1980-as évektől világszerte zajló deregulációs folyamatnak, és újabb, globális érvényű regulációs igény lépett fel. Az állami szerepvállalást a hatalmas összegű állami bankmentések is megnövelték, mivel a tőkeinjekciók fejében a kormányok időlegesen tulajdonhányadot és/vagy irányítási jogosítványokat szereztek a megsegített bankokban. Ugyanakkor azt is kifejtettem, hogy a magyar kormány visszaélt a válság következtében megváltozott igényekkel: a hitelválság neki csak ürügyül szolgált arra, hogy a banki különadó bevezetésével indokolatlanul és példátlan mértékben megsarcolja a pénzügyi szektort, valamint arra, hogy a „nemzeti” tulajdon megnövelése jelszavával erősítse politikai és üzleti befolyását a magyar bankszektorban.

Annak a hipotézisemnek is hangot adtam, hogy Magyarországon a pénzügyi felügyelet jegybanki beolvasztását is inkább a hatalmi koncentráció igénye, mintsem a pénzügyi kockázatok hatékonyabb kezelése vezérelte. Feltevésemet arra alapoztam, hogy az összevonást kísérő személyi változások mellőzték a szakértelmet (a pénzügyi felügyeletet irányító alelnök szakmai múltja alapján még a törvény előírásának is nehezen felel meg). Felhívtam a figyelmet arra a veszélyre, hogy a kormány befolyása alatt álló személyek kezében összpontosuló hatalom mellett a prudens bankműködés ellenőrzése is politikafüggővé válhat.

Az elmúlt év történései alátámasztották arra vonatkozó aggályaimat, hogy a kormányzati befolyás növekedése nemhogy erősítené, de éppenséggel gyengíti a magyar bankszektor tőkeerejét és hitelező képességét, így sem a pénzügyi stabilitást, sem a gazdaság fejlődését nem szolgálja. Állításomat két pontban próbálom érvekkel alátámasztani: először a kormány, majd az MNB bankszektorra érvényes magatartását vizsgálom a feltett két kérdés, a pénzügyi stabilitás, illetve a gazdasági növekedés szempontjából.

A kormány és a bankszektor

A kormány „aktivista” magatartása nem a pénzügyi közvetítők megerősítését szolgálja. Öt éve a legkülönbözőbb elvonási technikákkal, folyamatosan apasztja a tő-

kéjük. Az évről évre kivetett bankadó, a – csupán egy szűk ügyfélkört – megsegítő végtörlesztés és a közgazdaságilag indokolatlan tranzakciós illeték a normál adókon felül már eddig is 1200 milliárd forintos terhet rótt rájuk. A veszteséges bankokat is terhelő, túlméretezett állami elvonások jelentősen megnövelték a válság és a korábbi felelőtlen banki hitelpolitikák miatt keletkező tőkeszükségletet, amelyet bankjuk működőképességének megőrzése érdekében a tulajdonosoknak kellett pótolniuk. Annak ellenére, hogy a bankok (zömmel külföldi) tulajdonosai a válság kezdetétől már mintegy háromezer milliárd forintot meghaladó tőkével stabilizálták magyarországi bankjaikat, a kormány tovább folytatja az elmúlt években veszteségessé vált szektor kivéreztetését.

2015-ben a változatlan összegű különadóval és a tranzakciós illetékekkel 400 milliárd forintot von el tőlük, és ezen felül nettó 700 milliárd forintot kell megtéríteniük ügyfeleiknek egy visszamenőleges hatályú, a bankokat eleve tisztességtelen magatartással megvádoló, tavaly nyáron megalkotott törvény alapján (ezt a kormányzati propaganda „elszámoltatásnak” nevezi). Bár a kormányfő már felvetette, hogy 2017-től időszerű volna a bankadó csökkentése, semmi nem garantálja, hogy erre valóban sor kerül, mint ahogy azt sem, hogy nem találjanak újabb „jogalapot” a banktulajdonosok megpumpolására. Ilyen körülmények között viszont aligha lehet elvárni a profitorientált üzleti bankoktól, hogy a jegybank támogatott hitelein túlmenően saját forrásaikat is a hitelezés élénkítésére használják föl, és ezzel elősegítsék a gazdaság növekedését.

A kormány feltehetően csak akkor fogja érdemben mérsékelni a bankszektort terhelő elvonásokat, amikor már leginkább a „saját ujjába” harap: vagyis amikor a bankok többsége a kormány által befolyásolt tulajdonosok kezében lesz. Az Orbán-rezsim bankpolitikájának a legfőbb célja ugyanis mind tisztábban láthatóan az, hogy a gazdasági hatalom szempontjából fontos bankszektorban minél inkább megnövelje közvetlen irányítói szerepét. A „nemzeti” tulajdon növelésének indokával történő állami bankvásárlások, majd az azokat követő újabb – már megvalósított (Takarékbank és rajta keresztül az irányítása alá vont takarékszövetkezetek), illetve tervezett (MKB, Budapest Bank) – privatizációk arra irányulnak, hogy a bankszektor meghatározó szelete a politikai hatalom számára „megbízható” kezekbe kerüljön. Bár a kormányzati propaganda a sérülékenységet mérséklésével indokolja a tulajdonosváltást, a tőkeerős külföldi tulajdonosok (a leányaikat rendre feltőkésítő nemzetközi nagybankok) lecserélése „nemzeti” tulajdonosokra éppenséggel megnöveli a magyar bankszektor sebezhetőségét. A bankrendszer „nemzetiesítése” a hitelezés visszaesését sem tudja meggátolni, vagy csak a kockázatos kihelyezések növelése

árán, ami hosszabb távon szintén aláássa a pénzügyi stabilitást, ami csak jelentős állami ráfordításokkal orvosolható. A lakosság gyenge megtakarítási képessége és hajlandósága, valamint a pénzügyi megtakarításokat elszívó állampapír-kibocsátások mellett a Magyarországon működő bankok kevéssé támogathatják a gazdasági növekedést, ha külföldi (anyabanki) források nélkül, csupán az itt gyűjtött betéteikből nyújthatnak hitelt. A jegybanki (támogatott) refinanszírozás sem folytatható vég nélkül, hiszen az már ma is kvázifiskális tevékenységet jelent, annak hátrányos következményeivel.

Igazságtalan volnék, ha nem említeném meg azokat a kormányzati intézkedéseket, amelyek – elvileg legalábbis – a pénzügyi stabilitást szolgálják. 2014 júliusában elfogadta a parlament a bankszanálási törvényt, amely az uniós elvárásoknak megfelelően arra kötelezi a hitelintézeteket és a befektetési vállalkozásokat, hogy 10 év alatt töltsék fel a biztosított betétek arányában meghatározott, 82 milliárd forintos bankszanálási alapot. Az ügyfelek védelme mellett a pénzügyi stabilitást is szolgálja a fogyasztási hitelek átlátható árazását, a „fair banki magatartást” szorgalmazó, novemberben elfogadott törvény, amely szigorítja a bankok tájékoztatási kötelezettségét és az eddigieknél hatásosabb gátat szab az egyoldalú szerződésmódosításoknak. Ám ezek a lépések sem ellensúlyozzák az Orbán-kormány bankpolitikájának alapvetően romboló, a pénzügyi stabilitást és a gazdasági növekedést egyaránt alááso hatását.

Az MNB és a bankszektor

Az Orbán-rezsim legfőbb gazdaságpolitikusa által irányított MNB gyakorlatilag a kormány szolgálóleányává vált, feladva törvényben deklarált függetlenségét. Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a bank új vezetése – törvényi felhatalmazás nélkül – új célt teremtett magának: az MNB nyereségessé tételét. A májusban készített „Alapokmány” szerint a jegybank arra törekszik, hogy „a központi költségvetésnek ne keletkezzen (...) pénzbeli megtérítési kötelezettsége”,¹ holott a nyereségtermelés célja keresztezheti is törvényes feladatai ellátását. A jegybank eredménye ugyanis egyáltalán nem tükrözi a monetáris politika minőségét – ez a fő oka a pénzügyi függetlenségének, és annak a rendelkezésnek, hogy veszteségét a költségvetés köteles megtéríteni. A valóban független jegybankok a keletkező nyereséget épp ezért nem költik el „házon belül” (ahogyan az MNB mai vezetése teszi, amikor különböző alapítványokra és ingatlanvásárlásokra fordítja), hanem vagy a későbbiekben várható

¹ Lásd: MNB [2014a].

veszteségek fedezetére tartalékolják, vagy osztalékként befizetik a tulajdonos államnak. A feladatát helytelenül értelmező, kvázifiskális funkciókat is ellátó jegybanki magatartás veszélyezteti az ország pénzügyi stabilitását.

Ebből a szempontból az is aggasztó, hogy az MNB hatáskörét túllépően foglalkozik a bankszektor kívánatos tulajdonosi szerkezetével, amivel a kormány sajátos bankpolitikáját szolgálja, ahelyett hogy – törvényes feladatával összhangban – a prudens bankműködés elősegítésére összpontosítaná erőit. Az MNB elnöke szerint „a magyar bankrendszer átalakulását segítheti, ha a külföldi bankok kivonulnak Magyarországról, és leányaik állami kézbe kerülnek”, amit azzal indokolt, hogy „ezzel a tulajdonszerkezettel, azzal a versenyt korlátozó működéssel, a kötelező mérlegalkalmazkodás utáni helyzettel a magyar bankrendszer nem képes támogatni a tartós és dinamikus gazdasági növekedést” (MTI, 2014. okt. 29.). Arról, hogy milyen a „fenntartható növekedést támogató bankrendszert” tart kívánatosnak a jegybank, olyan kritériumokat állítottak föl a jegybanki szakértők, amelyeket normális gazdaságokban a piaci verseny és a tulajdonosi érdekeltség alakít. (Megtalálható közöttük a „tisztességes profit” elvárása, a kamatfelárra, a költséghányadra, illetve a visszaforgatott nyereséghányadra megadott „célértékek”, valamint a legfeljebb a betéteik erejéig hiteleket nyújtó, „önfinanszírozó” bankrendszer kialakításának igénye.)²

Az a tavaly megfogalmazott aggályom is beigazolódnak látszik, hogy a pénzügyi felügyelet beolvasztását az MNB leginkább hatalmi szempontjai vezérelték, és kevésbé a pénzügyi közvetítőrendszer kockázatainak jobb kezelése. Már az is gyanút keltett, amikor 2013 őszén az MNB azért marasztalta el a *Napi.hu* üzemeltetőit, mert a *Norvégia is figyelheti a Hernádi-ügyet* című írás közzétételével tiltott piacbefolyásolást valósítottak meg.³ A *Töröcskei István* érdekeltségébe tartozó, korábban még állami tőkeemeléssel megmentett Széchenyi Bank visszasságait feltáró és orvosló felügyeleti munka időzítése is a politikai szempontok érvényesülésére ad gyanút.⁴ A legnagyobb horderejű ügynek azonban eddig az MKB Bank jegybanki irányítás alá helyezése látszik, amelyre (nagy jóindulattal) jogalapot teremtett ugyan a nyáron megalkotott bankszanalási törvény,⁵ ám mégis olyan benyomást kelt, mintha ez az első lépés lenne a jegybanki és hitelbanki funkciókat összesemosó egyszintű bankrendszer irányába. De ha ilyesmit nem tételünk is fel, annyi megállapítható: a kormányzati, a jegybanki és a kereskedelmi banki szerepkörök ilyen mértékű össze-

² Lásd: MNB [2014b].

³ Lásd erről: *Várhegyi* [2013].

⁴ Lásd bővebben: *Máriás* [2014].

⁵ Vö.: *Palkó* [2014].

keveredése semmiképp sem szolgálja a pénzügyi stabilitást és a befektetői bizalom erősödését.

A két pontban kifejtettek konklúziója röviden: a kormány és a jegybank a pénzügyi közvetítő rendszer átalakításával nem erősíti, hanem éppen gyengíti annak stabilitását és gazdasági növekedést támogató szerepét.

Hivatkozások

MNB [2014a]: Függetlenség és felelősség. A Magyar Nemzeti Bank Alapokmánya. MNB, május.

MNB [2014b]: Átalakulóban a magyar bankrendszer. MNB, március.

Máriás Leonárd [2014]: Ömlik ki a sok súlyos ügy a Széchenyi Bankból. *hvg.hu*, december 16.

Palkó István [2014]: Mégis mit keres Matolcsy az MKB-ban? *Portfolio.hu*, december 18.

Várhegyi Éva [2013]: Piacbefolyásolás. *Magyar Narancs*, december 16.

Vincze János,

MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézete és Budapesti Corvinus

Egyetem

ÚJRAIPAROSODÁS MAGYARORSZÁGON ÉS A VILÁGBAN

Magyarországon a következő években valószínűleg növekedni fog az ipar, illetve a feldolgozóipar aránya a GDP-ben. Ennek oka a relatíve alacsony belső fogyasztásnövekedés, aminek következtében a nettó export súlya vélhetőleg nőni fog, és a magyar export túlnyomórészt feldolgozóipari. A fogyasztásban alacsonyabb jövedelmi szinteken nagyobb a termelőágazatok súlya, és a költségvetési egyensúly fenntartásának egyik eszköze várhatóan továbbra is az lesz, hogy visszaesik az állam által finanszírozott szolgáltatások aránya. Azonban egy ilyen újraiparosodás önmagában nem hat kedvezően az összes foglalkoztatásra, mivel nagyobb foglalkoztatási rugalmassága van a szolgáltatásoknak, mint az iparnak. Magyarország számára a múltbeli adatok alapján jobb lenne, ha osztrák fogyasztási szerkezettel rendelkezne, amelyben nagyobb a szolgáltatások aránya, és ír exportstruktúrája lenne, amelyben relatíve több az exportban a szolgáltatás részesedése.¹

¹ Lásd: Uliha G. – Vincze J. [2014]: Az újraiparosodás lehetősége és hatásai – hosszú távú szerkezetváltási folyamatok vizsgálata egy többszektoros makrogazdasági modellel. *Külgazdaság*, 58. évf., 7–8. sz., 86–113. o.

Hosszú és rövid távú trendek a világban

Nehéz kétségbe vonni, hogy a XX. század második felének trendje a gazdagabb országokban a szolgáltatások arányának növekedése az iparhoz képest, de az egész világ átlagában is. Sőt hozzátehetjük, hogy ez a trend valószínűleg folytatódni fog, és jó is, ha folytatódik. A gazdasági tevékenység dematerializálódása a tudományos-technológiai fejlődésből következik, amit célszerű felgyorsítani a fizikai erőforrások szűkössége miatt. Az, hogy az igényeink kielégítése kisebb tömegű termékeket (értsd: szolgáltatásokat) kíván, jele a létbiztonságnak és a gazdagságnak. Az ágazatok statisztikai definíciója persze elég esetleges, például számos szellemi szolgáltatást (vagy kutatást) elszámolhatunk ugyanúgy a feldolgozóiparba, mint a szolgáltatások közé, így aztán a dematerializálódás nem szükségképpen jelenik meg a feldolgozóipar részarányának csökkenéseként. Mindazonáltal a trendek nem feltétlenül töretlenek, és semmi sem indokolja, hogy egy ország – különösen egy kis ország – ne térhetne el a trendtől akár sok évig is. A trendtől való eltérés egyáltalán nem volt ritka eddig sem. *Tregenna*² például több mint 20 olyan országot talált a világban, amelyekben 2000 és 2007 között növekedett a feldolgozóipar részesedése a GDP-ben azután, hogy az előző tíz évben csökkent. Igaz, ezek között mindössze két európai ország van: Görögország és Ukrajna. Az érdekes kérdés az, hogy rá kell-e segíteni az újraparosodásra, más szóval kell-e újraparosítani, és hogy az egyes újraparosító eszközöknek milyen hatásuk van.

Rá kell-e segíteni?

Az újraparosítás mint „kvantitatív” gazdaságpolitikai cél nemcsak Magyarországon, hanem az Európai Unióban is jelen van, *Glattfelder Béla* egy konferencián „közös célkitűzésről” beszélt.³ *Orbán Viktor* egy interjúban⁴ azzal indokolta az újraparosítást, hogy az új gazdasági világrendben az iparosodottabb országok járnak jobban, de ezt nem fejtette ki részletesebben.⁵ A Deutsche Bank viszont egy elemzést szentelt az európai újraparosítás kérdésének.⁶ A szerzők szerint az EU újraparosí-

² Lásd: *Tregenna, F.* [2011]: Manufacturing Productivity, Deindustrialization, and Reindustrialization. United Nations University, WP, 57.

³ Lásd: http://www.mfor.hu/cikkek/Tovabb_robog_az_ujraparositas.html

⁴ Lásd: <http://napigazdasag.hu/cikk/7999/>

⁵ Az ipar jelenleg 23 százalékos részesedéséről szokás beszélni, de ez a szám azt mutatja, hogy valójában a feldolgozóiparról van szó.

⁶ Lásd: *Heyman, E. – Vetter, S.* [2013]: Europe's reindustrialization. Deutsche Bank, November 16.

tási célkitűzését feltehetőleg Németország válságkezelési sikere inspirálta. Mint az elemzők rámutatnak: ez nem igazán erős érv amellelt, hogy az EU-ban 2020-ra 20 százalékra nőjön a feldolgozóipar részesedése. Megállapítják, hogy Németország feldolgozóipara nemcsak relatíve nagy, hanem erős is, vagyis kompetitív. Pusztán egy nagyobb, ám nem kompetitív ipartól nem lehet sokat várni a német példa alapján,⁷ ezért ők a kvantitatív célkitűzést értelmetlennek tartják, viszont úgy vélik, hogy az európai ipar versenyképességének javítása ésszerű, elsősorban ezt kellene szem előtt tartani, és nem kvantitatív célokat kitűzni.

Az újraparosodás önmagában nem tűnik panaceának. Ezt támasztja alá, hogy a válságtól igencsak sújtott Spanyolországban és Írországban a válság előtti két év-tizedben nagyon jelentős mértékben növekedett az ipari foglalkoztatás.⁸ Másfelől érdemes a német sikert alaposabban is megvizsgálni. A Deutsche Bank tanulmánya (*Heyman–Vetter*, 2013, 30. o.) például megjegyzi, hogy míg 2006-ban a német feldolgozóipari cégek 15 százaléka állította azt, hogy az előző két évben termelésük egy részét az országon kívülre helyezték („relokálták”), ez az arány 2012-re 8 százalékra esett. A lokáció mint stratégiai eszköz a magyar ipar számára nem igazán áll rendelkezésre, sőt akár aggódhatunk is amiatt, hogy a magyar feldolgozóipar nagymértékben a német feldolgozóipar függvénye.⁹ Tegyük hozzá ehhez még azt is, hogy a szolgáltatások előretörése nemcsak a GDP-ben, hanem a világkereskedelemben is hosszú távú tendenciának tűnik. Még az is felvethető tehát, hogy az exporton belül inkább a szolgáltatásexportot kellene támogatni, mint a feldolgozóiparit.

Az eddigiek alapján úgy tűnik, hogy az újraparosodás ösztönzésének nincsenek igazán jó indokai, sőt, ha aktív gazdaságpolitikára vágyunk, akkor inkább az ellenkezője lenne szerencsés. Nézzük meg azonban, hogy mi a konkrét jelentése az újraparosításnak.

⁷ Konklúziójuk egy mondatban: „A proportionately large industrial sector is not synonymous with a successful economy”.

⁸ Lásd: *Bartha Gy. – Czirfusz M. – Kukely Gy.* [2008]: Újraparosodás a nagyvilágban és Magyarországon. *Tér és Társadalom*, XXII. évf., 4 sz., 1. táblázat.

⁹ *Orbán Viktor* az említett interjúban a következőket mondta: „Németországot például úgy tettük érdekeltté Magyarország sikerében, hogy Magyarország újraparosítása sikeres legyen, hogy a magyar gazdaságot a német iparnak a déli nyúlványához építettük hozzá, elsősorban a gépgyártáson, a járműgyártáson keresztül.” A német és a magyar ipar közti kapcsolat azonban kölcsönös, és kérdés, hogy melyiknek fontosabb a másik.

Újraiparosítási politika

Újraiparosítani kétféleképpen lehet: 1. pozitívan, azaz támogatni az ipart (vagyis inkább a feldolgozóipart), és 2. negatívan, azaz diszpreferálni más ágazatokat. Kezdjük a pozitív megközelítéssel. Milyen feldolgozóipart támogató intézkedéseket tapasztalhattunk, illetve milyenek várhatók?

Varga Mihály egy sajtóértekezleten úgy fogalmazott, hogy „...a kormány a nagy növekedési potenciállal rendelkező ágazatokat, valamint az ország szempontjából fontos területeket, így például a turizmust, az élelmiszeripart, a logisztikát támogatja majd”. Majd ezt mondta: „Az újraiparosítás középpontjában a kiemelkedően teljesítő iparágak, a járműipar, az elektronikai ipar, a logisztika támogatása áll, és célzottan segítik majd a feltörekvő iparágakat is, kiemelt figyelemmel az egészségiparra.”¹⁰

Itt valóban határozott elképzeléseket látunk arról, hogy melyek a támogatandó iparágak, és ezek között ugyan vannak feldolgozóipariak, de nem csupán azok. Sőt a logisztika és az egészségipar említése arra utal, hogy a kormány általában a nagy exportpotenciállal rendelkező ágazatokat kívánja támogatni, függetlenül attól, hogy azok milyen mértékben tartoznak a feldolgozóiparhoz.

Seszták Miklós nemzeti fejlesztési miniszter az MTI-nek adott interjújában azt mondta: „A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium az infrastrukturális fejlesztésekkel, az ipari rezsicsökkentés megvalósításával, a digitális gazdaság szélesítésével, az állami tulajdonú cégek szerepének erősítésével segíti elő az ország újraiparosítását.”¹¹

Ezen eszközök egyike sem tűnik igazán célzott feldolgozóipari támogatásnak. Például az ipari rezsicsökkentés valójában vállalati rezsicsökkentés akart lenni. Arról nem is beszélve, hogy ebből egyelőre nem lett semmi. Az újságcikkből továbbá kiderül, hogy az állami tulajdonlás erősítésének célterülete a közműcégek, ami szintén nem a feldolgozóipar tipikus megjelenési formája.

A hivatalos megnyilatkozásokból nem derül ki egyértelműen, de arra következtethetünk, hogy a célzott ágazati fejlődés támogatása leginkább egyedi és informális módokon valósul meg, vagyis az uniós források pályázati elosztásán, a stratégiai partnerekkel kötött megállapodásokon keresztül.

Mi a helyzet bizonyos ágazatok diszpreferálásával, ami szintén a nem diszpreferált ágazatok súlyának növekedéséhez vezethet? Olyan kormányzati megnyilvánu-

¹⁰ Lásd: <http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/hirek/varga-cros-es-versenykepes-gazdasagot-epitunk>

¹¹ Lásd: <http://archivum.magyarhirnap.hu/sesztak-miklos-ujraiparosodast-segito-intezkedesek-indultak#sthash.y8xWopQ9.dpuf>

lások természetesen nincsenek, amelyek kimondottan valamely gazdasági ág visszafogását tűznék ki gazdaságpolitikai célként. A bankszektort és általában a pénzügyi szolgáltatásokat sem „mint olyant” kárhoztatja a magyar gazdaságpolitika, de a különadók, a devizaadósságok rendezési módja alapján joggal mondhatjuk, hogy a gazdaságpolitika aktívan tett annak érdekében, hogy ez a szektor visszaszoruljon. Ez nyilvánul abban is, hogy az elmúlt évek jelentős beruházási növekedéséből ez a szektor kimaradt, sőt a beruházások itt folyamatosan csökkentek az utóbbi években. Az oktatás a másik szolgáltatási szektor, amelyben a 2014-es nagy nemzetgazdasági beruházásnövekedés mellett is csökkentek a beruházások az első három negyedévben. Mivel az oktatás túlnyomórészt állami tulajdonú intézményekben folyik, e szektor beruházásainak csökkenése tudatos gazdaságpolitika következménye. A kiskereskedelem is olyan terület, amelyik az újraparosítás egyik lehetséges áldozata. Bár a kereskedelmi beruházások nem csökkentek az utóbbi években, de 2013-ban és 2014-ben is az átlag alatt növekedtek, és azt sejtethetjük, hogy a vasárnapi zárva tartás nem fog a kiskereskedelmi kapacitások bővítésére ösztönözni.

Összességében tehát levonhatjuk azt a következtetést, hogy az újraparosítási törekvés nem csak jelszó, hanem egy komplikáltabb ágazati politika (industrial policy) része. A pozitív megközelítésre inkább közvetett bizonyítékok vannak, míg a negatív megközelítést akár bizonyítottnak is vehetjük. Következő kérdésünk tehát az, hogy mire és kinek jó végül is ez az aktív (pozitív és/vagy negatív) újraparosítási politika?

Kormányzati és állampolgári preferenciák

Valaha a szocialista gazdaságokban saját nemzetijövedelem-számítási metodológia volt érvényben, amelyben csak a termelő ágazatok teljesítménye számított jövedelemnek. Így tehát a kereskedelemben vagy a bankszektortban – ez utóbbi alig létezett – keletkezett jövedelmek nem gyarapították a „GDP”-t, amely eleinte nem is volt elfogadott kategória. Ezt a termelő-nem termelő megkülönböztetést ma már nem szokás használni, de a mögöttes érzés jelen van a közgondolkodásban és az egyének érzéseiben is. Ez a mögöttes érzés úgy jellemezhető, hogy a közvetítők (kereskedők, bankok) tevékenysége nem olyan alapvető fontosságú, mint azoknak a munkája, akik létrehoznak valami megfogható. Ha belegondolunk, ez igaz is. Bankrendszer nélkül is működhet egy gazdaság, mint ahogyan azt a szocialista éra bizonyította, és szükség esetén, ha arra vannak kényszerítve – mint például hiperinfláció idején –, az

emberek szinte teljesen a saját kezükbe veszik a kereskedelmet. Hiperinflációra már csak kevesen emlékezhetnek, de például a lengyel állampolgárok kiterjedt kereskedelmi tevékenységére a 80-as években még sokan. Bár valószínűleg kevesen gondolják azt, hogy a kereskedelem és a bankrendszer teljes leszázalékolása üdvözítő lenne, az általuk betöltött közvetítő szerep mértékének társadalmi „optimalitására” nincsenek elfogadható kritériumok. A közvetítők jövedelme – legalábbis részben – információs járadék, és általánosságban nem eldönthető, hogy ez a járadék mennyiben származik piaci erővel való visszaélésből vagy egyéb tisztességtelen piaci magatartásból. Manapság a versenyszabályozás feladata ennek ellenőrzése és megakadályozása, és persze a tisztességtelen piaci magatartás nem kizárólag a kereskedők és a bankok sajátja. Ám valljuk be, a közvetítők információs fölénye nemcsak pszichológiailag irritáló, de éppen jellegénél fogva kevésbé ellenőrizhető, mint például az, hogy tíz pékség együttesen határozza-e meg a kenyérárakat. Ezért aztán a kereskedői-pénzügyi közvetítői jövedelmek túlzottnak tartása olyan szociálpszichológiai jelenség, ami talán örökké jelen lesz valamilyen formában, és amit bizonyos konkrét fejlemények felerősíthetnek. Azt valószínűleg nem kell különösebben idézetekkel alátámasztanom, hogy a bankszektortal kapcsolatos ellenérzések 2008 után nemcsak Magyarországon, hanem az egész világban felerősödtek, és ez nem pusztán irigység, butaság vagy előítélet következménye. *Ergo* az újraparosítás mint politika jelszó – annak pozitív és negatív megközelítésű gyakorlatával – jelentős mértékben tükrözi a társadalmi preferenciákat.

Állami vagy magánbankszektor

A „milyen mértékben kell a bankszektornak állami tulajdonban lennie?” is egy olyan kérdés, amelyre általánosan érvényes választ még nem találtak, és nem is találhatnak. Egy biztos, hogy a „többségi” állami bankrendszerhez való ragaszkodás inkább csak pszichológiai hatású, mint szigorúan véve racionális. A bankszektorban – hasonlóan más gazdasági ágazatokhoz – a döntéseket nem többségi szavazással hozzák. Nincs büvös 50 százalékos határ, nem igaz, hogy 49 százalékos állami részesedésnél a forint árfolyama az lesz, amit a „piac” akar, míg 51 százaléknál az, amit az állam.

Tagadhatatlan, hogy az állami „szerepvállalás” a bankszektorban valószínűleg nagyobb, mint olyan területeken, amelyek nem természetes monopóliumok. A nyilatkozatok alapján úgy tűnik: a legfőbb érv a jelentős állami tulajdon mellett az, hogy ez biztosítja a pénzügyi rendszer stabilitását. A XX. századi tapasztalatok ezt

nem látszanak igazolni, igaz az ellenkezőjét sem.¹² A bankrendszer államosításának ugyanakkor költségvetési szempontból van egy jelentős előnye: a bankrendszer nagyon alkalmas arra, hogy a költségvetés újraelosztó és ágazati politikai elképzeléseinek megvalósításában „segítsen” anélkül, hogy ez azonnal megjelenne a költségvetési hiány növekedésében. Aztán a segítség gyakran visszájára fordul, mivel úgy tűnik, hogy a múltban a nagyobb állami részesedés a bankszektorban nagyobb államadóssággal járt együtt.¹³ Csak remélhetjük, hogy az új gazdasági világrendben ez másként lesz.

¹² Lásd: *Andrews, A. M.* [2005]: State-Owned Banks, Stability, Privatization, and Growth: Practical Policy Decisions in a World Without Empirical Proof. IMF, WP/10.

¹³ Lásd: *Gonzalez-Garcia, J. – Grigoli, F.* [2013]: State-Owned Banks and Fiscal Discipline. IMF, WP/206.

A várakozások szerepe a pénzügyi kimentések eredményességében: válságkezelés Görögországban és Írországban

GYÖRFFY DÓRA

*A cikk azt a kérdést vizsgálja, hogyan befolyásolják a várakozások a megszorító spirálok kialakulását. A mentőcsomagok kialakítását politikai gazdaságtani perspektívából vizsgálva a dolgozat abból indul ki, hogy a mentőcsomagok feltételei, végrehajtása és piaci fogadtatása közösségi dilemmaként értelmezhető. Ilyen helyzetekben a többi szereplő lépéseivel kapcsolatos várakozások, amelyeket a bizalom és bizalmatlanság fogalmaival lehet megközelíteni, kritikus szerepet játszanak. A szereplők közötti bizalom megléte mérsékli a költségvetési kiigazítás nagyságát és hatásait, míg a bizalmatlanság mindkettőt növeli, és hozzájárul a megszorító spirál kialakulásához. A cikk emellett érvel, hogy ezekben az öngerjesztő folyamatokban a kormányzati hitelességnek kritikus szerepe van. A görög és az ír válság kezelésének tanulságai illusztrálják az elméleti modellt.**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F34, F50, H60.

Az európai pénzügyi válság kezelése során az egyik leginkább vitatott téma a gazdasági recesszió idején történt költségvetési kiigazítások szükségessége volt. Ebben a vitában komoly figyelmet kapott az ún. megszorító spirálok kialakulásának lehetősége. Ez röviden azt jelenti, hogy a költségvetési megszorítások önmagukban újabb megszorításokat tesznek szükségessé, mivel jelentős növekedési áldozattal járnak, így csökkentik a bevételeket és növelik a GDP-ben kifejezett államadósságot (Krugman, 2013).

* A tanulmány egy korábbi változatához fűzött hasznos észrevételekért hálás vagyok Csaba Lászlónak. Szintén köszönettel tartozom az MTA Bolyai ösztöndíjának támogatásáért.

Györfly Dóra, habilitált egyetemi docens, PPKE-BTK. E-mail cím: gyorffy.dora@btk.ppke.hu

Hasonló nagyságrendű megszorítások azonban nem mindenütt vezettek hasonló mértékű visszaeséshez. Éppen ezért megkerülhetetlen az a kérdés, hogy milyen mechanizmusok vezetnek a megszorító spirálok kialakulásához. Ebben a tanulmányban Görögország és Írország tapasztalatait hasonlítom össze, bemutatva a kiigazításról születő döntések eredetét és a következményeket. A két ország összehasonlítását az indokolja, hogy mindkettő a GDP 20 százalékát meghaladó költségvetési konszolidációt hajtott végre a válság kitörését követően, ám növekedési összeomlás csak Görögország esetében volt megfigyelhető. Az összehasonlítás további indoka, hogy a megszorításokról szóló vitákban rendszeresen felmerülő tényezőkben nincsen különbség a két ország között – mindkettő tagja az eurózónának, azaz nincs lehetőségük sem önálló monetáris politikára, sem pedig leértékelésre. Szintén fontos szempont, hogy a megszorításokat párhuzamosan vezették be, azaz a globális keresleti viszonyokat nem lehet döntő szempontnak tekinteni a különbségek kialakulásában.

Annak érdekében, hogy megmagyarázzam, miért alakult ki megszorító spirál Görögországban és miért nem Írországban, a kollektív dilemmák elméletét fogom felhasználni. Ezek olyan helyzetekre vonatkoznak, amelyekben az egyéni és a közösségi racionalitás konfliktusba kerül egymással. Ezeknek a helyzeteknek a feloldásához a szereplők közötti bizalom szükséges, melynek hiánya szuboptimális kimenetekhez vezet. Ebben a tanulmányban azt fogom bemutatni, hogy a szereplők közötti bizalmatlanság jelenti a megszorító spirál gyökerét Görögországban, míg Írországban a kormányzat, a mentőcsomagban részt vevő nemzetközi szervezetek és a társadalom szereplői közötti egyetértés a gazdaság helyzetéről olyan bizalmi légkört eredményezett, amely mérsékelte a megszorítások negatív hatásait.

A cikk szerkezete a következő. Először egy rövid áttekintést nyújtok a megszorítások kapcsán kialakult vitákról és az expanzív kiigazítás lehetőségeiről. Ezt követően elméleti síkon elemzem a bizalom jelentőségét a megszorítások során a kormányzat és a kimentő szervek, a társadalom, illetve a piaci szereplők közötti kapcsolatokban. A tanulmány második részében bemutatom, hogyan alkalmazható ez az elméleti keret Görögország és Írország eltérő pályájának értelmezéséhez.

Vita a költségvetési megszorításokról

A keynesi közgazdaságtan tétele, amely szerint a költségvetési megszorítások a kereslet csökkenése miatt visszaeséssel járnak, az 1990-es években kérdőjeleződött meg. Írország és Dánia, majd az OECD-országok tapasztalatai alapján komoly iro-

dalma alakult ki az ún. expanzív kiigazítás gondolatának, amely szerint a kiigazítások bizonyos esetekben a gazdasági növekedés fellendülésével járnak. Tanulmányok sora (*Alesina–Perott–Tavares*, 1998, *Alesina–Ardagna*, 2009, *Giavazzi–Pagano*, 1990) vizsgálta azt a kérdést, hogy milyen feltételek szükségesek az ún. nem keynesi hatások kialakulásához. Ennek az irodalomnak a fő következtetése az, hogy a kiadások visszafogásának kevésbé káros a hatása a növekedésre, mint az adók emelésének. Ennek az oka a jövőt érintő pozitív várakozások kialakulása és hatásuk a kamatokra, a beruházásokra és a munkavállalásra.

A válság előtt kevesen kérdőjelezték meg ezeket a következtetéseket. Az első komoly kritikát egy 2010-es IMF-tanulmány fogalmazta meg, mely felhívta a figyelmet arra, hogy az expanzív kiigazítások esetei globális fellendülés idején következtek be, amikor az optimista várakozások hatására a kamatok csökkenni tudtak, és a valuta leértékelése hozzájárult az export növekedéséhez (IMF, 2010c). Ezzel szemben, ha a kamatszint már a nullához közelít, illetve a globális kereslet alacsony, akkor a költségvetési konszolidációk várhatóan növekedési áldozattal járnak, a multiplikátor értéke 0,5. Ez azt jelenti, hogy 1 százalékpontnyi kiigazítás várhatóan 0,5 százalékkal csökkenti a GDP-t a következő két évben (IMF, 2010c, 94. o.). Hasonló következtetésekre jut esettanulmányok alapján *Perotti* [2011] is, aki azt mutatja be, hogy az expanzív kiigazítás modelljeiként számon tartott esetekben (Dánia, Írország, Svédország és Finnország) a fellendülés mögött általában a valuta leértékelése, az export fellendülése, a kamatok csökkenése és a bérek visszafogása állt, mely eszközök hatásossága a jelenlegi válság idején erősen megkérdőjelezhető. Ha minden ország egyszerre vezet be költségvetési megszorításokat, akkor a kereslet globális szinten csökken, azaz az exportra épülő kilábalás lehetőségei mindenki számára korlátozottak.

A 2008-ban kitört pénzügyi válságot követő konszolidációk empirikus tapasztalatai alátámasztják az expanzív költségvetési konszolidáció elméletének kritikussait, és a korábban gondoltnál nagyobb átváltást mutatnak a megszorítások és a növekedés között. *De Grauwe–Ji* [2013] erős negatív korrelációt talált a költségvetési konszolidáció nagysága és a növekedés között. Ennél is fontosabb az az észrevételük, hogy a kiigazítások nem jártak a piaci bizalom növekedésével, sőt, a kamatszint és a kiigazítás között erős pozitív együttmozgás van. Bár eredményeik az esetválasztás, az esetszám (a GIIPS-országok – Görögország, Írország, Olaszország, Portugália, Spanyolország – és Németország), illetve Görögország erőteljes hatása miatt megkérdőjelezhetőek, azt az IMF vezető közgazdásza is elismerte, hogy a költségvetési

multiplikátort a válság elején alábecsülték, és az jelentősen meghaladja a 0,5-ös értéket (*Blanchard–Leigh*, 2013).

Bár a költségvetési kiigazításokról szóló vita résztvevői látszólag egymásra reagálnak, jól érzékelhető, hogy a szereplők erősen elbeszélnek egymás mellett. Míg az expanzív kiigazítás irodalmának fő kérdése az, hogy milyen feltételek mellett lehet mérsékelni a megszorítások keynesi hatásait, a másik oldal a kiigazítás időzítéséről beszél – sokszor látványosan politikai érveléssel és az Egyesült Államok gazdaságpolitikai kontextusában. A kritikák emellett elsősorban a válság utáni időszak tapasztalatait használják érveik alátámasztására, melyeket azonban könnyen torzíthat ún. harmadik tényező – például a globális recesszió –, és az általánosítások mögött fontos különbségek tűnhetnek el. A különbségek pedig azért lehetnek fontosak, mert rámutathatnak arra, hogy milyen mechanizmusok vannak a megszorító spirál kialakulása mögött, illetve az miért alakul ki egyes országokban és másokban miért nem. Szintén megkerülhetetlen az a kérdés is, hogy ha ennyire negatív hatással jár a konszolidáció, akkor miért is vezetnek be az országok ilyen lépéseket. Ebben a tanulmányban ezekre a kérdésekre próbálok felelni politikai gazdaságtani megközelítést alkalmazva. Hipotézisem szerint a mentőcsomag kialakítása, végrehajtása és piaci fogadtatása nem csupán gazdasági, hanem politikai kérdés is, azaz a szereplők közötti viszonyrendszer nagyban meghatározza a kimenetet.

A következőkben először a megszorító spirálok kialakulásáról mutatok be egy elméleti keretet, majd ezt alkalmazom Görögország és Írország esetére – illusztrálva az elméleti megfontolások gyakorlati működését.

A bizalom szerepe a nemzetközi mentőcsomagokban

Ha a költségvetési kiigazítások egy nemzetközi mentőcsomag feltételeként valósulnak meg, több szinten is kollektív dilemmának tekinthetők. A kollektív dilemma fogalma arra a helyzetre utal, amelyben az egyénileg racionális viselkedés nem feltétlenül eredményez közösségi szinten racionális kimenetet. Ennek a problémának legismertebb illusztrációja a fogolydilemma, amelyben az együttműködés komoly kockázatot jelent, ám ennek hiánya minden szereplő számára költséges. A játékelméletben az információáramlás biztosítása lehet a kollektív dilemmák megoldása két fél között, az együttműködés harmadik fél által történő kikényszerítése, illetve a játszma ismétlődése, amelyek a szereplők számára tanulási folyamatot jelentenek az együttműködés hiányának költségeiről (*Axelrod*, 1984).

Racionális kereteken belül azonban a dilemma maradéktalanul nem küszöbölhető ki, és a potyautas-probléma előbb vagy utóbb feltétlenül előjön (*Rothstein, 2000*). A többi szereplőbe vetett bizalom nélkül könnyen kialakul egy társadalmi csapda, melyben minden szereplő rosszabbul jár, mintha együttműködnének. Mindez jól látható a mentőcsomagok tárgyalása, végrehajtása és fogadtatása során.

A mentőcsomagok feltételeinek tárgyalása

Amikor egy ország mentőcsomagért folyamodik, megjelenik az aszimmetrikus információ problémája, amely minden pénzügyi tranzakciót jellemez. A kölcsönt felvevő többet tud valós helyzetéről, mint a kölcsön kínálója, és lehetnek motivációi arra, hogy a szerződéstől eltérő módon használja fel a forrásokat vagy ne fizesse vissza adósságát. A piaci hitelszerződések esetén ezt a kockázatot fedezet vagy kamatprémium révén kezelik. Azonban amikor egy ország kerül bajba, akkor nem feltétlenül tud nemzetközileg értékes fedezetet felkínálni, illetve az is jellemző, hogy a fennálló kockázat kezeléséhez szükséges kamatprémiumot nem tudná kifizetni. Éppen ezért az IMF a hitelért feltételeket szab, melyek a fedezet helyett biztosítják a hitel visszafizetését (*Kahn–Sharma, 2006, 121. o.*).

Azonban a feltételesség önmagában nem feltétlenül oldja meg a problémát, hiszen – ellentétben egy magánintézménnyel – az IMF nem szállhat ki olyan könnyen egy hitelből, leírva a veszteséget (*Kahn–Sharma, 2006, 122. o.*). Emiatt megkerülhetetlen a program melletti belső elköteleződés, mivel ez feltételezi, hogy a kölcsönt nyújtónak és a felvevőnek ugyanaz az érdekeltsége. A feltételesség és a reformok melletti elköteleződés között azonban komoly feszültség áll fenn, melyre *Drazen [2002]* mutat rá: miért kellene feltételesség, ha a megadott feltételeket az adott ország vezetése saját céljainak érzi? Válaszában kifejti, hogy az érdekkonfliktus nem a kölcsön nyújtója és a felvevője között áll fenn, hanem sokkal inkább az országon belül: a feltételek révén a nemzetközi szervezetek a reformok iránt elkötelezett csoportot erősítik és a reformok ellenzőit gyengítik.

Az IMF mégis számos mechanizmust dolgozott ki, amelyek a belső elkötelezettséget erősítik. A legfontosabb ezek közül, hogy az országok maguk tervezik a programjaikat. Emellett a szerkezeti feltételeket minimálisra szabják, hogy a demokratikus döntéshozatalt minél kevésbé korlátozzák. Szintén lényeges, hogy a kölcsönt a feltételek teljesítésének függvényében nem egyben, hanem részletekben fizetik ki. Végül a programok során igyekeznek a kimenetekre, és nem ezek elérésének mód-

szerére koncentrálni, ami szintén a kormányok számára biztosít mozgásteret a konkrét lépések kialakításában (*Khan és Sharma, 2006, 125–128. o.*).

E módszerek azonban önmagukban még nem alkalmasak az erkölcsi kockázat kezelésére és nem tagadják a bizalom jelentőségét a hitelező és a hitel felvevője között. Az IMF-nek ugyanis el kell fogadnia a nemzeti kormány által tervezett programot, és éppen ezért megkerülhetetlen a bizalom, hogy a program működőképes és megfelelő eredményekhez vezet. A kölcsön részletekben történő kifizetése érdekeltséget teremt a program végrehajtására, de nem mentesíti a szervezetet az értékelés alól. Az IMF nem tud olyan könnyen kiszállni egy hitelből, mint egy magánbank, és egyértelműen a program sikerességében érdekelt. A végrehajtás során váratlan események történhetnek, melyek a szerződés eredeti feltételeit irreálissá tehetik. A megítélés és a politika ilyen helyzetekben megkerülhetetlen, és éppen ezért a bizalom is kritikus jelentőségű.

Az IMF és egy kormány közötti bizalom számos forrásra épülhet. Ilyen például egy korábbi sikeres együttműködés, illetve a hit abban, hogy az adott kormány képes és hajlandó egy sikeres programot végrehajtani. Szintén nagyon fontos az előző részben említett hasonló elméleti megközelítés: a gazdaság mechanizmusait a kormány és az IMF szakértői hasonlóan ítélik meg. Ilyenkor a hazai hivatalnokok nagyobb mozgásteret kaphatnak a mentőcsomag összeállításában és több a hibalehetőségük is, mint olyan esetekben, amelyekben nincs korábbi sikeres együttműködés, nincs meg a technikai kapacitás egy sikeres program tervezésére és nem osztják az IMF gazdaságfilozófiáját.

Társadalmi attitűdök – a mentőcsomag végrehajtása

A mentőcsomag melletti belső elköteleződés nem vákuumban történik – a belső körülmények kritikusak. A társadalomnak hinnie kell, hogy az áldozatok nem feleslegesek. Ez azonban jelentős társadalmi bizalmat feltételez, amely lehetővé teszi, hogy a kormányzat rövid távon fájdalmas intézkedéseket vezessen be. Ez akkor valószínű, ha a társadalom a kormányzatot elkötelezettnek látja a közjó iránt, illetve bízik abban, hogy megvan a képessége a szükséges átalakítások végrehajtásához (*Rosanvallon, 2008, 3–4. o.*).

A hosszú távú gondolkodás és az áldozatok felvállalása döntő jelentőségű abban a kérdésben, hogy milyen típusú csomagot terveznek és mekkora ellenállással kell a kormányzatnak megküzdenie a program végrehajtása során. Alacsony bizalmi

környezetben az ígéreték hiteltelensége miatt a reformok hosszú távú haszna nem hiteles, míg a rövid távon szükséges áldozatok hatása azonnal érződik. Mindez óriási ellenállást kelt a költségvetési stabilizációval és a szerkezeti reformokkal szemben, ami jelentősen megnöveli a lépések költségét (Győrffy, 2009, 2013).

A költségvetési kiigazítások szempontjából ez azt jelenti, hogy a kiigazítás összeállítása során a rövid távú politikai szempontok feltehetően dominálják a hosszú távú gazdasági szempontokat. Ennek jele az, ha a konszolidáció során a kiadások csökkentése helyett az adók emelését választja a kormány. Ha pedig mégis a kiadásokon spórol, akkor inkább választja a közberuházások visszafogását, mint például a pénzbeli szociális transzferek csökkentését, amely a társadalmat a legérzékenyebben érinti.

A kormányzatba vetett hitet jelentősen befolyásolják a múltbeli kiigazítások emlékei, a korábbi sikerek vagy kudarcok várhatóan befolyásolják a társadalom kiigazítással kapcsolatos attitűdjeit. Ha a társadalom úgy érzi, hogy a program nem a közjót, hanem egyes csoportok érdekét szolgálja csupán, akkor kevéssé hajlandó elviselni a kívánt áldozatokat. Ebben a tekintetben a program méltányossága kritikus jelentőségű, az, hogy történik-e erőfeszítés a terhek méltányos elosztására.

Piaci bizalom – a mentőcsomag fogadtatása

A mentőcsomagok fő célja, hogy az országok képesek legyenek visszatérni a piaci finanszírozáshoz. Ahhoz, hogy erre sor kerüljön, szintén szükség van bizalomra – azaz arra a hitre, hogy a felvett hiteleiket vissza tudják fizetni. A piaci bizalom azonban szintén tekinthető egyfajta kollektív dilemmának. Egy ország fundamentumai konzisztensek lehetnek többféle egyensúllyal. Ez azt jelenti, hogy ha a beruházók bizonyosak afelől, hogy az ország képes visszafizetni a hiteleit, akkor ez így is lesz. Amennyiben azonban nem hisznek benne, akkor az ország valóban nem lesz képes rá (Obstfeld, 1996).

Régóta ismert, hogy a piaci bizalom részben a Keynes által állati ösztönöknek nevezett jelenség függvénye, amely olyan ciklusokat eredményezhet, amelyekben a bizalom miatt az árak öngerjesztő módon emelkednek, a növekvő árak megerősítik a bizalmat, ami további áremelkedést eredményez. Ezt a jelenséget felismerték gyakorló befektetők (Soros, 1987), magatartási közgazdászok (Shiller, 2000) és a pénzügyi válságok empirikus elemzői (Kindleberger, 1989, Reinhart–Rogoff, 2009).

Mindegyik szerzőnél az áremelkedések racionalizálása fontos szerepet játszik a ciklus fenntartásában.

Bár a befektetői hangulat fontos szerepet játszik a bizalom kialakulásában, nem feledkezhetünk meg a racionális tényezőkről sem. Jelentős korlátokkal szembesülnek a piaci hozzáférés tekintetében azok az országok, amelyek már számos alkalommal jelentettek csődöt és komoly inflációs múltjuk van. *Reinhart–Rogoff–Savastano* [2003] ezt a jelenséget adósságintoleranciának nevezi, ami azt jelenti, hogy ezek az országok már viszonylag alacsony adósságszint mellett is sebezhetőnek bizonyulnak. A jelenlegi gazdaságpolitika szintén meghatározó a bizalom alakulásában. Az expanzív kiigazítások irodalmának egyik fő állítása, hogy a kiadások csökkentése részben annak révén vezet kedvező kimenethez, hogy a belső elkötelezettségről adott jelzés alapján a várakozásokat alakítja (*Alesina–Perotti–Tavares*, 1998).

Az IMF mentőcsomagok egyik hatásmechanizmusa szintén a bizalomra épül, azaz arra alapoz, hogy az IMF jóváhagyása egy adott program kapcsán meggyőzi a piac szereplőit a program komolyságáról, és ez a hit csökkenti a kiigazítás költségeit. Empirikus adatok azonban ezt a mechanizmust csak korlátozottan támasztják alá. *Cottarelli–Giannini* [2006] ezt azzal indokolja, hogy a lehetséges csatornák, melyeken keresztül ilyen hatás kialakulhat (technikai segítség, információ biztosítása, elköteleződési technológia, felügyelet és likviditás) jelentős bizonytalanságot hordoznak magukban. Ezek részben éppen a korábban már említett problémákból fakadnak: az aszimmetrikus információból, a szerződés megszegésének lehetőségéből és a nem teljesítés szubjektív megítéléséből.

E problémák egyben azt is eredményezik, hogy a piacok figyelemmel kísérik nem csupán a makroadatokat, hanem az országon belüli fejleményeket is, amelyek formálják a politikusok érdekeltségeit. A társadalmi támogatás hiánya vagy erős ellenállás esetén jogos kételyek merülhetnek fel a csomag fenntarthatóságával kapcsolatosan.

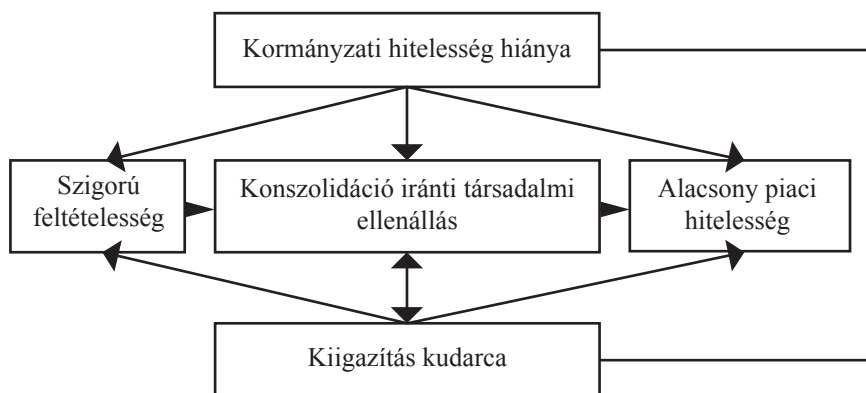
A bizalmatlanság és a megszorító spirálok összefüggései

Levonható az a következtetés, hogy a megszorító spirálok gyökere valójában a kormányzatok hitelességének a hiánya. Amikor egy nem hiteles kormányzat mentőcsomagról tárgyal, várhatóan keményebb feltételeket kap, mint egy hiteles kormány. A kemény feltételek növelik a társadalom ellenállását, amely egyben a piaci bizalmat is csökkenti. Mindezen tényezők hozzájárulnak a program kudarcához: a keményebb feltételeket nehezebb teljesíteni, a nagyobb társadalmi ellenállás növeli az érdekelt-

séget a nem teljesítésre, míg a piaci bizalom hiánya növeli a kiigazítás nagyságának szükségességét. A program kudarca erodálja a kormányzat hitelességét, tovább erősítve a leírt folyamatokat. Ezt az öngerjesztő ciklust mutatja be az 1. ábra.

1. ábra

A kormányzati hitelesség hiánya és a megszorító spirál



A válsághoz vezető út Görögországban és Írországbán

Mielőtt az elméletet a görög és az ír válságkezelésre alkalmaznánk, megkerülhetetlen egy rövid áttekintés a két ország gazdasági rendszeréről és a válság gyökereiről. A későbbiekben ez a leírás szolgál majd alapul a kollektív emlékezet és a kormányzati hitelesség kapcsán történő hivatkozásokra.

Kollektív emlékezet Írországbán és Görögországban

Az 1990-es évek második felében Írországbán 10 százalékból feletti átlagos növekedést ért el. A fellendülés az ír kollektív emlékezetben szorosan kötődik az exportorientált gazdaságpolitikához, melyben a külföldi működő tőke (FDI) vonzása az olcsó, képzett, angol nyelven beszélő munkaerőre támaszkodva az 1950-es évektől kezdve központi jelentőségű volt. Ezt a modellt erősítették meg 1987-ben egy széles

körü társadalmi paktummal, mely egy olyan neokorporatista rendszert hozott létre, amelyben a társadalmi partnerek képesek voltak megegyezni mind a bérekben, mind pedig a munkaerő-piaci szabályozásokban. Ennek köszönhetően egy stabil és békés, üzletbarát környezet alakult ki, ami még vonzóbbá tette az országot a külföldi befektetések számára.

A paktum szintén véget vetett a korábbi időszakot jellemző költségvetési egyensúlytalanságoknak, és az ország egy kiadásvezérelt kiigazítást hajtott végre, ennek során az államadósság a GDP 111,5 százalékáról 31,5 százalékára csökkent 2000-re. A kiadások és adók csökkentését követően ugyanebben az időszakban az újraelosztás 50,8 százalékról 31,2 százalékra esett (European Commission, 2014, 184. o.). Ekkor alakult ki Írország liberális szociális modellje is, mely az alacsony adókat a rászorultsági szociálpolitikával ötvözte.

A költségvetési konszolidációval párhuzamosan komoly intézményi reformokra is sor került. Ezek célja a gazdasági szabadság növelése volt, azaz annak megkönnyítése, hogy a szereplők minél kevesebb akadály révén legyenek képesek kölcsönösen előnyös tranzakciókat bonyolítani. Ilyen intézkedésnek tekinthető a kereskedelmi és tőkekorlátok eltörlése, a tulajdonjogok védelme, a jobbiztonság és a jogállamiság megerősítése. *Powell* [2003] a megnövekedett gazdasági szabadságot az ír gazdasági sikerek legfontosabb tényezőjének tartja.

A költségvetési konszolidációt és liberalizációt követő ír gazdasági sikerek erős alapot adnak a neoliberais gazdaságpolitika számára. Ugyanebben az időszakban Görögországban egy egészen más rendszer alakult ki.

Görögország egy hét évig tartó jobboldali katonai diktatúrát hagyott maga mögött 1974-ben. Míg az 1970-es években a köztársaság intézményeinek kiépítése és az Európai Közösséghez való csatlakozás dominálta a politikát, ennek elérése után az 1980-as évektől kezdve az állam által vezérelt fejlődés lett a célkitűzés (*Pappas*, 2010, 1247. o.). Az állami szférát radikálisan kiterjesztették államosítások és új állami ügynökségek alapítása révén, amelyek révén biztonságos és magasan fizető állásokat hoztak létre a kormánypárt lojális támogatói számára (*Chysoloras*, 2013, 12. o.). Míg 1981-ben a közszféra 350 000 főt foglalkoztatott, 1992-ben már 616 000 főt (*Iokamidis*, 2001, 77. o.). Mivel az állam terjeszkedése az adóbevételek növelése nélkül ment végbe, a teljes időszakra jellemző volt a magas költségvetési hiány és a drámai mértékben növekvő adósság. 1981 és 1991 között a GDP 26,7 százalékáról 79,1 százalékára nőtt az államadósság (European Commission, 2014, 184. o.).

Az 1990-es években egy rövid időre az adósság növekedése megállt, és az euróvezeti csatlakozáshoz kötődően megkísérelték a reformokat, 28 állami válla-

latot privatizáltak és igyekeztek csökkenteni a költségvetési hiányt (*Karagiannis–Kondeas*, 2012, 56. o.). Az évtized végére a korábban jellemző 10 százalék feletti deficitet sikerült 3 százalék közelébe leszorítani (European Commission, 2014, 180. o.). Bár – mint utólag kiderült – a 3 százalékos küszöböt soha nem sikerült elérnie az országnak, illetve az adósság is jóval a 60 százalékos követelmény felett volt, az országot 2001-ben mégis felvették az eurózónába.

Az euró bevezetése utáni időszak meghatározó jellemzője volt a magas költségvetési hiány állandósulása. Ez hosszú ideig nem okozta az adósság növekedését, mivel a kamatok jelentős csökkenésével¹ a korábbi magas kamatozású adósságokat lecserélték, ami jelentős megtakarítást hozott a költségvetésnek.² Ez azonban egyben azt is jelentette, hogy reformok nélkül is jelentős költségvetési megtakarítás történt, ami a kormánynak lehetővé tette a bérek és a jóléti transzferek növelését.³

A reformok elkerülése ráadásul nem egyszerűen azt jelentette, hogy nem sikerült csökkenteni a magas adósságot. Ennél sokkal fontosabbnak tekinthető, hogy a rendkívül alacsony színvonalú és drága közszolgáltatások reformja maradt el. Az 1990-es évek privatizációjának ellenére az állam szerepe a foglalkoztatásban tovább nőtt, és 2009-re elérte az 1 200 000 főt a nagyjából 5 milliós munkavállalói állományból (*Visvizi*, 2012, 18. o.).

Az állam növekedésével együtt járt az állami szabályozások sokasága – a termék- és munkaerő-szabályozás Görögországban a legkiterjedtebb az EU-n belül (*Iokamidis*, 2001, 77. o.). A szabályozások sokasága tág teret nyújt a korrupciónak, mely az árnyékgazdaság kiterjedéséhez vezet. Görögországban becslések szerint ez a hivatalos gazdaság 30 százaléka körüli értékre tehető (OECD, 2010, 10. o.). Ez a környezet nem igazán vonzó a magánszektor befektetései számára. A válságot megelőző 4 százalék körüli növekedés hajtóereje kezdetben a 2004-es olimpiát megelőző hatalmas befektetések voltak, majd a rendkívül alacsony kamatszint, amely a fogyasztást serkentette (*Chrysoloras*, 2013, 17. o.). Mindez azt jelenti, hogy egy olyan gazdasági szerkezet alakult ki, amelyben a vállalkozás és a beruházások helyett a magas bérekre épülő fogyasztás fűti a növekedést. Ennek a görög GDP-ben 70 szá-

¹ A hosszú távú kamatok az 1992-es 24,1 százalékról 3,6 százalékra estek 2005-re (European Commission, 2014, 126. o.).

² Az adósság után fizetendő kamatok 1994-ben voltak a legmagasabb szinten, a GDP 12,5 százalékán, majd 2006-ra süllyedtek a legalacsonyabb – 4,4 százalékos – mértékűre, közel stabil adósság-szint mellett (European Commission, 2014, 160. o.).

³ Ez a folyamat főleg 2005 után gyorsult fel. A pénzbeli jóléti transzferek 2009-re a GDP 14,1 százalékáról 18,1 százalékra növekedtek, míg a kormányzati bérkiadások 11,6-ról 13,4 százalékra (European Commission, 2014, 152, 156. o.).

zalék körüli a részesedése, amely jóval magasabb az euróövezet 57 százalék körüli részarányánál (European Commission, 2014, 54. o.).

Bár 2010-ben mind az ír, mind a görög rendszer válságba került, a görög kollektív emlékezet egészen más háttérrel biztosított a válság kezelésének, mint az exportorientált ír rendszer.

A válság kitörése

Görögországot a Lehman Brothers 2008. őszi összeomlását követő pénzügyi válság első szakasza kevésbé érintette, hiszen – ahogy *Visvizi* [2012] is hangsúlyozza – a görög bankok kitettsége az amerikai másodlagos jelzáloghiteleknek minimális volt. Emellett *Chrysoloras* [2013] arra mutat rá, hogy a teljes görög adósság (állami és magán-) is alacsonyabb (a GDP 230 százaléka) volt, mint a brit (466 százalék), a francia (323 százalék) vagy a német (285 százalék). Mindennek következtében a válság első szakaszában Görögország közvetlenül nem volt érintett, bár a globális visszaesés miatt jelentős csökkenést szenvedett el két legfontosabb szektora, a hajózás és a turizmus.

A válság kitörését a görög kamatszint emelkedése jelezte, mely 2009 végén vált riasztó mértékűvé. Ennek legfontosabb oka a költségvetési hiánycél emelése volt 2009 októberében. A globális válság ellenére a kormányzó PASOK populista kampányt folytatott, majd győzelme után az előző kormány 6 százalékos előrejelzését 12,7 százalékra módosította annak érdekében, hogy kampányígéreteit megvalósíthassa. Ezt a lépést követte decemberben annak elismerése, hogy az államadósság elérte a 300 milliárd eurót, azaz a GDP 113 százalékát. A két bejelentésre gyorsan reagáltak a hitelminősítő intézetek is, és az országot a bővli kategóriába sorolták.⁴ Mivel Görögország nem jutott finanszírozáshoz a piacokról, 2010 májusában egy nemzetközi mentőcsomagot volt kénytelen elfogadni.

Írország útja a válságba némileg eltérő, és részben a korábbi modell sikereiből adódott. Az euró bevezetését követően az országban közel 10 évig a reálkamatok jellemzően negatívak voltak, ami azt jelenti, hogy az EKB által meghatározott kamatszint túl alacsony volt Írország gyorsan növekvő gazdasága számára, ahol az inflációs ráta magasabb volt, mint az euróövezetben. A negatív reálkamatok erőteljesen ösztönözte mind a fogyasztást, mind pedig a hitelfelvételt. Utóbbit különösen megkönnyítette az euró bevezetését követően a külföldi megtakarítások nagymértékű

⁴ A válság kitörésének fő eseményeinek időrendjéről az összefoglalót lásd: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1795026/euro-zone-debt-crisis/301861/Timeline-of-key-events-in-the-European-sovereign-debt-crisis>.

beáramlása. A hitelezés felfutása az ingatlanárak növekedésével járt együtt, mely elindította egy buborék felfúvódását, az árak további emelkedésére vonatkozó várakozások az ingatlanszektort első számú befektetési célponttá tették és öngerjesztő módon tovább növelték az árakat (*Honohan, 2009, Honohan, 2010, 216. o.*). Ezek a folyamatok az ír gazdaság túlfűtöttségéhez vezettek, aminek jól ismert tünetei a növekvő fogyasztás, a bérek termelékenységnél gyorsabb növekedése, az infláció emelkedése, a versenyképesség csökkenése és a folyó fizetési mérleg romlása. Mivel a buborék növekedésébe nem avatkoztak bele,⁵ 2001-től kezdve az ír növekedési modell megváltozott, és az építőipar vette át az exporttól a vezető szerepet.

Honohan [2010, 32. o.] szerint a buborék mindenképpen kipukkadt volna nemzetközi válság hiányában is, hiszen az ingatlanárak a Lehman Brothers bedőlése előtti 18 hónapban már csökkentek. A bankok ekkorra már a fizetéseképtelenség felé haladtak. A nemzetközi válság fő következménye inkább abban állt, hogy a helyzet sokkhatások nélküli rendezése lehetetlenné vált.

Amint a nemzetközi pénzpiacok befagytak, és a bankok nem tudták megújítani rövid távú hiteleiket, azonnali kormányzati beavatkozásra lett szükség a pénzügyi rendszer megmentése érdekében. Az eszközök közé tartozott a bankbetétek korlátlan garanciája, melynek beváltása hamarosan számos bank feltökésítéséhez, majd államosításához vezetett. A becslések szerint ezek a lépések 64 milliárd euróba kerültek, ami a GDP 40 százaléka volt (*Hardiman–Regan, 2013, 10. o.*). Ugyanekkor azonban a nemzetközi válság a kereskedelemre is hatással volt, egyszerre omlott össze a hazai és a nemzetközi piac. Ez 2008-ban 3,5, 2009-ben 7,6 százalékos GDP-visszaesést eredményezett, miközben a munkanélküliség 12 százalék fölé emelkedett. A költségvetés bevételi oldalának visszaesése,⁶ illetve a kiadások robbanása a bankkonszolidáció költségeivel 2010-ben rekord méretű, 30,8 százalékos költségvetési hiányhoz vezetett. Mindez hozzájárult ahhoz, hogy a 2007-ben még 25 százalékos államadósság 2011-re 100 százalék fölé emelkedett (*European Commission, 2014. 180, 184. o.*). Ezek a fejlemények komoly kételyekhez vezettek abban a tekintetben, hogy Írország képes-e minden pénzügyi kötelezettségének eleget tenni. A nemzetközi pénzpiacokon így kialakult egy negatív spirál a magas kamatszinttel és az adósságfinanszírozó képességgel kapcsolatos kételyek között. Az ország 2010 novemberében nemzetközi mentőcsomagért volt kénytelen folyamodni.

⁵ A beavatkozás hiányát *Honohan [2010]* az ír pénzügyi felügyelet szabályozási filozófiájával, illetve a jegybank és a pénzügyi felügyelet elválasztásával magyarázza.

⁶ *Regling–Watson [2010, 27. o.]* szerint a bevételek összeomlása visszavezethető azokra a változásokra, melyek az 1990-es évektől a kormányzati bevételek összetételében végbementek: a ciklusra érzékeny bevételek – mint például a kamatadó és az ingatlanadó – aránya 8 százalékról 30-ra nőtt.

A mentőcsomagok tárgyalása

Eltérő gazdasági rendszerük ellenére 2010-ben mind Görögország, mind pedig Írország nemzetközi kimentésre szorult. A csomag feltételeiről a trojkával (Európai Bizottság, Európai Központi Bank, IMF) kellett megegyezniük, amely komoly megszorításokat igényelt. A tárgyalások mögötti folyamatok megértése a cikk második részében bemutatott elmélet alapján közelebb vihet minket annak megértéséhez, hogy miért jött létre egy megszorító spirál Görögországban, és hogyan kerültek el ugyanezt az írek.

Görögország

Görögország iránt a tárgyalások kezdetétől rendkívül alacsony volt a bizalom. Az ország rendszeresen meghamisította a statisztikáit, és a válság kitörése a felelőtlen gazdaságpolitika jogos büntetésének érződött.

1. táblázat

A mentőcsomagok költségvetési egyenlegre vonatkozó feltételei és teljesülésük Görögországban és Írországban

(a GDP százalékában)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Görögország 2010-es mentőcsomag	-13,6	-8	-7,6	-6,5	-4,9	-2,6	
Görögország 2012-es mentőcsomag	-15,8	-10,6	-9,3	-7,3	-4,6	-2,1	
Görögország tény	-15,7	-10,9	-9,6	-8,9	-12,7	-1,6*	
Írország 2010-es mentőcsomag	-14,4	-32	-10,6	-8,6	-7,5	-5,1	-2,9
Írország tény	-13,7	-30,6	-13,1	-8,2	-7,2	-4,8*	

* Előrejelzés.

Forrás: European Commission [2010, 13. o.], European Commission [2011, 29. o.], European Commission [2012b, 16. o.], European Commission [2014, 180. o.].

Több hónapos tétlenség és növekvő pénzügyi bizonytalanság közepette 2010 májusában a Trojka megegyezett egy három évre szóló 110 milliárd eurós mentő-

csomagban. (Lásd az *1. táblázatot!*) A csomag feltételei költségvetési konszolidáció, illetve kiterjedt szerkezeti reformok voltak.⁷ Bár a költségvetési konszolidáció mértéke nem volt precedens nélküli, *Ardagna–Caselli* [2012, 7–8. o.] szerint a recesszió mértéke Görögországban és globális szinten, illetve a valutaleértékelés eszközének hiánya rendkívül kedvezőtlen feltételeket jelentett a kiigazítás számára. Bár Görögország jelentős kiigazítást, bér- és nyugdíjcsökkentést, illetve adóemelést hajtott végre,⁸ 2011-re nyilvánvalóvá vált, hogy a program nem sikeres és az ország nem tud visszatérni a piaci finanszírozáshoz. A 2009-es deficit módosítása 14-ről 16 százalékra azt jelentette, hogy jóval nagyobb kiigazításra lett szükség, mint amiről a mentőcsomag feltételeiben szó volt. Továbbá az ír, majd a portugál mentőcsomag tartósították a bizonytalanságot, ami lehetetlenné tette a piaci finanszírozáshoz való visszatérést (*Ardagna–Caselli*, 2012, 21. o.). *Visvizi* [2012, 29–30. o.] ehhez hozzáteszi, hogy a korábban vártnál nagyobb visszaesés is hozzájárult ahhoz, hogy az ország elvétette a deficitcél. Ebben komoly szerepe volt a kiigazítás hibás összetételének. Görögországnak komoly szerkezeti problémái vannak a túlzott állami beavatkozás miatt, a válságkezelő lépések elsősorban a bevételek növelésére és az adóelkerülés elleni harcra koncentráltak, amely tovább rombolta az üzleti környezetet. Eközben a privatizáció – mint egy kézenfekvő bevétel-, illetve hatékonyságnövelő eszköz – teljesen háttérbe szorult (*Visvizi*, 2012, 33. o.).

A kimentést és a megszorításokat követően a görög gazdaság egyre zsugorodott, ami a konszolidációt még fájdalmasabbá tette. (Lásd az *5. ábrát.*) A piaci bizalmatlanság fennmaradása azt jelentette, hogy a piacok nem hitték el, hogy az ország fizetni tudja az adósságait, és így valóban nem is tudta fizetni.

Már 2011 elején nyilvánvalóvá vált az, hogy Görögország egy újabb mentőcsomagra szorul, de az új megállapodást csupán 2012 februárjában írták alá. A késlekedéshez nagyban hozzájárult a partnerek közötti bizalmatlanság. Görögország ideális bűnbak volt. A válság előtt a populista gazdaságpolitika és a statisztikai hamisítások gyakorlata volt jellemző, majd a válságkezelés során sokáig a belpolitikai szempontok domináltak. Az ország jelentősen meghaladta az első két évben a mentőcsomag feltételül szabott költségvetési hiánycél is. (Lásd az *1. táblázatot.*) Németországgal való kapcsolatában eluralkodott a kölcsönös neheztelés érzése. Míg a görögök a németeket okolták a súlyos megszorításokért, a németek azt nehezményezték, hogy a

⁷ A részletes feltételek megtalálhatóak az Európai Bizottság jelentésében (European Commission, 2010).

⁸ Az intézkedések között említhető az áfa és jövedéki adók emelése, az állami beruházások csökkentése, a 13. és 14. havi bérekre felső plafon bevezetése, illetve a nyugdíjkorhatár emelése (*Monastiriotis*, 2013, 5–6. o.).

görögök folyamatosan tiltakoznak és a feltételek újratárgyalását követelik, míg nekik kell fizetniük a válságkezelés költségeit.⁹

A 130 milliárd euró nagyságú második mentőcsomagot végül 2012 februárjában írták alá. Ugyanekkor sor került a magánszektor bevonására is, ami alapvetően a görög államadósság 53,5 százalékos leírását jelentette.¹⁰ A csomag feltételei még az elsőnél is szigorúbbak voltak, és 2014-re 4,5 százalékos elsődleges többletet írtak elő a költségvetésben, illetve az államadósság 120 százalék alá csökkentését 2020-ra (European Commission, 2012b, 16. o.). Ahogy *Ardagna–Caselli* [2012] hangsúlyozza, a kívánt konszolidáció nagysága példátlan volt az elmúlt 40 évben az OECD-ben végrehajtott konszolidációkhoz képest. A szerkezeti reformok feltételei is jelentősen szigorodtak, és azok rendkívül részletezett intézkedéseket írtak elő a közszektor működése, a munka-, a termék- és a pénzügyi piacok szabályozása, illetve az igazságszolgáltatás reformja terén.

A mentőcsomagot a választási kampány idején írták alá, amelynek során a legfőbb ellenzéki párt, a Szirizia a megállapodás módosítását követelte. A kormányalakítás nehézségét jelezte, hogy a májusi választás után senki nem tudott többségi kormányt kialakítani, ezért júniusban a választás megismétlésére lett szükség. Ezt követően az európárti pártoknak nagy nehezen sikerült kormányt alakítaniuk, ám a választóknak küldött első üzenet a foglalkoztatási feltételek újratárgyalásának igénye volt.¹¹

Ebben a helyzetben a Trojka rendkívül kemény tárgyalási pozíciót vett fel, és komoly lépéseket követelt annak érdekében, hogy a programot továbbra is finanszírozzák. A kormányzati bérek, nyugdíjak és szociális transzferek csökkentése immár elkerülhetetlenné vált. 2012 novemberére Görögország már túl is teljesítette a feltételeket (European Commission, 2012c, 23. o.). Cserébe a Trojka két évvel, 2016-ra meghosszabbította a deficit 3 százalék alá csökkentésének határidejét. Emellett jelentősen könnyítette a hitel feltételeit, ami közel 40 milliárd eurónyi megtakarítást jelentett Görögországnak.¹² A könnyítésnek feltétele volt egy középtávú költségvetési program elfogadása. Ez egy újabb 13,4 milliárd eurós megszorításnak felelt meg,

⁹ A mentőcsomagok tárgyalásának fogadtatásáról a két országban lásd a *Guardian* 2011. június 11-i cikkét: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/21/german-media-bild-greece-bailout-resentment>.

¹⁰ A program részleteiről lásd IMF [2012b, 45. o.].

¹¹ Lásd a BBC tudósítását: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-18564266>.

¹² A csomag részleteiről lásd a Eurogroup nyilatkozatát: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/133857.pdf

aminek nagy része (11,25 milliárd euró) a kiadási oldalt terhelte (European Commission, 2012c, 30. o.).

Az egymást követő görög mentőcsomagok tárgyalásának bemutatása révén jól látszik a bizalom hiányának jelentősége. A kezdeti időszakban a görög válságot a korábbi időszak túlköltekezéséért és a statisztikai manipulációért elszenvedett méltó büntetésként értelmezték. A korábbi bűnökért való megfizettetés gondolata a mentőcsomagok tárgyalásának egyik kiindulópontja volt. Az első mentőcsomag sikertelensége, a célok folyamatos elvétése és a feltételek megkerülésére történő próbálkozások tovább növelték az országgal szembeni bizalmatlanságot, és ebben a helyzetben a külső körülmények jelentette nehézségek csekély figyelmet kaptak. Az eluralkodó bizalmatlanság a következő mentőcsomag feltételeinek még nagyobb szigorúságában tükröződött. Ezen folyamatok következményeként Görögország az elmúlt évtizedek legnagyobb mértékű konszolidációját hajtotta végre anélkül, hogy ez hozzájárult volna hitelességének javulásához.

Írország

A bankrendszer gyengesége, a betétek feltétel nélküli garanciája és a globális recesszió együttesen vezetett az Írországra vetett bizalom megingásához, annak ellenére, hogy az első pillanattól kezdve határozott intézkedésekkel próbálták kezelni a válságot. A görög kimentést követően az ír kamatfelár a némethez képest 682 bázispontra emelkedett. Írországot európai partnerei az esetleges fertőzéstől való félelmük miatt rábeszélték egy 84 milliárd eurós mentőcsomag elfogadására.

A támogatás feltételei jelentősen eltértek a Görögországban látottaktól. Ellentétben Görögországgal, Írországnak a válság előtt jelentős költségvetési többlete volt és megbízható statisztikákkal rendelkezett. Szintén lényeges, hogy a válság kitörésének első percétől az ír kormány határozott intézkedéseket hozott a megoldás érdekében. A bankválság kezelése kapcsán azonnali tőkeemelést hajtott végre a válságba került bankokban, és megalapította a bedőlt követeléseket kezelő intézményt (NAMA) azzal a céllal, hogy a rendszerben helyreállítsa a bizalmat. A NAMA 2011 januárjára 46,3 milliárd eurót – a GDP 29 százalékát – költötte a bankok megmentésére (European Commission, 2011, 13. o.). A költségvetés területén a kormányzat szigorú kiadás oldali megszorításokat vezetett be, többek között csökkentették a közalkalmazottak béreit, illetve a szociális juttatásokat. Ezeknek az intézkedéseknek köszönhetően a mentőcsomagban nem is szerepeltek olyan lépések, amelyeket

ne terveztek volna korábban is és ne lett volna folyamatban végrehajtásuk (*Dellepiane–Hardiman*, 2012, 11. o.).

Bár voltak spekulációk arról, hogy Írországnak emelnie kellene a vállalati adórátát, mely a magasabb rátával rendelkező országokban régóta neheztelés tárgya volt, az ország sikeresen ellenállt ezeknek a követeléseknek. Szintén sikerült egy Görögországnál láthatóan enyhébb konszolidációs menetrendben megegyezni, melynek során csak 2015-re csökkentik a hiányt 3 százalék alá. Bár ennek egy lehetséges oka a 2010-es 32 százalékos hiány, ez a szám elsősorban a bankkonszolidáció elszámolását tükrözi, mely nem ismétlődő kiadás. Az ezen egyszeri hatás nélküli szám 13 százalék körül volt abban az évben (*Dellepiane–Hardiman*, 2012, 13. o.). Cserébe a kormányzat elkötelezte magát egy kiadás oldali konszolidáció mellett. 2011 és 2014 között 15 milliárdos megszorítást hajtottak végre, amelyből 10 milliárd kiadáscsökkentés, 5 milliárd adóemelés volt (European Commission, 2011, 26–27. o.).

A program kezdetétől Írország folyamatos elismerésben részesült a válságkezelésben nyújtott teljesítményéért, és az óvatosan kijelölt célokat rendszeresen túlteljesítette. (Lásd az *1. táblázatot*.) Ez még abban az esetben is így volt, amikor a cél papíron nem teljesült. 2011-ben a hiány 13,4 százalékot ért el a célként kijelölt 10,6 százalék helyett. Az eredmény megítélésében azonban a Trojka figyelembe vette a banki tőkeinjekciókat, amelyeket nem számolva a hiány csak 9,9 százalékos volt (European Commission, 2012a, 5. o.). Görögország esetében sokáig nem volt hasonló elnézés.

Összességében az ír mentőcsomag tárgyalása a görög folyamatoktól egészen eltérő dinamikát mutatott. Írország a válságot megelőzően meggyőző teljesítményt nyújtott, és vezetői elkötelezettebbek voltak a neoliberális gazdaságpolitika mellett, mint legtöbb tárgyalópartnere – az IMF-et is beleértve. Erre a hírnévre építve maguk alakították ki a mentőcsomag feltételeit, amelyeket utána még túl is teljesítettek. Mindebből kialakult egy olyan helyzet, amelyben 2011-ben a 9,9 százalékos hiány (13,4 százalék a bankkonszolidáció költségeivel) széles körű elismerést váltott ki mint a program túlteljesítése, míg Görögország ugyanebben az évben elért 9,5 százalékos teljesítménye a feltételek jelentős elvétéseként volt értelmezve.

A közvélemény és a megszorítások

A két ország megítélésének jelentős különbsége némileg meglepő. Mint a *2. ábra* mutatja, a görög és az ír közvélemény nagyjából hasonlóan ítéli meg a gazdaság

helyzetét, a válság kitörése óta stabilan 90 százalék fölött gondolják, hogy a gazdaság rossz állapotban van. Ezek a számok a legkevésbé sem mutatnak bármifajta írcsodát vagy újjászületést.

2. ábra

A hazai gazdasági helyzet megítélése 2010–2013

(A hazai gazdasági helyzetet rossznak tartók aránya százalékban)



Forrás: Eurobarometer felmérések (Nos. 74, 75, 77,79)

Elérhető: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm

Szintén csekély különbség látszik abban a tekintetben, hogy azok a pártok, melyeket a szavazók a válságért felelősnek tekintettek, komoly vereséget szenvedtek a választásokon. Ez először Írországban következett be, ahol az első válság utáni választást 2011 februárjában tartották. Ezen a kormányzó Fianna Fail történelmi vereséget szenvedett, a korábbi 41,6 százalék helyett 17,4 százalékot ért el, azaz 77 parlamenti helyéből 57-et elveszített.¹³ A választásokat a Fine Gael nyerte, amely történetének legjobb teljesítményét érte el és 76 parlamenti helyet szerzett.

Görögországban szintén történelmi léptékű változások mentek végbe a pártrendszerben. Bár a 2009-es választás – amelyet a PASOK nyert – még nem tükrözte a

¹³ A választási eredmények elérhetők: <http://www.electionresources.org/>

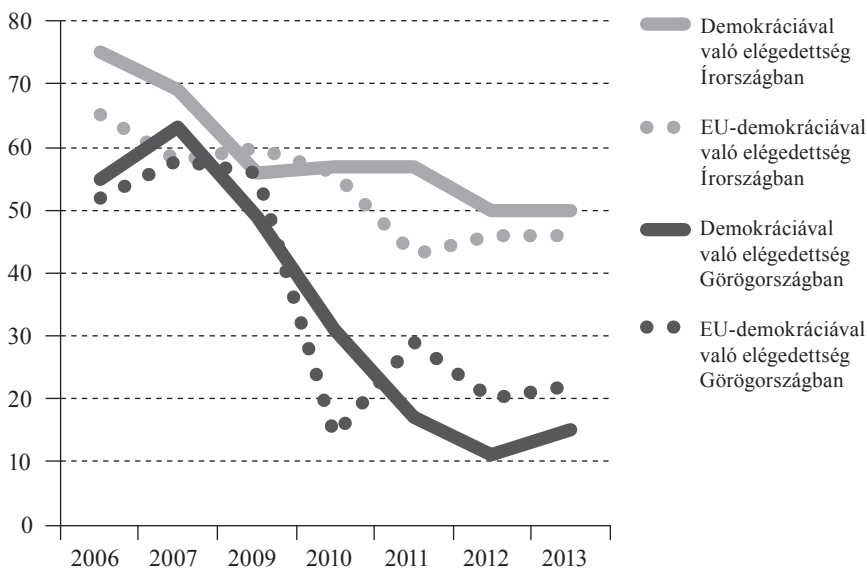
válságot, a 2012-es választás már egyértelműen igen. Azonban ellentétben Írországgal, ahol a korábbi domináns párt veszítette el a hitelességét, Görögországban az összes hagyományos párt veszített erejéből, és a szélsőségek megerősödésének lehettünk tanúi. A PASOK, melyet a választók a válság fő előidézőjének tartottak, csupán a szavazatok 13,2 százalékát szerezte meg a 2009-es 44 százalékos eredményhez képest. Ezzel a parlamentben 160 helyükből 116-ot elvesztettek. A választásokat kis különbséggel a New Democracy nyerte meg 18,85 százalékkal, ám ez az eredmény is bőven alatta maradt a 2009-es 33 százaléknak. A radikális baloldali Szirizia és a szélsőjobboldali Arany Hajnal – amelyek ellenezték a mentőcsomag végrehajtását – a szavazatok 16,8, illetve 7 százalékát kapták. Bár a júniusi választások után a kimentést támogató pártoknak sikerült kormányt alakítaniuk, a választások tisztán mutatták a rendszerszintű bizalom összeomlását.

A 3. ábra a görög és az ír rendszerszintű támogatás különbségeit mutatja. Bár a gazdasági helyzettel való elégedetlenség mindkét országban erőteljes, jól látható, hogy ez nem vezetett Írországból – szemben Görögországgal – a rendszerszintű bizalom összeomlásához. Ez azért is figyelemre méltó, mert a válságot megelőzően a két országban hasonló mértékű volt a demokráciával való elégedettség, mely a rendszerszintű bizalom egyik leggyakrabban használt indikátora.

A rendszerszintű bizalom fennmaradása Írországból feltehetően erősen kapcsolódik a társadalom azon nézetéhez, hogy a megszorítási politikára szükség van a válság idején is. A hogyan kellene javítani a költségvetési egyensúlyt kérdésre 2011-ben a válaszadók 65 százaléka jelölte meg a kiadások csökkentését, 18 százalék gondolta, hogy bevételnövelésre is szükség van, és csupán 7 százalék hitte, hogy a probléma kizárólag adóemeléssel is megoldható (MillwardBrown, 2011, 25. o.). A felmérés talán leginkább meglepő eredménye az, hogy a válaszokban szinte semmilyen eltérés nem volt, attól függően, hogy ki melyik pártra szavazott, a kizárólag a bevételi oldalra koncentráló kiigazításnak sehol, még a Munkáspártban sem volt 10 százalékot meghaladó támogatója. Ez a látványos konszenzus feltételezhetően az első számú magyarázata annak, hogy szinte semmilyen ellenállás nem volt a megszorító politikák ellen, ami éles ellentétben áll Görögországgal. Baloldali ír elemzők a korábbi időszak sikeres exportorientált növekedésének emlékét tekintik ezen attitűdök fő magyarázatának (Fraser–Murphy–Kelly, 2013).

Demokráciával való elégedettség Görögországban és Írországban 2006–2013

(Az elégedetlenek aránya százalékban)



Forrás: Eurobarometer felmérések (No. 65, 68, 72, 73, 76, 78, 79).

Elérhető: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm

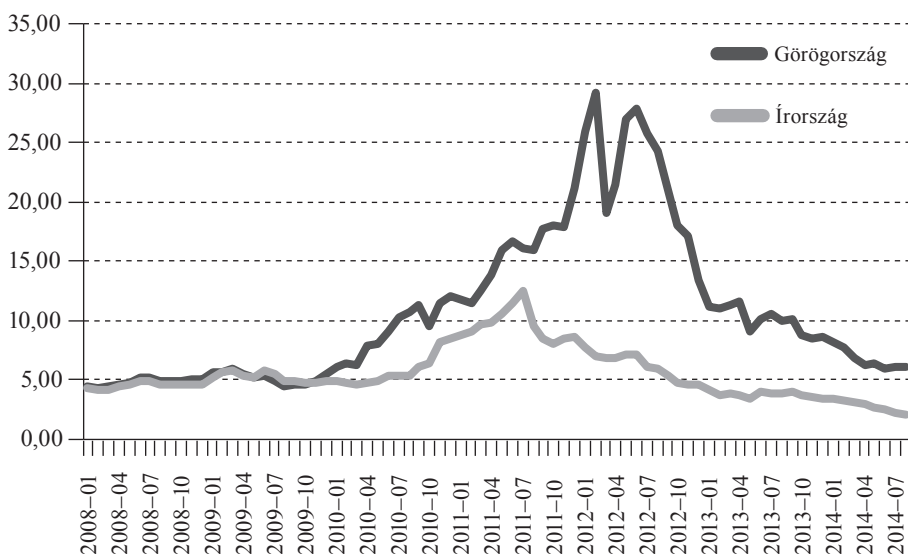
A megszorító intézkedéseket támogató ír közvélemény éles ellentétben áll a görögországi állapotokkal, amelyekre a széles körű tiltakozások jellemzőek, és a társadalom 74 százaléka a sztrájkokat megfelelő eszköznek tekinti az elégedetlenség kifejezésére (Public Issue, 2011). Ez szintén a legitimitáció összeomlását mutatja, hiszen a görögök belátását jelzi: a rossz kormányzást a kormány többé nem képes el- lentsúlyozni sem populista intézkedésekkel, sem pedig az adóelkerülés elnézésével. A korábbi rendszernek tehát a társadalom által is érzékelhető módon vége, és törté- neti tapasztalatok hiányában a görögök – úgy tűnik – nem hisznek abban, hogy egy jobb rendszer következik. A jövő kívánatos alakulásáról a vélemények éppen ezért messze nem olyan egységesek, mint Írországban, ahol létezik egy közel konszenzu- sosan sikeresnek tekintett múltbeli modell, amihez mindenki szeretne visszatérni.

A trojkával való kapcsolatok, illetve a közvélemény befolyásolja a piaci megítélést is. A 4. ábra a 10 éves kormányzati kötvények havi adatait mutatja. Mint látható, egészen 2009 októberéig szinte semmi különbség nem volt a két ország között. Amikor Görögország mentőcsomagot igényelt, a kamatszintje emelkedni kezdett. Az emelkedést Írország néhány hónap múlva követte, amikor a betétgarancia költségei nyilvánvalóvá váltak. A valódi különbségek azonban csak 2011-ben jelentek meg. Míg a piacokat az ír válságkezelés megnyugtatta, és 2013-ra a kamatszint a válságot megelőző szint alá süllyedt, Görögország kamatszintje még magasabbra ugrott. Bár végül az elmúlt évtizedek legkeményebb konszolidációját hajtotta végre, nem sikerült javítani a piaci bizalmat.

4. ábra

A 10 éves lejáratú kormányzati kötvények kamatszintje 2008–2014

(Havi adatok, százalék)



Forrás: ECB Statistical Data Warehouse.

A bizalom hiánya az FDI-adatokban is megmutatkozik. Míg Írország folyamatosan 11–42 milliárd dollárnyi működő tőkét importált 2009 és 2013 között, ugyan-

ebben az időszakban Görögországba annak ellenére nem ment 3 milliárd dollárnál több tőke, hogy széles körű privatizációs programot hirdetett meg 2011. februárban (UNCTAD, 2013, 213. o.)

A válságkezelés kimenetele

A piacok eltérő megítélése jelentősen befolyásolta a válságkezelés kimenetét. A 2010-es GDP-hez viszonyítva a kiigazítás nagyságrendje elérte a 30 százalékot Görögországban (Monastiriotis, 2013, 5. o.), illetve a 20 százalékot Írországban (Hardiman–Regan, 2013, 10. o.). A megszorítások hatása megmutatkozott az egységnyi munkaerőköltség csökkenésében, amely a 2005-ös szint 92,7 százalékára esett Írországban és 85,9 százalékára Görögországban 2013-ra (European Commission, 2014, 98. o.). Az összehasonlítható nagyságrendű kiigazítás és a jelentős bércsökkenés ellenére a növekedésre gyakorolt hatás erősen eltér a két országban.

5. ábra

A növekedési pályák előrejelzései Görögországban 2007–2014

(Százalék)

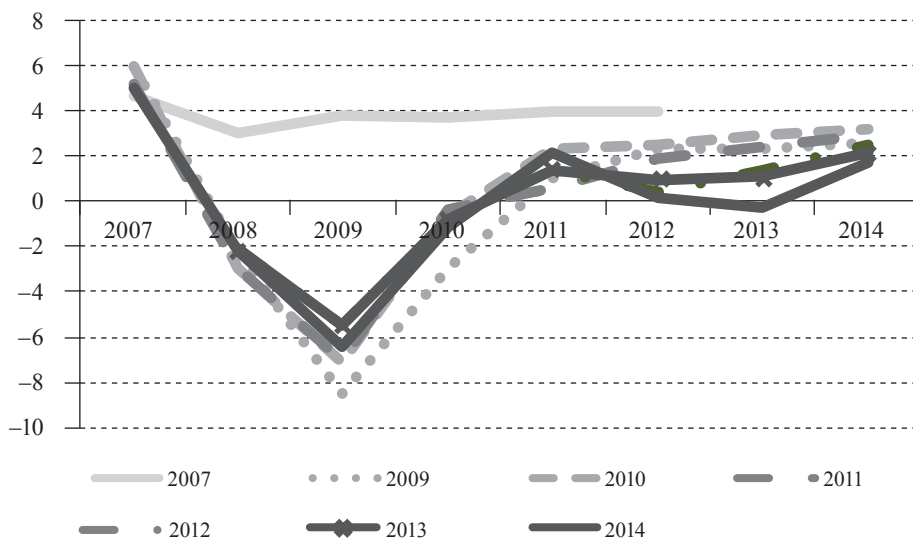


Megjegyzés: Az adott év előtti évekre vonatkozó adatok tényadatok, a későbbiek pedig előrejelzések.

Forrás: IMF [2008, 22. o.], IMF [2009a, 11. o.], IMF [2010a, 26. o.], IMF [2011a, 49. o. 55. o.], European Commission [2012b], 16. o.], IMF [2013a, 36. o.], European Commission [2014, 48. o.]

A növekedési pályák előrejelzései Írországban 2007–2014

(Százalék)



Megjegyzés: Az adott év előtti évekre vonatkozó adatok tényadatok, a későbbiek pedig előrejelzések.

Forrás: IMF [2007, 22. o.], IMF [2009b, 33. o.], IMF [2010b, 31. o.], IMF [2011b, 26. o.], IMF [2012a, 35. o.], IMF [2013c] 33. o.), European Commission [2014, 48. o.]

Az 5. és a 6. ábrák az előrejelzések és a tények közötti eltéréseket mutatják. A két ország közötti különbség szembetűnő. A görög előrejelzések rendszeresen túlzottan optimistának bizonyultak, míg Írországban jellemző a célok és a kimenetek közötti megfelelés. Tekintve, hogy a két ország egymással párhuzamosan valósított meg kiigazítást, a nemzetközi körülmények ezeket a különbségeket nem indokolhatják.

A céloktól való jelentős eltérések Görögország kapcsán komoly kérdéseket vetnek fel a program tervezéséről. Ezt a kérdést vizsgálja az IMF zárójelentése is, amely arra jut, hogy jelentősen alábecsülték a költségvetési multiplikatort, illetve nem következett be a magánszektor beruházásainak a szerkezeti reformoktól várt növekedése. A jelentés visszautasítja azt a lehetőséget, hogy egy fokozatosabb kiigazítási pálya jobb eredményekhez vezetett volna, mert ez további finanszírozást igényelt volna, ami politikailag nem volt lehetséges (IMF, 2013b, 20–22. o.).

Amikor a görög esetet összehasonlítjuk Írországgal, akkor további okokat is sejtünk a két ország közötti különbségek kialakulása mögött. A program melletti belső elköteleződés, a helyi tudás jelenléte és felhasználása feltehetően erőteljesen hozzájárult a jobb ír teljesítményhez. Ezzel szemben a görögökkel kapcsolatos bizalmatlanság éppen a statisztikai manipulációkból adódott, amely miatt az országról jóval kevesebb megbízható információ állt rendelkezésre, mint az ír esetben. Ezek a különbségek a kiinduláskor a válság során felerősödtek és jó, illetve rossz körök kialakulásához vezettek. Míg Írországból a célok és a megvalósulás között szoros kapcsolat volt, mely növelte az ország iránti bizalmat, a célok rendszeres elvétése Görögországban teljesen aláasta a válságkezelést még akkor is, amikor már hatalmas erőfeszítéseket tettek. A mentőcsomagok tárgyalásai során az eurózónából való kilépés végig fennállt lehetőségként, amely magával hozta a piacokról való kizárást és a betétek kiáramlását a bankokból.

Következtetések

Görögország és Írország esete azt illusztrálja, hogy a bizalom megléte, illetve annak hiánya hogyan játszik szerepet a megszorító spirálok kialakulásában. A két országban sem a kiigazítás mértéke, sem pedig a következményei nem tekinthetőek független változónak: mindkettőt meghatározta a kormányzat viszonya a Trojkával, a lakossággal és a piacokkal. A bizalom hiánya magyarázatot nyújt arra a paradoxonra, hogy Görögország – bár hatalmas mértékű konszolidációt vitt véghez – hosszú ideig nem volt képes visszatérni a piaci finanszírozáshoz, és finanszírozási helyzete továbbra sem megnyugtató. Ezzel szemben Írország némileg visszafogottabb megszorításokkal is jelentős elismerést aratott és sikeresen kerülte el a Görögországban kifejlődött önerősítő megszorító spirált.

A két ország gazdaságpolitikájának áttekintéséből két következtetés adódik. Első, ha elfogadjuk, hogy a költségvetési kiigazítás nem egy tetszőlegesen alakítható független változó, akkor a megszorítások és növekedés körüli vita súlypontja áthelyeződik. A költségvetési kiigazítás kérdése a kormányzati hitelességről szól, ami hasonló felismerést eredményez, mint a monetáris politikában, a hitelesebb szereplők jobb eredményeket kisebb erőfeszítéssel képesek elérni, mint a nem hitelesek. Másrészt a két ország története azt is mutatja, hogy a várakozásoknak nem lineáris dinamikájuk van. Míg globális likviditás idején a kormányzati hiteletlenség hiányának nem feltétlenül van kibocsátási áldozata, válság idején ennek következményei felnagyítódnak. A tanulmányból adódó fő következtetés, hogy a

hiteles intézményrendszer kialakítása és a legitimitás populista lépések helyett jó kormányzásra való alapozása megkerülhetetlen feladat, mind a válságok mind pedig a megszorító spirálok kialakulásának megelőzésében.

Irodalom

- Alesina, A. – Ardagna, S.* [2009]: Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending. NBER Working Paper, No. 15438.
- Alesina, A. – Perotti, R. – Tavares, J.* [1998]: The Political Economy of Fiscal Adjustments. *Brookings Papers on Economic Activity*, 29. évf., 1. sz. 197–266. o.
- Ardagna, S. – Caselli, F.* [2012]: The Political Economy of the Greek Debt Crisis: A Tale of Two Bailouts. LSE Center for Economic Performance Special Paper, No. 25. Elérhető: <http://personal.lse.ac.uk/casellif/papers/greece.pdf>. Letöltve: 2014. december 10.
- Axelrod, R. M.* [1984]: The Evolution of Cooperation. Basic Books, New York.
- Blanchard, O. – Leigh, D.* [2013]: Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. IMF Working Paper, No. 13/1.
- Chrysoloras, N.* [2013]: Rebuilding Eurozone's Ground Zero: A Review of the Greek Economic Crisis. GreeSE Paper, No. 66., London School of Economics, London.
- Cottarelli, C. – Giannini, C.* [2006]: Bedfellows, Hostages, or Perfect Strangers? Global Capital Markets and the Catalytic Effect of IMF Crisis Lending. In: *Mody, A. – Rebucci, A.* (szerk.): IMF-supported Programs: Recent Staff Research. International Monetary Fund, Washington DC, 202–227. o.
- Dellepiane, S. – Hardiman, N.* [2012]: The Politics of Tough Budgets: The Eurozone Periphery 2008–2011. Konferenciaelőadás. Council for European Studies, Boston MA, március 22–24. Elérhető: <http://hdl.handle.net/10197/4224>.
- Drazen, A.* [2002]: Conditionality and Ownership in IMF Lending: A Political Economy Approach. *IMF Staff Papers*, 49. évf. Különszám, 36–67. o.
- European Commission [2010]: The Economic Adjustment Program for Greece. Occasional Papers, No. 61., Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
- European Commission [2011]: The Economic Adjustment Program for Ireland. Occasional Papers, No. 76., Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
- European Commission [2012a]: The Economic Adjustment Program for Ireland – Winter 2011 Review. Occasional Papers, No. 93., Brussels, Directorate General for Economic and Financial Affairs.
- European Commission [2012b]: The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Occasional Papers, No. 94., Commission of the European Communities Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
- European Commission [2012c]: The Second Economic Adjustment Programme for Greece First Review – December 2012. Occasional Papers, No. 123., Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
- European Commission [2014]: Statistical Annex of European Economy, Spring. Brussels, Directorate General for Economic and Financial Affairs.
- Fraser, A. – Murphy, E. – Kelly, S.* [2013]: Deepening Neoliberalism Via Austerity and „Reform”: The case of Ireland. *Human Geography*, 6. évf., 2. sz., 38–53. o.
- Giavazzi, F. – Pagano, M.* [1990]: Can Severe Fiscal Consolidations be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. NBER Working Paper, No. 3372.

- Grauwe, P. De – Ji, Y.* [2013]: Panic-driven austerity in the Eurozone and its implications. *VoxEU*, február 21. Elérhető: <http://www.voxeu.org/article/panic-driven-austerity-eurozone-and-its-implications>.
- Győrffy Dóra* [2009]: Gazdaságpolitika bizalom nélkül. In: *Muraközy László* (szerk.): A jelen a jövő múltja. Akadémiai Kiadó, 162–193. o., Budapest.
- Győrffy, Dóra* [2013]: Institutional Trust and Economic Policy in the European Union: Lessons from the history of the Euro. CEU Press, Budapest – New York.
- Győrffy Dóra* [2014]: Válság és válságkezelés Görögországban: a puha költségvetési korlát szerepe a gazdasági összeomlásban. *Közgazdasági Szemle*, 61. évf., 2. sz., 27–52. o.
- Hardiman, N. – Regan, A.* [2013]: The Politics of Austerity in Ireland. *Intereconomics*, Vol. 48., No. 1., 9–14. o.
- Hechter, M.* [1992]: The Insufficiency of Game Theory for the Resolution of Real-World Collective Action Problems. *Rationality and Society*, Vol. 4., No. 1., 33–40. o.
- Honohan, Patrick* [2009]: Resolving Ireland's Banking Crisis. *The Economic and Social Review*. Vol. 40., No. 2., 207–231. o.
- Honohan, Patrick* [2010]: The Irish Banking Crisis: Regulatory and Financial Stability Policy 2003–2008. A Report to the Minister for Finance from the Governor of the Central Bank. Dublin: Central Bank. Elérhető: <http://www.bankinginquiry.gov.ie/The%20Irish%20Banking%20Crisis%20Regulatory%20and%20Financial%20Stability%20Policy%202003-2008.pdf>. Letöltve: 2013. július 27.
- IMF [2007]: Ireland: 2007 Article IV Consultation. IMF Country Report, No. 07/325.
- IMF [2008]: Greece: 2007 Article IV Consultation. IMF Country Report, No. 08/148.
- IMF [2009a]: Greece: 2009 Article IV Consultation. IMF Country Report, No. 09/244.
- IMF [2009b]: Ireland: 2009 Article IV Consultation. IMF Country Report, No. 09/195.
- IMF [2010a]: Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement. IMF Country Report, No. 10/110.
- IMF [2010b]: Ireland: 2010 Article IV Consultation. IMF Country Report, No. 10/209.
- IMF [2010c]: Will it Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation. In: *World Economic Outlook – October 2010*. Washington, 93–124. o.
- IMF [2011a]: Greece: Fourth Review Under the Stand-By Arrangement. IMF Country Report, No. 11/175.
- IMF [2011b]: Ireland: First and Second Reviews Under the Extended Arrangement and Request for Rephasing of the Arrangement. IMF Country Report, No. 11/109.
- IMF [2011c]: Ireland: Third Review Under the Stand-By Arrangement. IMF Country Report, No. 11/276.
- IMF [2012a]: Ireland: 2012 Article IV Consultation. IMF Country Report, No. 12/264.
- IMF [2012b]: Greece: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility—Staff Report. IMF Country Report, No. 12/57.
- IMF [2013a]: Greece: 2013 Article IV Consultation. IMF Country Report, No. 13/154.
- IMF [2013b]: Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2010 Stand-By Agreement. IMF Country Report, No. 13/156.
- IMF [2013c]: Ireland: Tenth Review Under the Stand-By Arrangement. IMF Country Report, No. 13/163.
- Ioakimidis, P.* [2001]: The Europeanization of Greece: An Overall Assessment. In: *Featherstone, K. – Kazamias, G.* (szerk.): *Europeanization and the Southern Periphery*. Frank Cass, 73–94. o., London.
- Kahn, M. – Sharma, S.* [2006]: IMF Conditionality and Country Ownership of Adjustment Programs. In: *Mody, A. – Rebucci, A.* (szerk.): *IMF-supported Programs: Recent Staff Research*. International Monetary Fund, 119–130. o., Washington DC.

- Karagiannis, N. – Kondeas, A.* [2012]: The Greek Financial Crisis and a Developmental Path to Recovery: Lessons and Options. *Real-World Economics Review*, Issue 60., 54–73. o.
- Kindleberger, C.* [1989]: Manias, Panics and Crashes. Second edition. Houndmills and London, Macmillan Press.
- Krugman, P.* [2013]: How the Case for Austerity has Crumbled. *The New York Review of Books*, Vol. 60., No. 10. Elérhető: <http://www.nybooks.com/articles/archives/2013/jun/06/how-case-austerity-has-crumbled/?pagination=false>.
- MillwardBrown Lansdowne [2011]: National Opinion Poll 1st February, 2011. Elérhető: http://www.millwardbrown.com/Libraries/Ireland_Polls_Downloads/Millward_Brown_Irish-Independent_Poll_January_2011.sflb.ashx.
- Monastiriotis, V.* [2013]: A Very Greek Crisis. *Intereconomics*, Vol. 48., No. 1., 4–9. o.
- Obstfeld, M.* [1996]: Models of currency crises with self-fulfilling features. *European Economic Review*, 40. évf., 3–5. sz. 1037–1047. o.
- OECD [2010]: Greece at a Glance: Policies for Sustainable Recovery. Paris, OECD.
- Pappas, T.* [2010]: Macroeconomic Policy, Strategic Leadership, and Voter Behaviour: The Disparate Tales of Socialist Reformism in Greece and Spain during the 1980s. *West European Politics*, Vol. 33., No. 6., 1241–1260. o.
- Perotti, R.* [2011]: The Austerity Myth: Gain Without Pain? NBER Working Paper, No. 17571.
- Powell, B.* [2003]: Economic Freedom and Growth: the Case of the Celtic Tiger. *Cato Journal*, Vol. 22., No. 3., 431–448. o.
- Public Issue [2011]: Memorandum and Debt: One Year After. Elérhető: <http://www.publicissue.gr/en/1574/debt-afieroma/#1>.
- Regling, K. – Watson, M.* [2010]: A Preliminary Report on the Sources of Ireland’s Banking Crisis. Dublin: Government Publications Office. Elérhető: <http://www.rte.ie./news/2010/0609/reglingwatson.pdf>.
- Reinhart, C. – Rogoff, K.* [2009]: This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly. Princeton University Press, Princeton.
- Reinhart, C. – Rogoff, K. – Savastano, M.* [2003]: Debt Intolerance. *Brookings Papers on Economic Activity*, 34. évf., 1. sz., 1–74. o.
- Rosanvallon, P.* [2008]: Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rothstein, B.* [2000]: Trust, social dilemmas and collective memories. *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 12., No. 4., 477–501. o.
- Shiller, R.* [2000]: Irrational exuberance. Princeton University Press, New Jersey.
- Soros, G.* [1987]: The Alchemy of Finance: Reading the Mind of the Market. Simon & Schuster, New York.
- UNCTAD [2013]: World Investment Report 2013. UNCTAD, New York and Geneva.,
- Visvizi, A.* [2012]: The Crisis in Greece and the EU–IMF Rescue Package: Determinants and Pitfalls. *Acta Oeconomica*, Vol. 62., No. 1., 15–39. o.

Európai integráció és gazdasági növekedés Tényezőpiaci integráció, növekedési hatások, európai növekedési modell

HALMAI PÉTER

A gazdasági integráció folyamatában időtartamát tekintve közép- és hosszú távú növekedési hatásokat különböztethetünk meg. Előbbiek között kiemelést igényel az „indukált fizikai tőkeképződés” (induced physical capital formation). Az európai integráció javítja a kibocsátás előállításához szükséges termelési tényezők kombinációjának hatékonyságát. A magasabb hatékonyság vonzóbbá teszi Európát a befektetők számára, növekednek a beruházások. E folyamat eredményeként az integrációból származó kezdeti hatékonysági nyereséget az indukált tőkeképződés is erősíti. A középtávú növekedési hatás addig tart, amíg a tőkeképződés átlagon felüli. Ahogy nő az egy dolgozóra jutó tőke – a neoklasszikus növekedési elmélet megközelítése szerint –, a további egységnyi tőkebefektetésből származó előny úgy csökken. Egy bizonyos pont után az újabb egységnyi tőkebefektetés által nyerhető határtermék megegyezik annak határköltésével, így megáll az átlagon felüli tőkeképződés. E hatás tehát csak középtávú, hiszen fokozatosan megszűnik. (Ilyen beruházási boom zajlott le például Spanyolországban az EU-csatlakozás idején.) A hosszú távú növekedési hatások a felhalmozási ráta tartós változását eredményezik. Mivel a fizikai tőke felhalmozásánál a csökkenő hozadék elve érvényesül, a hosszú távú növekedési hatások jellemzően a tudástőke felhalmozásával, például a technológiai fejlődéssel függenek össze. Középtávú növekedési hatások érvényesülése során az egy főre jutó kibocsátás növekedése valamely új, magasabb szinten megáll. Hosszú távú hatások működése esetén azonban tartós módon megváltozik a növekedési ütem. A legújabb

Halmai Péter egyetemi tanár, intézetigazgató, tanszékvezető.
E-mail cím: halmai.peter@gtk.uni-pannon.hu

*növekedési elméletek szerint az integráció állandóan magasabb növekedési ütemet biztosíthat a tagállamok számára az integráció nélküli helyzethez képest.**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: A1, E2, F4, O1.

Az európai gazdasági integráció egyik legfontosabb vezérelve az európai piacok egyesítése volt. A nagyobb piactól a vállalati hatékonyság javulását, hosszabb távon pedig a gazdasági teljesítmény növekedését várták. *A gazdasági integráció részét képező liberalizáció* (a partnerországok közötti kereskedelmi és egyéb korlátok felszámolása) *megszünteti a piacok elaprózottságát*. A vállalatok számára új piacok nyílnak meg, egyre nagyobb tér nyílik a méretgazdaságosságból származó, illetve további előnyök kihasználására.

A gazdasági integráció javítja az összekapcsolódó gazdaságok hatékonyságát, s egyben hozzájárul azok növekedéséhez. A kibővült piacon nagyobb lehetőség nyílik a méretgazdaságossági előnyök kihasználására, hangsúlyozta *Balassa* [1961]. *Baldwin* [1989, 1993] a megnövekedett tényezőmobilitás, az alacsonyabb kereskedelmi költségek, valamint az intenzívebb gazdasági verseny szerepét emelte ki a hatékonyság növekedésében.

A következőkben *az európai integráció növekedési hatásait*, azon belül elsősorban a tényezőpiaci integráció hatásmechanizmusait tekintjük át. A közép- és hosszú távú növekedési hatások elméleti modelljének bemutatásán túl egyes csatlakozási tapasztalatok is illusztrálják a mechanizmus működését. Az elemzés bázisán megfogalmazhatóak az *európai növekedési modell* fő sajátosságai, illetve a legutóbbi, alapvetően új kihívások.

Nyugat-európai növekedési folyamatok

Az iparosodás nyomán a kontinentális Európában a bruttó hazai termék 1870 után átlagosan évi 2 százalékos ütemben bővült. A növekedési ütemek azonban az egyes időszakokban lényeges eltéréseket mutattak. 1890–1913 között – a gyakran Belle Époque-nak nevezett időszakban – a GDP reálértéke évi 2,6 százalékkal nőtt, ami történelmi mércével nézve magas növekedési ütemnek tekinthető. (E dinamika

* A kutatás az Európai Unió és Magyarország támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú „Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program” című kiemelt projekt keretei között valósult meg. Köszönet illeti – mások mellett – *Csaba Lászlót és Palánkai Tibort, valamint a Külgazdaság* lektorát és szerkesztőit értékes észrevételeikért.

mellett a GDP 27 évenként megkétszereződik.) A jelzett időszakban a népesség is gyorsan nőtt, következésképpen az egy főre jutó reál GDP csak évi 1,7 százalékkal emelkedett (lásd az 1. táblázatot).

1. táblázat

Nyugat-európai^a növekedési szakaszok

(Évi átlag, százalékban)

Időszak	GDP ^b	Egy főre jutó GDP ^b	Egy munkaóraóra jutó GDP ^b
1890–1913	2,6	1,7	1,6
1913–1950	1,4	1,0	1,9
1950–1973	4,6	3,8	4,7
1973–1992	2,0	1,7	2,7

Megjegyzés:

^a Ausztria, Belgium, Dánia, az Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Hollandia, Németország, Norvégia, Olaszország, Svájc, Svédország évi súlyozott átlaga.

^b Reálértékben.

Forrás: Crafts–Toniolo [2008], 2. o.

A növekedési ütem nagyjából a felére esett vissza az 1913–1950 közötti – két világháborút, illetve a helyreállítást is tartalmazó – időszakban. Ám az egy munkaóraóra jutó GDP (a munkatermelékenység) növekedésének üteme csekély mértékben nőtt: évi 1,9 százalékra, mert az évi munkaórák átlagos száma a szakszervezetek és a szociális jogalkotás növekvő szerepe nyomán csökkent.

Ezt az időszakot Crafts és Toniolo [2008] találóan a *második harmincéves háborúnak* nevezte. E szakasz a két világháborút és a nagy világgazdasági válságot – a gazdasági kibocsátás jelentős veszteségeit hozó időszakokat – is magában foglalta. De az időszakba tartozik az 1945–1950 közötti – látványos növekedést hozó – újjáépítés is.

Az 1950–1973 közötti szakasz (az európai növekedés „aranykora”) kivételt jelentett (Eichengreen, 2008). A jelzett időszak előtt és után a növekedési ütem egyaránt legfeljebb évi 2,6 százalék volt, ezzel szemben e szűk negyedszázad átlagosan évi 4,6 százalékos bővülést hozott. A gazdasági növekedés aranykora az európai integráció mindaddig talán legintenzívebb szakasza volt. Mindez elgondolkodtató az integráció és a gazdasági növekedés összefüggése tekintetében is.

Az 1950–1973 közötti időszakban a GDP növekedési üteme – a korábbi időszakhoz képest – több mint háromszorosára, az egy főre jutó GDP növekedésének üteme pedig csaknem négyszeresére növekedett. E dinamika esetén az egy főre jutó jövedelmek 18,6 év alatt duplázódnak meg. Ilyen ütem esetén, átlagos élettartamot feltételezve, az egyén számára az életszínvonal megnégyszereződhetne. Az egy órára jutó GDP pedig csaknem ötszörösére bővült.

Az aranykor a felzárkózási növekedés időszaka volt. Bár a vezető gazdasági hatalom az Egyesült Államok volt, az európai országok az 1950-es évektől egészen a kilencvenes évtized közepéig csökkentették jövedelmi és termelékenységi elmaradásukat. Az 1950–1973 közötti időszakban az EU-15 országaiban a GDP, az egy főre jutó GDP, az egy dolgozóra jutó GDP és az egy ledolgozott munkaórára jutó GDP is jóval gyorsabban nőtt, mint az Egyesült Államokban (lásd a 2. táblázatot). Ebben az időszakban jelentős konvergencia valósult meg az egy főre jutó GDP, illetve az egy ledolgozott munkaórára jutó GDP tekintetében (lásd a 3. táblázatot).

2. táblázat

A kibocsátás és a termelékenység növekedési ütemei az EU-15-ben és az USA-ban
(Évi százalék)

	GDP ^a	GDP/fő ^a	GDP/dolgozó ^a	GDP/ledolgozott munkaóra ^a
<i>1950–1973</i>				
EU-15	5,97	4,05	4,15	4,80
USA	3,92	2,45	2,30	2,56
<i>1973–1995</i>				
EU-15	2,25	1,89	2,00	2,69
USA	2,86	1,80	1,12	1,28
<i>1995–2007</i>				
EU-15	2,58	1,80	0,92	1,17
USA	3,17	2,11	1,92	2,05

Megjegyzés:

^a Reálértékben számított GDP.

Forrás: Crafts [2012].

A kibocsátás és a termelékenység eltérése az EU-15 és Egyesült Államok között

	<i>Y/P</i>	<i>Y/HW</i>	<i>HW/E</i>	<i>E/P</i>
1950	0,482	0,381	1,190	1,063
1973	0,680	0,629	1,092	1,000
1995	0,700	0,853	0,974	0,843
2007	0,675	0,769	0,947	0,928

Megjegyzés: A táblázat a következő azonosságot mutatja: $Y/P = Y/HW \times HW/E \times E/P$ az EU-15/USA arányában, ahol *Y*: GDP reálértékben, *P*: népesség, *HW*: ledolgozott munkaórák száma, *E*: dolgozók száma, *E/P*: dolgozók aránya a teljes népességben.

Forrás: Crafts [2012].

A fenti időszakban a bruttó megtakarítások GDP-hez viszonyított aránya átlagosan a kétszeresére nőtt a megelőző korszakhoz képest. (A bruttó hazai termék 12-14 százalékaról mintegy 25 százalékára.) A megtakarítási hányad emelkedése következtében „az európai tőkeképződés és beruházás a 20. század második felében minden addiginál sokszorosan magasabb szintet ért el.” (Berend, T. I., 2008, 230. o.)

Ugyanakkor az élvonaltól távoli, illetve az élvonalhoz közeli gazdaságok felzárkózási növekedése megkülönböztetést igényel. Az elsőként említett esetben a produktív és az allokációs hatékonyság növelése, továbbá a technológia importja révén a teljes tényezőtermelékenység gyors növekedése valósulhat meg. *Ez átmeneti szakasz*, amelyben a növekedés gyors lehet. Lényegében ez volt az európai növekedés aranykorának tartalma. Ebben az időszakban alapvető strukturális változás ment végbe: a foglalkoztatásban a mezőgazdaság részesedése gyorsan csökkent (Crafts–Tonio, 2008). *A felzárkózás előrehaladásával a technológiai fejlődés hajtóereje megváltozik*: a hangsúly az utánzásról az innovációra helyeződik át. A fejlődés e következő szakaszának megvalósításához reformokra volt szükség. Ám e változások Európában lassúnak bizonyultak (Eichengreen, 2008).¹

Azok az intézmények és politikai választások, amelyek az élvonaltól távolabb elhelyezkedő gazdaságot élénkítik, sok tekintetben különböznek azoktól, amelyek az élvonalhoz közeli gazdaság számára megfelelnek (Aghion–Howitt, 2006). Az utóbbi

¹ Jánosy [1966] nagy vitát kiváltó művében már az „aranykor” időszakában a tudástőke központi szerepét, s az annak intézményi korlátaiból adódó szükségszerű növekedéslassulás lehetőségét hangsúlyozta.

esetében különösen fontossá válik a termékpiacon folytatott verseny erősítése, a magas minőségű oktatás kiépítése, továbbá az intézmények és politikák reformja. Ám a szükséges alkalmazkodás sok nehézséggel jár. Nagy figyelmet igényel az útfüggőség, a történelmi örökség. A szükséges változások gyakran csak lassan és tökéletlenül érhetőek el. Ezért a felzárkózási növekedés e körülmények között akadozhat. (Az egy főre jutó GDP 2007-ben mind Nyugat-Európában – lásd a 3. táblázatot –, mind Japánban hasonló arányt képviselt az Egyesült Államok szintjéhez képest, mint 1973-ban.)

A gyors európai növekedés az 1950-es és 1960-as években a *magas beruházási rátán*, illetve *az amerikai ipari technológia diffúzióját előmozdító politikákon és intézményeken alapult*. E korszakban a „koordinált piacgazdaságok” (Hall–Soskice, 2001) működése dominált. Jellemző volt a szélesebb körű állami intervenció a szabályozás, az állami tulajdon és az iparpolitika tekintetében.

Néhány országban, különösen Észak-Európában a felzárkózást korporatív „társadalmi szerződések” segítették. Azok a tőke és a munka közötti alkuegyensúlyon alapultak, s valamiféle módon a beruházásokat kívánták előmozdítani a bérek viszonylagos visszatartásával (Eichengreen, 2008, Berend, T. I., 2008, 186–189, 205–208. o.). (A tőke és munka közötti alkuegyensúlyt „Eichengreen-egyensúly”-nak is nevezik.) A felfutó beruházások előmozdították a tőkeintenzitás növekedését, illetve az új technológia elterjedését, mindezek révén pedig a gazdasági növekedést. Más országokban (például Olaszországban) a növekedést az iparosítás segítette elő, ami a munka rugalmas kínálatán, illetve az alulértékelt valután alapult. Ez utóbbi előmozdította a beruházást, s lehetővé tette a belső méretgazdaságossági előnyök kihasználását az ipari ágazatokban (Crafts, 2012). Ugyanakkor az európai gazdasági növekedés gyorsulásában kiemelkedő szerepet játszott a *kereskedelmi liberalizáció* is.

Az aranykor azonban 23 év után véget ért. Az azt követő két évtizedben – 1973 és 1992 között – az egy főre jutó GDP már csak átlagosan 1,7 százalékkal nőtt. A munkaidő azonban tovább rövidült, s az egy órára jutó GDP 2,7 százalékkal emelkedett. (Lásd az 1. táblázatot.)

Az aranykor végének számos elkerülhetetlen vonatkozása volt. *A gyors növekedés átmeneti forrásai* (háború utáni helyreállítás, a mezőgazdaságból történő tömeges munkaerő-kiáramlás) *kimerültek*. Ugyanakkor szűkült a technológiai rés, csökkent a beruházások megtérülése. A termelékenység növekedése az Egyesült Államokban is mérséklődött. *A felzárkózási növekedés is jelentős mértékben csökkent, de nem szűnt meg.* Az aranykort követő két évtizedben a munkatermelékenység továbbra is gyorsabban nőtt, mint az Egyesült Államokban.

A felzárkózás az egy főre jutó GDP-t tekintve csaknem teljesen eltűnt (lásd a 3. táblázatot). Az eltérés a munkainput lassabb növekedésével magyarázható az európai országokban: a munkanélküliség megnőtt, viszont a munkában töltött évek száma, illetve az átlagos munkaidő csökkent. (A korai nyugdíjazás elterjedése, a szabadság időtartamának növekedése, a heti munkaidő rövidítése egyaránt ebbe az irányba hatott.) Mindezek mögött a piaci torzulások kombinációja és a preferenciák különbségei egyaránt megtalálhatók. Kiemelést igényel a strukturális munkanélküliség hosszú távú alakulása, amelyre a munkanélküli-ellátások, illetve a munkát terhelő adók meghatározása révén a politika is hatást gyakorol. Az 1960-as évek vége és az 1990-es évek eleje között – alapvetően a makrogazdasági problémákra történő hivatkozással – alkalmazott politikák (munkaidő-szabályozás, foglalkoztatás-védelem, implicit adók, várt helyettesítési ráták stb.), illetve a kollektív alkumechanizmusok egyaránt a munkaerő kínálatának csökkenése irányában hatottak. Az európai integrációval párhuzamosan, egészen 1995-ig, mérsékelt jövedelmi konvergencia mutatkozott az Egyesült Államokhoz viszonyítva. (Az egy főre jutó vásárlóerő-sztenderdben kifejezett GDP a nyugat-európai országokban az Egyesült Államok hasonló mutatójához képest az 1973. évi 68 százalékról 1995-re 70 százalékra emelkedett, lásd a 3. táblázatot.)

A termelékenységi rés az Egyesült Államokkal szemben ebben az időszakban tovább szűkült. Az egy munkaóra jutó reál GDP a nyugat-európai országokban az 1973. évi 62,9 százalékról 1995-re 85,3 százalékra emelkedett az Egyesült Államok szintjéhez képest (lásd a 3. táblázatot).

A termelékenység növekedése azonban lelassult. Az 1970-es évek turbulenciáit az Eichengreen által jelzett bér-beruházás alkumechanizmus nem élte túl. Megnőtt a szakszervezetek alkuereje, nőtt a foglalkoztatottak védelme. A hozzáadott értékben emelkedett a munka aránya. Egyidejűleg megszűnt a rögzített árfolyamok rendszere, általánossá vált a valuták lebegése, s megnőtt a tőke mobilitása. A gazdasági növekedés korporatista modellje kevésbé bizonyult megfelelőnek az innovációt igénylő gazdaságokban, amelyekben az utánzás alapján már csak csekély lehetőség nyílt a termelékenység további növelésére (Eichengreen, 2008). Ugyanakkor az európai gazdaságok strukturális merevségei lassították az innovatív technológiák alkalmazását.²

Egyidejűleg a felzárkózási növekedés, majd az 1970-es évektől kezdődő makrogazdasági zavarok egyre erőteljesebb igényt támasztottak a szociális védelem, a

² E problémakörrel lásd részletesen: Török [2007], Halmai [2014].

transzferek iránt. Ez részben a jövedelmi szintek emelkedése miatt következett be, részben pedig az európai integráció és a globalizáció előrehaladtával kibontakozó nagyobb nyilvánossággal függ össze. Meghatározó tényezői azonban valószínűleg a munkakínálatot csökkentő politikák, a korábbi korporatista társadalmi szerződések utóhatásai, illetve az 1970-es évek turbulens makrogazdasági feltételei voltak. A nyugat-európai gazdaságok átlagában 1960-ban a GDP 10,5 százalékát, 1980-ban már 21,1 százalékát fordították szociális transzferekre, míg 1930-ban csak 1,2 százalékot (*Crafts*, 2012)!

A többletkiadásokat jelentős részben *torzító hatású adókkal* fedezték. A közvetlen adóknak a GDP-hez képest mintegy 10 százalék arányú emelkedése 1965 és 1995 között az évi növekedési ütem 1 százalékos mérséklődésével járt (*Kneller et al.*, 1999). Ugyanakkor a foglalkoztatásvédelem magas szintje lassítja a munkaerő-alkalmazkodási folyamatokat. A foglalkoztatásvédelem különbsége Franciaország és az Egyesült Államok között az 1980-as és az 1990-es években évi 0,5 százaléknyi különbséget okozhatott a munkatermelékenység növekedési ütemében (*Caballero et al.*, 2004).

Növekedés és európai integráció

Az integráció hatásmechanizmusai közül kézenfekvően következik, hogy annak érdemi hatása van a gazdasági növekedésre is.³

A gyors és átfogó kereskedelmi liberalizáció – különösen az 1960-as években – igen *jelentős növekedési hatással járt.* Az 1950 és 2000 közötti időszakban az átlagos vámszint az európai, illetve a multilaterális – globális – kereskedelmi integráció folyamatában erőteljesen mérséklődött az EU-15 átlagában (*Badinger*, 2005). Rendkívül lényeges mértékben csökkentek a kereskedelmi költségek. (Lásd a 4. táblázatot) Az EGK-tagság a kereskedelmi költségek csökkentése révén az alapító Hatok jövedelmi szintjét 1970-re mintegy 8 százalékkal emelhetette meg (*Boltho–Eichengreen*, 2008).

³ Természetesen az, hogy valamely tény megelőzi a másikat, még nem feltételez oksági kapcsolatot.

A kereskedelmi költségek alakulása

	Németország– Franciaország	Németország– Olaszország	Spanyolország– Franciaország	Spanyolország– Olaszország	Egyesült Királyság– Franciaország	Egyesült Királyság– Olaszország
1929	0,99	1,10	1,18	1,63	1,00	1,22
1938	1,33	1,12	2,26	1,74	1,21	1,54
1950	1,12	1,27	1,55	2,40	1,22	1,36
1960	0,91	1,01	1,52	1,54	1,22	1,25
1970	0,73	0,79	1,24	1,42	1,10	1,21
1980	0,55	0,61	0,89	1,08	0,74	0,86
1990	0,53	0,56	0,74	0,87	0,70	0,84
2000	0,61	0,66	0,70	0,87	0,75	0,90

Megjegyzés: A kereskedelmi költségeket a gravitációs modell felhasználásával határozták meg, azok a kereskedelem politikai és nem politikai akadályait egyaránt tartalmazzák. A számítás során az 1950. évi kereskedelmi költség világátlagban 1,0, 1970-ben 0,98, 1980-ban 0,82, 2000-ben 0,84 volt.

Forrás: Jacks et al. [2011].

Az európai integrációs folyamat nem állt meg és nem fordult vissza az 1950-es évek óta: azóta is a mélyülés és a horizontális bővülés szakaszai követték egymást, illetve gyakran egyidejűleg mentek végbe. E fejlődés *lényeges növekedési és termelékenységi többletet eredményezett*. Külön kiemelési igényel: Európa az egyetlen régió a világon, ahol *a feltétel nélküli béta és szigma konvergencia⁴ tartós érvényesülése empirikusan bizonyítható* (Campos–Coricelli–Moretti, 2014). Az aranykort követő két évtizedben a munkatermelékenység továbbra is gyorsabban nőtt, mint az Egyesült Államokban. Ám a felzárkózás az egy főre jutó GDP-ben – mint az előzőekben láthattuk – csaknem megszűnt.

Az 1970-es és 1980-as években *az európai integráció kereskedelmi hatásaiból származó növekedési impulzusok csökkentek, de továbbra is érvényesültek*. A világgazdasági válság körülményei között az 1973 utáni években a tagországok egymás közötti kereskedelme is megtorpant, az 1980-as évek elejétől azonban ismét növekedésnek indult. Az 1973–1986 közötti időszakban a Hatok Tizenkettékké bővültek, ami ugyancsak jelentős kereskedelmi hatásokat eredményezett. A kibővülés a kereskedelmi költségek lényeges csökkenésével járt (lásd a 4. táblázatot). Mindezek ellenére az EU egészét tekintve a jelzett időszakban a kereskedelemből eredő növekedés csekély mértékű volt (Bayoumi–Eichengreen, 1997).

Az integráció mélyítését az 1990-es évek elején az *egységes piac* megteremtése vitte előre. Az érzékeny ágazatokban egyértelműen versenyt támogató sokkhatása volt, amely a teljes tényezőtermelékenység növekedésének meghatározó tényezője lehetett. Az egységes piac megteremtésének hatására 10 év alatt az Európai Unióban körülbelül 2 százalékponttal nőtt a GDP.⁵ (Boltho–Eichengreen, 2008)

Az integráció és a növekedés közötti kapcsolatok matematikai statisztikai módszerekkel is vizsgálhatóak. Lényegében konszenzus áll fenn általános értelemben a gazdasági integráció és a kibocsátás növekedésének összefüggése tekintetében. Az európai integráció esetében az eddigi empirikus eredmények viszonylag korlátozottak (lásd például: Badinger, 2005, 2008). A hatásvizsgálat központi eleme e kutatások keretében a következő: a nemzetgazdasági teljesítmény (bruttó hazai termék) integráció által indukált többletének feltárásához az integráció nélkül elérhető jövedelem nagyságának meghatározása szükséges (Halmai, 2014).

⁴ Az abszolút (vagy feltétel nélküli) béta konvergencia érvényesülése esetén az alacsonyabb kezdeti jövedelmi szint magasabb növekedési ütemmel jár együtt, azaz az egyes érintett országok között a fejlettségi különbség idővel csökken. A szigma konvergencia a reálfejlettségi szint szóródásának csökkenését fejezi ki az egyes régiók között.

⁵ Ez jóval elmaradt a Cecchini-jelentés által 1988-ban a koncepció teljes megvalósítása esetén lehetőségként előre jelzett hatástól. (Ez utóbbi a GDP 4,3–6,4 százaléka volt.)

Középtávú növekedési hatások: indukált tőkeképződés neoklasszikus keretben⁶

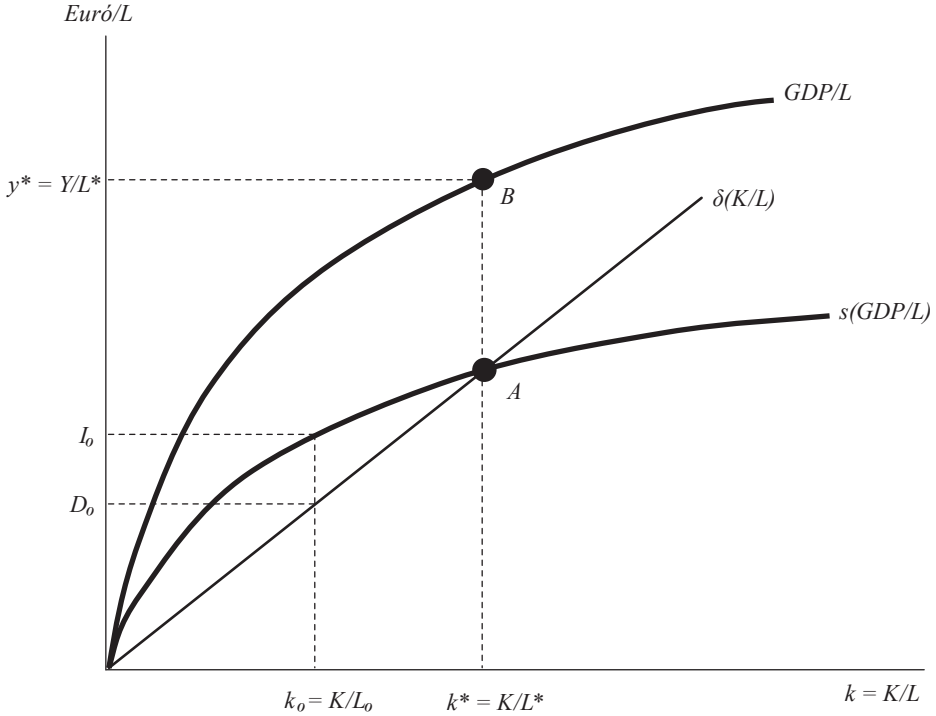
A középtávú növekedési többlet (*Baldwin* kifejezésével: bónusz) kulcsa az európai integrációban az *indukált tőkeképződés*. (A beruházási boom s az általa előmozdított gyors GDP-növekedés példaként idézhető Spanyolország csatlakozása az 1980-as évek közepén, vagy Észtország belépése 2004-ben.) Az integráció arra ösztönzi a vállalatokat, hogy növeljék az egy dolgozóra jutó tőke ($k = K/L$) szintjét. (Ebben az alfejezetben kizárólag az egy dolgozóra jutó fizikai tőke rátája az elemzés tárgya.)

Első lépésként az egyensúlyi tőke/munka ráta (k^*) meghatározása szükséges. Az elemzés *R. Solow* ismert megközelítésén alapul, amely szerint az emberek jövedelmük meghatározott részét takarítják meg és fordítják beruházásokra. A kiinduló feltételezés a következő: az EU zárt gazdaság tökéletesen integrált tőke- és munkaerőpiacokkal, továbbá mindenhol ugyanazt a technológiát alkalmazzák.

A tőkeintenzitás ($k = K/L$) növekedése következtében nő az egy főre jutó kibocsátás ($y = Y/L$, vagy GDP/L), ám az egy főre jutó fizikai tőke (k) növekedési ütemével nem arányosan. A tőke minden egyes újabb egysége emeli a hatékonyságot, de a pótlólagos befektetés egyre kisebb mértékben növeli a termelékenységet. A beruházások csökkenő hozadéka az egész gazdaságra jellemző, vagyis a hatékonyságjavulás az arányosnál kisebb mértékű (lásd az *1. ábra GDP/L* görbéjét). A növekvő tőke/munkaerő ráta (K/L) növeli az egy főre jutó kibocsátást, de a például K/L 10 százalékos növekedése a GDP/L annál kisebb ütemű növekedését eredményezi.

⁶ Az elemzés elméleti alapjairól lásd: Halmai [2013].

Solow-ábra: az egyensúlyi tőke/munka rátájának meghatározása



A *GDP/L* görbe megmutatja, hogy a különböző *K/L* arányok (azaz a *k* különböző értékei) esetén mekkora az egy dolgozóra jutó kibocsátás. Az egyensúlyi (az állandósult állapotot kifejező) *K/L* ráta (*k**) az egy dolgozóra jutó új tőke változásától, „ki- és beáramlásától” függ. (A „beáramlás” az alábbiakban a beruházás, a „kiáramlás” pedig az értékvesztésből adódik.) A *K/L* hányados egyensúlyi (állandósult állapotot kifejező) szintje (*k**) ott lesz, ahol az új beruházások éppen ellensúlyozzák a tőke értékvesztését. (Ezt a beruházások fedezeti szintjének is nevezhetjük.) Amennyiben a megtakarítások mértéke nagyobb, mint a tőke értékvesztése, nő a *K/L* ráta. Ha az értékvesztés a nagyobb, a *K/L* csökken. A következő lépésben a tőkeállomány változásának szintjét szükséges meghatározni.

Solow feltételezése szerint az emberek jövedelmük meghatározott hányadát takarítják meg, majd fordítják beruházásra. Ezért a tőkebeáramlás a *GDP/L* egy részeként határozható meg. Az 1. ábrán az *s* betű jelöli a megtakarításnak és a beru-

házásnak ezt az állandó rátáját, ezért az $s(GDP/L)$ mutatja a tőkebeáramlási görbét. (Az európai országokban az s mértéke 15–35 százalék körül mozog.) A görbe alakja értelemszerűen hasonlít a GDP/L görbe alakjára, annak az origó felé elforgatott változata. Az értékvesztést illetően *Solow* hasonlóan egyszerű feltevessel élt: a tőkeállomány fix részének (δ) értékvesztésével számolt. (Európában ez 12 százalék körüli érték évente.) Az egy dolgozóra jutó értékvesztést a $\delta(K/L)$ egyenes mutatja. (Az egy dolgozóra jutó értékvesztés értéke arányosan nő az egy dolgozóra jutó tőke értékével.)

Az egyensúly (állandósult állapot) az $s(GDP/L)$ tőkebeáramlási görbe és a $\delta(K/L)$ egyenes metszéspontjában (A) van. E pontban, azaz K/L^* hányados (k^*) mellett az új beruházások éppen ellensúlyozzák az értékvesztést. E pont alatt a ráta nő, mivel a beruházás nagyobb, mint az értékvesztés. Például a ráta értéke K/L_0 , a tőkebeáramlás I_0 , az értékvesztés D_0 . Mivel $I_0 > D_0$, az egy dolgozóra jutó új tőke nagyobb, mint az értékcsökkenés miatt elveszített egy dolgozóra jutó tőke, így a K/L ráta nő. Az egyensúlyi K/L^* ráta által meghatározott egy dolgozóra jutó output értéke a GDP/L görbe B pontja, ahol az egy dolgozóra jutó kibocsátás Y/L^* (y^*).

Az *I. ábra* alapján egyértelmű, hogy a (fizikai) tőkefelhalmozás nem forrása a hosszú távú növekedésnek. A tőke addig nő, amíg a K/L ráta el nem éri az egyensúlyi szintjét, azt követően pedig – ha minden egyéb változatlan – nem változik. A modern világ évről évre tapasztalt (2 százalék körüli) növekedését *Solow* a technológiai fejlődéssel magyarázta. Feltételezte, hogy a technológiai fejlődés évről évre felfelé forgatja a GDP/L görbét, maga után húzva az $s(GDP/L)$ görbét is. Az ilyen típusú fejlődés az egy dolgozóra jutó kibocsátás és a K/L ráta folyamatos növekedésével jár. Az európai integráció növekedési hatásai vizsgálatának alapkérdése, hogy mennyivel haladja meg a növekedés üteme a technológiai fejlődés által indokolt szintet.

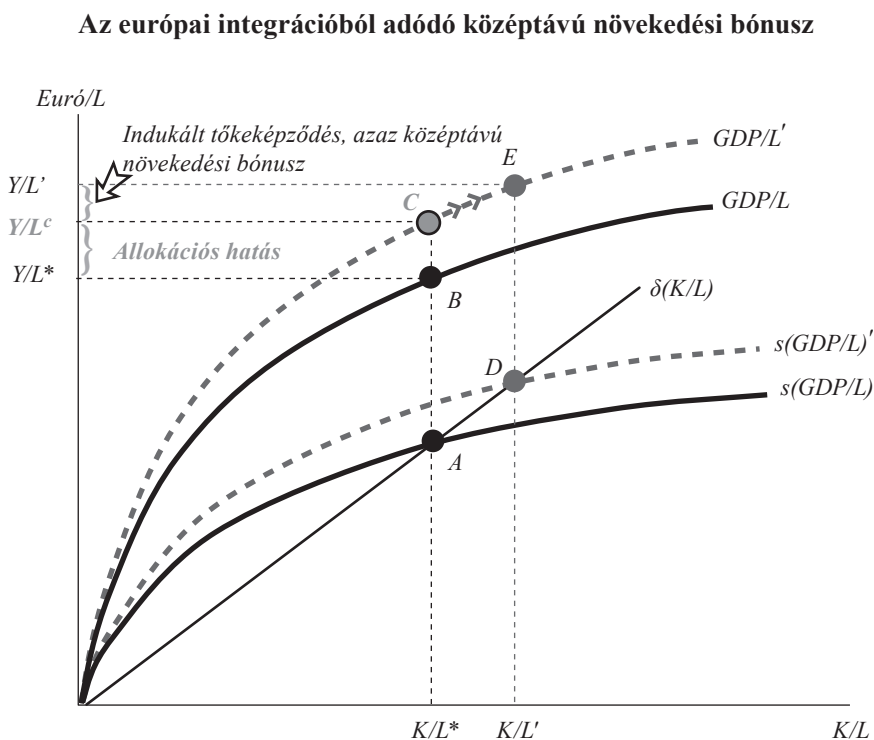
Liberalizáció, allokációs hatások és a középtávú növekedési bónusz

Az erőforrások hatékonyabb elosztása révén az integráció javítja az európai gazdaság hatékonyságát. Európa a beruházók számára vonzóbbá válik, emelkedik a beruházások szintje. A többletberuházás eredményeként nő az egy dolgozóra jutó tőke aránya ($k = K/L$), következésképpen az egy dolgozóra jutó kibocsátás nagysága (y). Mivel a tőkeintenzitás magasabb, mint integráció nélkül, az egy dolgozóra jutó kibocsátás értéke gyorsabban nő, mint egyébként. Ahogyan a K/L ráta közelít az új egyensúlyi kibocsátási szinthez (y^* -hoz), úgy válik láthatóvá az integráció növeke-

dési hatása. Ez a *Baldwin* [1989] által megfogalmazott *középtávú növekedési bónusz*. (Középtávú, hiszen a magasabb növekedési ütem megszűnik, amint megvalósul az új egyensúlyi K/L ráta, k^* .)

Ezt a folyamatot mutatja a 2. ábra. Először is nézzük meg, hogyan módosítják az ábrát az európai integráció allokációs hatásai! Az integráció javítja a termelési tényezők allokációs hatékonyságát. A nagyobb hatékonyság vállalati szinten alacsonyabb átlagköltséget jelent, míg az egész gazdaság szintjén a tőke és a munka ugyanakkora mennyiségével nagyobb kibocsátás állítható elő. Hogyan jelenik meg ez a *Solow*-ábrán?

2. ábra



Forrás: Baldwin–Wyplosz [2012].

A pozitív allokációs hatás a GDP/L görbét a GDP/L' -be tolja el, mivel a nagyobb hatékonyság következtében a gazdaság kibocsátása adott K/L ráta mellett megnő (C).

Azaz a K/L rátát K/L^* szinten rögzítve a kibocsátás Y/L^* -ről Y/L_c -re nő. A GDP/L görbe elmozdulása következtében a beruházási görbe $s(GDP/L)$ '-be mozdul el. Az adott beruházási ráta így nagyobb kibocsátásra vonatkozik, ezért nő a beruházás. Mivel a tőkebeáramlás megnőtt, K/L^* már nem lehet egyensúlyi szint. A tőkebeáramlás nagyobb, mint a kiáramlás, így a K/L ráta emelkedik. Az új egyensúly a tőkebe- és kiáramlási görbék új metszéspontjában (D) alakul ki (K/L'). Az egyensúlyi K/L rátának e növekedése az *indukált tőkeképződés*. (A megnevezés arra utal, hogy hatékonyság javulása ösztönzőleg hat a beruházásra.)

Az egyensúlyi K/L ráta növekedésével az egy dolgozóra jutó kibocsátás Y/L_c -ről Y/L' -re nő. (Ezt jelzi a C pontból az E pontba történő elmozdulás.) Mivel a tőkeállomány csak lassan bővül, a C és E pontok közötti elmozdulás évekig eltarthat. Az egy dolgozóra jutó kibocsátás C és E pontok közötti növekedése csak az E pontig átlagon felüli. Azt követően a növekedési ütem visszaáll az átlagos szintjére.

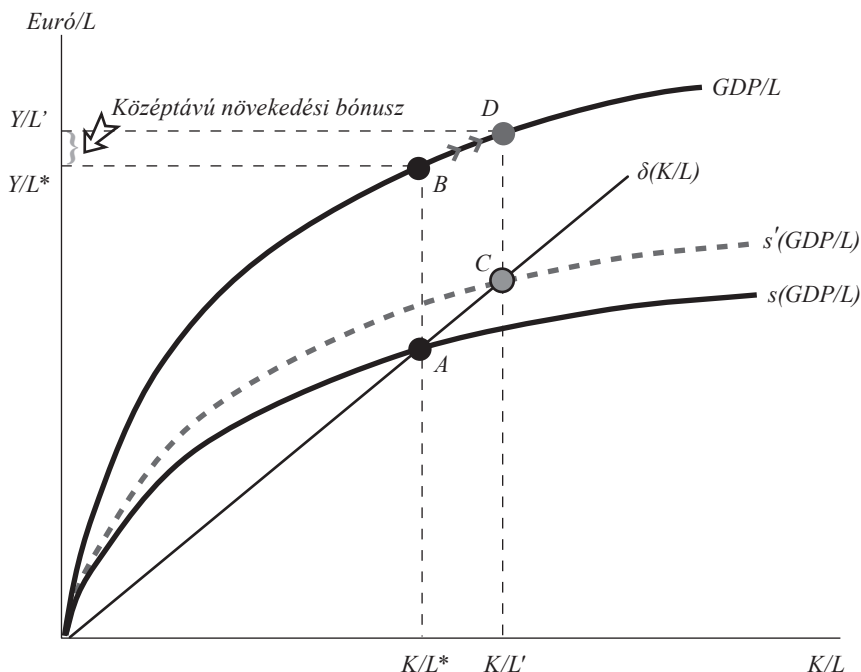
Jóléti szempontból megjegyzendő, hogy a magasabb kibocsátási szint nem tiszta jóléti nyereség. A nagyobb beruházáshoz a lakosságnak többet kell megtakarítania, ami egyúttal a folyó fogyasztás egy részéről történő lemondással jár. A magasabb K/L ráta által lehetővé váló magasabb jövőbeli fogyasztást a jelenben elhalasztott fogyasztás részben ellensúlyozza.

A beruházási ráta megváltozása

A fentebb felhasznált *Solow*-ábra nagyfokú leegyszerűsítéssel élt: állandónak feltételezte a beruházási rátát, holott a növekedés logikája – egyebek mellett – éppen a beruházási döntéseken alapul. Egyes gazdasági hatások a beruházási költségek és/vagy nyereségek megváltoztatásához vezethetnek. Például az euró alkalmazása előmozdíthatja, olcsóbbá és biztonságosabbá teszi az európai beruházásokat. Amennyiben ez igaz, a többletberuházás legalább középtávon ösztönzőleg hat a növekedésre. Vajon ez hogyan illeszthető be a *Solow*-modell elemzési kereteibe?

Ha az európai integráció s -ről s' -re *növeli a beruházási rátát*, az $s(GDP/L)$ tőkebeáramlási görbe felfelé elfordul (lásd a 3. ábrát), megváltoztatva az egyensúlyi tőke/munka arányt. A korábbi logikát követve a régi K/L^* ráta mellett a tőkebeáramlás meghaladja a kiáramlást, így az egy dolgozóra jutó tőkeállomány az új egyensúlyi pontra (C) módosul. A növekvő K/L ráta következtében az egy dolgozóra jutó kibocsátás Y/L^* -ről Y/L' -re nő (*Baldwin–Wyplosz*, 2012). E folyamat során a növekedés némileg meghaladja az egyébként érvényes szintet.

Európai integráció és beruházási ráta



Forrás: Baldwin–Wyplosz [2012].

Eddig a fizikai tőke állt az elemzés középpontjában. A következőkben a *tudásra*, azaz a *technológiára* koncentrálunk. A tőke e két kategóriája között alapvető különbséget jelent: míg a fizikai tőkére a csökkenő hozadék elve érvényesül, ugyanez nem mondható el a technológiáról.

A technológiai fejlődés hatására a *GDP/L* görbe felfelé mozdul el, és ugyanúgy megnöveli az egy dolgozóra jutó kibocsátás szintjét, mint ahogyan azt a 2. ábrán láttuk. A technológiai fejlődés tehát e tekintetben évről évre jelentkező allokációs hatékonysági nyereség, amely azonban ebben az esetben nem az európai integráció, hanem a technológiai fejlődés következménye. A hosszú távú növekedés szempontjából tehát a *technológiai fejlődés üteme* a meghatározó tényező. Következésképpen az európai integráció vizsgálatának alapkérdése, hogy az hogyan hat a technológiai fejlődés rátájára.

E második növekedési hatás egyértelműen megjelenik a *Solow*-diagramban. Az európai integráció beruházási hatása a tőkepiaci integráció hatásainak figyelembevételével jelezhető.

Csatlakozási tanulságok

Nyugat-Európában – mint azt már láthattuk – a háború utáni évtizedekben gyors gazdasági növekedés ment végbe, amivel párhuzamosan gyors integráció valósult meg. Az új tagországok tapasztalatai fontos lehetőséget nyújtanak a növekedési hatások empirikus elemzésére. Mivel azonban a növekedésre nagyszámú tényező hat, nagy nehézséggel jár az európai integráció hatásainak szétválasztása a gazdasági növekedést befolyásoló további tényezőktől. Egyfajta kísérletnek is tekinthető, ha a csatlakozások tapasztalatait tanulmányozzuk. *A csatlakozások (azaz az európai integráció) általában érzékelhető növekedési hatásokkal jártak.*

Az előbbieken már áttekintett logika magyarázhatja, hogy az integráció mi módon mozdíthatja elő az állandósult állapotú tőkeállomány emelkedését. A javuló hatékonyság értékesebbé teszi a beruházást, nő a tőke reálmegtérülése. Az új beruházásokon túl a meglévő tőke profitabilitása is megemelkedik. Mindezek következményei a részvénytőzsdéken is megjelennek – feltéve, hogy a tőzsdén a vállalatok jelentős hányada jelen van. A liberalizáció egyes ágazatoknak és vállalatoknak természetesen terhet is jelent, ugyanakkor az érintett gazdaságnak (is) javára válik. Ellenben ha a részvénytőzsdét államilag ellenőrzött „fehér elefántok” uralják, a liberalizálódó gazdaságban a tőzsde növekvő nyomással szembesülhet. Ebben az esetben akár a részvénytőzsdéi index csökkenése kísérheti a csatlakozást. (*Baldwin–Wyplosz*, 2012, 198–199. o.) A *Solow*-diagram nem különbözteti meg a hazai és külföldi befektetőket. Feltételezhető azonban, hogy az integráció, a csatlakozás perspektívái javítják az érintett országban a beruházási klímát, s a beruházások mindkét forrásból bővíthetnek.

Mindezek hatására a csatlakozás időszakában valószínűsíthetően nőnek a részvénytőzsdéi árak; az összes beruházás a GDP-hez képest nő; emelkedik a nettó külföldi közvetlen beruházások (FDI) nagyságrendje. E kiinduló feltételezések alapján áttekinthetőek egyes eddigi csatlakozási tapasztalatok.

Az ibériai csatlakozások, azaz *Portugália és Spanyolország* (1986) esetében egyértelműen kimutatható a beruházások növekedésén alapuló gazdasági növeke-

dés. Mindkét ország esetében jelentősen emelkedett a kibocsátás a csatlakozást követően. A növekedés jelentős része a *tőkefelhalmozáson alapult*.

Spanyolország potenciális növekedési üteme⁷ a csatlakozás után erőteljesen nőtt (a potenciális növekedés dinamikája 1987 és 1992 között mindegyik évben 3 százalékot meghaladó volt). Az egyes tényezők között a tőke hozzájárulása lényegesen megnőtt: a csatlakozás előtti évi 0,7 százalékról 1,4–1,7 százalékra! A beruházási arány pedig a potenciális kibocsátás 19 százalékaról 24–26 százalékra emelkedett a jelzett években.

Portugália beruházási rátája már a demokratikus fordulat, a piaci reformok és az EU-integráció érdemi közelségbe kerülése után (tehát még a csatlakozás előtt, ám az integrációtól nem függetlenül) növekedni kezdett. Mindezek a tényezők a kockázat és a bizonytalanság csökkentése után fejtették ki hatásukat. (Portugáliának az EFTA tagjaként már vámmentes hozzáférése volt az ipari javak közös piacához.) A csatlakozást követően a potenciális növekedés üteme Portugália esetében is gyorsan emelkedett: 1987 és 1992 között évi 4 százalék feletti dinamikát teljesített. A beruházási arány jóval 20 százalék fölé nőtt. Portugália esetében azonban nem a tőkeakkumuláció, hanem a teljes tényezőtermelékenység hozzájárulásának emelkedése volt a potenciális kibocsátás dinamikájának döntő tényezője: évi 1 százalék alatti arányról 2,1–2,7 százalékra nőtt a csatlakozást követő években.

Hasonló irányzatok mutathatóak ki az aktuális növekedés területén is. A javuló beruházási klíma és részvénytőkeindexek párhuzamos emelkedése, illetve a nettó külföldi közvetlen tőkeberuházás növekedése egyértelműen igazolható (*Baldwin–Wyplosz*, 2012, 199–200. o.).

A szigorúan központosított tervgazdaságtól a piacgazdaságba történt átmenet a kibocsátás drámai mértékű visszaeséséhez vezetett a *balti államokban*. Ugyanakkor ezek az országok a függetlenség megszerzésétől rendkívül határozottan indultak el a liberalizáció és az európai integráció irányába. Az erőteljes potenciális növekedés 2000 körül már egyértelműen a beruházási ráta gyors emelkedésével függött össze. Észtország esetében a beruházási ráta 2003 után a potenciális kibocsátás 30 százaléka fölé került, s 2007-ben 40,7 százalék volt. A csatlakozást közvetlenül megelőző, illetve követő években a potenciális növekedés évi üteme 5–7 százalék volt, abból a tőketényező hatása több éven át meghaladta a 3 százalékot. (2007-ben 3,9 százalék volt.) Lettország esetében a beruházási ráta 1998-tól nőtt. A csatlakozás után

⁷ A *potenciális növekedés* fogalmáról és méréséről lásd: Halmai [2011], [2014]. Az alábbiakban bemutatott adatok az EPC Output Working Group adatbázisra támaszkodó saját számítások eredményei.

30 százalék fölé emelkedett, legmagasabb, 35,6 százalékos arányát 2007-ben érte el. A csatlakozást követően a potenciális növekedés egyes években 7 százalék fölé emelkedett, ebből 4-5 százalékpont (2007-ben 5,7 százalékpont) volt a tőketényező hozzájárulása. Litvániában a beruházási ráta 2002-ben lépte túl a GDP 20 százalékát, majd a csatlakozás után az arány tovább nőtt. (A legnagyobb, 30,9 százalék 2007-ben volt.) A potenciális növekedési ütem 2000-ben 4,3 százalék, 2002-ben 5,9 százalék, 2007-ben 7 százalék volt. Utóbbi meghatározó részét (4,1 százalékot) a tőkeakkumuláció hozzájárulása képezte.

A közvetlen külföldi tőkeberuházások emelkedése mindhárom balti ország esetében jelentős volt. Annak aránya Észtországban kiemelkedőnek nevezhető. Észtország szoros nyelvi, történelmi és földrajzi kapcsolatban áll a csúcstechnológiával és magas bérekkel jellemezhető Finnországgal. Amikor teljesen világossá vált, hogy a tulajdonjogok Észtországban az EU-normák szerinti védelemben részesülnek, a külföldi közvetlen működőtőke-beruházások jelentős növekedése indult meg (különösen Finnország és Svédország részéről). A csatlakozás javította a beruházási klímát. Az EU-tagság közeledésével a részvényindexek is emelkedtek.

A görög csatlakozás előzménye is a diktatúra bukása, a demokratikus átmenet volt a hetvenes években. Csakhogy az ibériai országoktól eltérően Görögország folytatta a gazdaság dirigista és populistá állami irányítását. Ez megakadályozta a sokkokhoz – például a csatlakozáshoz – történő rugalmas alkalmazkodást. A magas és instabil inflációs ráta kedvezőtlen makrogazdasági feltételeket, kedvezőtlen beruházási klímát teremtett. A legtöbb európai országban az 1981–1991. évi időszakban mérsékeltek az inflációt. Ugyanakkor a görög inflációs ráta alig mozdult: az 1981. évi 25 százalék után egy évtized múlva is évi 20 százalék volt. Ráadásul az infláció erőteljes kilengést mutatott, a jelzett időszak felében évente 3 százaléknál nagyobb mértékben mozdult el.

Ezért a csatlakozás időszakában, de még jó ideig azt követően sem működött a beruházások által vezérelt növekedés Görögországban. A potenciális növekedés évi üteme csak a csatlakozás utáni hetedik évben lépte túl az 1 százalékot. Következésképpen *Görögország gazdasági teljesítménye távolodott az európai integráció átlagától*. Miközben az érdemi konvergenciához jelentős tőkeakkumulációra lett volna szükség, a beruházási ráta – a csatlakozást követően beáramló jelentős közösségi transzferek ellenére – csak 18 évvel a csatlakozás után érte el a 20 százalékot.

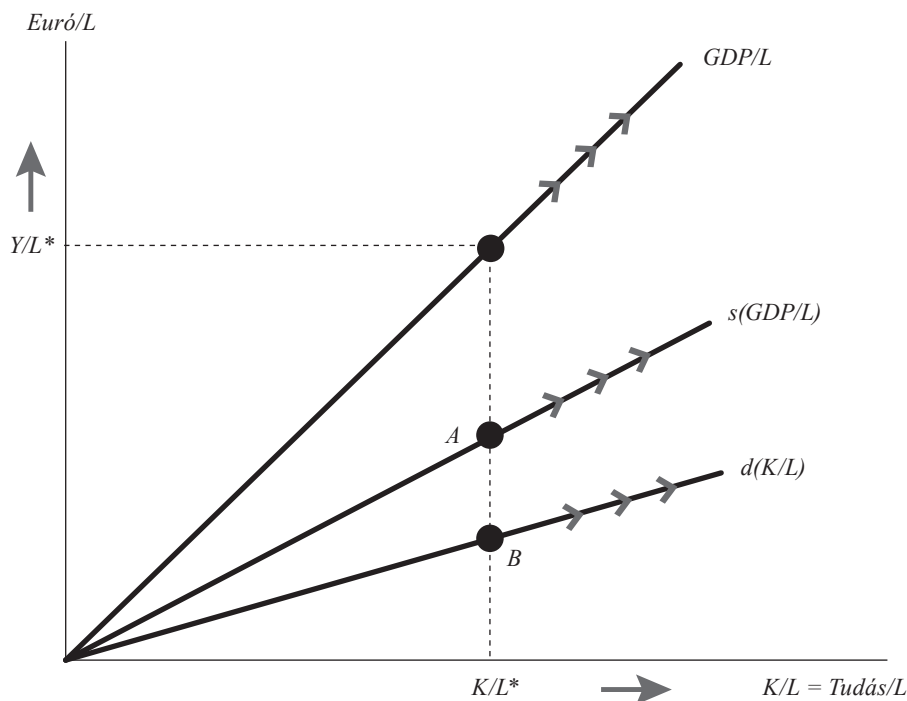
A görög példa és a többi felidézett eset különbsége rávilágít, hogy az európai integráció javíthatja a beruházási klímát, ám más tényezők e hatásokat megszüntethetik.

Európai integráció és hosszú távú növekedés

A hosszú távú növekedés elemzésének középpontjában a tudástőke felhalmozása áll. Mivel a tudástőke esetében nem érvényesül a csökkenő hozadék elve, a GDP/L görbe pozitív meredekségű egyenes (lásd a 4. ábrát). Az egyszerűség kedvéért feltételezzük, hogy minden nemzet a nemzeti jövedelem adott hányadát fordítja a tudástőke felhalmozására. E ráta (s) a nemzeti jövedelem kutatás-fejlesztésre fordított része, amely a fejlett európai országokban 3-5 százalék körül alakul. Feltételezzük továbbá, hogy az értékvesztés is állandó nagyságú, azaz minden évben a tudástőke meghatározott része veszíti el az értékét. (A tudástőkét illetően inkább az elavulás és nem az értékvesztés a helyes kifejezés.)

4. ábra

Solow-típusú ábra hosszú távú növekedéssel



A 4. ábrán a beruházási ráta minden K/L ráta esetén meghaladja az értékvesztés rátáját, ezért a tőkeállomány nő. A vízszintes tengely alatti nyíl ezért azt mutatja, hogy a K/L ráta folyamatosan emelkedik. Amennyiben a K/L mindig nő, folyamatosan növekednie kell az egy dolgozóra jutó kibocsátásnak is. Minél nagyobb a távolság az $s(GDP/L)$ és a $\delta(K/L)$ egyenesek között, annál nagyobb a K/L ráta éves növekedése. Amennyiben tehát s nő, gyorsabb a tudástőke felhalmozása, gyorsabb a jövedelem növekedése.

A bemutatott mechanizmus ellenére létezik olyan álláspont, hogy az európai integráció hosszú távú növekedési hatásait nehéz bizonyítani (Deardorff–Stern, 2002). Mivel az európai integráció növekedése többé-kevésbé kiegyensúlyozott volt a II. világháborút követő időszakban, nehéz bizonyítékot találni a hosszú távú pozitív növekedési hatásokra, véli Baldwin és Wyplosz [2007].

Az európai integráció akkumulációs hatása a gazdasági növekedés elméletének logikáján alapul. Valamely nemzetgazdaságban az egy főre jutó jövedelem csak akkor növekedhet fenntartható módon, ha a dolgozók a fizikai, a humán- és/vagy a tudástőke állandóan emelkedő állományával vannak ellátva. Következésképpen az európai integráció a növekedési ütemet olyan mértékben befolyásolhatja, ahogyan a fizikai, a humán és a tudástőke akkumulációját alakítja.

Két alapvető mechanizmus igényel kiemelés, amelyek révén az európai integráció befolyásolja a tőkeakkumulációt:

- Az európai integráció növeli az európai gazdaság hatékonyságát, pozitív *allokációs hatást* eredményez, emeli a kibocsátást, és – állandó beruházási arányt feltételezve is – nő a beruházás. A magasabb beruházás eredményeképpen magasabb hosszú távú egyensúlyi tőkeállomány, következképpen magasabb egy főre jutó egyensúlyi jövedelem alakul ki.
- Az európai integráció eredményeképpen *csökken a beruházási kockázat*. Ez ceteris paribus ugyancsak a beruházások növekedése irányába fejt ki hatást. Annak eredményeképpen ugyancsak nő az egy dolgozóra jutó tőkeállomány és kibocsátás.

Az integráció által indukált beruházás vezérelte növekedés számos empirikus példával támasztható alá.

A hosszú távú növekedési hatásokat alátámasztó mechanizmus ugyanaz, mint a középtávú növekedési hatások esetében. Ám – minthogy a tudástőke esetében nem érvényesül csökkenő megtérülés – a tudásba történő befektetés ($K+F$) emelkedése elvileg a növekedési ráta állandó emelkedéséhez vezethet.

Crespo-Cuerezma–Dimitz–Ritzberger-Grünwald [2007] empirikus vizsgálatai szerint az EU-tagság hosszú távon pozitív és aszimmetrikus hatást gyakorol a gazdasági növekedésre. A modellben a nyitottság ellenőrző változóként szerepel. Ezért a regionális integráció növekedési hatása elkülöníthető az intenzívebb kereskedelem hatásaitól és a technológiai tudás tagországok közötti jobb átadásához kapcsolódik. Az eredmények tehát az endogén növekedési elmélet újabb alátámasztását nyújtják. A kutatás szerint a legnagyobb haszonra a viszonylag kevésbé fejlett országok tesznek szert a regionális integráció által nyújtott szélesebb technológiai rendszerhez történő csatlakozásból.

Nem a kereskedelem és a technológia az egyetlen tényező az EU-tagsághoz kapcsolódó növekedési többlet (bónusz) magyarázatában. A további lehetséges tényezők – egyebek mellett – a következők: az economies of scope néven is tárgyalt változatossági előnyök, az intézményi rendszer hatékonyságának növekedése, a liberalizáció nyomán a kormányzatok méretének csökkenése, a monetáris integráció. A jelzett bizonytalanság ellenére a neoklasszikus növekedési modellnek a hosszú távú növekedési hatások hiányára vonatkozó feltételezése elvethető. Az európai integráció növekedési hatásai, mindenekelőtt a tudás tovagyűrűzése hosszabb távon is működnek. Egyidejűleg az európai integráció a konvergencia lényeges hajtóereje.

Az integráció tehát nemcsak a kibocsátás szintjére van hatással, hanem a jövedelem növekedési rátáját is pozitívan befolyásolja. Középtávon az integráció gyorsabb növekedést eredményez, mivel a nagyobb jövedelem következtében több megtakarítás és beruházás, valamint nagyobb tőkeállomány képződik. A legújabb növekedési elméletek szerint az integráció állandóan magasabb növekedési ütemet biztosíthat a tagállamok számára az integráció nélküli helyzethez képest.

Európai növekedési modell

Az eddigi elemzések alapján megfogalmazhatóak az integráció keretei között a XX. század második felében kialakult európai növekedési modell fő sajátosságai.

1. *Kereskedelmi integráció, nagyfokú nyitottság.* Az európai integráció folyamata mindenekelőtt a kereskedelem akadályainak leépítését valósította meg: a vámunió megteremtésétől egészen a belső piac kiépítéséig (intézményi nyitottság). Mindezek következtében az európai gazdaságok integráltabbak, mint bármely más régió a világgazdaságban. A külkereskedelem aránya, azaz a reálgazdasági nyitottság magasabb, mint a világgazdaság más térségeiben (a Távol-Keletet is beleértve). A kereske-

delem magas aránya az egységes piac kereskedelemteremtő hatásain túl az európai nemzetgazdaságok viszonylag kisebb méretével is magyarázható. A szolgáltatások belső piaca azonban – szabályozási tényezőkkel is összefüggésben – még nem bontakozott ki olyan mértékben, mint az áruk kereskedelme.

2. *Pénzügyi integráció, robusztus tőkeáramlás.* A közös, majd a belső piac kiépülésével párhuzamosan rendkívül nagyarányúvá vált a tőkeáramlás. [A kibocsátás arányában a legmagasabb tőkeáramlás az elmúlt évtizedekben az EU-tagországok között mutatható ki (*Gill–Raiser*, 2011). Európában a tőkeáramlás jellemzően „lefelé”, a kevésbé fejlett országokba irányul.]

3. *A termelékenység gyors növekedése.* Az európai integrációban a termelékenység évtizedeken keresztül dinamikusan nőtt, ami meghatározó szerepet játszott a – jelentős részben technológiai adaptáción alapuló – felzárkózási növekedésben. Az európai országok évtizedeken át csökkentették a világgazdaság legfejlettebb gazdaságával, az Egyesült Államokkal szemben fennálló termelékenységi rést. A tőkeintenzitás és a teljes tényezőtermelékenység növekedése folyamatos impulzust nyújtottak a munka termelékenységének emelkedéséhez.

4. *Növekedési bónusz.* Az európai integráció emeli a tagországok gazdasági növekedésének ütemét.⁸ A növekedési ütemet elsősorban a *fizikai, a humán és a tudástőke akkumulációjának előmozdítása* révén befolyásolja. Növeli az európai gazdaság hatékonyságát, pozitív allokációs hatást eredményez, emeli a kibocsátást, csökkenti a kockázatot, s – állandó beruházási arányt feltételezve is – nő a beruházás. A magasabb beruházás eredményeképpen magasabb hosszú távú egyensúlyi tőkeállomány, következésképpen magasabb egy főre jutó egyensúlyi jövedelem alakul ki. A hosszú távú növekedési hatásokat alátámasztó mechanizmus hasonló. Ám – minthogy a tudástőke esetében nem érvényesül csökkenő megtérülés – a *tudásba történő befektetés (K+F) emelkedése elvileg a növekedési ráta állandó emelkedéséhez vezethet.*

Az EU-tagság hosszú távon pozitív és aszimmetrikus hatást gyakorol a gazdasági növekedésre. A viszonylag kevésbé fejlett országok tehetnek szert a legnagyobb haszonra a regionális integráció által nyújtott szélesebb technológiai rendszerhez történő csatlakozásból. Az EU-tagsághoz kapcsolódó növekedési többletet (bónuszt) magyarázó *további lehetséges tényezők:* az intézményi rendszer hatékonyságának növekedése, a liberalizáció nyomán a kormányzatok méretének csökkenése, a monetáris integráció. Az európai integráció növekedési hatásai, mindenekelőtt a *tudás tovagyűrűzése hosszabb távon is működnek.* A legújabb növekedési elméletek sze-

⁸ *Berend T. Ivánt* idézve: „A kivételes gazdasági növekedés és integráció következtében Európa ismét gazdasági szuperhatalom lett.” *Berend* [2008], 306. o.

rint az integráció állandóan magasabb növekedési ütemet biztosíthat a tagállamok számára az integráció nélküli helyzethez képest.

5. *Erőteljes konvergencia.* A gazdasági integráció a felzárkózási növekedés révén a világ többi részénél gyorsabb jövedelemkonvergenciát eredményezett. A Világbank adatai szerint csak Európában és Kelet-Ázsiában mutatható ki konvergencia az 1970. évi egy főre jutó GDP és az 1970–2007 közötti időszak növekedési üteme között (Gil és Raiser, 2011). Az alacsonyabb kezdeti jövedelemmel rendelkező európai országokban magasabb volt a gazdasági növekedés üteme, mint a fejlettebbek esetében. Azaz a szegényebb országok gyorsabban fejlődtek a jelzett időszakban, mint a fejlettebbek. (Kelet-Ázsiában e hasonló irányú folyamat jóval kevésbé volt erőteljes, mint Európában.) E konvergenciafolyamat meghatározó tényezője a kereskedelem integrációja és a robusztus tőkeáramlás voltak. Ugyanakkor az érintett európai gazdaságok évtizedeken keresztül csökkentették az Egyesült Államokkal szemben az egy főre jutó jövedelem szintjében mutatkozó elmaradásukat. Azaz a felzárkózási növekedés nemcsak a kontinensen belüli dimenzióban érvényesült.

A reálkonvergencia a feltétele a közös, majd a belső piac zavartalan működésének. A négy alapszabadság korlátozás nélküli működésén alapuló rendszer előfeltétele a *konvergenciamechanizmus működése*. (Annak hiányában tömeges migrációs folyamatok indulnának meg.) Valójában a Gazdasági és Monetáris Unió is feltételezi – a transzparens nominális kritériumokon túl – a reálkonvergenciát. E kohéziós mechanizmus alátámasztását célozza az európai szolidaritás, az elmaradt térségek felzárkóztatásának előmozdítása. Ezek tapasztalatai azonban a különböző tagállamokban eltérőek. [A vezető és az elmaradó térségek integrációját az infrastruktúra fejlesztése révén előmozdító megoldások sikeresebbek voltak, regionális konvergenciát eredményeztek. Ezzel szemben a gazdasági tevékenység kiterjesztésére, illetve a munkahelyek áthelyezésére irányuló széles körű térségi intervenciók kevésbé bizonyultak eredményesnek (World Bank, 2009)]. A *konvergenciát előmozdító mechanizmus* Európában az elmúlt évtizedekben elsősorban a piacra épülő integráció volt. A szolidaritásra épített nem piaci mechanizmusok jelentősége összehasonlíthatatlanul szerényebb volt.

6. *Társadalmi és környezeti felelősség, szolidaritás.* Az európai gazdaság fejlődését egyúttal a szociális biztonság erősödése kísérte. Az európai társadalmi ellátórendszerek széles körben kiépültek, magas színvonalú szolgáltatásokat nyújtanak. Európában a jövedelmi különbségek viszonylag mérsékeltébbek, mint a tengeren túli versenytársaknál. Ugyanakkor a nagy ellátórendszerek számára is alapvető kihívást jelentenek a demográfiai változások, az idősödés, a növekvő strukturális munka-

nélküliség, illetve a közkiadások mérséklése, a fiskális konszolidáció igénye. Az európai gazdaságok versenytársaiknál nagyobb figyelmet fordítottak a környezeti problémák kezelésére. (Például az európai országok nyújtják a legjobb teljesítményt az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése területén.) A versenytársaknál szigorúbb szociális és környezeti normák jelentős részben európai (uniós) irányelveken alapulnak. Ugyanakkor a nagyrészt nemzeti és uniós szabályok bonyolult peremfeltételeket, bizonyos értelemben versenyhátrányt képeznek az üzleti vállalkozások számára a globális piacon folytatott versenyben.

7. *Európai kormányzás.* A nagyobb társadalmi és környezeti felelősséggel egyidejűleg az európai államok erőteljesebb redisztribúciót valósítanak meg. Az újraelosztás magas foka a versenytársakénál magasabb elvonásokat (adókat), illetve egyes országokban tartós és jelentős állami túlköltekezést, az államadósságok felhalmozódását eredményezte. Ugyanakkor a legerőteljesebb szupranacionális szabályozás és kormányzás is Európában jött létre. A közösségi módszer alkalmazása példátlan mértékű integrációhoz vezetett. (Annak jellemzésére a „multi level governance” fogalmát használják.) Az intézményesített szupranacionalitáshoz azonban nem kapcsolódik fiskális föderalizmus. A közös költségvetés hosszabb távon is csak a tagállamok GDP-jének 1 százaléka körüli nagyságrendű. Az erőteljes integráció ellenére is jelentősek az eltérések az egyes országok intézményeinek minőségében. [A szegényebb országok alacsonyabb minőségű intézményei befektetői kockázatokat jelentenek, s végeredményben mérsékelik a konvergenciát. (Acemoglu–Johnson–Robinson, 2001).]

Az 1990-es évektől az EU-15 *súlyos strukturális termelékenységi problémái* (mindenekelőtt a teljes tényezőtermelékenység dinamikájának lényeges romlása), a globalizáció folyamatához történő nem kielégítő mértékű alkalmazkodás a *potenciális növekedési ütem tartós és lényeges mértékű csökkenéséhez, a növekedési potenciál eróziójához vezettek.* Ennek meghatározó mozzanata a világ technológiai élvonalához képest kialakult *termelékenységi rés, amelynek* legfőbb tényezője a második világháború utáni *európai felzárkózási növekedés technológiai adaptációra és imitációra épülő jellege, a rendszer elégtelen innovációs teljesítménye.* A növekedési potenciál sokáig latens és fokozatos leépülése a pénzügyi és gazdasági válság kitörését követően *nyílt növekedési krízissé vált.* A *felzárkózási növekedés a válság kitörését követően a kibővült Európai Unióban is megszűnt, jelezve az európai növekedési modell válságát.* Mindezek következtében újragondolást igényel az *európai modell, beleértve annak szociális és környezeti vonatkozásait is.*

Az európai növekedési potenciál és a növekedési modell újjászületésének egyedi lehetősége az európai gazdaság és társadalom működési módjának mélyreható, a potenciális növekedést támogató strukturális reformok révén történő megújítása. A növekedési fordulatot középpontba állító stratégia döntő mozzanata a piac működését javító, a növekedési potenciált erősítő strukturális reformok révén a termelékenység gyorsabb növekedésének előmozdítása.

Irodalomjegyzék

- Acemoglu, D. – Johnson, S. – Robinson, J. A.* [2001]: The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91(5), 1369–1401. o.
- Aghion, P. – Howitt, P.* [2006]: Joseph Schumpeter Lecture: Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework. *Journal of the European Economic Association*, 4(2–3), 269–314. o.
- Badinger, H.* [2005] Growth Effects of Economic Integration: Evidence from the EU Member States. *Review of World Economics*, 141., 50–78. o.
- Badinger, H.* [2008] Technology- and investment-led growth effects of economic integration: evidence from the EU member states. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 141(1), 50–78. o.
- Balassa, B.* [1961]: The Theory of Economic Integration. Allen and Unwin, London.
- Baldwin, R. E.* [1989] The Growth Effects of 1992. *Economic Policy*, 9., 247–281. o.
- Baldwin, R. E.* (1993). On the Measurement of Dynamic Effects of Integration. *Empirica*, 20(2), 129–144. o.
- Baldwin, R. E. – Wyplosz, C.* [2007, 2012]: Economics of the European Integration. McGraw-Hill, Berkshire.
- Bayoumi, T. – Eichengreen, B.* [1997]: Is Regionalism simply a Diversion? Evidence from the Evolution of the EC and EFTA. NBER Working Paper, No. 5283.
- Berend T. Iván* [2008]: Európa gazdasága a 20. században. História Könyvtár. MTA Történettudományi Intézete, Budapest.
- Boltho, A. – Eichengreen, B.* [2008]: The Economic Impact of European Integration. CEPR Discussion Paper, No. 6820.
- Caballero, R. J. – Cowan, K. – Engel, E. – Micco, A.* [2004]: Effective Labor Regulation and Microeconomic Flexibility. NBER Working Paper, No. 10744.
- Campos, N. F. – Coricelli, F. – Moretti, L.* [2014]: Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from Membership in the European Union. Using the Synthetic Counterfactuals Method, Discussion Paper No. 8162, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Crafts, N.* [2012]: Western Europe's Growth Prospects: an Historical Perspective Working Paper. Coventry, UK: Department of Economics, University of Warwick (CAGE Online Working Paper Series).
- Crafts, N. – Toniolo, G.* [2008]: European Economic Growth, 1950–2005: An Overview'. CEPR Discussion Paper, No. 6863.
- Crespo-Cuaresma, J. – Dimitz, M. A. – Ritzberger-Grünwald, D.* [2007]: Growth effects of European integration: implications for EU enlargement. In: *Paganetto, L.* (ed.): The Political Economy of the European Constitution. Ashgate Publishing.
- Csaba László* [2014]: Európai közgazdaságtan. Akadémiai Kiadó, Budapest.

- Deardoff, A. – Stern, R. [2002]: EU Expansion and EU Growth. Ford School of Public Policy, Working Paper, 487.
- Eichengreen, B. [2008]: The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Gill, I. S. – Raiser, M. [2012]: Golden growth. Restoring. The lustre of the European economic model. World Bank, Washington DC.
- Hall, P. A. – Soskice, D. [2001]: An Introduction to Varieties of Capitalism. In: Hall, P. A. – Soskice, D. (eds.) [2001]: Varieties of Capitalism. Oxford University Press, Oxford, 1–68. o.
- Halmi Péter [2011]: Válság és potenciális növekedés az Európai Unióban. *Közgazdasági Szemle*, 58. évf., 12. sz., 1059–1081. o.
- Halmi Péter [2013]: Konvergencia és növekedélmélet. In: *Csekő Imre és társai (szerk.): Matematikai közgazdaságtan: elmélet, modellezés, oktatás.* Műszaki Kiadó, Budapest, 275–294. o.
- Halmi Péter [2014]: Krízis és növekedés az Európai Unióban. Európai modell, strukturális reformok. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Jacks, D. S. – Meissner, C. M. – Novy, D. [2011]: Trade Booms, Trade Busts, and Trade Costs. *Journal of International Economics*, 83., 185–201. o.
- Jánossy, Ferenc [1966]: Das Ende der Wirtschaftswunders. Wesen der wirtschaftlichen Entwicklung. Neue Kritik, Frankfurt/Main. (Magyarul: A gazdasági fejlődés trendvonala és a helyreállítási periódusok. KJK, Budapest, 1966)
- Kneller, R. – Bleaney, M. – Gemmell, N. [1999]: Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries. *Journal of Public Economics*, 74., 171–190. o.
- Prasad, E. – Rajan, R. – Subramanian, A. [2007]: Foreign Capital and Economic Growth. *Brookings Papers on Economic Activity*, (38)1., 153–209. o.
- Török, Ádám [2005]: Competitiveness in Research and Development. Comparison and Performance. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- World Bank. [2009]: World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. World Bank, Washington, DC.

Költségvetés-támogatás: útban a hatékonyabb segélyezés felé (?)

UDVARI BEÁTA – PONTET JULIANNA

*Az elmúlt években a nemzetközi fejlesztési együttműködés több területén is átalakulást tapasztalhatunk, a feltörekvő donorok egyre növekvő szerepén túl újfajta támogatások is megjelentek a hagyományos fejlesztési segélyek mellett, ilyen például a költségvetés-támogatás. Számos donor és az ezzel foglalkozó szakirodalom is nagy reményeket fűz e segélytípushoz, többen a segélyezés hatékonyságának megoldásaként tekintenek a költségvetés-támogatásra. Az Európai Unió is kiemelt szerepet szán ennek az új típusú támogatásnak nemzetközi fejlesztési politikájában, ezt mutatja több joganyag és iránymutatás is. Ennek ellenére a hazai szakirodalom szinte teljesen mellőzi e támogatási forma elemzését. Így a cikk elsődleges célja, hogy átfogó képet nyújtson a költségvetés-támogatásról, ismertesse annak előnyeit és hátrányait, valamint rávilágítson a donorok és a fogadó országok vonatkozásában is a legfőbb tendenciákra. A szerzők kutatásuk során általános megközelítés alkalmazására törekedtek, nem tekintették céljuknak egy-egy donor- vagy fogadó ország tevékenységének elemzését.**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F35.

Bevezetés

Napjainkban a segélyhatékonyság kérdése kiemelt szerepet játszik a nemzetközi fejlesztési együttműködésen belül. Annak ellenére, hogy számos nemzetközi szer-

* Udvari Beáta publikációt megalapozó kutatása a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergenciaprogram című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Udvari Beáta, egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar.
E-mail: udvari.beata@eco.u-szeged.hu

Pontet Julianna, Nemzetközi gazdaság és gazdálkodás (MA) szakos hallgató, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar. E-mail: pontet.julianna@gmail.com

vezet, fórum foglalkozik a segélyek hatékonyságával, eredményességük sok esetben megkérdőjelezhető. Az erről szóló elemzések három hulláma különböztethető meg: kezdetben azt vizsgálták, hogy a segély milyen hatással van a megtakarításokra és azon keresztül a gazdasági növekedésre, majd a közvetlen hatásokat próbálták számszerűsíteni. Az elmúlt években azonban bizonyos feltételek megléte, az intézményi háttér hangsúlyozása jellemző. A segélyhatékonyság kapcsán a projekt típusú támogatások elemzése mellett egyre nagyobb számban születnek a programalapú támogatások hatásaival foglalkozó tanulmányok is. Ez elsősorban annak az elméletnek köszönhető, amely szerint a hosszú távú elköteleződés sokkal hatékonyabb támogatásfelhasználást eredményez.

A programalapú támogatások egyik típusa a költségvetés-támogatás, amelynek egyre nagyobb a szerepe a nemzetközi fejlesztési együttműködésben. E támogatási forma aránya különösen Afrikában növekszik (*Knoll*, 2008). Előtérbe kerülését az is mutatja, hogy az Európai Unió a világ legnagyobb donorszervezeteként zöld könyvben, illetve bizottsági közleményekben is egyre többször tesz említést arról, hogy a költségvetés-támogatást ösztönözni kellene. Sőt az afrikai, karibi és csendes-óceáni (ACP) országokkal 2000-ben aláírt Cotonou-i Partnerségi Egyezmény is szól arról, hogy milyen feltételekkel lehet költségvetés-támogatást nyújtani az egyezményt aláíró fejlődő országokban.

A nemzetközi fejlesztési közösség viszonylag nagy reményt fűz a költségvetés-támogatáshoz, azonban kutatásunk során azt találtuk, hogy a hazai szakirodalom – EU-s tagságunk ellenére is – mellőzi e támogatási forma témakörét. Így a cikk elsődleges célja, hogy átfogó képet nyújtson a költségvetés-támogatásról, ismertesse annak előnyeit és hátrányait, valamint rávilágítson a donorok és a fogadó országok vonatkozásában is a legfőbb tendenciákra. Tehát sokkal inkább általános megközelítést alkalmazunk, semmint egy-egy donor- vagy fogadó ország tevékenységének ismertetését. Magyarország közvetlen környezetét is figyelembe véve a cikkben röviden kitérünk az EU-s szabályozásra, törekvésekre is, ugyanakkor nem ezek részletezését tekintjük elsődleges célunknak.

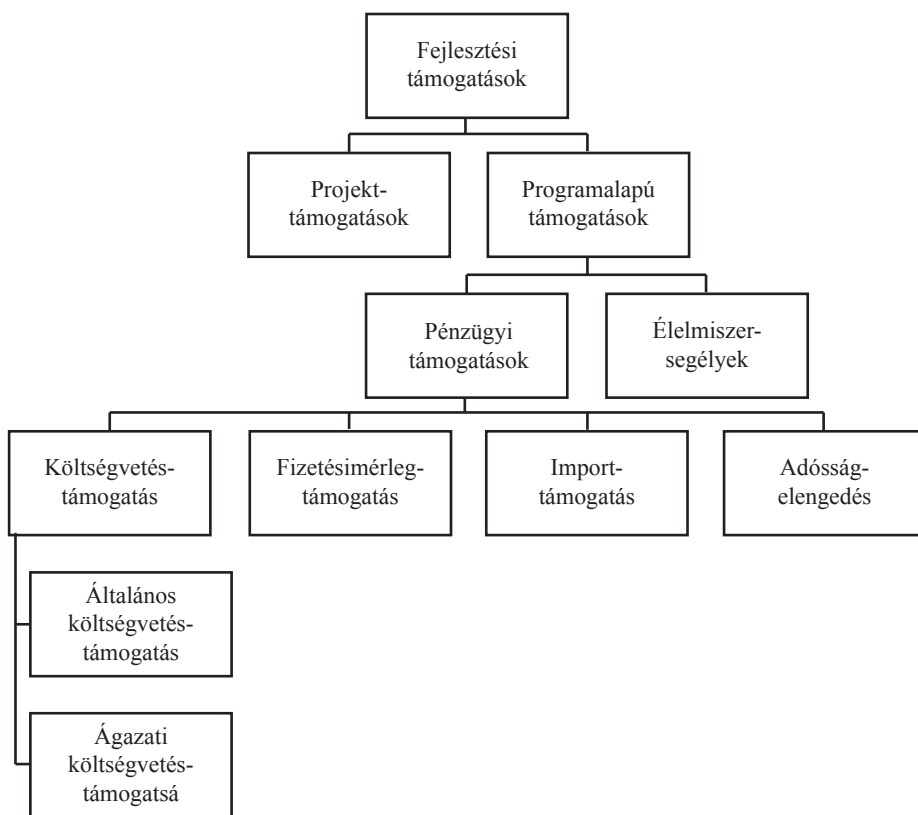
A cikk első részében meghatározzuk a költségvetés-támogatás fogalmát, külön kitérve az általános és az ágazati költségvetés-támogatás közötti különbségre. Ezután részletezzük e támogatási forma előnyeit, hátrányait. Ezt követően az EU-s törekvéseket ismertetjük. Végül pedig a költségvetés-támogatás főbb trendjeit és lehetséges hatásait mutatjuk be.

A költségvetés-támogatás a nemzetközi fejlesztési együttműködésben

A költségvetés-támogatás (*budget support, BS*) a különböző segélytípusok, segélymódok¹ (*aid modality*) közé tartozik. Helyes értelmezéséhez a fejlesztési támogatások két nagyobb csoportját kell megkülönböztetni: a projekt típusú támogatások mellett léteznek a programalapú támogatások (lásd az 1. ábrát). A *projekttámogatá-*

1. ábra

A programalapú támogatások rendszere



Forrás: Saját szerkesztés Beasley et al. [2005], 2. o. alapján.

¹ Segélyek modalitása alatt azt értjük, ahogyan a segélyt a fogadó országba juttatják (OECD, 2013). A következő segélytípusok különböztethetők meg: költségvetés-támogatás; projekt típusú beavatkozások; szakértők és más technikai jellegű támogatás; ösztöndíjak a donorországban; adósságelengedés; adminisztrációs költségek; egyéb, a donornál felmerült költségek.

sok mindig valamilyen specifikus projekthez kötődnek, mégpedig úgy, hogy a donor aktív szerepet játszik a fejlesztési projekt kialakításában és megvalósításában. (Ouat-tara, 2005, Jelovac és Vandeninden, 2008). A projekt-támogatások célja elsősorban az infrastruktúra fejlesztése (iskolák, kórházak építése) vagy tanár- és orvosképzés a fogadó országban. A teljes fejlesztési támogatás kb. 60 százaléka projekt-támogatás, de a felső közepes jövedelmű országokban a 75 százalékot is eléri (OECD, 2014).

A programalapú megközelítés a koordinált támogatás elvén alapszik, és a fogadó ország által tulajdonolt fejlesztési programot (például: nemzeti szegénységcsökkentési stratégia, szektorális program, tematikus program) támogatnak (Beasley et al., 2005). Programalapú támogatások már az 1980-as évek óta léteznek: akkoriban a fizetésimérleg-támogatás volt a leggyakoribb, majd az 1990-es években a listára felkerült az adósságelengedés is (Ruben, 2012). Mára a programalapú támogatások két főbb csoportja különböztethető meg: az élelmiszersegélyek mellett beszélhetünk a pénzügyi támogatásokról is, és ez utóbbi csoporton belül található a fizetésimérleg-támogatás mellett a költségvetés-támogatás (Handley, 2009). A következőkben kizárólag e támogatási formával foglalkozunk.

A költségvetés-támogatás fogalma

A költségvetés-támogatásra ugyan már az 1990-es években is akadt példa, azonban az ezredforduló után került igazán a donorok figyelmének középpontjába (Faust és Koch, 2014, Ruben, 2012). Ennek ellenére a költségvetés-támogatás mint fejlesztési támogatás a magyar, nemzetközi fejlesztési együttműködéssel foglalkozó szakirodalomban háttérbe szorult. Ezért előnyei és hátrányai taglalása előtt mindenképpen ki kell térni a fogalomra. Egységes definíciót nehéz találni, ugyanis a donorok is eltérően értelmezik a költségvetés-támogatást. Példaként kiemelünk ezek közül néhányat (Hadziyiannakis és Mylonakis, 2006, Koeberle et al., 2006, NORAD, 2006, OECD, 2007, Unwin, 2004).

- A Kanadai Nemzetközi Fejlesztési Ügynökség (Canadian International Development Agency, CIDA) szerint a költségvetés-támogatás a fogadó ország intézményeinek közvetlenül nyújtott programalapú támogatás, amelyet a recipiens ország a saját költségvetésének részeként és a saját pénzügyi rendszereit használva költi el.
- Az Egyesült Királyság nemzetközi fejlesztési szervezete (Department for International Development, DfID) *szegénységcsökkentő* költségvetés-támogatásról

(*poverty reduction budget support*, PRBS) beszél, ami a pénzügyi segélyek egyik formája, és amit közvetlenül a partnerkormány kincstárának nyújtanak. Célja a partnerkormány növekedést ösztönző programjainak támogatása, a szegénységcsökkentés, a költségvetés korrekciója, valamint az intézmények erősítése.

- A dán nemzetközi fejlesztési ügynökség (Danish International Development Agency, DANIDA) szerint a költségvetés-támogatás a donorország kormánya által a partnerország számára nyújtott pénz, melynek célja a közkiadások bővítése a fogadó országokban, valamint a hitelfelvételek csökkentése. A szervezet feltételezése szerint a donor által nyújtott pénzeszközöket a partnerkormány összevonja saját forrásaival, így a kifizetés minden esetben a partnerkormány saját pénzügyi irányítási rendszerén keresztül történik.
- A Világbank szerint a költségvetés-támogatás a középtávú programok támogatására szolgál, és rendszeres, közvetlen támogatást biztosít a kedvezményezett ország költségvetése számára. Ezt a fogadó ország saját pénzügyi rendszerén keresztül használja fel. A támogatás elsődleges célja a szegénységcsökkentéssel párosuló növekedés megvalósítása, a fiskális és makrogazdasági stabilitás elősegítése és a források hatékonyabb állami elosztása.
- Az OECD *közvetlen* költségvetés-támogatásról beszél. Ebben az esetben a fejlesztési ügynökségek pénzügyi támogatást nyújtanak makroszintű politikák támogatására és a fogadó ország kormányzati költségvetése számára. A politikai és intézményi reformokat tartalmazó, valamint azok megvalósítására irányuló program célja, hogy ösztönözze a növekedést és fenntartható módon csökkenjen a szegénység. Az OECD hozzáteszi még, hogy e támogatást a partnerkormány saját elszámolási és közbeszerzési rendszerét használva nyújtják (így azok a támogatások nem tartoznak a költségvetés-támogatás körébe, amelyeket nem a partnerország pénzügyi rendszerét használva folyósítanak), valamint nem kapcsolódik meghatározott projekttevékenységekhez. A donorok a támogatást a recipiens kormány kincstárába utalják, ezáltal a partnerországgal megosztják a felelősséget.

E definíciókból látható, hogy a költségvetés-támogatás esetén a donor lemond az átadott pénzeszköz kontrolljáról, és a fogadó országgal megosztja a felelősséget (EC, 2012, OECD, 2013). Emellett a költségvetés-támogatás projektek helyett programokat támogat (*Dom és Gordon, 2011, Handley, 2009*). Ugyan a fizetésimérleg-támogatás és a költségvetés-támogatás is pénzügyi programalapú támogatás és viszonylag közel állnak egymáshoz, azonban céljuk miatt jelentős közöttük a különbség. Míg a fizetésimérleg-támogatás inkább az importképességek fejlesztésére, valamint a

befektetések és a gazdasági növekedés ösztönzésére irányult, addig a költségvetés-támogatás sokkal inkább a szegénység csökkentését és a szegénységcsökkentő programok bevezetését helyezi a középpontba (NORAD, 2006, *Koerberle et al.*, 2006).²

A költségvetés-támogatás elsődlegesen az állami költségvetést támogatja, így közvetlenül a recipiens ország kormánya kapja, és felhasználásukat nem kötik projektek megvalósításához (*Dom és Gordon*, 2011, *Ohno és Niiya*, 2004). Azonban a költségvetés-támogatásra nem szabad „üres csekként” tekinteni, amit bármire fel lehet használni (EC, 2012). Ennek oka, hogy a (rendszeres, évente érkező) pénzügyi transzfereken túl a költségvetés-támogatás magában foglalja a két fél közötti párbeszédet, a teljesítményértékelést és a kapacitásfejlesztést is (*Dom és Gordon*, 2011, EC, 2010a, EC, 2011, EC, 2012, *Koerberle et al.*, 2006), mindenekelőtt azonban a partnerországok szegénységcsökkentés melletti elköteleződését (*Gerster*, 2007). Ez biztosíthatja azt, hogy a fogadó ország nem a költségvetési hiány fedezésére fordítja a kapott összeget. Összességében a költségvetés-támogatás nyújtásának feltételeként lehet értelmezni a növekedést, a szegénységcsökkentést, a fiskális kiigazítást és a költségvetési folyamatokat érintő intézményfejlesztést célzó politikák követését (*Ohno és Niiya*, 2004). A teljesítményértékelésnek köszönhetően pedig az újabb támogatás csak akkor érkezik meg a fogadó országba, ha az sikeresen teljesítette (többek között a szegénység csökkentésére irányuló) vállalásait (*Gerster*, 2007). A felek közötti párbeszéd (recipiens és donor, valamint donor és donor között) pedig lehetővé teszi a támogatások harmonizációját (*Dom és Gordon*, 2011, *Hayman*, 2011), növelve azok hatékonyságát. Mindezt pedig formalizálták is: a *közvetlen költségvetés-támogatási egyezmények* adják e tárgyalások keretét (OECD, 2007).

Milyen célokat szolgál a költségvetés-támogatás?

A költségvetés-támogatás célja az alapvető állami feltételek kialakításának és az alapvető szolgáltatások kiépítésének támogatása. Ebből következően hosszú távra kell szólnia, ugyanis az intézményi változások és a kapacitások kiépítése hosszabb időt vesz igénybe. *Gerster* [2007] fontos tényezőre hívja fel a figyelmet: kiemelt szerepet kell szánni a fokozatos kilépési stratégiának is, ami lényegében a költségvetés-támogatások saját forrásokkal való pótlását jelenti. Ehhez például a recipiens ország adórendszerének reformja járulhat hozzá leginkább.

² Azzal, hogy például a Nemzetközi Valutaalap is elindította szegénységcsökkentő programjait, egyre jelentősebbé vált a költségvetés-támogatás, lassanként felváltva ezen a területen a fizetésimérleg-támogatásokat (NORAD, 2006).

A költségvetés-támogatás általános célja tehát a partnerország számára olyan segítség nyújtása, amellyel meg tudja valósítani alapvető nemzeti céljait (fejlődés, szegénységcsökkentés) (NORAD, 2006). A fejlődés és a szegénységcsökkentés már többször megjelent fejlesztéspolitikai célként, de eredményeket nem igazán lehet felmutatni. Ennek ellenére egyes vélemények szerint (például: *Caputo et al.*, 2011, *Hoven*, 2009) a költségvetés-támogatás hatékony lehet az olyan reformorientált országokban, amelyek ugyan megfelelő szegénységcsökkentési stratégiákkal rendelkeznek, azonban jelentős mértékben függenek a külső segélyektől. Nagyon fontos, hogy a kormány elkötelezett legyen a fejlesztések iránt, és még hatékonyabb lehet, ha politikai és gazdasági együttműködéssel társul (*Caputo et al.*, 2011). Ezért a költségvetés-támogatás megfelelő eszköz lehet hosszú távú és komplex reformok elindítására és megvalósítására, különösen olyan szektorokban, mint az oktatás és az egészségügy. Azért is lehet sikeres, mert alkalmazása feltételekhez (és minimumkövetelményekhez) kötött és kockázatelemzésre épül (*Hoven*, 2009).

E mellett a költségvetés-támogatás alkalmas lehet a költségvetési folyamatok átláthatóságának és kiszámíthatóságának erősítésére, valamint a korrupcióellenes intézkedések bevezetésére (*Caputo et al.*, 2011). *Hadziyiannakis* és *Mylonakis* [2006] véleménye szerint a költségvetés-támogatás hatékonyan segítheti a legkevésbé fejlett országokban az intézményi háttér fejlesztését, az állami szektor kapacitásépítését. A szerzők hozzátesszik azt is, hogy nem lehet csodaszerként tekinteni erre a támogatási formára, és önmagában nem is fogja megoldani a problémákat.

A célok lefedik a hivatalos fejlesztési támogatások (official development assistance, ODA) céljait (OECD 2007): az ODA célkitűzése az életszínvonal emelése, a gazdasági fejlődés elősegítése a fejlődő országokban. Az átfedés abból fakad, hogy a költségvetés-támogatás csak egy *mód* arra vonatkozóan, *ahogyan* magát a segílyt eljuttatják a fejlődő országokba. E célok megvalósítása kétféle költségvetés-támogatáson keresztül történhet (*Handley*, 2009, NORAD, 2006). Az egyik csoportba az *általános költségvetés-támogatás* (*general budget support*, GBS), a másikba az *ágazati költségvetés-támogatás* (*sectoral budget support*, SBS) sorolható. Az általános költségvetés-támogatás fogalma közelíti meg leginkább az eddig leírtakat, hiszen ez olyan jellegű támogatás, amelyet a fogadó ország kormányzati költségvetésén keresztül juttatnak el a recipiens országba, és nem specifikus célokat támogatnak, ahogyan azt a projektípusú támogatásoknál megszokhattuk (*Furukawa* és *Takahata*, 2013). A következőkben az általános költségvetés-támogatás és az ágazati költségvetés-támogatás részleteit tekintjük át.

Az általános és az ágazati költségvetés-támogatás

A költségvetés-támogatás nem egységes megközelítéséből is fakadhat, hogy nincs egységes definíciója sem az általános költségvetés-támogatásnak, sem az ágazati költségvetés-támogatásnak (*Dom és Gordon, 2011*). Az általános költségvetés-támogatás főleg a donor- és partnerországok közötti párbeszédre összpontosít az átfogó politikai és költségvetési kérdéseket illetően (*Dom és Gordon, 2011, NORAD, 2006*), ezért makrotámogatásként is szokták emlegetni (*Koeberle et al., 2006*). Az általános költségvetés-támogatás fontos jellemzője, hogy *közvetlenül* a partnerország kormányának utalják, és nem különítik el meghatározott projektekre vagy kiadási tételre. Így a recipiens országok hatékonyan (és költséghatékonyan) tudják végezni az olyan alapvető feladataikat, mint az egészségügy vagy az igazságszolgáltatás (*Gerster, 2007*). Az általános költségvetés-támogatás elsődleges célja támogatás biztosítása a szegénységcsökkentési stratégia végrehajtásához és a fejlődés elősegítéséhez (*NORAD, 2006*).

Az általános költségvetés-támogatás öt főbb elemét tudjuk meghatározni (*Gerster, 2007*): 1. pénzügyi hozzájárulás; 2. teljesítményre vonatkozó megállapodás, ami meghatározza az együttműködés feltételeit; 3. folyamatos párbeszéd és egyeztetés a reformok megvalósításáról; 4. technikai együttműködés, amellyel a fogadó ország kapacitásait erősítheti (például az oktatáson és szakképzésen keresztül); 5. a donorországok segélyezési tevékenységeinek folyamatos harmonizációja a partnerországban. Az általános költségvetés-támogatással szemben az ágazati költségvetés-támogatás már olyan elkülönített pénzügyi segély, amelyet konkrét szektornak címeznek (például oktatás, egészségügy vagy akár egy-egy alszektor is, mint például az egészségügyi alapellátás finanszírozása), a támogatás feltételei is az adott szektorhoz kötődnek és a felek közötti párbeszéd is kizárólag erre a szektorra fókuszál (*Dom és Gordon, 2011, Koeberle et al., 2006, NORAD, 2006*). Az adott szektorokban olyan reformokhoz és egyéb tevékenységekhez nyújt segítséget, amelyek hozzájárulhatnak az adott ágazatban jelentkező problémák megoldásához (*Koeberle et al., 2006*).³

³ Ugyanakkor az ágazati költségvetést nem szabad összekeverni a szektorszintű megközelítéssel (*sector-wide approach, SWA*), ugyanis az ágazati költségvetés-támogatás pénzügyi eszköz, míg a szektorszintű megközelítés olyan koordinált stratégia, amelyben a donorok és a fogadó ország kormánya egyetértenek egy szektorszintű politikában és kiadási programban. Azaz a szektorszintű megközelítés nem pénzügyi eszköz, de számos pénzügyi eszközzel támogatható annak megvalósulása (*Beasley et al., 2005*).

Az ágazati költségvetés-támogatáson belül is kétfajta forrástípust különböztethetünk meg (Koeberle et al., 2006). Egyrészt elkülöníthetjük a *valódi* forráselkülönítést, ahol a támogatáshoz való hozzájárulás alapfeltétele az elfogadott költségvetési sorok kiadásainak meghatározása és elkülönítése. Másrészt beszélhetünk az ún. *virtuális* forráselkülönítésről, ebben az esetben először biztosítják a támogatást, a felhasználásáról viszont ezt követően döntenek, és ennek alapján történik meg a költségvetésben az elkülönítés.

Tehát az általános költségvetés-támogatás és az ágazati költségvetés-támogatás között főleg céljukban van különbség: az általános költségvetés-támogatás nemzeti fejlesztéspolitikákat támogat, míg az ágazati költségvetés-támogatás ennél szűkebb, hiszen egy-egy kulcsterületre és annak fejlesztésére koncentrál (EC, 2010a). Ugyanakkor előfordulhatnak *hibrid* modellek is. Ebben az esetben az általános költségvetés-támogatás ágazati fókusszal jelenik meg, és így nem egyértelmű, hogy mennyiben különbözik az ágazati költségvetés-támogatástól (NORAD, 2006). Mindezeket áttekintve nagyon fontos, hogy az általános költségvetés-támogatás és az ágazati költségvetés-támogatás közötti választásnak rugalmasnak kell lennie, és a körülményektől kell függnie (Caputo et al. 2011).

A költségvetés-támogatás előnyei és hátrányai

A költségvetés-támogatástól a legtöbben azt várják, hogy jelentősen növeli majd a segélyek hatékonyságát (Faust–Koch, 2014), például Cordella és Dell’Ariccia [2007] a projekt-támogatásokkal szemben egyértelműen a költségvetés-támogatás mellett teszik le a voksukat. Mások azonban számos kockázatra is felhívják a figyelmet. Ezért a költségvetés-támogatás helyes megítélése és értékelése érdekében részletesebben is meg kell vizsgálni e támogatási forma előnyeit, valamint lehetséges hátrányait és a felmerülő kockázatokat is fel kell tárni.

A költségvetés-támogatás lehetséges előnyei

A projektf finanszírozásról a programalapú költségvetés-támogatásra való áttérés több jól látható eredménnyel is párosulhat.⁴ A költségvetés-támogatás legnagyobb előnye a különböző projektf finanszírozási tevékenységekkel szemben, hogy a tranzakciós költségek⁵ csökkenhetnek a fogadó országokban, mivel a költségvetés-támogatás esetén a donorok összehangolják tevékenységüket (*Clist et al., 2012, EC, 2010a, Hayman, 2011, Hoven, 2009, Koeberle et al., 2006, Ruben, 2012*). Így a költségvetés-támogatás alkalmazása több és hatékonyabb segélyt jelenthet, nő a kapacitás a recipiens országokban, a segélyek kiszámíthatóbbá válnak, és a fejlesztési célok is fenntarthatók lesznek (*Ruben, 2012*). E hatások mellett a következő intézményi jellegű (azaz az adott ország intézményi hátterét befolyásoló) tényezők, előnyök emelhetők ki (*Hadziyiannakis és Mylonakis, 2006, Happaranta, 2010, Hefeker, 2006, Hoven, 2009, Knoll, 2008, Koeberle et al., 2006, NORAD, 2006, Ruben, 2012, Unwin, 2004*):

- A költségvetés-támogatás erősíti a partnerország felelősségvállalását,⁶ és nem teremt párhuzamos struktúrákat vagy árnyékköltségvetéseket. A fogadó ország felelős a feladatok rangsorolásáért, a tervezésért és végrehajtásért, ezáltal is erősítve a partnerországok felelősségét, hiszen a támogatást a nemzeti költségvetésbe integrálják, így a donorok is kevésbé hajlamosak egyéni programokat szervezni, és a közkiadásokat is hatékonyabban szervezik meg.
- Átfogóbb és hosszú távú tervezést tesz lehetővé, így megerősíti a recipiens ország költségvetési folyamatait és a költségvetési gazdálkodást, miközben megmarad a nemzeti önállóság a források újraelosztásában, és a segély kifizetéséhez kizárólag a recipiens saját nemzeti (jogi, adminisztratív, pénzügyi, vezetési és szervezési) rendszereit használja.
- Elősegíti a kormány elszámoltathatóságát a parlament, az adófizetők és a donorok felé. A költségvetés-jelentési kötelezettség miatt a parlament és a civil szféra felszólíthatja a kormányt, hogy a források elosztásáról, elköltéséről részletesen

⁴ A projekttámogatások negatív hatásairól lásd például *Cordella és Dell'Ariceia [2007]* vagy *Hefeker [2006]* tanulmányát. Megjegyezzük azonban, hogy a projekttámogatásokat sem kell teljesen leírni, hiszen lehetnek pozitív hatásai. Lásd például *Ouattara és Strobl [2008]* munkáját.

⁵ A segélyműveletek során a tranzakciós költség a következő elemekből tevődik össze: előkészületek költségei (informálódási, kutatási költségek), tárgyalási költségek, nyomon követési költségek. Ez utóbbit a recipiens és a donor között felosztják (*Ruben, 2012*).

⁶ A párizsi nyilatkozat szerint a *felelősségvállalás* azt jelenti, hogy a recipiens országok magukra vállalják a vezető szerepet nemzeti fejlesztési stratégiájuk felállításában és végrehajtásában; ezt a vezető szerepet a donoroknak tiszteletben kell tartaniuk, és amennyiben szükséges, meg is kell erősíteniük.

elszámoljon, ez növeli a költségvetési kifizetések hatékonyságát és átláthatóságát.

- A szegénység csökkentésére irányuló támogatásokat teljes mértékben integrálják a költségvetésbe.
- A donorok és a recipiensek közötti párbeszéd eredményeként a recipiensek sokkal inkább a kormányzati feladatokra tudnak összpontosítani, így akár liberális (demokratikus) rendszer jöhet létre.

A költségvetés-támogatás előnyének tekinthető a segélyhatékonyság növekedése, ami a következő tényezőknek köszönhető (*Hadziyiannakis és Mylonakis, 2006, Happaranta, 2010, Hefeker, 2006, Hoven, 2009, Knoll, 2008, Koeberle et al., 2006, NORAD, 2006, Ruben, 2012, Unwin, 2004*):

- A donorok közötti harmonizációt⁷ könnyebb megvalósítani, mint más támogatási formák esetében.
- Növeli a támogatások kiszámíthatóságát és stabilitását, hiszen a donorokkal történő közép- és hosszú távú elköteleződés arra készíti (és kényszeríti) a recipiens kormányokat, hogy határozottan felügyeljék saját programjaikat.
- A költségvetés-támogatással a donorok és a recipiensek között folyamatos párbeszéd zajlik, ami a hatékony partnerséget alapozza meg.
- Összességében a költségvetés-támogatás olyan eszköz lehet, amely eleget tesz a monterrey-i, római, párizsi és gleneanglesi feltételeknek.⁸

Ezeken túlmenően az ágazati költségvetés-támogatás előnye, hogy rugalmasabb finanszírozási eszköz, mint a projekt támogatás, és hatékonyan lehet kombinálni más segélyezési eszközökkel. De akár átmenetként lehet használni a projekt támogatás és az általános költségvetés-támogatás között azokban az országokban, ahol még nem épültek ki a megfelelő feltételek az általános költségvetés-támogatáshoz (NORAD, 2006). Ezen kívül a központi és szakminisztériumok támogatása a költségvetés ter-

⁷ A könnyebb harmonizáció elsősorban a partnerország felelősségvállalásából és a hosszabb távú fejlesztési programokból adódik. A költségvetés-támogatás folyósításának ezek a feltételei, és más donorok fellépése is könnyebbé válik egy-egy ilyen hosszú távú fejlesztési program megléte esetén, és nem jelennek meg ellentétes tartalmú projektekkel. Ugyanakkor a donoroknak csupán a kifizetések, a jelentéskötelezettség és ellenőrzés feltételeiben kell megegyezniük. Továbbá a költségvetés-támogatással társuló magas fokú és intézményesített politikai párbeszéd is nagymértékben hozzájárulhat az összehangoltabb fejlesztési tevékenységhez.

⁸ A monterrey-i konferencia a fejlődés finanszírozásáról rendezett konferencia, a római konferencia a harmonizációt tekintette céljának, a 2005-ös párizsi nyilatkozat a segélyek hatékonyságának növelését ösztönözte, valamint a gleneanglesi G8-találkozón az Afrikának nyújtott támogatások növelését határozták el. Ezekről bővebben lásd: OECD [2003], OECD [2005], UN [2003], UN Millennium Project [2014].

vezése és végrehajtása során összhangban van a nemzeti prioritásokkal, így az ágazati politikák végrehajtása is hatékonyabbá válik.

A költségvetés-támogatás hátrányai, kritikái

Ugyanakkor a költségvetés-támogatásnak számtalan hátulütője is lehet, ennek egyik mozzanata a bizalmi kockázat: e szerint a recipiens országban nem feltétlenül fognak olyan célokat támogatni költségvetés-támogatás segítségével, amelyek valóban szükségesek, de akár a donorok sem a hosszú távon fenntartható célok megvalósítását tekintik elsődlegesnek (*Faust és Koch, 2014*). Emellett a költségvetés-támogatás növelheti a támogatáskezelési kockázatot is (*Koeberle et al., 2006*). Ennek a következő három eleme lehet: 1. annak kockázata, hogy a segélyalapok nem érik el a költségvetést, mert ismeretlen vagy illetéktelen célokra térítik el; 2. a segélyösszeg eléri a költségvetést, de nincs megbízható és aktuális jelentés a költségvetés végrehajtásáról, így a donorok nem tudják, hogyan és milyen módon költötték el a támogatást; 3. a támogatás eléri a költségvetést, de elpazarolták, nem megfelelően vagy korrupció célokra használták fel. Ebből is kitűnik, a költségvetés-támogatás nem biztos, hogy megoldja a korrupció problémáját, valamint az emberi jogok védelmét, továbbá nem lesznek ettől jobb kormányzati választások (*Faust és Koch, 2014*).

Ami a költségvetés-támogatás előnye, az egyben a hátrányának is tekinthető. Ugyanis a teljesítményhez kötöttség eredményeként növekedhet a segélyek ingadozása azokban az országokban, ahol alacsony szintű a teljesítés vagy rosszul mérték fel a kockázatokat,⁹ és ezért nem hatékony a támogatás felhasználása (*Koeberle et al., 2006, Unwin, 2004*). Ugyanakkor *Unwin [2004]* szerint a donorok morális kötelessége lenne a támogatást folyósítani ilyen esetekben is, hiszen az arra vonatkozó megállapodást aláírták egy adott időszakra. Ezt is figyelembe véve a támogatás előkészítési és felügyeleti munkái következtében a donoroknál rövid távon jelentősen emelkedhet a tranzakciós költség (*Beasley et al., 2005, Koeberle et al., 2006*). Az ágazati költségvetés-támogatás esetén pedig akár az is előfordulhat, hogy a szakminisztériumok nem tudnak fejlődni, hiszen az adott szektor csak egyszeri támogatásban részesült (*Koeberle et al., 2006*). Problémát okozhat továbbá a pénzügyimi-

⁹ A kockázat pedig azokban az országokban a legnagyobb, amelyek leginkább rászorulnak a külső támogatásokra. *Unwin [2004]* szerint ezen országokban – például az afrikai államokban – más támogatási formákat kellene alkalmazni a költségvetés-támogatás felhasználását övező magas kockázati tényezők miatt.

nisztérium túlterheltsége is, hiszen ez az intézmény koordinálja az átfogó fejlesztési prioritásokat és felelős a támogatások hatékony felhasználásáért (Koeberle et al., 2006).

A költségvetés-támogatás nem alkalmas arra, hogy megváltoztassa a politikai rendszert, és így továbbra is kétséges, hogy a hagyományosan rossz kormányzati formák alkalmasak-e és képesek-e a nagy összegű forrásokat hatékonyan és a szegénység csökkentését szolgáló módon felhasználni, és a leginkább marginalizálódott emberek számára jelentős támogatást nyújtani (Unwin, 2004). Erre hívja fel a figyelmet Hoven [2009] is: intézményi szempontból nagyon fontos, hogy megfelelő kormányzás legyen az adott országban, hiszen anélkül nem lehet a költségvetés-támogatást eredményesen használni.

A NORAD szerint a költségvetés-támogatás az egyik legkockázatosabb támogatási eszköz, hiszen számos belső és külső tényező nehezítheti meg az elvárt eredmény elérését, ilyen például a politikai instabilitás, a korrupció vagy a növekvő olajárak (NORAD, 2006). Hayman [2011] pedig mind a donor-, mind a fogadó ország szemszögéből talált problémákat a költségvetés-támogatás felhasználását illetően. A donorok szempontjából azt emelte ki, hogy adminisztratív és politikai okok miatt túl gyakoriak az összefüggéstelen kifizetések, valamint számtalanszor késlekedik a támogatások folyósítása. A fogadó országok vonatkozásában pedig a korrupció, a reformok elmaradása és sikertelensége, valamint a demokratikus és emberi jogi alapelvek figyelmen kívül hagyása okozhatja azt, hogy a költségvetés-támogatás hatása jelentősen elmarad az elvártaktól.¹⁰

Ezek alapján látható, hogy nem lehet egyértelműen csak előnyökről vagy csak hátrányokról beszélni, ugyanis több esetben az előnyök bizonyos tényezők hiánya esetén hátrányokká válnak (lásd az 1. táblázatot). Ezért nem lehet egyértelműen lezögezni, hogy a költségvetés-támogatás következtében a segélyhatékonyság javulni fog.

¹⁰ A támogatás felfüggesztésére több példa is található: a Világbank 2000-ben zárta a költségvetés-támogatás folyósítását Kenyában; 2001-ben pedig a bankrendszerben megfigyelhető korrupció miatt történt meg ugyanez Mozambikban. 2004-ben Hollandia késleltette a kifizetéseket Beninben a Világbank kedvezőtlen „társadalmi befogadás és méltányosság” területen végzett értékelése miatt (Hayman, 2011). Ruandában azért függesztették fel a támogatás folyósítását, mert fegyvereket támogattak a kongói harcokban (Faust és Koch, 2014), míg Malawiban többek között az USA azért szüntette meg a támogatás utalását, mert a malawi kormány nem tudta megvalósítani az IMF-reformokat (Beasley et al., 2005).

A költségvetés-támogatás előnyei és hátrányai

	Előnyök	Hátrányok
Intézményi jellegű	Hosszú távú, komplex reformok Elszámoltathatóság Korrupcióellenes intézkedések Intézményfejlődés, kapacitásbővülés Nemzeti önállóság Átláthatóság, kiszámíthatóság Felelősségvállalás	Megfelelő kormányzás szükségessége Korrupció, emberi jogok, kormányzati választások kérdése Pénzügyminisztériumok túlterhelése
Segélyhatékonyság	Döntéshozói jogkör Folyamatos párbeszéd Tervezhetőség, kiszámíthatóság Donorharmonizáció Alacsony tranzakciós költség Koordinált fejlesztési projektek Fenntartható fejlesztési célok Rugalmas finanszírozási eszköz Kombinálhatóság	Támogatáskezelési és bizalmi kockázat Bonyolult kockázatelemzés Összefüggéstelen kifizetések Segélyek volatilitása Sok külső és belső befolyásoló tényező

Forrás: Saját szerkesztés.

A költségvetés-támogatás szerepe az Európai Unió fejlesztéspolitikájában

Az Európai Unió fejlesztéspolitikájában kiemelt szerepe van a harmadik országoknak nyújtott költségvetés-támogatásnak. E támogatások szabályozásának kiindulópontja az Európai Bizottság 2000-ben kiadott közleménye, amely egészen 2010-ig meghatározta az EU költségvetés-támogatással kapcsolatos politikáját (EC, 2010a). Ezen évtized alatt kidolgozták a hét elemből álló, a költségvetés-támogatás utalása előtt alkalmazandó kockázatkezelési rendszert (Hadziyiannakis és Mylonakis, 2006). Ennek során a következő elemeket vizsgálják: a makrogazdasági keretet, a nemzeti politikai környezetet, a költségvetés, az államháztartási rendszer átláthatóságának fejlődését (megfelelő-e és/vagy javuló-e), és elemzik, hogy a kormány képes-e hatékonyan koordinálni a költségvetés-támogatás által kapott kifizetéseket.

A 2010-ben kiadott zöld könyv (*A harmadik országoknak nyújtott uniós költségvetés-támogatás jövője*) az ezredforduló utáni első 10 év tapasztalatait és problémáit összegzi (EC, 2010a). E szerint a költségvetés-támogatás megfelelő választ ad a segélyhatékonyság problémáira, és hatékony, hatásos, valamint fenntartható módja lehet a szegénységcsökkentési stratégiák támogatásának a partnerországok-

ban. A költségvetés-támogatás minőségének és hatásának javítása érdekében még számos teendő van, valamint számos kérdés körül nem alakult ki még egyértelmű konszenzus. A kérdéses területek a következők: a politikai kormányzás és a politikai párbeszéd szerepe; a szakpolitikai párbeszéd és a feltételeesség szerepe, valamint kapcsolata a teljesítménnyel és az eredményekkel; a hazai és a kölcsönös elszámoltathatóság;¹¹ a költségvetés-támogatás programozása és összhangja a többi eszközzel; a kockázatfelmérések erősítése, valamint a csalás és a korrupció kezelése; a törekeny államoknak¹² nyújtott költségvetés-támogatás; a növekedés, a fiskális politika és a hazai jövedelmek mozgósítása. Továbbá nem egyértelmű a költségvetés-támogatás szegénységcsökkentésre, az alapvető szolgáltatások minőségére, valamint a millenniumi fejlesztési célokkal kapcsolatos mutatókra kifejtett hatása sem.

2011-ben az Európai Bizottság újabb közleményt adott ki a harmadik országoknak nyújtott költségvetés-támogatásról (EC, 2011). E szerint a bizottság törekszik a költségvetés-támogatás nemzetközi fejlesztéspolitikákba és a harmadik országokkal kialakított kapcsolatokba való integrálására. Emellett az uniós szintű koordináció megvalósítása is cél, ez magába foglalná az uniós és a tagállami tevékenységek harmonizációját is. Az EU-s dokumentumok alapján (EC, 2011, EC, 2012) a költségvetés-támogatás választ adhat olyan fejlesztési kihívásokra, mint az emberi jogok és a demokratikus értékek előmozdítása,¹³ a pénzügyi irányítás, a makrogazdasági stabilitás, az inkluzív növekedés,¹⁴ a korrupció és a csalás elleni küzdelem javítása; az ágazati reformok ösztönzése,¹⁵ az államalapítás a törekeny államokban, valamint a kis szigetországok és a tengerentúli országok és területek támogatása; a hazai bevételek mobilizációjának javítása és a segélyfüggőség csökkentése a fogadó országokban.

¹¹ Az elszámoltathatóság a költségvetés-támogatás nyújtásának egyik alapelve lett, ezekről később lesz szó.

¹² Törekeny államok azok az országok, ahol felbomlik a társadalmi szerződés, mivel az állam nem képes vagy nem hajlandó ellátni alapvető feladatait és teljesíteni kötelelességeit a következő területeken: szolgáltatásnyújtás, gazdálkodás az erőforrásokkal, jogállamiság, egyenlő hozzáférés a hatalomhoz, a népesség biztonságának és védelmének garantálása, valamint az állampolgári jogok és szabadságok védelme és előmozdítása (EC, 2010a).

¹³ E célt elsősorban az általános költségvetés-támogatással lehetne elérni, így a cél elnevezése miatt az EU sokkal inkább „jó kormányzási és fejlesztési szerződés”-nek hívná az általános költségvetés-támogatást. Az ágazati költségvetés-támogatás esetén a bizottság a szegénység csökkentéséhez vezető ágazati reformokat preferálja (EC, 2011, EC, 2012).

¹⁴ Az EU az inkluzív növekedés alatt a foglalkoztatottság növelését, a képzésbe való befektetést, a munkaerőpiac és a jóléti rendszer modernizálását érti, miközben a fejlődés az EU valamennyi területére kiterjed. Az inkluzív növekedés az Európa 2020 stratégiában is megjelenik.

¹⁵ Ennek alapján az EU azt javasolja, hogy az ágazati költségvetés-támogatást megalapozó együttműködést „ágazatireform-szerződések” névvel kellene illetni (EC, 2011, EC, 2012).

A 2012-es költségvetés-támogatás iránymutatása (guideline) pedig egyértelműen meghatározza, hogy a támogatási forma elsődleges céljai a szegénység csökkentése, a fenntartható és inkluzív növekedés, valamint a demokráciák konszolidálása (EC, 2012). Az EU a következő alapelvek figyelembevételével nyújt költségvetés-támogatást (EC, 2010a):

- a költségvetés-támogatás egy *támogatási csomag része*, amelybe a pénzügyi forráson túl szakpolitikai párbeszéd, teljesítményértékelés és kapacitásfejlesztés is beletartozik;
- *felelősségvállalás*: költségvetés-támogatásnak a partnerországok fejlesztési stratégiájának megvalósítását kell céloznia;
- *eredmények*: a támogatás felhasználásának mérhető eredményekkel kell járnia;
- *kiszámíthatóság*: a költségvetés-támogatásnak hosszú és rövid távon is kiszámítható forrásnak kell bizonyulnia;
- *hazai és kölcsönös elszámoltathatóság*: a költségvetés-támogatásnak hozzá kell járulnia ahhoz, hogy a fogadó ország kormánya elszámoltatható legyen (hazai); valamint a donorok és a fogadó országok kölcsönösen elszámoltathatók legyenek kötelezettségvállalásaik tekintetében;
- *koordináltabb uniós megközelítés*: EU-n belüli és kívüli koordináció fejlesztése;
- *nyilvánosság*: mind az EU-ban, mind a partnerországokban tájékoztatni kell az embereket a költségvetés-támogatás felhasználásával elért eredményekről.

Az alapelvek esetében nem látható sok különbség más támogatási formáktól: alapvetően azok a célok jelennek meg itt is, mint bármilyen más pénzügyi forrás esetében. Értelemszerűen a donorok azt várják az általuk nyújtott támogatásoktól, hogy azok eredményesek legyenek, fenntartható produktum jöjjön létre. Összességében az említett elvek megfelelnek a 2005-ös segélyhatékonyságról szóló párizsi nyilatkozatban foglalt elveknek.

Az EU-s (azaz az Európai Bizottság által kezelt forrásoknak és nem a tagállami hozzájárulásnak) költségvetés-támogatás finanszírozási forrása az EU közös költségvetése, valamint az Európai Fejlesztési Alap (EC, 2010a). Az EU – különösen az ACP-országok esetében – párhuzamosan használja az általános költségvetés-támogatást és az ágazati költségvetés-támogatást (EC, 2010a). Azonban kizárólag abban az esetben nyújt költségvetés-támogatást, ha az érintett ország teljesíti a következő feltételeket (EC, 2010a, EC, 2011, EC, 2012): stabilitásorientált makrogazdasági környezet alakult ki; a nemzeti és az ágazati politikák, valamint a reformok elfogadása és végrehajtása elindult; az államháztartás igazgatását célzó programok működnek, vagy megvalósítás alatt állnak. A kifizetések feltétele ezen *általános*

feltételek teljesülése. Megállapíthatnak azonban ún. *különleges feltételeket* is, amelyek egy-egy terület teljesítménykritériumait határozzák meg (EC, 2010a).

Mindennek gyakorlatiasabb megjelenése tetten érhető az ACP-országokkal aláírt Cotonoui Partnerségi Megállapodásban¹⁶ is. Ez ugyanis rögzíti, hogy a pénzügyi támogatás megvalósulhat költségvetés-támogatás formájában is, sőt, a projekt-támogatásokat fokozatosan fel kellene váltania az ágazati költségvetés-támogatásnak (EC, 2010b). A megállapodás 2010-es revíziója során pontosították a közvetlen költségvetés-támogatás nyújtásának feltételeit, ezek szerint azok az országok részesülhetnek ebben a támogatásban, amelyek jól meghatározott szegénységcsökkentési (ágazati vagy nemzeti) stratégiával rendelkeznek és/vagy már megkezdték a megvalósítást; stabilitásorientált makrogazdasági politikát fogadtak el; a közkiadások terén átlátható, elszámolható és hatékony igazgatással rendelkeznek.

A harmonizációs célok ellenére az EU-tagok nem értenek egyet a politikai feltételesség mértékében, a költségvetés-támogatással elérendő célokban, más és más országokat támogatnak, valamint fejlesztéspolitikájukban eltérő mértékben használják a költségvetés-támogatást (Faust és Koch, 2014). A következőkben részletezzük ezeket a tendenciákat.

A költségvetés-támogatás főbb trendjei

Az elmúlt évtizedben a költségvetés-támogatás kiemelkedő támogatási formává vált, és ahogy a korábbi fejezetekben láthattuk, a folyamatnak számtalan előnye is van, összességében mégis kis részarányt képvisel a legtöbb donor segélyportfóliójában (lásd a 2. ábrát) (Faust és Koch, 2014, Knoll, 2008). A 2. ábra az általános költségvetés-támogatás és az ágazati költségvetés-támogatás összegeként tartalmazza a teljes költségvetés-támogatást. Mindössze három olyan donor van, amelynél a költségvetés-támogatás formájában nyújtott segély meghaladja a teljes segély 10 százalékát (az Egyesült Királyság a maga 9,74 százalékával éppen lemaradt). Ugyanakkor kiemelendő az Egyesült Arab Emírségek, amely – mint feltörekvő donor (Udvari, 2014) – segélyeinek több mint egynegyedét költségvetés-támogatás formájában nyújtja, és azt is inkább általános költségvetés-támogatásként (az ágazati költségvetés-támogatás mindössze 0,5 százalék). Összességében nem állapítható meg egységes tendencia: az országok eltérő mértékben nyújtanak általános költségvetés-támogatást és ágazati költségvetés-támogatást, és az adatok alapján nem lehet azt

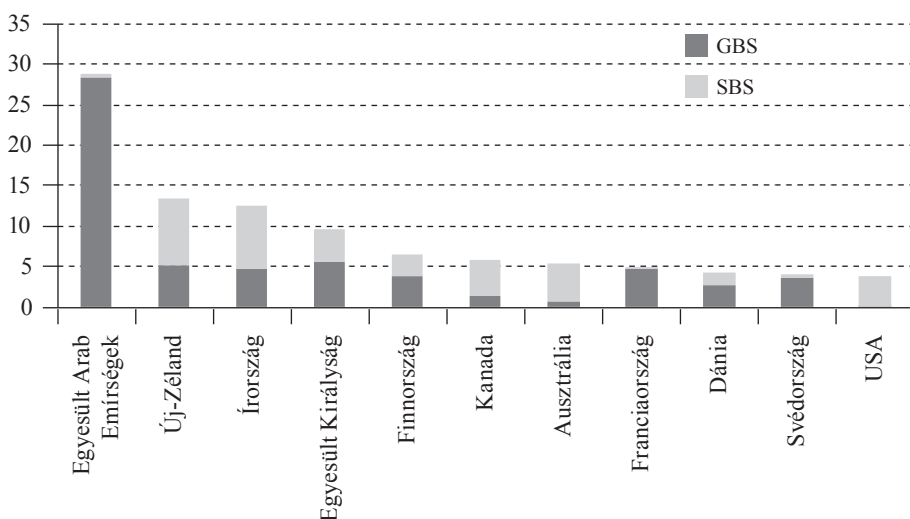
¹⁶ A megállapodás részleteit lásd EC [2010b] vagy Udvari [2012].

mondani, hogy az Egyesült Arab Emírségeknél van csak kiugró adat, hiszen például Franciaország hasonló arányokkal rendelkezik az általános költségvetés-támogatás és ágazati költségvetés-támogatás vonatkozásában, míg az Amerikai Egyesült Államok majdnem teljes mértékben kizárólag ágazati költségvetés-támogatást nyújt.

2. ábra

A legnagyobb költségvetés-támogatást nyújtó donorok, 2010–2012 átlaga

(A teljes támogatás százalékában)



Forrás: Saját számítás az OECD-CRS [2014] adatai alapján.

A 2. táblázat a 20 legnagyobb költségvetés-támogatást fogadó országot tartalmazza. Kizárólag azokat az országokat vettük figyelembe e lista összeállításakor, amelyek az OECD segélyezési adatbázisa (OECD Creditor Reporting System) szerint költségvetés-támogatásban részesültek, így kihagytuk az elemzésből azokat az országokat, amelyek 2010 és 2012 között kizárólag egy évre kaptak támogatást. Ennek eredményeként 104 fejlődő ország maradt a listán. A 20 legtöbb költségvetés-támogatásban részesülő országból 11 tartozik a legkevésbé fejlett országok csoportjába. Továbbá erős koncentráció látszódik: a TOP-20 országai kapják meg a teljes költségvetés-támogatás kétharmadát, míg a TOP-10 országai közel a felét. Ezen információk alapján a költségvetés-támogatás sokkal inkább alkalmasnak tűnik a leg-

kevésbé fejlett országok támogatására, mint általában a – projektalapú – fejlesztési támogatás (Udvari, 2013), és ugyanolyan erős koncentráció jellemzi, mint például az Aid for Trade támogatásokat (Udvari és Kis, 2014).

A TOP-20 országaiban meglehetősen változatosan alakul az, hogy a költségvetési bevételek hány százalékát adja a költségvetés-támogatás: 0,2 százaléktól (Nigéria) egészen 20,1 százalékig (Ruanda) található adatokat. Kiemelendő azonban, hogy a hét legmagasabb aránnyal rendelkező ország a legkevésbé fejlett országok csoportjába tartozik. Hasonlóan változatosan alakul a teljes hivatalos fejlesztési támogatáson belüli arányuk, amely a TOP-20 országaiban 7 százaléktól (Kenya) 42 százalékig (Ghána) terjed, öt országban pedig 30 százalék feletti. Ugyanakkor áttekintve az adatokat nem lehet egyértelműen azt állítani, hogy azokban az országokban, ahol a költségvetési bevételek relatíve nagy hányadát adja a költségvetés-támogatás, ott az ODA-hoz viszonyított aránya is magas lesz. Ugyanez fordítva is igaz: nincs összefüggés a költségvetés-támogatás ODA-hoz és a támogatás költségvetési bevételekhez viszonyított aránya között, azaz hiába magas a költségvetés-támogatás aránya a teljes fejlesztési támogatáson belül, a költségvetési bevételekhez mért aránya nem feltétlenül lesz magas. Észrevehető emellett az is, hogy hiába kapnak relatíve sok költségvetés-támogatást ezek az országok, segélyezésükben továbbra is az egyéb támogatási formák dominálnak, különösen a TOP-20 második felében.

A 2. táblázat adatait áttekintve többféle ellentmondást is találhatunk: egyrészt korábban Unwin [2004] tanulmányára hivatkozva azt állítottuk, hogy az afrikai országokat más formában kellene támogatni, ehhez képest a legnagyobb költségvetés-támogatást fogadó ország közül a legtöbb afrikai. Emellett az előzőekben ismertetett elméleti áttekintésnek teljesen ellentmond az, hogy többnyire azok az országok találhatók a TOP-20 országai között, amelyek politikai szabadsága¹⁷ és gazdasági szabadsága¹⁸ megkérdőjelezhető. Ez pedig előrevetíti azt, hogy a költségvetés-támogatást mint segélyezési típust továbbra is inkább a donorok érdekei szerint osztják szét.

¹⁷ A politikai szabadság vizsgálatához a Freedom House adatbázisát vettük alapul, és a 2012-es értékeket szerepeltetjük a táblázatban. Az adatbázisban a politikai szabadság mellett a polgári szabadságok is megjelennek, és e kettő átlagát figyelembe véve sorolják be az országokat a szabad, részben szabad és nem szabad csoportokba.

Az index forrása: <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world#VEKIGvmsXcM>.

¹⁸ A gazdasági szabadság vizsgálatára az index of economic freedom komplex mutató 2012-es értékeit vettük alapul, forrása a Heritage Foundation adatbázisa (<http://www.heritage.org/index/>). A mutató értéke maximum 100 lehet, és az elért pontszám alapján az országokat a következő csoportokba sorolják: szabad (80–100); többnyire szabad (70–79,9); mérsékelten szabad (60–69,9); többnyire nem szabad (50–59,9); elnyomott (0–49,9).

A legnagyobb költségvetés-támogatást fogadó országok

	Költségvetés-támogatás átlaga	Általános költségvetés-támogatás átlaga	Ágazati költségvetés-támogatás átlaga	Költségvetés-támogatás a költségvetési bevételek százalékában	Költségvetés-támogatás a teljes ODA százalékában	Gazdasági szabadság	Politikai szabadság
	(Millió USD, kifizetések, 2010–2012 átlaga)						
Ghána	763,72	403,54	360,18	10,76	41,93	60,7	Szabad
Tanzánia	696,06	401,28	294,78	12,90	25,19	57	Részben szabad
Mozambik	600,15	391,30	208,85	16,73	28,83	57,1	Részben szabad
Vietnam	583,24	124,38	458,85	1,56	14,08	51,3	Nem szabad
Elefántcsontpart	461,27	371,73	89,54	9,52	19,59	54,3	Részben szabad
Jordánia	441,62	158,62	282,99	6,21	33,47	69,9	Nem szabad
Burkina Faso	351,61	223,18	128,43	15,82	31,85	60,6	Részben szabad
Etiópia	347,68	94,25	253,44	6,05	10,12	52	Nem szabad
Ruanda	329,51	123,35	206,17	20,13	30,97	64,9	Nem szabad
Indonézia	328,95	68,66	260,30	0,23	11,70	56,4	Szabad
Pakisztán	279,66	16,34	263,31	1,02	7,87	54,7	Részben szabad
Nigéria	234,73	0,00	234,73	0,22	11,74	56,3	Részben szabad
Mali	234,52	101,44	133,08	11,81	20,46	55,8	Nem szabad

	Költségvetés-támogatás átlaga	Általános költségvetés-támogatás átlaga	Ágazati költségvetés-támogatás átlaga	Költségvetés-támogatás a költségvetési bevételek százalékában	Költségvetés-támogatás a teljes ODA százalékában	Gazdasági szabadság	Politikai szabadság
	(Millió USD, kifizetések, 2010–2012 átlaga)						
<i>Malawi</i>	224,18	148,11	76,07	12,18	22,25	56,4	Részben szabad
<i>Zambia</i>	223,21	176,74	46,46	5,74	22,40	58,3	Részben szabad
<i>Szenegál</i>	202,63	121,30	81,33	6,54	19,17	55,4	Szabad
Moldova	186,49	129,02	57,46	7,38	41,10	54,4	Részben szabad
<i>Uganda</i>	184,87	86,43	98,44	6,64	11,10	61,9	Részben szabad
Kenya	182,59	182,59	0,00	2,08	7,05	57,5	Részben szabad
<i>Niger</i>	159,81	81,12	78,69	13,00	20,64	54,3	Részben szabad
TOP-20 aránya (%)	67,52	68,36	66,75	-----	-----	-----	-----
TOP-10 aránya (%)	47,19	47,41	46,99	-----	-----	-----	-----

Megjegyzés: A kiemelt országok a legkevésbé fejlett országok.

Forrás: Saját szerkesztés OECD-CRS [2014] alapján.

A következőkben az átláthatóság érdekében a donorokat és a fogadó országokat összevontan szerepeltetjük. Az OECD fejlesztési bizottságának¹⁹ országai (DAC-országok) mellett az EU-tag DAC-országok,²⁰ az EU-intézmények, valamint az Egyesült Államok szerepelnek a donoroldalon. A 3. ábra regionális bontásban mutatja ezen donorok által nyújtott költségvetés-támogatás nagyságát. Az EU- és a DAC-országok leginkább a fekete-afrikai régiót támogatják, az Egyesült Államok viszont nem nyújt kiugróan magas támogatást e régióknak. Sőt, az USA költségvetés-támogatása nagyjából minden régióban egyenlő nagyságú, ugyan nem szignifikánsan, de nagyobb a támogatás az ázsiai régiókban (Közép-Kelet, Dél- és Közép-Ázsia). Az előző adatokból egyértelműen következik, hogy míg a DAC-országok együtt, illetve az EU-tag DAC-országok kiemelten támogatják a legkevésbé fejlett országokat, addig az Egyesült Államok főleg az alsó közepes jövedelmű országokba juttatja költségvetés-támogatásának nagyobb részét.

Az általános költségvetés-támogatás és az ágazati költségvetés-támogatás megoszlását donorok és régiók vonatkozásában a 3. táblázat mutatja.²¹ Összességében a fejlettebb térségek (Amerika, Ázsia) több ágazati költségvetés-támogatásban részesülnek, mint általános költségvetés-támogatásban. Ugyanakkor a szegényebb régiókban, elsősorban a Szubszaharai Afrikában az általános költségvetés-támogatás dominál az ágazati költségvetés-támogatással szemben. Mindez pedig a korábban jelölt NORAD [2006] véleménnyel teljesen ellentétes, ahol azzal érveltek, hogy a fejletlenebb államok még nincsenek felkészülve az általános támogatás fogadására, ezért az ágazati költségvetés-támogatás a domináns. Eredményeink alapján viszont inkább az feltételezhető, hogy míg a fejlettebb térségekben sokkal kevésbé van szükség általános támogatásra, és egy-egy ágazat fejlesztésére koncentrálna több eredmény érhető el, addig a szegényebb térségekben komplex megközelítésre és

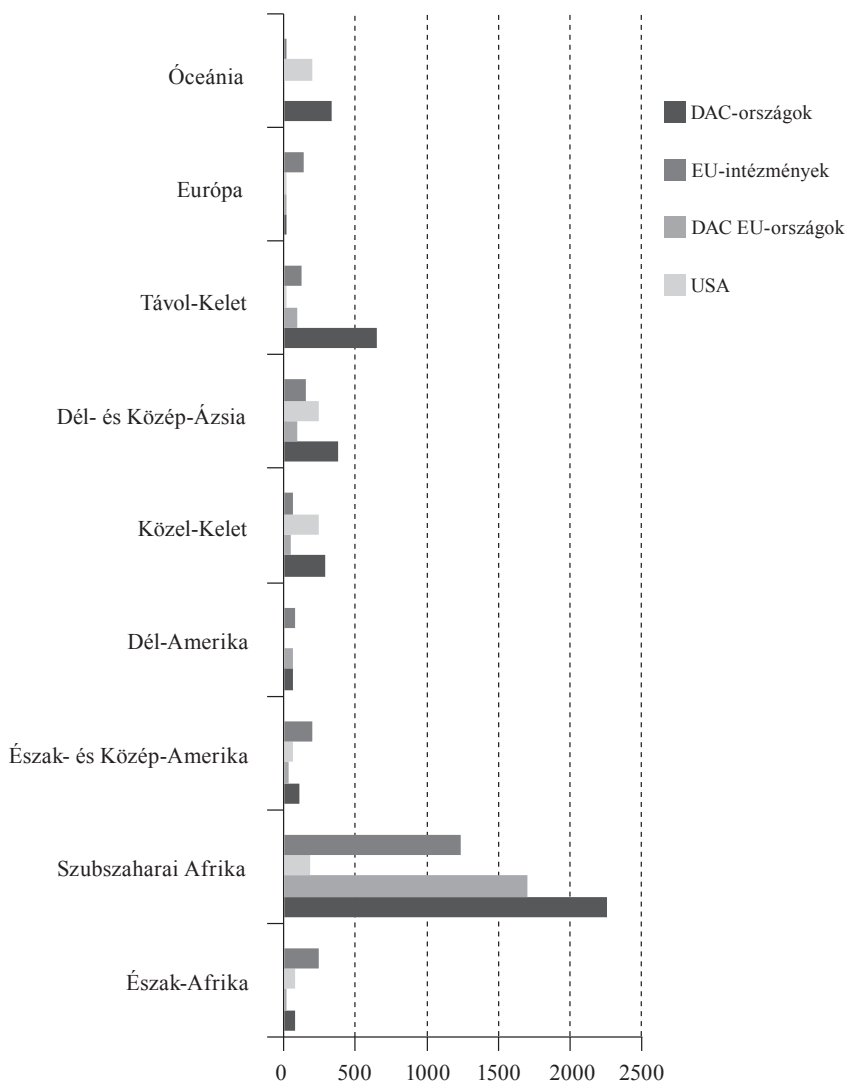
¹⁹ Development Assistance Committee. Az OECD DAC-tagságának feltétele, hogy az ország olyan megfelelő stratégiával, szakpolitikai és intézményi kerettel rendelkezzen, amely képessé teszi a nemzetközi fejlesztési együttműködési programban való részvételt. A bizottságnak jelenleg 29 ország tagja.

²⁰ Ausztria, Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Lengyelország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország. Az új EU-tagok közül Csehország, Szlovákia és Szlovénia 2013 óta tagja az OECD DAC-nak, így ők még nem szerepelnek ebben a vizsgálatban.

²¹ A táblázat ugyan csak az ágazati költségvetés-támogatás arányát mutatja, de a korábbiak alapján látható, hogy az általános költségvetés-támogatást megkapjuk, ha a 100 százalékból levonjuk az ágazati költségvetés-támogatás arányát.

A költségvetés-támogatás alakulása régióként, donorok szerinti bontásban, 2010–2012 átlaga

(Millió USD, kifizetések nagysága)



Forrás: Saját számítás az OECD-CRS [2014] adatai alapján.

átfogó reformokra van szükség. Ennek következtében a legfejletlenebb országokban vagy egyszerre több ágazatban kellene költségvetés-támogatásnak lennie (azonban ez ismételen a tranzakciós költségek emelkedéséhez vezetne), vagy pedig átfogó reformok alapján és általános költségvetés-támogatással igyekeznek a fejlődést előmozdítani.

3. táblázat

**Az ágazati költségvetés aránya a teljes költségvetés-támogatáson belül,
2010–2012 átlagában
(Százalékban)**

	DAC-országok	DAC-, EU-országok	USA	EU-intézmények	Minden donor
Afrika	41,52	30,64	100,00	37,36	44,13
Észak-Afrika	99,80	97,21	100,00	69,29	77,10
Szubszaharai Afrika	39,96	30,99	100,00	31,15	42,65
Amerika	83,94	71,40	100,00	53,68	61,40
Észak- és Közép-Amerika	82,37	38,64	100,00	36,27	51,24
Dél-Amerika	86,31	85,97	n. a.	96,47	91,84
Ázsia	71,33	42,79	99,82	83,02	65,99
Közel-Kelet	85,37	17,78	99,98	87,56	53,22
Dél- és Közép-Ázsia	92,50	76,70	99,66	77,82	69,06
Távol-Kelet	52,87	22,94	100,00	87,01	70,84
Európa	64,48	72,99	100,00	48,30	41,49
Óceánia	86,84	n. a.	90,47	49,19	83,35
Legkevésbé fejlett országok	43,26	33,13	100,00	27,21	42,11
Egyéb alacsony jövedelmű ország	100,00	n. a.	n. a.	79,40	14,09
Alsó közepes jövedelmű ország	63,07	33,19	96,79	70,62	64,04
Felső közepes jövedelmű ország	92,48	71,10	99,98	53,11	59,87

Forrás: Saját számítás az OECD-CRS [2014] adatai alapján.

Az is szembevetendő a 3. táblázatból, hogy az USA régiókra való tekintet nélkül szinte kizárólag ágazati költségvetés-támogatást nyújt. Ennek oka, hogy az USA úgy vélekedik – vélhetően jogosan –, hogy nagyon körültekintőnek kell lenni az általános költségvetés-támogatás alkalmazásakor, és ezért inkább az ágazati költségvetés-támogatást részesíti előnyben külpolitikájában is (Beasley et al., 2005). A főbb donorok tevékenységéből levonható tehát, hogy minél magasabb fejlettségi szinten áll a fogadó ország, annál nagyobb valószínűséggel részesül inkább ágazati költségvetés-támogatásban.

A költségvetés-támogatás lehetséges hatásai

A költségvetés-támogatás hatásainak elemzése relatíve széles a nemzetközi szakirodalomban, és mind a donorok szemszögéből, mind a fogadó országokra gyakorolt hatásáról születtek elemző tanulmányok. A szektorális elemzések közül kiemelkednek az oktatást és az egészségügyet érintő vizsgálatok. A következőkben e szerint különítjük el a vonatkozó szakirodalom bemutatását.

Faust és Koch [2014] 15 EU-tag donort vizsgáltak, továbbá a hatékonyabb eredmények érdekében az Egyesült Királyságot és Németországot külön is elemezték. Céljuk az volt, hogy megállapítsák: az általános költségvetés-támogatás biztosítását mennyire befolyásolja a donorországban lévő pártpolitika, a gazdasági helyzet és a bürokratikus érdekek. Az eredmények szerint a konzervatív kormányok lényegesen kevesebb általános költségvetés-támogatást nyújtanak, és ahogyan várható volt, a kedvezőtlen gazdasági eredmények következtében csökken az általános költségvetés-támogatás nagysága.

Recipients országok szemszögéből vizsgáldtak Clist és szerzőtársai [2012]: az Európai Bizottság és a Világbank tevékenységét elemezték az 1997 és 2009-es időszak költségvetés-támogatása összegeire vonatkozóan. A szerzők megállapítása szerint az e donorok által támogatott országok fele költségvetés-támogatásban is részesül, és kiemelték, hogy a multilaterális donorok sokkal inkább azokat az országokat támogatják, amelyek jobb minőségű intézményi háttérrel rendelkeznek.

A cikk korábbi részeiben is említettük, hogy a költségvetés-támogatás a korrupció terjedésére is hatással lehet. Happaranta [2010] szerint ez nem feltétlenül igaz. Ehhez példaként hozza fel Mozambikot és Tanzániát, mint a két legnagyobb költségvetés-támogatásban részesülő országot, és kiemeli, hogy e két ország esetében a korrupció kedvezően alakult: a költségvetés-támogatás növekvő szerepe ellenére ezekben az országokban a korrupció csökkent.

Több olyan elemzés is született, amely a költségvetés-támogatás egészségügyi szektorra gyakorolt hatását elemezte. *Furukawa és Takahata* [2013] a fejlődő országokba 1997 és 2006 között eljuttatott általános költségvetés-támogatás szektorális (egészségügy) hatásait számszerűsítették. Eredményeik szerint az általános költségvetés-támogatás jobban ösztönzi az egészségügyre fordított kiadásokallokálását, mint maga az adóztatás (adóbevételek). Viszont arra is felhívják a figyelmet, hogy önmagában az általános költségvetés-támogatás nem fog eredményre vezetni, mindenképpen kell hozzá más jellegű támogatás is (mint például projektfinanszírozás), és az összehangolt támogatási formák sokkal hatékonyabbak lehetnek a nagyszabású reformok végrehajtásában. *Antunes és szerzőtársai* [2010] szerint a kifejezetten az egészségügyi szektorba irányuló 1 dollár támogatásnak nagyobb hatása van az egészségügy fejlődésére, mint 1 dollárnyi általános költségvetés-támogatásnak (azaz a szektorjellegű támogatás hatékonyabb, mint az általános költségvetés-támogatás). Ez annak is köszönhető, hogy az általános költségvetés-támogatásnak csak nagyon kis részét fordították egészségügyi fejlesztésekre. *Caputo és szerzőtársai* [2011] rámutattak arra, hogy a költségvetés-támogatás pozitívan hatott az állami beruházásokra és a reformok végrehajtására, ezáltal a recipiens országok jelentős fejlődést értek el az oktatás és egészségügy terén.

Egyedi országtanulmányokat is találhatunk. Például *Furukawa és Takahata* [2012] kutatásuk során a Tanzániába juttatott költségvetés-támogatás hatásait elemezték. Tanzánia az első azon országok között, amelyek általános költségvetés-támogatásban részesültek, és a támogatásnak összességében pozitív hatása volt, különösen az egészségügyre nézve. Sőt, Tanzániában egyértelműen az általános költségvetés-támogatás a legpreferáltabb segélytípus. A szerzők azonban arra is felhívják a figyelmet, hogy a késve érkező támogatások negatívan hatnak a támogatás hatékonyságára. A költségvetés-támogatás közvetlen hatásainak tulajdoníthatók a következő, nem kifejezetten gazdasági eredmények is: 2005-ben Ugandában a költségvetés-támogatás segítségével a donorok nyomást gyakoroltak a kormányra, hogy tartsanak többpárti népszavazást, valamint 2009-ben a donoroknak sikerült elérniük, hogy Ruanda párbeszédet kezdeményezzen a kongói vezetéssel (*Hayman*, 2011). Emellett a Holland Külügyminisztérium hat országról (Nicaragua, Tanzánia, Ghána, Vietnam, Mali, Zambia) készített esettanulmányt a holland költségvetés-támogatás hatásairól (*Dijkstra et al.*, 2012). Az esettanulmányok elkészítésekor kiemelt figyelmet szenteltek a költségvetés-támogatás két fő céljának (a gazdasági növekedés, a szegénységcsökkentés) elemzésére. Az esettanulmányok alapján összességében pozitívan ítélik meg a támogatást a szegénységcsökkentés, a gazdasági növekedés

területén (például Ghána), ugyanakkor arra is felhívják a figyelmet, hogy a nagyobb reformok megvalósítása csak akkor lehet sikeres, ha a fogadó országé a felelősség. Emellett például Vietnam esetén taglalták azt a szerzők, hogy Hollandia túl kicsi donor ahhoz, hogy egymaga nagyobb eredményt érjen el ebben az országban, ezért csökkentette ide irányuló támogatásait, és inkább az Európai Bizottságon keresztül jelenik majd meg a támogatás. Ezzel pedig a donorközötti harmonizáció erősödhet. Zambia esete pedig arra is rámutatott, hogy reális elvárásokat (például megfelelő hosszúságú idő a szegénység csökkentésére) kell támasztani a teljesítés kapcsán, különben az eredmények elmaradnak.

Következtetések

Az ezredforduló óta egyre jelentősebb szerepet játszik a költségvetés-támogatás a nemzetközi fejlesztési együttműködésben, a fejlődő országok gazdasági fejlődésének előmozdításában. A programalapú támogatási formának több előnye van a projektfinanszírozással szemben, és a donortevékenységek összehangoltsága, harmonizációja miatt csökkenhetnek a tranzakciós költségek, a fogadó ország tulajdonosi szemlélete miatt pedig sokkal inkább a magáénak érzi a reformokat. A költségvetés-támogatás számtalan előnye ellenére még alacsony részarányban jelenik meg a donorországok segélyezési portfóliójában, és két fajtája, az ágazati és általános költségvetés-támogatásról nem mondható el semmilyen tendencia a donorközött. Kizárólag az látszódott, hogy az elmaradottabb országok inkább általános, a fejlettebb országok pedig inkább ágazati költségvetés-támogatásban részesültek.

A lehetséges hatásokat, de különösen az országtanulmányokat áttekintve – empirikus elemzések és esettanulmányok alapján – többféle hatással és eredménnyel találkozhatunk. Ezek arra világítanak rá, hogy érdemes vizsgálni azt, hogy a költségvetés-támogatásnak milyen hatása van a szegénységcsökkentésre, hiszen egyrészt ez a költségvetés-támogatás egyik célja, másrészt a költségvetés-támogatás nyújtásának feltétele az, hogy az ország erre irányuló reformprogramokat indítson el. Felmerülhet azonban a kérdés, hogy hogyan lehet elkerülni, hogy a költségvetési deficit csökkentésére fordítsák a támogatást. Ebben vélhetően a donoroknak van nagyobb szerepük, és a folyósítás során ezt figyelembe kell venniük. Összességében úgy véljük, hogy pozitív hatása lehet e támogatási formának, de fontos a megfelelően kialakított reformprogram (és az ehhez kapcsolódó párbeszéd a recipiens és a donor között), a megfelelően meghatározott teljesítménymutatók és a megelőző kockázatelemzések. Az adatok ugyanakkor arra is rámutattak, hogy nem feltétlenül

a stabilabb országok a költségvetés-támogatás főbb kedvezményezettjei, ami több kérdést is felvet: a jó kormányzás hiánya mennyiben befolyásolja a támogatás felhasználását? Ha nincs megfelelően kiépült intézményrendszer, akkor ki felügyeli a segélyek felhasználását? A donorok miért ezeket az országokat támogatják leginkább? Lehet-e ezáltal a segélyek hatékonyságát növelni? E kérdések megválaszolásához a törékeny államokba juttatott költségvetés-támogatást elemezzük egy későbbi tanulmányban.

Irodalomjegyzék

- Antunes, A. F. – Xu, K. – James, C. D. – Saksena, P. – Van de Maele, N. – Carrin, G. – Evans, D. B.* [2010]: General Budget Support: has it benefited the health sector? World Health Report, Background Paper, 14., World Health Organization.
- Beasley, A. – Colin, D. – Malick, J. – Melnyk, A. – Pitter-Lunn, M. – Ray, D. – Frantz, B. – Lieberson, J.* [2005]: General budget support. Key findings of five USAID studies. PPC Evaluation Paper, 7., Bureau for Policy and Program Coordination, USAID.
- Caputo, E. – Lawson, A. – Kemp, A.* [2011]: Application of new approach to the evaluation of Budget Support operations: Findings from Mali, Zambia and Tunisia. OECD, Paris.
- Clist, P. – Isopi, A. – Morrissey, O.* [2012]: Selectivity on aid modality: Determinants of budget support from multilateral donors. *Review of International Organizations*, 7. sz., 267–284. o.
- Cordella, T. – Dell’Ariccia, G.* [2007]: Budget support versus theoretical appraisal. *Economic Journal*, 117. évf., 523. sz., 1260–1279. o.
- Dijkstra, G. – de Kemp, A. – Bergkamp, D.* [2012]: Budget support: conditional results. Case Studies. Review of an instrument 2000–2011. IOB Evaluation, No. 369., Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands.
- Dom, C. – Gordon, A.* [2011]: Budget support in fragile situations. Oxfam Discussion Paper. Oxfam Oxfam, London.
- EC [2010a]: Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A harmadik országoknak nyújtott uniós költségvetés-támogatás jövője. COM(2010), 586 végleges, Európai Bizottság, Brüsszel.
- EC [2010b]: Second revision of the Cotonou Agreement. Agreed consolidated text. március 11. Brüsszel.
- EC [2011]: Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A harmadik országoknak nyújtott költségvetés-támogatás jövőbeni megközelítése. COM(2011), 638 végleges, Európai Bizottság, Brüsszel.
- EC [2012]: Budget Support guidelines. Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support. EuropeAid Development and Cooperation Directorate-General, European Commission, Brüsszel.
- Faust, J. – Koch, S.* [2014]: Foreign aid and the domestic politics of European budget support. Discussion Paper, 21/2014, German Development Institute, Bonn.
- Furukawa, M. – Takahata, J.* [2012]: General budget support in Tanzania. Late disbursement and service delivery. JICA-RI Working Paper, 48, JICA Research Institute, Tokió, Japán.
- Furukawa, M. – Takahata, J.* [2013]: Is GBS still a preferable aid modality? JICA-RI Working Paper, 50., JICA Research Institute, Tokió, Japán.

- Gerster, R. [2007]: Aid Effectiveness: The Case of General Budget Support. *The Swiss Review of International Economic Relations (Aussenwirtschaft) of the University of St. Gallen*, 3. sz., 343–370. o.
- Hadziyiannakis, Y. – Mylonakis, J. [2006]: The budget support instrument new paradigm: can it enhance ownership in development assistance? *International Research Journal of Finance and Economics*, 3. sz., 48–55. o.
- Handley, G. [2009]: Sector budget support in practice. Literature review. ODI, London.
- Happaranta, P. [2010]: Budget support, project aid, and government accountability. Discussion Paper, No. 285., Helsinki Center of Economic Research, Helsinki.
- Hayman, R. [2011]: Budget support and democracy: a twist in the conditionality tale. *Third World Quarterly*, 32. évf., 4. sz., 673–688. o.
- Hefeker, C. [2006]: Project aid or budget aid? The interests of governments and financial institutions. *Review of Development Economics*, 10. évf., 2. sz., 241–252. o.
- Hoven, I. G. [2009]: Perspectives on Budget Support. Why and how we are delivering. Discussion Paper, No.88A., European Centre for Development Policy Management, Maastricht.
- Jelovac, I. – Vandeninden, F. [2008]: How should donors give foreign aid? Project aid versus budget support. Working Paper, 2008/04., CREPP.
- Knoll, M. [2008]: Budget support: a reformed approach or old wine in new skins? Discussion Papers, No. 190., UNCTAD, New York.
- Koerberle, S. – Stavreski, Z. – Walliser, J. [2006]: Budget support as more effective aid? Recent experiences and emerging lessons. World Bank, Washington DC.
- NORAD [2006]: Donor Definitions of practices in providing budget support with particular reference to sector budget support. NORAD report, 1/2006., Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo.
- OECD [2003]: Rome Declaration on Harmonisation. Letölthető: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/31451637.pdf> Letöltve: 2014. szeptember 11.
- OECD [2005]: The Paris Declaration On Aid Effectiveness: Five Principles For Smart Aid. Letölthető: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45827300.pdf> Letöltve: 2014. szeptember 11.
- OECD [2007]: Glossary of statistical terms. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD [2013]: Converged statistical reporting directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the annual DAC Questionnaire. OECD DAC, Paris.
- OECD–CRS [2014]: Aid statistics. Letölthető: <http://stats.oecd.org/qwids> Letöltve: 2014. augusztus 27.
- Ohno, I. – Niiya, Y. [2004]: Good donorship and the choice of aid modalities. Matching aid with country needs and ownership. GRIPS Development Forum, Tokió.
- Ouattara, B. [2005]: A new database on project aid and programme aid. Disbursements and a re-examination of the aid-savings nexus. Discussion Paper, EDP-501., University of Manchester.
- Ouattara, B. – Strobl, E. [2008]: Aid, policy and growth: does aid modality matter? *Review of World Economics*, 144. évf., 2. sz., 347–365. o.
- Ruben, R. [2012]: Budget support: conditional results. IOB evaluation, no. 369. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, IOB. Hague.
- Udvari Beáta [2012]: Az EU és a fejlődő országok kapcsolata: az Aid for Trade szerepe. *Köz-Gazdaság*, VII. évf., 4. sz., 95–110. o.
- Udvari Beáta [2013]: Az Európai Unió nemzetközi fejlesztéspolitikája: a kereskedelempolitikai eszközök eredményessége. JATEPress, Szeged.
- Udvari Beáta [2014]: Realignment in international development cooperation: the role of emerging donors. *Society and Economy*, 3. sz., 407–426. o.
- Udvari Beáta – Kis Katalin [2014]: Az Aid for trade szerepe az ECOWAS belső kereskedelmének ösztönzésében. *Külgazdaság*, LVIII. évf., 2. sz., 77–106. o.

- UN [2003]: Monterrey Consensus of the International Conference on Finance for Development. Letölthető: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf> Letöltve: 2014. szeptember 11.
- UN Millennium Project [2014]: The G8 Gleneagles Summit: Doubling Aid to Africa. Letölthető: <http://www.unmillenniumproject.org/press/g8overview.htm> Letöltve: 2014. szeptember 11.
- Unwin, T. [2004]: Beyond budgetary support: pro-poor development agendas for Africa. *Third World Quarterly*. 25., 8., 1501–1523. o.

MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítvány 2015. évi KÜLGAZDASÁG c. folyóiratát példányban, ára: 10 800 Ft/év, 5 400 Ft/félév.

Megrendelő neve:

Megrendelő címe:

Megrendelő postafiók címe:

Megrendelő e-mail címe:

Telefon:

Telefax:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

Fizetési mód: Csekken: Átutalással:

(Számlaszámunk: 11100104-19659963-10000001)

Kérjük, hogy a 2015-ös megrendelésüket az alábbi elérhetőségeken jelezzék számunkra.

Külgazdaság Szerkesztősége

1112 Budapest, Budaörsi út 45. • 1518 Budapest, Pf.: 71
web: www.kulgzadasag.eu • e-mail: kulgzadasag@kopint-tarki.hu
Tel.: 309-2695 • Fax: 309-2647

Abstracts of the Articles

Inquiry on the changing structure of the Hungarian economy and of the financial system

The changes of the world economy in the aftermath of the 2008 crisis and the Hungarian economic policy's newly framed priorities after 2010 – concerning the desired structure of the Hungarian economy – put questions concerning the structural transformation of the Hungarian economy and new needs related to financial intermediation in the limelight.

Our inquiry in 2015 seeks answer to the following issues:

How far do structural changes either occurring spontaneously or as a result of the changing state regulation comply with international trends and within those with processes taking place in countries in similar conditions? Put differently: how much are the reorientations of the Hungarian economic policy are in accordance with the structural changes observable in the world economy and what risks can the unfolding of these reorientations entail?

After the crisis there appeared a worldwide need for a more secure and more stable financial intermediation and a more stringent supervision. How far do the top-down changes in Hungary directed by the state satisfy these criteria?

Our question is also related to issues concerning the structure of the Hungarian economy such as the observable trends in the sectoral, employment, consumption, import and export structures and the targeted reduction of the weight of services in the economy. As far as financial intermediation is concerned, we are curious how much the state interference with market and property relations, the merging of the central bank with financial supervision, and the development of new reorganization regulation support financial stability and economic growth. Lastly, to what extent can the changes in the structure of the Hungarian economy and of the Hungarian financial system contribute to the mitigation of the problems of employment, growth, competitiveness and financial balances?

The Role of Expectations in the Success of Bailout Programs: Crisis Management in Greece and Ireland

DÓRA GYÖRFFY

In the context of the debate on the effects of fiscal austerity on growth the paper aims to explain the role of expectations in the emergence of austerity cycles during financial bailouts. It argues from a political economy perspective that the conditions, their implementation and market reception are forms of a social dilemma. In such situations expectations about the actions of other actors approximated by the concepts of trust or distrust play a critical role. An environment of trust among major actors is conducive to mitigating the size and effects of fiscal contraction, while an environment of distrust is likely to magnify both. It is also argued that the credibility of government is the key driving force in these self-reinforcing cycles. The crisis management experiences of Greece and Ireland serve to illustrate the theoretical model.

**European integration and economic growth
Factor market integration, growth effects and European growth model**

PÉTER HALMAI

As regards the *medium term growth effects*, the induced physical capital formation should be stressed. European integration improves the efficiency of production factor combinations used in the production of the output. Due to the increased efficiency Europe becomes more attractive for investors, investments increase. As a result of this process, *the initial efficiency surplus of the integration is strengthened by the induced physical capital formation too*. The medium term growth effect lasts until capital formation is above the average. As the capital per worker ratio increases in the neoclassical growth theory, the benefit from an additional capital investment decreases. Above the average capital formation continues until the marginal product of an additional unit of capital equals the its marginal cost. This effects prevails therefore only in the medium term as it gradually cease to exist. (This kind of investment boom characterized Spain at the time of its EU accession.) *Long term growth effects* result in a permanent change of the accumulation ratio. As the accumulation of the physical capital follows the law of diminishing returns, long term growth effects can mainly attributed to *knowledge accumulation*, e.g.: to

technological development. In case of medium term growth effects the per capita output stabilizes at a new, higher level. In case of long term effects however, there is a permanent change in the rate of growth. The latest growth theories suggest that *the integration insures a permanently higher rate of growth* relative to the case without integration.

Budget support: towards a more effective aid (?)

BEÁTA UDVARI – JULIANNA PONTET

Recently, there have been changes in international development cooperation, beyond the growing role of emerging donors new types of aid – for example, budget support – occur besides traditional project aid. Several donors and the relevant literature expect that budget support may increase aid effectiveness. The European Union is among the donors which appreciate budget support, its role appears in guidelines and statements. Despite these facts, the Hungarian literature does not deal with the potential effects of budget support. Present article aims to give an overall picture of budget support, introduce its advantages and disadvantages, and present the main tendencies from the point of view of recipients. We intend to use a general approach, so our aim is not to analyse an independent donor's or recipients' activity.

Jogi melléklet

Külgazdaság, LIX. évf., 2015. január–február (1–18. o.)

Az ésszerű alkalmazkodási kötelezettség fogalma és gazdasági relevanciája

MIKOLA ORSOLYA

Az ésszerű alkalmazkodás mint a hátrányos megkülönböztetés elleni fő eszköz fogalma és tartalma – a fogyatékoság fogalmához hasonlóan – változó. Az Európai Unió szintjén a munkaviszonnyal kapcsolatban válik kötelezettséggé a munkáltató számára a fogyatékosággal élő személy szükségleteihez történő ésszerű alkalmazkodás, mely jelentése az Európai Unió Bírósága (EUB) által töltődik meg tartalommal, de a tényleges értelmezés a nemzeti bíróság feladata marad. A Coleman-ügytől kezdve a Chacón Navas, Z., HK Danmark-ítéleteken át a Kaltoft-ügyig szembesülhetünk az ésszerű alkalmazkodás lehetőségeivel és a fogyatékoság fogalmának kiterjedésével, felvázolva munkaerő-piaci jelentőségét és annak utópiáját, hogy az ésszerű alkalmazkodás természetessé válásával a fogyatékosággal élők köre mást fog jelenteni. Journal of Economic Literature (JEL): J14, K31, N32, N34.

A világ össznépeségének közel tíz százaléka, 650 millió ember él valamilyen fogyatékosággal, ebből az Európai Unióban 37 millióan, a világ legnagyobb kisebbségét alkotva, mely az (el)öregedő társadalom miatt egyre csak növekedni fog. Gazdasági szempontból a fogyatékosággal élők „eltartása” többletkiadást jelent, a *medikális modellt* tükrözve a „betegeket”¹ el kell tartani, miközben megfelelő módosítások, változtatások, hozzáállás révén lehetőség van, lehetőség lenne a munkaerő-piaci integrációra, felülírva azt a koncepciót, miszerint a fogyatékosággal élő

* Dr. Mikola Orsolya, doktoranda, PPKE JÁK.
E-mail cím: mikola.orsolya@gmail.com

¹ Emens [2012]: Disabling attitudes: U.S. Disability Law and the ADA Amendments Act 60 Am. J. Comp. L. 205. p. 105.

személyek szükségszerűen a családjuktól, barátaiktól, a jóléti államtól függnének, s az ő „személyes tragédiájuk” az egész társadalom terhe.²

Nemzetközi és európai szinten is meghatározott a munkáltató számára az ún. *ésszerű alkalmazkodási kötelezettség* (*reasonable accommodation, reasonable adjustment*), mely a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény (ENSZ-egyezmény) szerint azokat az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat, változtatásokat jelenti,³ amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékosággal élő személy alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását. Az Európai Unió esetjogában pontosított ezen a fogalmon, ideértve a fizikai környezet megfelelő adaptálásán túl a munkaidő változtatását is.

Írásomban az ésszerű alkalmazkodás jogi szabályozásának eredetét, hátterét, nemzetközi, európai és amerikai értelmezését kívánom bemutatni, gazdasági vonatkozásaira is „pillantva”.

1. Az ENSZ-egyezmény vívmányai

Nemzetközi szinten az ENSZ-egyezmény az első olyan jogi kötőerővel bíró nemzetközi emberi jogi dokumentum, amely tartalmazza az ésszerű alkalmazkodás koncepcióját. Egyedülálló módon a hátrányos megkülönböztetés kontextusában összeköti a polgári, politikai jogokat a gazdasági, szociális és kulturális jogokkal, amely révén az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának (EJENY) egysége újra megjelent.

A 2006. december 13-án New Yorkban elfogadott, 2007. március 20-án aláírásra megnyitott, majd a huszadik megerősítést követő harmincadik napon, 2008. május 3-án hatályosult ENSZ-egyezménnyel azonos időben lépett hatályba a Kiegészítő jegyzőkönyve, illetve a Gazdasági, szociális és kulturális jogokról szóló nemzetközi egyezségokmány, amely dokumentumok új igényalapot jelentenek a fogyatékosággal élő embereknek és az őket képviselő szervezeteknek, hogy az élet minél szélesebb területén felléphessenek jogaikért.

Az ENSZ-egyezmény fő célja a fogyatékosággal élő személyek „tényleges egyenlőségének” (*substantive equality*) megvalósítása, kapcsolatot teremtve minden egyéb joggal, „sajátságos híd szerepet”⁴ betöltve a Polgári és politikai jogok nemzet-

² Barnes–Mercer [2003], p. 1.

³ ENSZ-egyezmény, 2. cikk 4. bekezdés.

⁴ Lawson [2009], p. 103.

közi egyezségokmányának, illetve a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának kettéosztottságának ellentmondva, egységet teremtve.⁵

Ezen felül a fogyatékoság kérdését nem orvosi, hanem szociális alapokra fekteti, ahol az emberek nem sajnálat tárgyai, hanem jogok alanyai, felelőséget ruházva – többek között – az államra a cselekvés elérése céljából.

A „tényleges egyenlőség” aktivitást elváró követelése szemben áll a „formális egyenlőséggel” (*formal equality*), amely alapvetően hasonló helyzetben lévő embereknek követel egyenlő bánásmódot, megkülönböztetés nélküli, neutrális kezelést, tekintet nélkül az emberek közötti természetes különbségre és a társadalmi korlátokra, amelyek gátat jelentenek a teljes társadalmi részvételben.⁶ Ez a szemléletmód ignorálja a különböző szociális-gazdasági körülmények tudatosítását, nem venné figyelembe a különbözőségekből eredő szükségleteket, s a látszólagos egyenlőséggel takarózna.

Ezzel szemben a „tényleges egyenlőség” szemléletmódjának a fókuszában nem az egyenlő bánásmód (*equal treatment*), hanem az egyenlő támogatás és az azonos hozzáférés áll. Ennek eléréséhez nem elég a tartózkodás, hanem minden szempontból tevőleges magatartásra van szükség, hogy minden ember számára azonos emberi jogok kerüljenek biztosításra.

A „formális egyenlőséggel” szemben nem elég csak az állam kötelezettségeinek teljesítése, de a kötelezettségek céljaként kitűzött eredmények elérése is szükséges.⁷ Az effajta egyenlőségnek elsődleges célja a marginalizálódott csoportok hátrányos helyzetének ördögi köréből való kitörése, az egyenlő méltóság figyelembevétele, a sztereotípiák, a stigmatizáció és az erőszak leküzdése, ezen felül pozitív fellépés és a marginalizált identitás elismerése, illetve a teljes társadalmi részvételhez való hozzásegítése.⁸

A „tényleges egyenlőség” legfontosabb eleme a javak egyenlő redisztribúciója, s az egyenlőtlenségek kiegyensúlyozása révén az emberi jogokhoz való egyenlő hozzáférés biztosítása.⁹ Így az egyenlőség eléréséért különböző bánásmód is elfogadható.

A Gazdasági, Társadalmi és Kulturális Jogok Bizottsága a fogyatékosággal élő emberekkel kapcsolatban 5. számú kommentjében kifejtette, hogy a sebezhető és hátrányos helyzetben lévő csoportokkal pozitív lépések megtétele, tevőleges maga-

⁵ Lord–Brown [2009], p. 1.

⁶ Lásd: Fredman, S. [2002].

⁷ Alston, P.–Quinn, G. [1987], p. 185.

⁸ Fredman, S. [2005], 167.

⁹ Liebenberg, S.–Goldblatt, B. [2007], p. 342.

tartás szükséges a strukturális hátrányok leküzdése, a teljes és egyenlő társadalmi részvétel megvalósítása céljából.

A „tényleges egyenlőség” koncepciójának legfontosabb eleme annak (f)elismerése, hogy a „formális egyenlőség” ugyan formálisan megteremti a kereteket az egyenlőséghez, elismeri az egyes jogokat, kötelezettségeket, de egyrészt túl általános, másrészt pedig nem jár kötelezően pozitív lépésekkel, amelyek elősegítik a fogyatékossgal élő emberek történelmileg is diszkriminált és izolált társadalmi csoportjának a fizikai, szociális és attitűdbeli korlátainak lebontását, sem a munkahelyen, sem az oktatás területén, az élet minél nagyobb szegmensére kiterjedve.

Az ésszerű alkalmazkodási kötelezettségnek az ENSZ-egyezménybe való belefoglalása kifejezi e pozitív lépés megtételének fontosságát, a tényleges egyenlőség megvalósítása felé.

2. Az ésszerű alkalmazkodás ENSZ-egyezménybeli fogalma

Az ésszerű alkalmazkodási kötelezettség először az Egyesült Államok szabályozásában jelent meg az 1973-as Rehabilitation Actben, majd került kifejtésre az 1990-es Americans with Disabilities Actben (ADA), alapul szolgálva az ENSZ-egyezménynek.

Az ENSZ-egyezmény szerint az ésszerű alkalmazkodás fogalma azokat az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékossgal élő személy alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását.¹⁰ Ennek elmulasztásával fogyatékossgal alapján történő hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg, ennek eltörlése érdekében és az egyenlőség előmozdítása céljából az egyezményben részes államoknak minden megfelelő lépést meg kell tenniük.¹¹ Speciálisan az ésszerű alkalmazkodás fogalma megjelenik a személy szabadsága és biztonsága¹² és az oktatás¹³ kapcsán.

A fogyatékossgal alapján történő hátrányos megkülönböztetés a fogyatékossgal alapuló bármilyen különbségtételt, kizárást vagy korlátozást jelent, amelynek célja vagy hatása valamennyi emberi jog és alapvető szabadság másokkal azonos alapon történő elismerésének, élvezetének vagy gyakorlásának csorbítása vagy semmibe

¹⁰ ENSZ-egyezmény, 2. cikk 4. bekezdés.

¹¹ Uo. 5. cikk.

¹² Uo. 14. cikk.

¹³ Uo. 24. cikk.

vétele a politikai, a gazdasági, a szociális, a kulturális, a civil élet terén, vagy bármely egyéb területen.¹⁴

Ezáltal az ésszerű alkalmazkodási kötelezettség elmulasztása önálló jogalapként jelentkezik, kiemelt formájaként a polgári és politikai jogoknak, kötelezve az ENSZ-egyezmény részes feleit a megfelelő lépések megtételére, kivételesen széles körű védelmet nyújtva, mint az Európai Szociális Karta és a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya rendelkezéseit is magába foglalva.

Az ésszerű alkalmazkodási kötelezettség és a fogyatékoság alapján történő megkülönböztetés elleni harc szorosan összefonódik, s az ez elleni küzdelem polgári és politikai, illetve gazdasági, szociális és kulturális jogokon is alapul. Ebben azonban benne van egyfajta ellentmondásosság, mely az ésszerű jelzőben is megjelenik. Míg egyfajta kötelezettség, tevőleges magatartás rajzolódik ki, gazdasági megfontolásból fenntartottak egy kibúvót ezek alól, elsődlegesen a kisebb méretű munkáltatókra gondolva. Az ENSZ-egyezményhez kapcsolódó jelenlegi európai uniós esetjog kezdi megtölteni tartalommal ezt a fogalmat, a fogyatékoság egyre terebélyesedő fogalmával újabb kérdéseket felvetve.

3. Az Európai Unió esetjoga

Az ésszerű alkalmazkodás uniós szinten a 2000/78/EK keretirányelvben¹⁵ kerül meghatározásra. E szerint az egyenlő bánásmód elvének a fogyatékos személyekkel kapcsolatban történő végrehajtása céljából ésszerű intézkedéseket kell bevezetni. Ez azt jelenti, hogy az adott munkaadóknak meg kell tenniük a megfelelő és az adott esetben szükséges intézkedéseket, hogy a fogyatékos személy számára lehetővé váljon a munkához jutás, a munkában való részvétel, az előmenetel, az át- vagy továbbképzés, kivéve ha az ilyen intézkedés aránytalanul nagy terhet ró a munkaadóra. Ezt a terhet nem lehet aránytalanul nagyra tekinteni, amennyiben az adott tagállam fogyatékosügyi politikájának intézkedései ezt kielégítően ellensúlyozzák.¹⁶

A keretirányelv az ENSZ-egyezménnyel összhangban értelmezendő, hiszen annak 2010-es ratifikációja óta az uniós jogrend szerves részét képezi. Ugyanakkor

¹⁴ Uo. 2. cikk, 3. bekezdés.

¹⁵ 2000. november 27-ei 2000/78/EK tanácsi irányelv a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról. HL L 303., 79. o. (Keretirányelv)

¹⁶ ENSZ-egyezmény, 5. cikk.

nem szabad megfeledkezni arról, hogy rendelkezései nem kellően pontosak ahhoz, hogy lehetővé tegyék az uniós jogi aktus érvényességének felülvizsgálatát.¹⁷

Az EUB több esetben is foglalkozott a fogyatékoság és az ésszerű alkalmazkodás kérdésével, tükrözve a fogyatékoság fogalmának evolúcióját, mélyebb jelentést adva az ésszerű alkalmazkodás fogalmának.

2008-ban a *Coleman*-ítéletben¹⁸ a fogyatékoság fogalmát kitágítva értelmezte az EUB, kimondva, hogy nemcsak maga az adott személy, hanem például a fogyatékosággal élő gyermek édesanyja is fogyatékosággal élőknek minősül a kapcsolat alapján (*disability discrimination by association*), amely miatt a fogyatékosággal élő személyekre vonatkozó (munkajogi) védelem az édesanyát is megilleti.

2006-ban a *Chacón Navas*-ügyben az EUB szűken értelmezte a fogyatékoság jelentését, elválasztva a betegség fogalmától, reflektálva mind a keretirányelv, mind az alapjául szolgáló 13. cikk céljaira. E szűk értelmezés még a fogyatékoság orvosi modelljén alapult, mely szerint a fogyatékoság egy sajnálandó eset, s maga a betegség önmagában nem tekintendő tiltott, hátrányos megkülönböztetési oknak,¹⁹ csak abban az esetben – tekintet nélkül gyógyítható vagy gyógyíthatatlan voltára –, ha az hosszan tartó korlátozottsággal jár, s az adott helyzet orvosilag minősített.²⁰

A fogalom evolúciójára az ENSZ-egyezmény 2010-es, EU általi ratifikációja volt jelentős hatással, mely már a 2013-as *HK Danmark*-ügy²¹ tükrében módosította, pontosította, majd a *Kaltoft*-ügyben²² a túlsúlyos emberekre is kiterjesztette – amennyiben abból kifolyólag korlátozva vannak – az ENSZ-egyezmény „szellemiségét” és értelmezte az ésszerű alkalmazkodás fogalmát.

2013-ban a *HK Danmark*-ügyben dán nemzetiségű, női munkavállalók, Ring és Werge hosszan tartó, meg nem határozhatóan kezelhető, tartós hátfájással küzdöttek. Ring esetén a fájdalom krónikus eredettel bírt, Wergének pedig egy autóbalesetből

¹⁷ C-363/12. sz. Z. kontra A Government Department és The Board of management of a community school 2014. március 18-án hozott ítélet 89., 90. pontja. EBHT-ban még nem tették közzé. (Z.-ügy)

¹⁸ C-303/06. sz. S. Coleman kontra Attridge Law és Steve Law 2008. július 17-ei ítélete. [EBHT I-05603.] (Coleman-ítélet)

¹⁹ C-13/05. sz. Sonia Chacón Navas kontra Eurest Colectividades SA ügyben 2006. július 11-én hozott ítélet. [EBHT 2006., I-6467.] (Chacón Navas-ügy) 57. pont.

²⁰ Uo. 46. pont.

²¹ C-335/11. sz. HK Danmark, képviselőiben Jette kontra Dansk almennyttigt Boligselskab és a C-337/11. sz. HK Danmark, képviselőiben Lone Skouboe Werge kontra Dansk Arbejdsgiverforening képviselőiben Pro Display A/S egyesített ügyekben 2013. április 11-én hozott ítélet. [ECLI:EU:C:2013:222] (HK Danmark-ügy).

²² C-354/13. sz. Karsten Kaltoft nevében eljáró Fag og Arbejde (FOA) kontra a Billund Kommune nevében eljáró Kommunernes Landsforening (KL) ügyben 2014. december 18-án hozott ítélet. EBHT-ban még nem tették közzé. (Kaltoft-ügy)

származó maradványtünetként volt tartós hátfájása, amelyből kifolyólag munkaehe-lyükről hiányoztak, munkavállalójuk pedig végül megszüntette munkaviszonyukat.

Az EUB, reflektálva az ENSZ-egyezmény szociális fogyatékoság-fogalmára, a fogyatékoságot a társadalommal kapcsolatosan értelmezte, mely szerint a fogyatékoság a társadalmi interakciókból származik, és többek között az ésszerű alkalmazkodás biztosításával a fellelhető korlátok lebontása megtörténhet, mely megnyilvánulhat például a fizikai környezet megfelelő adaptálásán, például egy magasabb asztal biztosításával, illetve az attitűdbeli korlátok lebontásával, mely a munkáltató részéről a munkaidő csökkentésének, munkakörnek az átszervezését is jelentheti.

Az előzetes döntéshozatali eljárás során a dán bíróság a keretirányelv egyes cikkeinek értelmezését kérte a fogyatékosággal élő személyek igényeihez való ésszerű alkalmazkodás kereteinek meghatározása céljából.

A fogyatékoság fogalmának meghatározásához meg kell vizsgálni a keretirányelv célját,²³ mely a fogyatékoságon alapuló, foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem általános kereteit határozza meg.

A keretirányelv maga nem definiálja a „fogyatékoságot” mint fogalmat, amelynek értelmezésére az EU esetjogában, a *Chacón Navas*-ügyben került sor, ahol rögzítette, hogy ezalatt olyan korlátozottságot kell érteni, amely különösen valamely testi, szellemi vagy lelki ártalmon alapul, és az érintettet akadályozza a szakmai életben való részvételben. A korlátozottságnak ezen túlmenően hosszú időtartamúnak kell lennie.²⁴

Az ENSZ-egyezménnyel összhangban megállapították, hogy amennyiben valamely, főleg testi, szellemi vagy lelki ártalmon alapuló betegség – legyen akár gyógyítható, akár gyógyíthatatlan – olyan korlátozottsággal jár, amely – egyéb akadályokkal együtt – akadályozhatja az adott személyt abban, hogy teljes, hatékony és más munkavállalókkal egyenlő szerepet vállaljon a szakmai életben; illetve ez a korlátozás hosszan tartó, úgy ez a keretirányelv értelmében beletartozhat a „fogyatékoság” fogalma alá.

Emellett a hosszan tartó korlátozást okozó betegségeket is meg kívánták határozni, melybe a Kaltoft-ügyben kifejtetten a túlsúly is beleértendő, mivel önmagát a betegséget nem lehet olyan oknak tekinteni, amellyel kiegészítendőek azok, amelyek alapján a hátrányos megkülönböztetést tiltja a keretirányelv.²⁵

²³ ENSZ-egyezmény, 1. cikk.

²⁴ Chacón Navas-ügyben hozott ítélet 43. pontja.

²⁵ Kaltof-ügy, 57. pont.

Ugyanakkor sem az, hogy az adott személy korlátozottan képes a munkavégzésre, vagy az, hogy elmaradt az ésszerű alkalmazkodási kötelezettség a munkáltató részéről, még nem jelenti azt, hogy egészségi állapota tekintetében fogyatékosággal élőknek minősüljön. Az ésszerű alkalmazkodás mint intézkedés következménye a fogyatékoságnak, de nem alkotóeleme.

Így mind a HK Danmark-, mind a Kaltoft-ügyben a legfontosabb az adott személy akadályoztatása volt annak tekintetében, hogy jogilag a keretirányelv által védett fogyatékosággal élő személyek körébe beletartoztak-e.

Az ésszerű alkalmazkodással kapcsolatosan az EUB-nak a HK Danmark-ügyben azt kellett tisztáznia, hogy a munkáltatók által alkalmazott munkaidő-csökkenés, a Z.-üggyel kapcsolatban pedig a szabadság megfelelő és arányos alkalmazkodási intézkedésnek tekinthető-e.

A keretirányelv előírja, hogy a munkáltatónak meg kell tennie a megfelelő intézkedéseket a fogyatékosággal élő személy munkához jutásának, munkavégzésének megkönnyítéséért,²⁶ azonban kifejezetten a munkáltatók által alkalmazott munkaidő-csökkentés, munkaidő-beosztás, szabadságolás nem szerepel a példálózó felsorolásban.

Az ENSZ-egyezmény megfogalmazása szerint egyértelmű, hogy a cél az alkalmazkodás fogalmának kitágítása, ennek megfelelően a keretirányelvet sem szűkítően, hanem általánosságban úgy kell értelmezni, hogy olyan intézkedéseket kell tennie a munkáltatónak, amelyek célja azon akadályok megszüntetése, amelyek korlátozzák a fogyatékosággal élő személyt a teljes, hatékony, más munkavállalókkal egyenlő szerepvállalásban.

Ugyanakkor kiemelendő, hogy a keretirányelv nem kívánja meg²⁷ olyan személy felvételét vagy – esetünkben – továbbfoglalkoztatását, aki nem képes az adott állás alapvető feladatainak ellátására a fogyatékosággal élő személyek érdekében hozott megfelelő intézkedések megtételére vonatkozó kötelezettség sérelme nélkül. A keretirányelv „arányos kiegyenlítést ír elő a fogyatékos munkavállaló támogatást célzó intézkedésekre irányuló érdekei és a munkáltató azon érdeke között, hogy ne kelljen minden további nélkül elfogadni az üzemi szervezetbe való beavatkozásokat és a gazdasági veszteségeket”.²⁸

Az intézkedések ésszerűsége ezzel együtt magában foglalja azt a követelményt is, hogy azok a munkáltató számára nem jelenthetnek aránytalan terhet. Figyelembe

²⁶ Keretirányelv, 20. preambulumbekendés.

²⁷ Uo. 17. preambulumbekendés.

²⁸ HK Danmark-ügyben kifejtett főtanácsnoki indítvány 59. pont.

kell venni az ilyen intézkedésekkel összefüggésben a munkáltató oldalán felmerülő költségeket, kiadásokat, a vállalkozás nagyságát, pénzügyi erőforrásait, likviditását és az esetlegesen – akár a fogyatékossgal élő személy foglalkoztatásával összefüggően elérhetővé váló – támogatások, adókedvezmények lehetőségét is.²⁹ Ahogy a Z.-üggyel kapcsolatos főtanácsnoki indítványban is kifejtésre került, az ésszerű alkalmazkodás a fogyatékos személy és a munkáltató érdekei közötti egyensúly megteremtését jelenti.³⁰

Az EUB ezek fényében a keretirányelvet úgy értelmezte, hogy például a munkaidő csökkentése megfelelő alkalmazkodási intézkedésnek minősülhet, ugyanakkor annak megvizsgálását, hogy ennek az intézkedésnek az alkalmazása aránytalan terhet jelent-e a munkáltató számára, a nemzeti bíróság feladatkörében hagyta.

Kiemelendő, hogy ebben a HK Danmark-esetben a fogyatékossg és a betegség fogalmának elhatárolása jelentős nehézségekbe nem ütközött, hiszen ez fájdalomban és mozgásképtelenségben is megnyilvánuló testi károsodást okozott. Egyes esetekben azonban ennek eldöntése nem ilyen egyszerű. Az amerikai joggyakorlat a *Bragdon v Abbott*³¹-esetben kimondta, hogy egy tünetmentes HIV-fertőzés is jelenthet fogyatékossgot; illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága *Glor kontra Svájc*³²-ügyben az I. típusú Diabetes mellitus betegséget is fogyatékossgnak minősítette, szemben a nemzeti bírósággal, mely csekély jelentőségűnek ítélte azt.

A Kaltoft-ügyben pedig kimondta, hogy habár sem az alapszerződésekben, sem az Európai Unió Alapjogi Chartájában nincsen védve a túlsúly mint hátrányos megkülönböztetési alap, az EU fogyatékossgként értelmezve védi az adott személyt, ha az a túlsúlyából kifolyólag korlátozva van a teljes, hatékony és más munkavállalókkal a szakmai életben való egyenlő szerepvállalás tekintetében. Az EUB itt is a korlátozottságra koncentrálna véde a munkavállalót, kiterjesztve a fogyatékossgal élő személyek körét, amennyiben az a munkavállalót korlátozza a teljes, hatékony és más munkavállalókkal egyenlő szerepvállalása tekintetében a szakmai életben, csökkent mozgásképesége vagy olyan betegsége folytán, amely gátolja őt munkája végzésében vagy zavarja szakmai tevékenységének gyakorlása során, maga után vonva az ésszerű alkalmazkodás kötelezettségét. Ugyanakkor nem vizsgálta a „közrehatás” kérdését, a keretirányelv objektív védelmét hangsúlyozva.

²⁹ Keretirányelv, 21. preambulumbekzdés.

³⁰ Z.-ügy 99. pont.

³¹ Randon Bragdon v Sidney Abbott 526 U.S. 624 (1998).

³² App. no. 13444/04. ECHR 2009. április 30.

Hasonló az amerikai esetjog is e tekintetben. Az *E.E.O.C. v Resources for Human Decision*-ügyben³³ kimondták, hogy habár alapvetően nem fogyatékoság a túlsúly, a jelentős túlsúly – mely a normális testtömeg százszázalékos meghaladását jelenti – fogyatékoságnak minősül.

A *Whittaker v. America's Car-Mart, Inc.*³⁴-ügyben a bíróság is megerősítette, hogy az ADAAA alapján a túlsúly is fogyatékoságnak minősül. Az alperesek tévesen hivatkoztak a korábbi esetjogra, s hibásan állították, hogy csak abban a ritka esetben tekinthető fogyatékoságnak a jelentős túlsúly, hogyha az alapja egy mögöttes fiziológiás elváltozás vagy betegség. A Bizottság kiemelte, hogy pusztán a túlsúly nem vonja maga után a korlátozottságot, de a jelentős túlsúly már átlépi a küszöböt, hogy az fogyatékoságnak számítson.

4. Az amerikai értelmezés

Az ésszerű alkalmazkodás hetvenes évekbeli fogyatékosággal kapcsolatos megjelenésének legtisztázottabb formája az 1990-es Americans with Disabilities Actben került megfogalmazásra. Az ADA az uniós keretirányelvénél szélesebben, az ENSZ-egyezménnyel hasonló „rétegek” tekintetében teszi kötelezővé az ésszerű alkalmazkodást a munkáltatók számára, sokkal részletesebb leírást tartalmazva. Célja az azonos lehetőségek biztosítása, a teljes és független, gazdaságilag önfenntartó élet lehetőségének megteremtése a fogyatékosággal élő emberek számára is.³⁵

A kötelezettség csak a fogyatékosággal élő személyek esetén áll fenn az ADA 2008-ban kiegészített verziójában (ADAAA), tágabb értelmében azonban kivételt képeznek a fogyatékosággal élőknek tekintett (*regarded as disabled*) személyek. Ésszerű alkalmazkodást jelent például a már meglévő környezet hozzáférhetővé és használhatóvá tétele, a munkaidő és a munkakör megfelelő módosítása is.³⁶ Az ésszerű alkalmazkodáshoz való kötelezettségéről azonban a munkáltatót tájékoztatni kell, mivel ha az adott fogyatékoság nem nyilvánvaló, annak elmulasztása esetén a munkáltatót nem terheli felelősség.³⁷

E kötelezettség alóli mentesülési ok lehet az aránytalan nehézség (*undue hardship*), amely azonban nem általánosítható: ennek megállapítása egyéni, a körülményeket figyelembe vevő mérlegelésen kell, hogy alapuljon, mely eldöntésében

³³ 827. F. Supp. 2d 688 E. D. La. 2011. 693–694.

³⁴ Missouri, 1:13-cv-00108.

³⁵ 42 U.S.C. § 12101(a)(8).

³⁶ ADA Sec. 12111. (9).

³⁷ *US Airways, Inc. v. Barnett*.

számos faktor szerepet játszik, mint például a természete és a költsége a szükséges módosításnak, az általános pénzügyi forrásai a munkavállalónak, az általa foglalkoztatott személyek száma és a kiadások hatása, a módosítás „elhelyezkedése” és a módosítás hatása a rendes működésre.³⁸ E részletes rendelkezések beiktatásával a kongresszus célja az volt, hogy a munkáltató megfelelően mérlegelje a módosítással járó költségeket, s összefüggéseiben tekintse azt, figyelembe véve az esetleges külső, pályázható támogatásokat, rehabilitációs hozzájárulásokat, adókedvezményt, fenntartva annak eshetőségét is, hogy magának a fogyatékossgal élő személynek kelljen megfizetni azt.

Amennyiben egy bizonyos alkalmazkodás aránytalan terhet jelentene a munkáltató számára, de egy másik fajta alkalmazkodás megfelelőnek bizonyulhat, akkor ezt a helyettesítő alkalmazkodást kötelessége biztosítani. A munkáltató azonban nem hivatkozhat arra, hogy az ügyfeleit, a vásárlókat a fogyatékossgal élő emberekkel szemben támasztott előítéletek távol tartják, illetve hogy más munkavállalók számára a fogyatékossgal élő személyek alkalmazása esetlegesen kellemetlenséget okoz.

Bizonyos esetekben azonban a fogyatékossgal élő személy munkatársaival kapcsolatos viszonya a munkateherrel kapcsolatban is vizsgálendő. Például ha egy munkavállaló mellrákból kifolyólag kemoterápiás kezelése alatt jelentősen fáradékonyabb és – érthető módon – csökken a teherbírása, melyet jelezve a munkáltató a lényegi feladatait nála hagyva, a marginálisakat átcsoportosítva munkatársára bízva azokat a kezelés idejére, mely által minimálisan nő a munkatárs munkaterhe, ez ésszerű alkalmazkodásnak minősül, mely semmilyen költségvonzattal nem jár, a munkáltató számára a rendes működésbe zavart nem okoz. Ugyanakkor oda kell figyelnie a feladatok elosztásában, nehogy a munkatársat negatív hatás érje és ezáltal az egyenlő bánásmód elvét megsértse, s míg az egyik munkavállalót kedvező bánásmódban részesíti, a másikat hátrányosabb helyzetbe hozza.

Amerikában is ésszerű alkalmazkodásnak minősül a munkaidő változtatása, akár a munkakezdés időpontjának későbbi időpontban való megnevezése, akár a teljes munkaidő részidőre való csökkentése, tekintettel az adott munka típusára. Például, amennyiben csoportban ellátandó feladatokról van szó s a csoport adott esetben nem tudja ellátni funkcióját a fogyatékossgal élő munkavállaló nélkül, akkor az jelentős terhet jelenthet a munkáltató számára, s nem minősül megfelelő alkalmazkodásnak.

³⁸ ADA Sec. 12111. (10).

Fontos megjegyezni, hogy a költségelemzés, a bevételek-kiadások mérlegelése irreleváns. Sem törvényi, sem esetjogi példa nincs arra vonatkozólag, hogy egy adott módosítással kapcsolatos mérlegeléssel való bizonyítás indokul szolgálhatna az ésszerűtlen teher megállapításához. Sőt, a képviselőház kifejezetten elutasította a költségelemzéssel való bizonyítást annak vonatkozásában, hogy ésszerűtlen lenne, ha az a munkavállaló éves fizetésének tíz százalékánál többre kerülne.³⁹

Gyakorlati szempontból az ésszerű alkalmazkodás végrehajtásával kapcsolatban számtalan tájékoztató került kibocsátásra, amelyek még világosabbá teszik az alkalmazkodás típusait, mely végrehajtása során a legfontosabb, hogy az adott személy szükségletei kielégítést nyerjenek, mely által feladatukat a lehető leghatékonyabban el tudják látni, munkatársaikkal azonos módon részt tudjanak venni az egyes képzéseken, eseményeken.

Az ADA 1990-es elfogadása után kimutatható társadalmi változás generálódott, amely a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatása vonatkozásában is megjelent, de 2008-as módosítása, még szélesebb körű értelmezése ellenére még mindig inkább a kötelező minimumot jelenti, ami nem elég, hiszen a fogyatékossgal élő emberek alapvetően kevésbé versenyképesek.

5. Az ésszerű alkalmazkodás jelentősége

Az ésszerű alkalmazkodás koncepciója egyre nagyobb jelentőséggel bír. Bár még az uniós esetjog alapvetően a munkavállalás terepére fókuszál, az alkalmazkodási kötelezettség – ahogy az ENSZ-egyezmény is mutatja – sokkal szélesebb spektrumú, lényegében az élet minden területére kiterjedő. Emellett az alanyi kör oldalát tekintve is tágul a hagyományos értelemben vett fogyatékossgal élő személy fogalma, egyre inkább eltávolodva az októls egyre jobban koncentrálva a megoldásra, a korlátok lebontására.

Ezek lebontásának eszköze a megfelelő módosítások végrehajtása: mely korlátok lehetnek ténylegesek vagy attitűdbeliek, így egyes esetben járhatnak költségvonzattal, míg másokban nem.

De vegyünk egy fiktív hazai példát. Magyarország az Európai Unió tagja, az ENSZ-egyezmény ratifikálója, joga ennek megfelelően összhangban kell, hogy álljon a vonatkozó rendelkezésekkel.⁴⁰ Magyarországon megkülönböztetésre kerül

³⁹ 136 Cong. Rec. H2475 (1990), 29 C.F. R. pt. 1630 app. § 1630.15 (d) (1997).

⁴⁰ Vö.: *Halmos Sz.* [2014].

a fogyatékossgal élő személy és a megváltozott munkaképességű személy. Fogyatékossgal élő személy az, aki tartósan⁴¹ vagy véglegesen olyan érzékszervi, kommunikációs, fizikai, értelmi vagy pszichoszociális károsodással – illetve ezek bármilyen halmozódásával – él, amely a környezeti, társadalmi és egyéb jelentős akadályokkal kölcsönhatásban a hatékony és másokkal egyenlő társadalmi részvételt korlátozza vagy gátolja.⁴² Míg megváltozott munkaképességű személynek az a személy tekintendő, akinek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján hatvanszázalékos vagy annál kisebb mértékű,⁴³ amelyből kifolyólag az összes egészségkárosodás mértéke negyvenszázalékos vagy annál nagyobb.⁴⁴

A hazai fogyatékossgal élő személyek meghatározása sokkal tágabb, érzékeltetve a használatbeli különbséget is: foglalkoztatási szempontból a megváltozott munkaképesség meghatározása kiemelendőbb, hiszen megváltozott munkaképességű személy alkalmazásával már mentesülni lehet a rehabilitációs hozzájárulás fizetési kötelezettsége alól. Ez azoknak a munkáltatóknak kötelező, akik huszonöt főnél több embert foglalkoztatnak, és az általuk foglalkoztatott megváltozott munkaképességű személyek átlagos statisztikai állományi létszáma nem éri el a létszám öt százalékát. E rehabilitációs hozzájárulásnak az éves összege 964 500 forint. A törvény szerint az emberek széles köre⁴⁵ megváltozott munkaképességűnek minősülhet, így egy-egy ún. átvilágítás során a munkáltató számára megtakarítást jelenthetnek, hiszen lényegében egy huszonöt fős cégnél legalább egy megváltozott munkaképességű személy foglalkoztatása esetén nem kell kifizetni a rehabilitációs hozzájárulást.

A rendelkezésre álló adatok⁴⁶ szerint a megváltozott munkaképességű, fogyatékossgal élő (ez utóbbi terminológiát kívánom használni, mivel az uniós esetjog szempontjából ez bír relevanciával és mellőzi a medikális modellen nyugvó kategorizálást), a vizsgált 15–64 év közötti emberek jelentős része a keringési rendszer valamilyen betegségével, második legnagyobb arányban ízületi problémákkal, illetve végtagproblémákkal küzd. Ezek aránya nyilvánvalóan az életkor előrehaladtával nő, főként öregező társadalmunkban, még inkább kiemelve a foglalkoztatás szerepét.

⁴¹ Az EU a hosszan tartó fogalommal operál, ahogy a *HK Danmark-ítélet* 39. pontjában is kifejtésre került, amely sokkal tágabb kört foglal magában.

⁴² 1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és az esélyegyenlőségük biztosításáról. (Fot.) 4.§ a) bekezdés.

⁴³ 2011. évi CXCI. törvény a megváltozott munkaképességű személyek ellátásáról és egyes törvények módosításáról. (Mmtv.) 2.§ (1) bekezdés.

⁴⁴ Mmtv. 23.§ (1) bekezdés.

⁴⁵ Mmtv. 2., 22–25., 38.§.

⁴⁶ Megváltozott munkaképességűek a munkaerőpiacon, 2011. KSH 2012. május, 3. o.

A munkavállaló a szociális modellnek megfelelően nem a szánakozás passzív tárgyaként, hanem aktív alanyként kívánja betölteni társadalmi funkcióját, mely egyrészt megelégedettséggel töltheti el, másrészt pedig gazdaságilag is termelővé válik. A munkáltató pedig a „tényleges egyenlőség” szellemében a munkavállalót segíti, hogy képességeinek megfelelő munkához jusson, esetlegesen megfelelő adaptáció elvégzése után. Hazai keretek között az adott megváltozott munkaképességű személy kategóriájába való tartozás még számszerűsíthető megtakarítást is jelenthet a munkáltató számára, ennél azonban jóval többről van szó.

6. Konklúziók

Véleményem szerint a hazai szabályozási rendszer kategorizálása egy – esetlegesen szükségszerűségből elfogadható – medikális modellt tükröz, amelyet uniós tagállamként nyitott szemmel nézve felül kell bírálni, egy megfelelő paradigmaváltást végrehajtva.

E paradigmaváltás egyrészt a munkáltató részéről szükséges, aki a társadalmi felelősségvállalás tudatában nyitott a munkavállalók felé. Ez nemcsak a jelenlegi értelemben vett fogyatékosággal élő vagy megváltozott munkaképességű személyekre, hanem minden munkavállalóra vonatkozik, mivel a fogyatékoság folyamatosan változó fogalom,⁴⁷ s az alanyi körbe kerülők is folyamatosan változnak.

Ezen felül, hosszú távon, abban az esetben, ha az ésszerű alkalmazkodási kötelezettség természetessé, automatikussá válik, különszakadva a fogyatékoság fogalmától, a fogyatékoság fogalma ki fog kerülni a munkavállalás területéről. Véleményem szerint ez azért vizionálható, mert az uniós gyakorlat is azt mutatja, hogy a hátrányos megkülönböztetés elkerülése céljából minden korlát lebontása igazolt. Így a jelentős túlsúllyal rendelkező, krónikus hátfájástól szenvedő, fogyatékos gyermekét ápoló édesanya is beleesik a fogyatékosággal élő személy kategóriájába, az ésszerű alkalmazkodási kötelezettség szükségszerűségét maga után vonva.

Ellenben ha ez nem kötelezettség, hanem automatikus, esetlegesen preventív, természetes lépés lenne a munkáltató részéről, ártértelemezésre kerülne a fogyatékoság fogalma, kiüresítve például a megváltozott munkaképességű ember hazai kategóriáját is.

⁴⁷ ENSZ-egyezmény preambulum e) bekezdés.

7. Összegzés és gazdasági összefüggések

Az ésszerű alkalmazkodás még kiforratlan, de egyre nagyobb súllyal bíró fogalma maga után vonja annak támogatási kötelezettségét és részletes szabályozását, szem előtt tartva a fogyatékoság fogalmának evolúcióját és az ésszerű alkalmazkodás európai értelmezését.

Össztársadalmi szinten megkérdőjelezhetetlen jelentőséggel bír a jelenlegi kategóriák szerinti fogyatékosággal élő személyek foglalkoztatása és az ésszerű alkalmazkodás egyszerűségének átgondolása, hiszen – mint ahogy azt a HK Danmark- és a Z.-esetben is láthattuk – egy magasabb asztal, illetve a munkakör, munkaidő át-szervezése elegendőnek bizonyulhat, hogy az adott személy másokkal azonos módon tudja munkáját végezni.

Az uniós és az amerikai esetjogot tekintve a fogyatékoság fogalma közel azonos módon értelmezett, esetjogi szinten azonban az EUB által kellően kitágított. Míg az amerikai rendszerben a fogyatékoság és az ésszerű alkalmazkodás kapcsolata egyrészt automatikusabb, másrészt mélyebb gyökerekkel bír, az európai rendszerben még csak uniós szinten kellően megfogalmazott, a részletszabályokat a nemzeti jogalkotókra bízva, maguk fölött tudva mind az uniós, mind a nemzetközi egyezmények kötelezettségeit.

Nem szabad elfeledni, hogy a munka a társadalmi hasznosság előfeltételeként értelmezve nemcsak a munkavállaló, hanem az egész társadalom számára hasznos, s a lehető legnehezebben hozzáférhető terület a fogyatékosággal élő emberek számára. A fogyatékosággal élő emberek kétségtelenül alulreprezentáltak a munkaerőpiacon, még inkább erősítve nehéz anyagi helyzetüket, esetlegesen súlyosbítva egészségi állapotukat.⁴⁸ A különféle támogatások ellenére a fogyatékosággal élő emberek 22%-a szegénységben élt 2010 környékén, akik támogatása a gazdasági válság idején különösen nagy terhet jelent az állam számára. Egyes fogyatékosággal élő emberek kétségtelenül képtelenek a munkavégzésre, de jelentős azok száma is, akik kis segítséggel, ésszerű alkalmazkodással tudnak és akarnak is dolgozni. Az ő inaktivitásukkal jelentős emberi erőforrás esik ki a munkavállalók köréből, generálva további elszegényedésüket, így aktívvá tételük nemcsak az ő érdekük, hanem az államé is.

Kétségtelen, hogy a fogyatékosággal élő emberekkel kapcsolatos politika igen sokat fejlődött az elmúlt évtizedekben, ez azonban a fogyatékoság folyamatosan

⁴⁸ Lásd: *Sen, A.* [1992].

változó fogalma miatt nem elegendő. A fogyatékossgal kapcsolatos két fő modell, a medikális és a szociális modell harca zajlik gazdaságilag is. A medikális modell a támogatásokon, kompenzálásokon alapul – mely kétségtelen, hogy a fogyatékossgal élő emberek jelentős részének alapvetően szükséges –, a szociális modell a munkaerő-piaci integrációra koncentráll.

Az előbbi nagyon szigorú, objektív kritériumokra, orvosi adatokra épül. Ezzel kapcsolatosan a vizsgált húsz ország csökkenő igényt mutatott 1990 és 2007 között (horizontális tengely). A vizsgálatok csak három ország, Portugália, Korea és az Egyesült Államok vonatkozásában mutattak növekvő kompenzációt, de megjegyzendő, hogy utóbbi kettő esetén volt honnan fejlődni, hiszen 1990-ben még igen alacsony volt az állami támogatás összege.⁴⁹ Az USA esetén számokban is kifejezhető módon megjelent az ADA hatása. Az integrációs politika minden országban erősödött, elmozdulva az előbbiből az utóbbi, szociális modellt tükröző integrációs politika felé.

Mindez azonban csak az első lépéseket jelenti, a hosszabb távú sikert a még átfogóbb, még több réteget és szereplőt magába foglaló rendszer alkotná, bevonva a munkáltatók mellett az NGO-kat, tudatában annak, hogy öregedő társadalomban élünk, változó fogyatékossg-fogalommal, s hogy az ésszerű alkalmazkodás nemcsak a fizikai akadálymentesítést – esetlegesen költséges kötelezettségét – jelenti, hanem minden olyan módosítást, változtatást, amely révén a társadalom lehető leg szélesebb rétege munkaképessé váljon, s a „tényleges egyenlőség” még közelebb kerüljön.

Felhasznált irodalom

- Alston, P. – Quinn, G.* [1987]: The nature and scope of states parties' obligations under the international covenant on economic, social and cultural rights. *Human Rights Quarterly*, 9(2).
- Barnes, C. – Mercer, G.* [2003]: Disability. Oxford, Polity Press.
- Emens, E. F.* [2012]: Disabling attitudes: U.S. Disability Law and the ADA Amendments Act 60 Am. J. Comp. L. 205.
- Fredman, S.* [2002]: Discrimination law. Oxford, Hart Publishing.
- Fredman, S.* [2005]: Providing equality: Substantive equality and the positive duty to provide. *South African Journal of Human Rights*, 21(2).
- Halmos Sz.* [2014]: Az ésszerű alkalmazkodás követelménye a magyar munkajogban. *Magyar Munkajog*, E-folyóirat, 1.
- Lawson, A.* [2009]: The UN convention on the rights of persons with disabilities and European disability law: A catalyst for cohesion? In: *Arnardottir, O. – Quinn, G.* (eds.): The United Nations

⁴⁹ OECD [2010].

- convention on the rights of persons with disabilities: European and Scandinavian perspectives. Leiden, Martinus Nijhoff.
- Liebenberg, S. – Goldblatt, B. [2007]: The interrelationship between equality and socio-economic rights under South Africa's transformative constitution. *South African Journal of Human Rights*, 23(2).
- Lord, J. E. – Brown, R. [2009]: The Role of Reasonable Accommodation in Securing Substantive Equality for Persons with Disabilities: The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Letölthető: http://www.socialrightsonario.ca/wp-content/uploads/2011/08/article_RebeccaBrown_Reasonableness-for-Convention-for-persons-with-disabilities.pdf
- Sen, A. [1992]: Inequality reexamined. New York, Cambridge, Russel Sage and Harvard University Press.

Hivatkozott (jog)források

- Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény Preambulum e) bekezdés, 2. cikk 3., 4. bekezdés, 5., 14., 24. cikk.
1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és az esélyegyenlőségük biztosításáról. (Fot.) 4.§ a) bekezdés.
2011. évi CXCI. törvény a megváltozott munkaképességű személyek ellátásáról és egyes törvények módosításáról. (Mmtv.) 2.§ (1), 22–25., 38. §.
- Americans with Disabilities Act of 1990. (ADA.) Sec. 12111. (9), (10).
- Equal Employment Opportunity Commission [2002]: Enforcement guidance on reasonable accommodation and undue hardship under the Americans with Disabilities Act. Washington.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 5, Persons with disabilities (Eleventh session, 1994), U.N. Doc E/1995/22 at 19 (1995), reprinted in Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 at 24 (2003).
- Megváltozott munkaképességűek a munkaerőpiacon, 2011. KSH 2012. május.
2000. november 27-ei 2000/78/EK tanácsi irányelv a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról. HL L 303., 79. o., (Keretirányelv) 17.
- A Tanács 2010/48/EK határozata (2009. november 26.) a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezménynek az Európai Közösség által történő megkötéséről. HL L 23, 2010.01.27. 35–36.
- OECD [2010]: *Sickness, disability and work*. OECD, 2010. november 24.

Felhasznált jogesetek

- C-13/05. sz. Sonia Chacón Navas kontra Eurest Colectividades SA ügyben 2006. július 11-én hozott ítélet. [EBHT 2006., I-6467.] (Chacón Navas-ügy)
- C-303/06. sz. S. Coleman kontra Attridge Law és Steve Law 2008. július 17-ei ítélete. [EBHT I-05603.] (Coleman-ügy)
- C-335/11. sz. HK Danmark, képviselőiben Jette kontra Dansk almennyttigt Boligselskab és a C-337/11. sz. HK Danmark, képviselőiben Lone Skouboe Werge kontra Dansk Arbejdsgiverforening képviselőiben Pro Display A/S egyesített ügyekben 2013. április 11-én hozott ítélet. [ECLI:EU:C:2013:222] (HK Danmark-ügy)

- C-354/13. sz. Karsten Kaltoft nevében eljáró Fag og Arbejde (FOA) kontra a Billund Kommune nevében eljáró Kommunernes Landsforening (KL) ügyben 2014. december 18-án hozott ítélet. EBHT-ban még nem tették közzé. (Kaltof-ügy)
- C-363/12. sz Z. kontra A Government Department és The Board of management of a community school 2014. március 18-án hozott ítélet. EBHT-ban még nem tették közzé. (Z.-ügy)
- E.E.O.C. v. Resources for Human Decision (827. F. Supp. 2d 688 E. D. La. 2011. 693-694.)
- Glor v Svájc App. no. 13444/04. ECHR 2009. április 30.
- Randon Bragdon v Sidney Abbott 526 U.S. 624 (1998)
- Stone v. Mount Vernon (118 F.3d 92, 101, 6 AD Cas. (BNA) 1685, 1693 (2d Cir. 1997)
- US Airways, Inc. v. Barnett (535 U.S. , 122 S. Ct. 1516 2002.)
- Whittaker v. America's Car-Mart, Inc. (Missouri, 1:13-cv-00108)

EU vs. WTO Kibékíthetetlen ellentétek vagy a változás szelei?

BOHÁTI BIANKA ESZTER

Az Európai Unió Bíróságának a Kereskedelmi Világszervezettel (WTO) kapcsolatos ítélezési gyakorlatát vizsgálva meghökkentő dolgokat tapasztalhatunk. A több évtizedre visszanyúló konfliktussorozatban a WTO jogának a közvetlen hatályát és felhívhatóságát cáfolandó különböző érvek kerültek kidolgozásra a Bíróság ítékezésének keretében. Az elutasító gyakorlatnak azonban mind a mai napig messze-menőbb következményei is vannak. Ezek közé tartoznak az Európai Unió érintett kereskedelmi partnerei által bevezethető (és rendszerint bevezetett) megtorló intézkedések, melyek főként a magánszemélyek között „szedik áldozataikat”. Az uniós magánszemélyek ezen – WTO jog által megengedett – megtorló intézkedésekből eredő káraik megtérítése iránt, úgy tűnik, reménytelen szélmalomharcot vívnak. A cikkben ismertetett esetek, de főként a közelmúltban nagy port kavart FIAMM- és Fedon-ügyből levonható következtetés sajnos mind ezt támasztják alá.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F13 – Trade Policy; International Trade Organizations; F51 – International Conflicts; Negotiations; Sanctions.

Bevezetés

Mindenkinek más jut eszébe a háború szó hallatán. A szó negatív utóhangja ellenére azt mondhatjuk, hogy az emberek füle már annyira hozzászokott a „fegyvercsörgéshez”, hogy az vált meglepővé, ha békeidőről hallunk, olvasunk. A megítélése sokat változott koronként, amihez nagyban hozzájárultak az elmúlt századok történéseiből levont következtetések. Az elmúlt korok és évezredek azon nézete, mely szerint a háború nélkülözhetetlen, megtisztító és emelkedett folyamat, elkerülhetetlenül felülíródott. Ezzel azonban még egyáltalán nem tűnt el a föld színéről, a világban ma is sok helyen dúlnak háborúk, azok erkölcsi megítélése ellenére, azon-

* Boháti Bianka Eszter, joghallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. E-mail cím: bohatieszter@gmail.com

ban itt elsődlegesen nem a fegyveres konfliktusokra kell gondolni, sokkal inkább a nagyobb gazdasági potenciállal bíró államok nem lőfegyverekkel, hanem a gazdasági erőfölényük kihasználásával „vívott” harcára.

Ezen világhákereskedelmet befolyásoló entitások közé tartozik az Európai Unió is, amely szerepét folyamatos nemzetközi interakciók révén fenn is tartja.

Jelen mű a továbbiakban az Európai Unió (a továbbiakban: Unió) és a világháborúk után a verseny tisztességessé tételének elősegítésére, a kereskedelmi megtorló intézkedések megfelelő keretek közé szorítására, valamint a vámok és kereskedelmi akadályok csökkentésére létrehozott Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) és annak utóda, a WTO (World Trade Organization; Kereskedelmi Világszervezet) közötti több évtizedre visszanyúló és napjainkban kirobbanó gazdasági „háborúkra” koncentrál, amelyek izgalmas kérdéseket vetnek fel a felelősségre vonhatóság és az európai polgárok kártérítési igényei szempontjából. Megjegyzendő, hogy mint láthatjuk majd, a WTO és az Unió céljai egybeesnek.¹

A továbbiakban a főbb eseteken keresztül próbálunk betekintés nyerni a több évtizedes ellentmondásokba, az ezeknek köszönhető, éveken keresztül húzódoó vitákra, a felmerült jogsértések károsultjainak igényérvényesítési lehetőségeire, végül mindezek eredőjeként választ kapni az ellentétek okára.

A banán új szerepben, avagy egy gyümölcs mint casus belli

Mindenki tudja, hogy az emberi kreativitás olykor határtalan, ami az évezredek során kiváló táptalajul szolgált a mára már furcsábbnál furcsább, könyvtárakat megtöltő eseményeknek.

Így már meg sem lepődünk, ha néha egy-egy meghökkentő háborút kiváltó okról hallunk, hiszen tudhatjuk, hogy milyen ellenségeskedést képes elindítani egy nő szerelme, egy tölgyfa vödör vagy akár egy levágott fül.² Talán nem tévedünk azonban, ha azt mondjuk, hogy a banán mégiscsak a legfurcsább háborús okok közé

¹ *Bendini* [2014].

² Bár témánkhoz nem kötődik szorosan, érdemes utánaolvasni annak Modena és Bologna között dúló, kétezer áldozatot követelő háborúnak, amely 12 éven át tartott egy ellopott tölgyfa vödör miatt. A helyzet ironiája abban rejlik, hogy a vödört ugyan hosszas küzdelem árán sikerült visszaszerezni, de a férfiúi hiúság megsértéséért vett „revans” kétséges, hogy vigasztalta a fiaikat sirató anyákat. Minden esetre a vödör azóta is ott függ a harangtoronyban, de talán inkább az emberi butaság iskolapéldájaként lehetne arra tekinteni, mintsem háborús győzelem szimbólumaként. Jenkins kapitány fülének kalandos történetéről is e műben olvashatunk. A történelmi érdekességekről bővebben: *Ráth-Végh* [1964].

tartozik, persze csak első látásra tűnhet így. Nagyvonalakban ismertetjük a háborús felek „hadműveleteit” és azok eredményét.

Az utóbbi években nagy port kavart a „banánháborúként” ismertté vált konfliktussorozat, amely majd húsz éven át tartott.³ A beszédes név ellenére a banán csak annyiban és annak köszönhetően kap szerepet történetünkben, hogy természetének és környezeti igényeinek köszönhetően csak bizonyos természeti adottságokkal és klímával rendelkező területeken, országokban, érdekeltségi területeken terem meg. (Ezzel a megállapítással persze nem vonjuk kétségbe a banán azon elvitathatatlan „érdemét”, hogy egy iskolapéldaként emlegethető esemény ürügyeül szolgált.)

Az Unió mint a legnagyobb banánimportőrök egyike (ahogyan az USA is) kénytelen igényeit importált banánnal kielégíteni, amelyet összekötött az afrikai, a karibi és csendes-óceáni (a továbbiakban: AKCS-országok) országoknak biztosított kedvezmények rendszerével. A 404/93/EGK tanácsi rendelet értelmében az AKCS-országok banánbehozatalához az Unió 857 700 tonnáiig vámmentességet biztosított. Ez a gyakorlat – többek között – beleütközött a WTO-jog által lefektetett nemzeti elbánás, valamint a legnagyobb kedvezmény elvébe is.⁴ Az Unió a kedvezményekben nem részesülő kereskedelmi partnereit ezzel komoly türelmi próba elé állította. Az Unió által folytatott kereskedelmi gyakorlatot, az egyoldalú kedvezmények rendszerét az USA multinacionális vállalatai⁵ sem nézték jó szemmel, végül 1993-ban a latin-amerikai országok⁶ vitarendezési eljárást kezdeményeztek a GATT rendelkezéseinek megsértésére hivatkozással. A banán keretmegállapodással biztosított kedvezmények gyorsan pontot tettek a konfliktus végére, azonban csak rövid időre. 1996-ban újabb vitarendezést kezdeményeztek az Unióval szemben,⁷ amelynek eredményeként ugyan az Unió változtatott kereskedelmi gyakorlatán, azonban az USA, hivatkozással arra, hogy a módosítások nem felelnek meg a WTO-jognak (és az ügyben korábban született kötelező határozat tartalmának), előzetes engedéllyel értékívámot vezetett be 191,4 millió USD összegű éves kereskedelmi forgalom erejéig meghatározott uniós termékek behozatala vonatkozásában. Az ellentétek „kibé-

³ Bővebben a témáról: *Szabó* [2014].

⁴ Nevezhetnénk a megkülönböztetésmentesség elvnek is, hiszen célja az, hogy diszkriminációmentes piacot teremtsen azáltal, hogy minden partnerrel szemben ugyanazon feltételeket kell támasztani a WTO tagjainak.

⁵ Öt multinacionális vállalat kezében van a banánkereskedelem legnagyobb része. Ezek a következők: Dole, Chiquita, Del Monte, Fyffes és Noboa. Lásd: *Szabó* [2014], 217.; a szerző hivatkozza a www.bananalink.org.uk saját statisztikáját.

⁶ Costa Rica, Guatemala, Venezuela, Nicaragua és Kolumbia.

⁷ A kezdeményezők: USA, Guatemala, Honduras és Mexikó.

kıtésére” végül 2009-ben megszületett a genfi megállapodás, amely értelmében az Unió fokozatos importvámcsökkenésre köteles.⁸

Felelısség a jogalkotással okozott károkért

Az államok károkozásért való felelısségre vonása sokáig elképzelhetetlen volt a szuverenitásból fakadó immunitásnak köszönhetően, és még napjainkban sem mindig biztosított. A felelısség egy érdekes vetülete, a jogalkotással okozott károkért való felelısség még később, csupán az 1970-es években jelent meg a jogi problémafelvetésekben.⁹ A kárfelelısség jogalkotásért való felelısséggel vegyített első „gyakorlati példája” az 1938-ban vizsgálat tárgyává tett La Fleurette-esethez kapcsolódik.¹⁰ Az államok felelısségének kérdése az Unió keretein belül lényegesen nagyobb szerepet kap, hiszen mőködése nagyban függ a tagállamok jogharmonizációs tevékenységétől.

A kérdés kapcsán felvetődik az Unió felelısségre vonhatóságának gondolata is. Az utóbbi évtizedekben egyre bonyolultabbá váló, nemzetközi interakciókból szövődő, és az államokat összekötő „kapcsolati háló” mőködőképessége és követhetősége égető szükségé tette a szerződések átültetését és azok figyelembevételét az Unió jogalkotása során. E kötelezettségeinek elmulasztása messzemenő következményekhez vezet, és az annak megsértésére adott nemzetközi válaszok kétségtelenül hatással vannak az uniós polgárokra is.

Nemzetközi szerződések jogi helyzete az Unióban

A továbbiakban tárgyalandó gyakorlat könnyebb megértéséhez mindenekelőtt a nemzetközi megállapodások helyzetét, azok közvetlen hatályát kell megvizsgálnunk.

Elsőként megemlítendő, hogy az Unió csak az alapszerződésekkel ellentétben nem álló nemzetközi megállapodásokat köthet.¹¹

⁸ Szabó [2014], 222.

⁹ Kecskés [2003], 3–4.

¹⁰ Uo. A probléma egyes tejipari termékek körére kiterjedő tilalom kapcsán vetődött fel.

¹¹ Angyal *et al.* [2012], 168.

Az alapszerződések körébe tartozó EUMSz. 216. cikk (2)¹² bekezdése alapján a nemzetközi szerződések kötik mind az Unió intézményeit, mind a tagállamokat.¹³ Ebben a szakaszban nem mást, mint a „pacta sunt servanda” elvet vélhetjük felfedezni.¹⁴ A rendelkezés monista gyakorlatra utaló voltával kapcsolatban érdemes megemlíteni Rozès főtanácsnoknak a Polydor-üggyel¹⁵ kapcsolatban megalkotott indítványát, melyben úgy fogalmaz, hogy egy nemzetközi megállapodást jóváhagyó aktus pusztán eszköz, amit a későbbi ítélkezési gyakorlat is megerősít.¹⁶

Ezen logika mentén haladva könnyen megállapítható, hogy az Unió másodlagos jogforrásai, mivel azok nem lehetnek ellentétesek az alapszerződésekkel, nem lehetnek ellentétesek a nemzetközi megállapodásokkal sem. Ezen kívül a másodlagos jogforrások nemzetközi szerződésekkel való összeegyeztethetőségének követelményét megerősíti a Bíróság Haegeman kontra Belgium-üggyel kapcsolatos ítéletben olvasható megállapítása, mely szerint a Tanács által megkötött „megállapodás rendelkezései a megállapodás hatálybalépésétől kezdődően a közösségi jogrend szerkesztésének részét képezik”.¹⁷

Témánk szempontjából lényegesebb az a tény, hogy a Bíróság az International Fruit Company-ügyben született ítéletében a GATT kapcsán megállapította, hogy az ötéves időtartamra vonatkozó rendelkezés, ami tulajdonképp az előzőekben ismertetetteknek logikus következménye.¹⁸

A fent részletezettek mellett megemlítendő, hogy egyes kommentátorok álláspontja szerint, tekintettel arra, hogy az Unió maga is szerződések „szüleménye”, a „völkerrechtsfreundliche Integration” elvre tekintettel részéről csak a nyitott viszonyulás fogadható el a nemzetközi jog vonatkozásában.¹⁹

A gyakorlat vizsgálata során azonban más kép tárul elénk. Az Unió GATT-hoz/WTO-hoz fűződő viszonyát nem a zökkenőmentesség jellemzi a felelősségre vonha-

¹² 216. cikk (2) bekezdés: „Az Unió által megkötött megállapodások kötelezőek az Unió intézményeire és tagállamaira.”

¹³ *Pere* [2004], 5.

¹⁴ *Eeckhout* [2011], 325.

¹⁵ C-270/80. sz. ügy, *Polydor and Others v Harlequin and Others* [1982, 00329].

¹⁶ *Jääskinen főtanácsnoknak a Conseil / Vereniging Milieudefensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht Egyesített ügyekben* (P, C-402/12 P, C-403/12 P) 2014. május 8-án ismertetett indítványa, 32. pont (a továbbiakban: *Jääskinen főtanácsnok* indítványa)

¹⁷ C-181/73. sz. ügy, *Haegemann v Belgian State* [1974] 5. pont; *Jääskinen főtanácsnok* indítványa, 30. pont és *Pere* [2004], 5.

¹⁸ C-21/72. sz. ügy [1972].

¹⁹ *Jääskinen főtanácsnok* indítványa, 34. lábja.

tóság kérdése kapcsán, sőt ez a kapcsolat az egyes különbözı típusú megállapodások esetén is sokszınúséget mutat.²⁰

A sokszınúség alátámasztásául utalnunk kell arra a körülményre, hogy a GATT/WTO vonatkozásában tapasztalt felhívhatóságtól való elhatárolódás általában nem figyelhetı meg az olyan szerzıdések tekintetében, ahol az Unió erıfölényben van. Ennél is érdekesebb az a helyzet, amikor a megkötött megállapodásba elválasztó záradékot szőnek („disconnection clause”), hogy ezzel biztosítsák az uniós jog kedvezményes helyzetét.²¹

A már említett közvetlen hatály kizárása további részletezést igényel.

A fogalom maga azt jelenti, hogy amennyiben egy megállapodás közvetlen hatállyal bír, azt a magánszemélyek igényérvényesítésük során „segítségül hívhatják”. A kötőerő megállapodásonként azonban, mint ahogyan az már említésre került, eltérő megítélés alá esik.

Annak a vizsgálatára, hogy mikor rendelkezik egy kereskedelmi megállapodás kötőerővel, a Kupferberg-ügy²² kapcsán került sor. A Bíróság egyébként ezzel az ítélettel alapozta meg a jövőre nézve azt is, hogy a felek rendelkezésének hiányában a Bíróság hatásköre kiterjed a nemzetközi szerzıdések hatályának vizsgálatára és az azzal kapcsolatos kérdések eldöntésére.²³ Az ügy folyamán a Bíróság megállapította, hogy egy megállapodás kötelezı erejéhez három feltétel meglétét követeli meg, amelyek: a feltétlenség, a kellı pontosság, valamint az, hogy a szerzıdés célja annak közvetlen alkalmazhatósága legyen.²⁴ Fontos megemlíteni, hogy az ítéletben egy a későbbiek folyamán még felmerülı problémával kapcsolatban is találunk megállapítást, miszerint: „[...az, hogy a] *Közösség által megkötött nemzetközi megállapodás bizonyos részeinek közvetlen hatályát az egyik fél bíróságai elismerik, a másik fél bírósága viszont nem, önmagában még nem minısül a viszonyosság hiányának a megállapodás végrehajtásában*”.²⁵

A Demirel-ügy kapcsán ez a feltételrendszer módosításra került. E szerint az ilyen megállapodásokat közvetlenül alkalmazhatónak kell tekinteni, amennyiben magának a szövegezésének, céljának és természetének köszönhetően kétség nélkül

²⁰ *Jääskinen főtanácsnok* indítványa, 60. pont.

²¹ *Jääskinen főtanácsnok* indítványa, 35. láb.

²² C-104/81. sz. ügy, *Hauptzollamt Mainz v C. A. Kupferberg & Cie. KG asA*, [1982]; *Pere* [2004], 5.

²³ *Hoecke* [2010], 28–29.

²⁴ C-104/81. sz. ügy, *Hauptzollamt Mainz v C. A. Kupferberg & Cie. KG asA*, [1982]; *Pere* [2004], 5.

²⁵ 18. pont; bővebben: *Hoecke* [2010], 29.

megállapítható a rendelkezés világos és pontos kötelezettséget tartalmazó volta, amely kötelezettség nem igényli további intézkedések megtételét.²⁶

A követelmények megfogalmazása ellenére a WTO vonatkozásában, mint az már említésre került, elutasító gyakorlat tapasztalható. Az International Fruit Company-ügyben azon kívül, hogy a Bíróság hatáskörébe vonta a nemzetközi szerződések értelmezését²⁷ és megállapította, hogy még ha a nemzetközi jog fennhatósága alatt kell is eldönteni egy kérdést, tehát a rendelkezés érvényességét vitató területen, ez nem gátolja a Bíróságot a kérdés eldöntésében,²⁸ további két feltételt támasztott a nemzetközi megállapodások felülvizsgálatra alkalmassága megállapíthatóságához. E szerint egyrészt kötniük kell a Közösséget, másrészt, amennyiben a nemzeti bíróság előtt hivatkoznak valamely rendelkezésére az érvénytelenség megállapítása érdekében, a hivatkozott rendelkezésnek jogokat kell származtatnia a Közösség polgárait ahhoz, hogy azok fényében az uniós jogi aktusok felülvizsgálhatóak legyenek.²⁹ Az érvelés végén a GATT flexibilis természetére és a tárgyalások alapelveire hivatkozva azonban a Bíróság megállapította, hogy az nem származtat jogokat a polgárokra, így az nem rendelkezik kötőerővel.³⁰

Az ítélezési gyakorlat tehát stabilizálta a GATT és a WTO különleges helyzetét.³¹

Kivételes alkalmazhatóság egyes esetei

Mindennek ellenére néhány a gyakorlatban is kivételesen előforduló esetben az Unió lehetőséget biztosít a WTO rendelkezéseinek alkalmazására.

A Fediol-ügyben³² került megfogalmazásra az egyik kivételt jelentő szabály. A Fediol (az EGK olajüzemi iparának szövetsége) kérelemmel fordult a Bírósághoz az EUMSZ. 263. cikke alapján, a Bizottság egy (nem közzétett) határozatával szemben, melyben a kérelmező a közös kereskedelempolitika megerősítéséről szóló, 1984. szeptember 17-i 2641/84 tanácsi rendelet 3. cikkének (5) bekezdésére alapozott panaszában kérte Argentína szójapogácsa behozatalával kapcsolatos kereskedelmi gyakorlatának vizsgálatát. A rendelet lehetővé tette a Közösség számára, hogy lépé-

²⁶ *Hoecke* [2010], 29.; C-12/86. sz. ügy, *Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd*, [1987], 14. pont.

²⁷ C-21/72. sz. ügy, *International Fruit Company*, [1972], 6–8. pont; *Hoecke* [2010], 31.

²⁸ C-21/72. sz. ügy, *International Fruit Company*, [1972], 5. pont; *Hoecke* [2010], 31.

²⁹ *Hoecke* [2010], 28–29.

³⁰ C-21/72. sz. ügy, *International Fruit Company*, [1972], 21., 27. pont, *Hoecke* [2010], 33.

³¹ *Jääskinen főtanácsnok* indítványa, 39. pont

³² C-70/87 sz. ügy [1989].

seket tegyen tiltott kereskedelmi gyakorlat tapasztalása esetén.³³ A Bíróság megállapítása szerint az addigi gyakorlata³⁴ és a közvetlen hatály hiánya ellenére alkalmazhatóak a GATT rendelkezései, amennyiben a végrehajtás céljából létrehozott uniós jogi aktus kifejezett utalást tartalmaz a GATT rendelkezéseire.³⁵

Magától adódik a kérdés, hogy mi történik akkor, ha az utalás valamiért elmarad?

A második kivételes esetet a Nakajima-ügy³⁶ kapcsán fogalmazták meg. Az ügy megoldását rendhagyó módon a vitás rendelet³⁷ preambuluma rejtette magában, ugyanis belefoglalták annak dömpingellenes kódexszel való összhangját, tehát annak elfogadására „a Közösség nemzetközi kötelezettségeinek való megfelelés érdekében került sor”. E szerint egy uniós jogi aktusnak a GATT rendelkezéseinek fényében való felülvizsgálatára akkor is sor kerülhet, ha a kötelezettségvállalást az Unió végrehajtja.³⁸ Hozzá kell tenni, hogy a Bíróság fontosnak tartotta, hogy egy mondat erejéig hangsúlyozottan felhívja a figyelmet arra a körülményre, hogy a Nakajima All Precision Co. Ltd. nem hivatkozott a GATT közvetlen hatályára.³⁹

A kivételes alkalmazhatóság két esete együttesen a Portugál Köztársaság kontra Európai Unió Tanácsa-ügyben került megfogalmazásra, ahol ezt olvashatjuk: „*csak abban az esetben, amikor a Közösség végrehajt egy, a WTO keretében vállalt különleges kötelezettséget, vagy amikor a közösségi aktus kifejezetten visszautal a WTO-egyezmények pontos rendelkezéseire, akkor tartozik a Bíróságra az érintett közösségi aktusnak a WTO szabályaira tekintettel való ellenőrzése.*”⁴⁰

A Van Parys-ítéletben megfogalmazottak pedig egyértelműen tisztázzák, hogy a két kivétel csak a GATT és a WTO-egyezmény kapcsán érvényesülhet.⁴¹

Mindezek ellenére az értelmezési kérdésekkel igyekeznek kordában tartani a kivételek alkalmazásának lehetőségét. A Bíróság a Petrotub-ügyben⁴² ugyan a Naka-

³³ A rendeletet a Tanács 3286/94/EK rendelete váltotta fel. Kereskedelmet gátló akadályok elleni védelemről szóló rendelet, elérhető: http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/r11007_hu.htm

³⁴ Lásd C-21/72. sz. ügy, International Fruit Company [1972]; C-9/73. sz. ügy, Schlüter [1973]; C-266/81. sz. ügy, SİOT [1983]; C-267/81–269/81. sz. ügyek, SPI és SAMI [1983].

³⁵ *Pere* [2004], 10. o.

³⁶ C-69/89. sz. ügy, [1991].

³⁷ 1988. november 23-i, 3651/88/EGK tanácsi rendelet.

³⁸ C-69/89 sz. ügy, 31. pont.

³⁹ Uo. 28. pont, *Hoecke* [2010], 36.

⁴⁰ *Pere* [2004], 10.; C-149/96. sz. ügy, Portugál Köztársaság kontra Európai Unió Tanácsa [1999], 49. pont.

⁴¹ C-377/02. sz. ügy [2005] 39. és 40. pont, *Jääskinen főtanácsnok* indítványa 47. pont.

⁴² C-76/00 sz. ügy [2003].

jima kivételt alkalmazta,⁴³ a kivételek irányába tanúsított gyakorlata és a feltételek megfogalmazása azonban kétségeket hagy maga után, hiszen mint említettük, az Unió „fedékenysége” vagy végrehajtásának elmaradása a WTO jogának alkalmazhatatlanságát vonja maga után. Mondanunk sem kell, hogy mennyire könnyen kijátszhatóvá teszi ez a kötelezettségvállalások végrehajthatóságát.

L. A. Geelhoed főtanácsnok is épp a kivétel tisztázatlan alkalmazásának helytelenségére hívja fel a figyelmet, és kívánatos megoldásnak a következetes értelmezést tartaná.⁴⁴

Érdekességként megemlítendő, hogy a Hollandia kezdeményezésére indult, a később csak Biotech-ügyként ismert esetben, amelyben a felperes a biotechnológiai találmányok jogi oltalmáról szóló, 1998. július 6-i 98/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet kérte megsemmisíteni, amely arra irányult, hogy a biotechnológiai találmányok nemzeti jog szerint oltalomban részesüljenek.⁴⁵ Az ügy kapcsán több jogalapot jelölt meg a felperes, ami a Bíróság részéről meglepő okfejtéshez vezetett. A Bíróság megfogalmazása szerint még a közvetlen hatály hiánya sem jelenti akadályt az ügyben a WTO rendelkezései mellett hivatkozott – a Közösség 93/626/EGK tanácsi határozatával jóváhagyott – Biológiai Sokféleiség Egyezmény⁴⁶ felülvizsgálatra jogalapot biztosító voltának.⁴⁷

A Racke-ügyben pedig a szokásjoggal kapcsolatban került megfogalmazásra az a tétel, mely szerint a „Közösség hatásköreit a nemzetközi jog tiszteletben tartásával kell gyakorolni”.⁴⁸

Harmadik lehetséges alkalmazási lehetőségként az egységes értelmezés alapelve⁴⁹ szolgál, amely szerint az uniós jogértelmezést az általa kötött nemzetközi szerződések figyelembevételével kellene lefolytatni. Láthatjuk, hogy ez a megoldás közel sem kínál olyan „drasztikusnak” mondható lehetőséget az érdekek egyeztetésére, mint az előzőek.

⁴³ *Pere* [2004], 10.

⁴⁴ C-313/04 sz. ügy, Franz Egenberger GmbH Molkerei und Trockenwerk kontra Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung [2006], 68. pont.

⁴⁵ *Hoecke* [2010], 37.

⁴⁶ Az egyezmény 1992. június 5-én Rio de Janeiróban került aláírásra. Magyarországon kihirdette: a 1995. évi LXXXI. törvény.

⁴⁷ C-377/98. sz. ügy [2001], 53–54. pont.

⁴⁸ C-162/96. sz. ügy; Racke [1998], 45. pont; *Jääskinen főtanácsnok* indítvány, 82. láb.

⁴⁹ *Thies* [2013], 21., 91. láb.

A Hermès⁵⁰ International-ügyben épp a TRIPS Egyezmény kapcsán kerül alkalmazásra az egységes értelmezés alapelvének kivétele.⁵¹

A Németország kontra Bizottság-ügyben ismét megállapította a Bíróság az elv alkalmazandóságát, ráadásul szintén a WTO jogával kapcsolatban.⁵²

Más szemszögből megvizsgálva azonban azt láthatjuk, hogy amennyiben az uniós jogi aktus nem hagy kétséget az értelmezését illetően, az elv alkalmazására sem nyílik lehetőség, hiszen három előfeltétel együttes megléte szükséges ahhoz, hogy erre alkalom nyíljon, azaz a Közösségi (uniós) jogszabály léte, az értelmezés szükségessége, más szóval a rendelkezés kétértelműsége, valamint az, hogy a WTO-jog ne legyen ellentétben a szóban forgó rendelkezéssel. Mit is szeretett volna elérni e homályos megfogalmazással és elutasító gyakorlatával az Unió? Nem nehéz rájönni, hogy célja a politikai intézmények diszkrecionális jogkörének védelme.⁵³

Az igényérvényesítés módjai

A közvetlen hatály problémája csupán az előszobája a már említett igényérvényesítés körül felvetődő kérdéseknek. Lássuk, milyen esélyekkel indulnak az uniós polgárok jogaik érvényesítéséért és ezzel szemben milyen követelményeket támaszt az Unió.

Elsőként említendő az EUMSZ. 263. cikknek⁵⁴ (EKSz. korábbi 230. cikke) negyedik bekezdésében található igényérvényesítési lehetőség, mely így szól: „*Bármely természetes vagy jogi személy az első és második bekezdésben említett feltételek mellett eljárást indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket.*” A megfogalmazás magáért beszél, a lehetőség csak az előfeltételek teljesülése esetén alkalmazható.

A második igényérvényesítési lehetőséggel az EUMSZ. 340. cikke⁵⁵ foglalkozik, ami konkrétan az Unió szerződésen kívüli felelősségéről rendelkezik. A Lütticke kontra Bizottság-ügyig életben lévő gyakorlat nem könnyítette meg a kérelmezők

⁵⁰ C-53/96. sz. ügy, Hermès International kontra FHT Marketing Choice BV, [1998] 28. pont.

⁵¹ Pere [2004], 12., 81. lábji.

⁵² C-61/94 sz. ügy, [1996] 52. pont, Pere [2004], 12.

⁵³ Hoecke [2010], 104.

⁵⁴ Pere [2004], 6.

⁵⁵ Pere [2004], 6.

helyzetét, ugyanis a Bíróság megsemmisítési kereset kapcsán hozott ítéletét megelőzően a sértettek nem folyamodhattak kártérítésért. Az említett ügyben a kártérítési keresetek függetlenségét kimondva ez az akadály elhárult.⁵⁶

Az Aktiken Zuckerfabrik Schöppenstedt-ügy más szempontból számít korszakalkotónak. Az ítélet azon kívül, hogy az eljárási előfeltételeken „lazított”, meghatározta azokat a kritériumokat, amelyek összességét ma már csak „Schöppenstedt formula” néven ismerünk. A kártérítés megítélése tehát a formula alapján a következő feltételek meglététől függ: (i) a „gazdaságpolitikai döntéseket is magában foglaló normatív aktus” által, (ii) „magánszemélyeket védő magasabb rendű jogszabály megsértése” révén bekövetkezett jogsértés, ami (iii) „kellően súlyos”.⁵⁷

A Bergaderm-ügyben⁵⁸ került módosításra a fent részletezett feltételrendszer, amely alapján a jogsérelemnek három követelménynek kell megfelelnie: (i) a megsértett jogszabály jogokat kell, hogy származtasson a magánszemélyekre, (ii) a jogsértésnek kellően súlyosnak kell lennie, valamint az (iii) okozati összefüggés megállapíthatósága.

Mint láthatjuk, a sértettek helyzete kellőképp meg van nehezítve, így sokszor igényérvényesítésük kilátástalannak tűnhet. A közvetlen hatály és a jogszármaztatás követelményén felül csak tetézi az igényérvényesítés nehézségét az Unió által folytatott elzárkózó gyakorlat.

A Vitarendezési Testület döntéseinek megítélése

Az Uniónak a WTO jog közvetlen hatályával kapcsolatos elutasító gyakorlata tükröződik a Vitarendezési Testület döntéseinek megítélésében is.

A WTO keretében működő Vitarendezési Testület (a továbbiakban: DSB) döntéseivel kapcsolatos problémák bemutatása előtt említést kell tenni a Bíróság 1/91. számú véleményéről, amely kétséget kizáróan meg kellene, hogy alapozza a DSB döntéseinek kötőerejét. A vélemény szerint egy nemzetközi megállapodás alapján létrehozott bírósági rendszer döntései kötőerővel bírnak, hiszen a Közösség hatásköre és jogképessége lehetőséget teremt számára, hogy alávesse magát egy ilyen bíróságnak.⁵⁹

⁵⁶ C-4/69. sz. ügy, Lütticke kontra Bizottság [1971] 6. pont; *Thies* [2013], 47.

⁵⁷ C-5/71 sz. ügy [1971 00975] 11. pont; Bővebben: *Kecskés* [2003], 4–5.

⁵⁸ C-352/98. sz. ügy [2000], 42. pont; *Pere* [2004], 21.

⁵⁹ A Bíróság 1/91. számú véleménye [1991], 39–40. pont; lásd: *Pere* [2004], 14.

A WTO szárnyai alatt létrehozott DSB célja a felek közötti konfliktusok békés és viszonylag gyors rendezése. Ez önmagában nem meglepő. Szabályai folyamatosan kerültek kidolgozásra és finomításra, aminek köszönhetően a WTO ezen testülete már sokkal hatékonyabb, mint a GATT időszaka alatt működő elődje.⁶⁰

Vessünk egy pillantást a DSB működésére, melynek szabályait a marrákesi egyezmény 2. mellékletében találjuk, a következő cím alatt: „Egyetértés a Vitarendezés Szabályairól és Eljárásáról.”

Az eljárás kezdő szakasza a felek között zajló egyeztetést foglalja magában. Megjegyzendő, hogy csak WTO-tagállamok vehetnek részt benne. A sértett fél (tagállam) a jogsértésről tájékoztatja a DSB-t, valamint a jogsértő tagállamot/tagállamokat a kérdés kapcsán felhívja tárgyalások folytatására. A benyújtott panaszt minden más tagállam megismeri. A címzett tagállam(ok) 10 napon belül kell, hogy válaszoljanak a sértett fél megkeresésére. Magának a konzultációnak a megkezdésére a kérés kézhezvételétől számított 30 napon belül van lehetőség. A felek természetesen ettől eltérő időtartamban is megállapodhatnak. A konzultációt egyébként teljes titoktartás övezi, azon kívül a feleknek jószolgáltatra, békéltetésre, valamint közvetítésre is lehetőségük nyílik. Amennyiben a kérés kézhezvételétől számított 60 napon belül (sürgősség esetét kivéve) erre nem kerül sor, úgy a kezdeményező kérésére vizsgálóbizottság felállítására kerül sor. A vizsgálóbizottság (panel) felállítására irányuló kérelmet írásban kell benyújtani, valamint annak tartalmaznia kell a következő elemeket: a jogalapot, ezenfelül az egyeztetések lefolytatott voltát, vagy annak elmaradását tartalmazó közlést. Az eljárás érdekessége az, hogy a panel tagjait a felek választhatják, azonban azoknak meg kell felelniük bizonyos szakmai követelményeknek. A tagok döntése alapján a panel 3 vagy 5 tagból áll. Amennyiben a felek 20 napon belül nem jutnak megállapodásra a panel tagjait illetően, úgy a döntés kérelemre a WTO vezérigazgatója elé kerül. A bizonyításra nyitva álló szakaszban a szóbeliség elve az irányadó. Annak megakadályozására, hogy az eljárás nagyon elhúzódjon (hiszen a választott bíraskodás célja épp a folyamatok meggyorsítása), lefektetik azt a szabályt, miszerint a panel felállításától számított 9 hónapon belül meg kell, hogy szülessen. Amennyiben fellebbezésre kerül sor, ez a határidő 12 hónapban kerül megállapításra. Valamely fél részéről benyújtott fellebbezési kérelem esetén a Fellebbezési Testület jogértelmezésben ad iránymutatást, melynek eredményét a DSB elé terjeszti. A jelentés ezt követően a DSB-hez kerül, arra a felek kifogást tehetnek. A DSB-nek 60 nap áll a rendelkezésére a jelentés elfo-

⁶⁰ *Hoecke* [2010], 8–9.

adására, de természetesen annak elutasítására is sor kerülhet, amire egyhangúság esetén kerülhet sor. A DSB ezt követően hozott döntése végérvényes, így végrehajtható. A végrehajtás azonban sokkal több kérdést vet fel és vontatottabb, mint maga a döntéshozatal. A döntés meghozatala után a sérelmet okozó félnek nyilatkoznia kell a döntés végrehajtásáról. Erre maximum 45 nap áll a rendelkezésére. Amennyiben ez elmarad, mintegy „ultima ratióként”, a sértett fél számára ideiglenes intézkedések bevezetésére is lehetőséget nyújt az Egyezmény.⁶¹

A jogsértések különböző fázisai⁶²

Ami az uniós jogsértéseket illeti, azokat időbeli szempontok alapján is csoportosíthatjuk. Azt már láthattuk, hogy önmagában a másodlagos jogi aktusok WTO jogával való összeegyeztethetőségének követelménye és az ezek alapján való felülvizsgálhatóság kérdése nem vált ki túlzott erőfeszítéseket az Unió részéről.

A vitarendezés elsődleges célja, mint olvashattuk, a kölcsönösen elfogadható megoldás megtalálása, konszenzus kialakítása. Erre (természetesen) sokszor nem kerül sor. Amennyiben ez meghiúsul, úgy a kérdéses jogsértő rendelkezést kellene visszavonni. Mindezek mellett azonban életben van egy olyan szabály, amely kompenzálásra ad lehetőséget a jogsértő részéről, amennyiben a rendelkezés visszavonása nem áll azonnal módjában. Mintegy végső megoldásként a sértett fél előzetes engedély alapján lehetőséget kap az „*egyezmények szerinti engedmények vagy más kötelezettségek diszkriminatív módon történő felfüggesztésére*” a jogsértővel szemben.⁶³ Az Unió általában ki is használja a kompenzációra, egyúttal időhúzásra nyitva álló lehetőséget, amit érvként fel is használ a döntés kötőerejének kétségbe vonása céljából,⁶⁴ ahogyan tette azt a Portugál Köztársaság kontra Európai Unió Tanácsügyben is.⁶⁵ Azt azonban figyelmen kívül hagyja, hogy a vitarendezés szabályai között egyértelműen megfogalmazásra került, hogy a felfüggesztéssel kapcsolatos szabályok csupán ideiglenes jellegűek.⁶⁶

⁶¹ Szigeti [2005].

⁶² Részletesen: Thies [2013], 88–104.

⁶³ Marrákési egyezmény, 2. melléklet: A vitarendezés szabályairól és eljárásairól szóló egyetértés 3. cikk (7) bekezdése. Lásd: Pere [2004], 15.

⁶⁴ Pere [2004], 17.

⁶⁵ C-149/96 sz. ügy [1999], 39–40. pontja

⁶⁶ Marrákési egyezmény, 2. melléklet: A vitarendezés szabályairól és eljárásairól szóló egyetértés 22. cikk (1) és (8) bekezdés. Pere [2004], 15–16.

Érdekeségként megemlíteńdő, hogy bár külöńböző választási lehetőségeként kezelı az Unıó az elözökben felsorolt lépéseket, mindezt próbálja egyidejűleg felhasználni a döntések közvetlen hatályának megcáfolása érdekében, de felvetődik a kérdés, hogy a kompenzáció elfogadásával és megfizetésével nem arról tesz-e tanúbizonyıságot, hogy a döntések mégis kötőerővel bírnak?⁶⁷

Időbeli sorrendben a harmadik csoportba tartozó jogsértések közé azok az esetek tartoznak, amelyek kapcsán a jogsértő körülmények a végrehajtásra biztosított, ésszerű idő letelte után változatlanul fennállnak. Hozzá kell tenni, a felek mindig ésszerű időt kapnak a kötelezettségek teljesítésére.⁶⁸

De mit tehet a sértett fél egy ilyen parttalan vitasorozatban?

Az Unıó elutasító érveit arra alapozza, hogy amennyiben azonnal végrehajthatóvá válna a DSB-döntés, úgy a feleket épp az egymással folytatható tárgyalások lehetőségétől fosztaná meg.⁶⁹

Érdekeségként megemlíjtük, hogy Alber fıtanácsnok Biret-ügyben alkotott véleményében annak a meglátásának adott hangot, miszerint a DSB-döntések az ésszerű idő letelte után végrehajthatóvá válnak, így arra a felek hivatkozhatnak.⁷⁰

FIAMM és Fedon, az Unıó elutasító gyakorlatának áldozatai⁷¹

A tanulmány végére kívánczok egy a későbbieket jelentősen meghatározó eset ismertetése, ugyanis a cikk elején röviden bemutatott „banánháború” a kárfelelısség megítélésének szempontjából is jelentősnek bizonyult.

Egyfelől a FIAMM (Fabbrica Italiana Accumulatori Motocarri Montecchio SpA), másfelől a Fedon (Giorgio Fedon & Figli SpA et Fedon America, Inc.) által benyújtott keresetek azon kárait megtérítésére irányultak, amelyek az USA által kivetett, a termékeiket 1999. április 19. és 2001. június 30. közötti időszakban sújtó vámpótlék következtében érték őket.⁷²

A FIAMM és a Fedon társaságok a Közösség szerződésen kívüli felelısségére hivatkoztak.

⁶⁷ Uo. 119. láb.; valamint *Pere* [2004], 15–16.

⁶⁸ *Thies* [2013], 98.

⁶⁹ C-377/02 sz. ügy [2005], 48. és 52. pont; *Thies* [2013], 99.

⁷⁰ C-93/02 sz. ügy, *Biret International SA kontra Tanács* [2003], 86. pont; *Thies* [2013], 98. 61. láb.

⁷¹ A Bıroság ítélete a C-120/06. P. és C-121/06. P. sz. egyesített ügyekben [2008].

⁷² Uo. 30. pont.

A megtorló intézkedés alkalmazásának kiváltó oka a már korábbiakban ismertett azon körülmény volt, hogy az Unió a banán-vitasorozatban született DSB-határozatot nem hajtotta végre. A Bíróság az ügy kapcsán újfent megállapította, hogy a WTO anyagi jogi szabályaira a magánszemélyek nem hivatkozhatnak, ami azt jelenti, hogy ugyanez érvényes a DSB döntéseinek felhívhatóságát illetően is.⁷³ A Bíróság álláspontja szerint „*a közösségi jog jelenlegi állapotában nem létezik olyan felelősségi rendszer, amely lehetővé tenné a Közösség felelősségének megállapítását annak normatív hatáskörébe tartozó magatartásáért olyan helyzetben, amikor e magatartásnak a WTO–megállapodásokkal való összhangjának esetleges hiányára a közösségi bíróság előtt hivatkozni nem lehet*”. A Bíróság ezen kívül kifejtette, hogy „*valamely gazdasági szereplő nem támaszthat tulajdonjogi igényt a piac adott részére, mivel az ilyen piaci részesedés csupán a körülmények kockázatának kitett pillanatnyi gazdasági helyzetet tükrözi*”,⁷⁴ amely helyzet „*különböző körülmények folytán megváltozhat*”.⁷⁵ A Bíróság többek között e körülmények közé sorolja a WTO keretében alkalmazható megtorló intézkedéseket is. Nem nehéz kitalálni, hogy a kérelem elutasításra került.⁷⁶ (Mindezek alapján látható, hogy a jövőbeli, potenciális áldozatok még csak nem is sejthetik, hogy mi várhat rájuk.)

Zárszó

Mint láthatjuk, a Bíróság egyre keservesebb szélmalomharcot vív az Unió nemzetközi kötelezettségeinek megsértése miatt (ami fokozottan igaz a környezetvédelmi jog területén).⁷⁷

A magánszemélyek helyzete és jogérvényesítési lehetőségeik a GATT/ WTO vonatkozásában igen mostoha megítélésben részesülnek. Összességében kijelenthetjük, hogy az Unió bizonyos rendkívüli esetek kivételével nem hajlandó helyt adni a WTO rendelkezéseire, valamint a DSB döntéseire való hivatkozásnak.

Az Unió által felhozott érvek, úgymint a rugalmasság, a kölcsönösség stb. mind kétségbe vonhatók, ezen kívül több főtanácsnok is azon az állásponton van, hogy a WTO jogának fényében igenis felülvizsgálhatóak az uniós jogi aktusok, ami a jövőben a joggyakorlat felülvizsgálatát alapozhatja meg.

⁷³ Uo. 127–129. pont.

⁷⁴ Uo. 185. pont.

⁷⁵ Uo. 186. pont.

⁷⁶ Szabó [2014], 224–228. o.

⁷⁷ Jääskinen főtanácsnok indítványa, 71. pont.

Annı bızonyos, hogy a magánszemélyek szempontjából nélkülözhetetlené vált a növekvő kereskedelmi kapcsolatok ırántı igény miatt a jogsértések szankcionálása és a sérelmet szenvedettek kompenzálása, már csak a megoldás várat magára.

Történelmi példákkal kezdtek, zárjuk is az összegzést azzal. Akarva-akaratlanul is a pırruszi győzelem juthat eszünkbe az Unıó „harcát” látva. A mondák szerint az epiruszi uralkodó a rómaiak ellen vívott keserves hadjárat egy kimagasló győzelme után így foglalta össze a helyzetét: „*Még egy győzelem és végképp elvesztünk.*”

Felhasznált irodalom

- Angyal Zoltán – Asztalos Zsófia – Fazekas Judıt – Gyeney Laura – Metzinger Péter – Milassin László – Osztovits András – Szabó Marcel* [2012]: EU-jog. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Bendini, Roberto* [2014]: Az Európai Unıó és a Kereskedelmi Világszervezet. Az EP Think Tankje kiadványainak jegyzéke, elérhető: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.2.2.html
- Eeckhout, Piet* [2011]: EU External Relations Law. Oxford University Press Inc., New York.
- Hoecke, Marieke Van* [2010]: The Problem of GATT/WTO Law in the European Union Legal Order. Ghent, elérhető: http://buck.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/458/430/RUG01-001458430_2011_0001_AC.pdf
- Kecskés László* [2003]: Európa-jogi tapasztalatok az állam jogalkotással okozott károkért való felelısségének megalapozásához, PJK, 2003/4., elérhető: <http://ptk2013.hu/polgari-jogikodifikacio/dr-kecskes-laszlo-europa-jogi-tapasztalatok-az-allam-jogszabalyalkotással-okozott-karokert-valo-felelossegenek-megalapozasahoz-pjk-20034-3-19-o/488>
- Pere, Mervi* [2004]: Non-implementation of WTO Dispute Settlement Decisions and Liability Actions. Nordic Journal of Commercial Law, 1. szám, elérhető: http://www.njcl.fi/1_2004/article1.pdf
- Ráth-Végh István* [1964]: Tarka törtéıriák. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Szabó Sarolta* [2014]: A WTO vitarendezési mechanizmusa: a banánháború és annak következményei. In: Arbitrando et curriculum bene deligendo – Ünnepi kötet Horváth Éva 70. születésnapjának tiszteletére (szerk.: *Burán László – Szabó Sarolta*), Pázmány Press, Budapest.
- Szigeti Zsolt* [2005]: A WTO vitarendezési mechanizmusának helye az alternatív jogvita megoldási módok (Alternative Dispute Resolution) rendszerében. 3–5. o. Elérhető: <http://www.drsgigetizsolt.hu/publikacio3.pdf>
- Thies, Anne* [2013]: International Trade Disputes and EU Liability. Cambridge University Press.

Abstracts of the Articles

Concept of reasonable accommodation and its economic nexus

ORSOLYA MIKOLA

Reasonable accommodation or reasonable adjustment, as main tool combatting discrimination based on disability is a changing concept, similarly to the definition of disability. In the frame of the European Union, reasonable accommodation is expressed in the context of labor law, and also in the field of employment and occupation. The Court of Justice of the European Union has fulfilled its task to interpret it, like in the case of Coleman, Chacon Navas, Z., HK Danmark and Kaltoft. With giving a broader meaning of disability and more concrete solutions of reasonable accommodation, I have the vision of an automatic system, where employers are aware of their social responsibility to eliminate all barriers, both physical and attitudinal ones, where the group of people with disabilities will be more respected and more valued.

EU vs. WTO

Irreconcilable conflicts or winds of change?

BIANKA ESZTER BOHÁTI

The main purpose of the present article is to make a description about what kind of practices of refusal have been introduced by the European Union in connection with the rights of WTO. In most cases, the procedures of the EU's are depicted through related legal cases. The main goal of examining these cases is to present and unfold the underlying problems of refusing legal practices which over the course of time became insensitive to change. This „approach” has been the reason of intensive debates over decades, which began with the foundation of GATT, and has resulted in a long chain of reactions whose influence can be still sensed up until today. It is essential to highlight that trivial fact that, not surprisingly, in the field of world trade, the main leading role is casted to those states which obtain a more significant economic potential. Since this article has been written in the 'old conti-

ment', the conclusions drawn from legal cases and the resulting problems concerned are discussed in relation to the European Union accordingly. As a conclusion, it is stated that the viewpoint of the approach mentioned above makes impossible the vindication of individual rights. This disadvantage is caused by countermoves initiated against individuals and due to refusing practices of the EU. A solution to these problems proposed could be that if the EU, besides placing its interest forward, took into consideration the interests of individuals and, in the light of these, reconsidered its attitude towards the rights of WTO.

A KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítvány, a **Külgazdaság** c. folyóirat kiadója az alábbi kéréssel fordul a szakma képviselőihez, illetve a

LAP OLVASÓIHOZ:

2014. évi személyi jövedelemadójának 1%-át fordítsa a közgazdasági kutatás, illetve a Külgazdaság folyóirat támogatására. Adóbevallásánál kedvezményezettként jelölje meg a

KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítványt.

Adószámunk: 19659963-2-42

Számlavezető bank, számlaszám:

CIB Bank Zrt., 11100104-19659963-10000001

Az alapítvány székhelye: 1065 Bp. Nagymező utca 37–39.

Az alapítványt a KOPINT-DATORG Rt. hozta létre 1991-ben, 2001 óta közhasznú alapítványként működik és az Alapító okiratban rögzített tevékenységi körben az alábbi feladatokat látja el:

- Ösztöndíjak, pályadíjak odaítélésével a közgazdasági kutatást, kutatókat támogatja.
- Kutatói pályára készülő egyetemistáknak ösztöndíjat ad.
- Biztosítja a Külgazdaság szakmai folyóirat működési feltételeit.
- Rendszeresen pályázik nemzetközi kutatási pénzekért, pótlólagos forrásokat teremtve a közgazdasági kutatás számára.
- Hozzájárul diákok, kutatók nemzetközi tanulmányainak finanszírozásához.
- Közgazdasági könyvek megjelentetését finanszírozza.
- Az alapítvány fenntartója a KOPINT-DATORG Gazdaságfejlesztési Szakközépiskolának, amely érettségizett fiataloknak nyújt szakirányú képzést

A felajánlásokat az alapítvány a fenti célokra kívánja fordítani, s a törvényben előírt kötelezettségénél fogva az adományokkal a nyilvánosság előtt el fog számolni.

Tevékenységünkről bővebb információt nyújt az alapítvány honlapja, amelynek címe: www.kopintalapitvany.hu

Minden további kérdésére szívesen válaszolunk.

Nagy Katalin

ügyvezető igazgató

katalin.nagy@found.datanet.hu

309-2644

Palócz Éva

kurátor

palocz@kopint-tarki.hu

309-2695

Rendelkező nyilatkozat a befizetett adó 1 százalékáról

A kedvezményezett adószáma: **19659963-2-42**

A kedvezményezett neve: **KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítvány**

A kedvezményezett székhelye: **1065 Bp. Nagymező utca 37–39.**

Megjelent a Társadalmi riport 2014 – Tanulmánykötet

Szerkesztette:

Kolosi Tamás, a TÁRKI elnöke

Tóth István György, a TÁRKI vezérigazgatója

657 oldal papírkötésben

ISSN 1216-6561

Ára: 2990 Ft + postaköltség



A könyvben szereplő 28 tanulmány átfogó képet nyújt a magyar társadalom, gazdaság és politika fontosabb jelzőszámairól és trendjeiről az egyes területek vezető magyarországi szakértőinek elemző értékelésével. A 2014-ben megjelent kötet újdonsága, hogy öt, a szerkesztők által felkért különösen nagyra becsült magyar értelmiségi egy-egy esszében külön is jelezte, hogy mit tart a magyar társadalom legfontosabb problémájának, véleményükkel segítettek tájékozódni abban, hogy hol is vagyunk, merre tartunk.

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó (Kolosi Tamás – Tóth István György)

I. FELZÁRKÓZÁS ÉS LESZAKADÁS

1. Gazdasági átalakulás, nekilendülés és elakadás. Magyarország makrogazdasági konvergenciája az Európai Unió fejlett térségéhez az 1990-es évek elejétől 2013-ig (Oblath Gábor)
2. A magyar háztartások jövedelme és fogyasztása nemzetközi összehasonlításban: felzárkózás vagy leszakadás? (Szivós Péter)
3. Demográfiai folyamatok: születések, halálozások, korösszetétel (Spéder Zsolt)
4. Demográfiai folyamatok és a családformák pluralizációja Magyarországon (Harcsa István – Monostori Judit)
5. Az iskolai teljesítmények alakulása Magyarországon nemzetközi összehasonlításban (Csapó Benő – Fejes József Balázs – Kinyó László – Tóth Edit)

II. MUNKAERŐ-PIACI FOLYAMATOK, TÁRSADALMI SZERKEZET

6. Osztályok és társadalomkép (Kolosi Tamás – Pósch Krisztián)
7. Foglalkoztatás a válság előtt, közben és után (Eppich Győző – Köllő János)
8. Az aktív korúak foglalkoztatottsága és szegénysége az Európai Unióban és Magyarországon: válság előtt, alatt és után (Gábos András – Branyiczki Réka – Barbara Lange – Tóth István György)
9. Közmunka, segélyezés, elsődleges és másodlagos munkaerőpiac (Cséres-Gergely Zsombor – Molnár György)
10. Integrációs minták: iskolázatlan emberek és munkahelyeik Norvégiában, Olaszországban és Magyarországon (Köllő János)
11. Leszakadóban: a romák társadalmi helyzete a mai Magyarországon (Bernát Anikó)
12. Roma fiatalok a középiskolában. Beszámoló a TÁRKI Életpálya-felmérésének 2006 és 2012 közötti hullámaiból (Hajdu Tamás – Kertesi Gábor – Kéző Gábor)
13. Fiatalok életkörülményei Magyarországon és az EU országokban 2007 és 2012 között (Medgyesi Márton – Nagy Ildikó)
14. A háztartási megtakarítások szerepe a gazdaságok

stabilitásában és növekedésében (Palócz Éva – Matheika Zoltán)

15. Magyarok külföldön – Mennyien? Kik? Hol? (Blaskó Zsuzsa – Ligeti Anna Sára – Sik Endre)

III. ATTITÜDÖK

16. Megfogyva bár, de törve... Mérsékelt javuló mutatók, súlyosan növekvő politikai polarizáltság a magyar értékrendszerben, változások 2009 és 2013 között (Keller Tamás)
17. Nemzeti identitás, kisebbségek és társadalmi konfliktusok. A magyar társadalom attitűdjeinek alakulása 1992 és 2014 között (Simonovits Bori)
18. Mozgatórugók – avagy a lakossági és a vállalati hangulatindexek ingadozása (Vakhal Péter)
19. Az újraelosztás iránti kereslet változása a válság időszakában az Európai Unió országában (Tóth István György – Fábrián Zoltán)
20. Zsidóellenes előítéletesség és az antiszemitizmus dinamikája a mai Magyarországon (Kovács András)

IV. POLITIKAI FOLYAMATOK

21. Az új pártrendszer (Tóth Csaba – Török Gábor)
22. Pártok és szavazók, 2002–2014 (Enyedi Zsolt – Fábrián Zoltán – Tardos Róbert)
23. Szélsőjobboldaliság Európában és Magyarországon (Juhász Attila – Krekó Péter – Molnár Csaba)

V. VENDÉGGKOMMENTÁROK

24. Chikán Attila: A magyar társadalom fejlődési esélyei a gazdasági versenyképesség tükrében
25. Kornai János: Példaképpünk: Kína?
26. Nadas Péter: Néhány esti kérdés. A regresszió és a progresszió kölcsönösségéről
27. Szelényi Iván: Variációk szegénység témára
28. Tölgyessy Péter: Válság idején teremtett mozgástartatlanság

Postacím: TÁRKI Zrt., Budapest 1518, Pf. 71.

Cím: 1112 Budapest, Budaörsi út 45.

Telefon: (36-1) 309-7676 • Fax: (36-1)-309-7666

E-mail: tarki@tarki.hu

Web: www.tarki.hu

A megrendelőlap letölthető a TÁRKI honlapjáról.