

TARTALOM

Konjunktúraelemzések 2006 tavaszán	4
Az ECOSTAT Gazdaságelemző és Informatikai Intézet makrogazdasági előrejelzéseiből (Belyó Pál)	5
A GKI Gazdaságkutató Rt. előrejelzése a magyar nemzetgazdaság 2006. évi folyamatairól (Karsai Gábor)	9
A KOPINT-DATORG zRt. elemzése és prognózisa. A magyar gazdaság kilátásai 2006 tavaszán (Gém Erzsébet)	12
A Pénzügykutató Rt. elemzése és prognózisa. 2006 – a kritikus esztendő (Petschnig Mária Zita)	23
Havasi Éva: Integrációs válság Európában: tartósnak vagy átmenetinek ígérkezik-e?	34
Koós Gábor: A vasúti teherszállítási üzletág piaci liberalizációja az Európai Unióban	42
Szemlér Tamás: Az Európai Unió és a balkáni országok kapcsolatai	64
Piroska Dóra: Tulajdonosból szabályozó: a független szabályozó szervezetek európai terjedésének okai	77
VITA	
Polónyi István–Timár János: A magyar felsőoktatás-politika és a diplomástúlképzés	96
TUDOMÁNYOS TÁJÉKOZTATÓ	
Gazdaságpolitikai reformok: Előre a növekedésért 2006 (Szakolczai György)	106
ÚJ KÖNYVEK	
Vigvári András: Közpénzügyeink (Zsúgyel János)	116
Galántainé Máté Zsuzsanna: Adó(rendszer)tan. EU-konform magyar adók (Losoncz Miklós)	120
Brief Summary of the Articles	122
JOGI MELLÉKLET	
Kováts Surd – Ormosi Péter: A fúziók versenykorlátozó hatásainak orvoslása – II. rész	45
ÚJ KÖNYVEK	
A versenyjog aktuális kérdései – néhány gondolat egy frissen megjelent tanulmánykötet kapcsán (Dr. Marosi Zoltán)	63

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

Április-májusi számunk

első részében négy konjunktúrakutató cégnek a 2005. év és 2006. várható gazdasági fejleményeiről szóló elemzését közöljük. Miközben az elemzők a reálgazdasági folyamatokat kedvezőnek ítélik, felhívják a figyelmet az államháztartás helyzetének, a gazdaság egyensúlyi mutatóinak folyamatos, tarthatatlanná váló romlására. Emiatt prognózisaikban mindannyian rámutatnak a kiigazítás és a reformok azonnali megkezdésének szükségességére. – Az ezután következő cikkek az Európai Unióval foglalkoznak. Az első cikk e sorban igen keményen, integrációs válságként veti fel az unió utóbbi időben kétségtelenül bekövetkezett kudarcait, miközben szerzőjétől távol áll az euroszkepszis. Az alkotmányozás válsága, az integráció finanszírozási nehézségei, a liszaboni stratégia csődje, a munkaerő és a szolgáltatások szabad áramlásának az egységes belső piac kiteljesedését akadályozó szabályozása, valamint az intézmények és a lakosság között érzékelhető bizalmi válság jelei komoly kihívást jelentenek, nagyobb kompromisszumkészséget kívánnak meg a tagországoktól és vezetőiktől. – Következő cikkünk a vasúti teherszállítás európai unióbeli liberalizációról szól. Az írás esettanulmányyszerű illusztrációja lehet az előző cikkben a szolgáltatáskereskedelem EU-beli liberalizációjával kapcsolatban felvetett válságjelenségek hátterének, miközben részletesen elemzi a MÁV helyzetét, felvetődő nehézségeit, dilemmáit e téren. – Az EU külső kapcsolataival foglalkozó következő írás a balkáni országokat veszi célba. Az EU számára stratégiai fontosságú e szomszédossá vált térség politikai és gazdasági stabilitása, a kapcsolatok fejlődése. Az utóbbi időben a kapcsolatok strukturálódnak és intézményesednek. Két ország, Bulgária és Románia az unió kapujában tudhatja magát, a többi ország pedig a Stabilitációs és Társulási Folyamat részese. Ez utóbbi célja a stabilitás előmozdításán túl a tagsághoz vezető út kijelölése, amelynek állomásai az előirányzott és kialakítandó Egyezmények. – Az európai uniós cikkeinkhez lazábban kapcsolódik a következő írás, amely elméleti, közelebbről nemzetközi politikai gazdaságtani megközelítésű, és a mindenkori kormányzattól, állami hierarchiától független szabályozó szervezetekkel foglalkozik. E szervezetek (például a központi bankok, a pénzügyi felügyelet, a közüzemek felügyelői, a környezetvédelmi, munkabiztonsági hivatalok) szerepe egyre kiterjedtebb, európai elterjedésük igen dinamikus. – Vita rovatunk hosszabb ideje több helyen felbukkant polémiát újít fel: van-e diplomás túlképzés, a diplomások képzése megfelelő-e, hogyan értékelhetjük, hogy a diplomával rendelkezők növekvő hányada képzettségének nem megfelelő munkát kénytelen vállalni. A nézetek markánsan eltérnek, cikkünk írói a helyzetet kritikusan ítélik, és magyarázatát abban látják, hogy az intézmények a hallgatói létszám növelésében érdekeltek. – Az OECD egy legújabb kiadványáról ad részletes elemzést Tudományos Tájékoztató rovatunk szerzője, aki korábban (Külgazdaság, 2005. 10. szám) hosszabb cikkben elemezte az itt felvetett problémákat, az OECD egy tavalyi ilyen tárgyú tanulmányát is bemutatva. A tavalyi tanulmány éles kritikájával szemben az új kötetet elismeréssel illeti, mert az utóbbi a gazdasági növekedés meggyorsításával foglalkozva a strukturális politikai prioritások és indikátorok mellett nagy teret ad a tematikus tanulmányoknak, és szemléletét nem az amerikai institucionális viszonyokhoz való hasonulás erőltetése, hanem a különbségek tudomásulvétele és hatékony megoldások keresése hatja át. – Új könyvek rovatunk két pénzügyi tárgyú könyvet mutat be. Az egyik átfogóbb: Vigvári András Közpénzügyeink címmel az állam pénzügyi szerepének teljes keresztmetszetét tekinti át és mutatja be, tankönyvhöz méltó alaposítással. A másik, hasonlóképpen tankönyvként és kézikönyvként is használható mű, Galántainé Máté Zsuzsanna írása, amely az Adó(rendszer)tan címet viseli, és – mint recenziónk szerzője méltatja – túllép a hagyományos jogszabálycentrikus megközelítésen: a hangsúlyt a működési elvek és rendszerek bemutatására helyezi.

A szerkesztő

Konjunktúraelemzések 2006 tavaszán

A gazdaságkutató intézetek minden év tavaszán közreadják előző évi gazdasági helyzet-értékelésüket és prognózisukat. A sajtó többnyire csak a legfontosabb gazdasági mutatókról ad tájékoztatást, és igen röviden számol be az értékelésről, az intézetek által készített vaskos tanulmányok pedig nem mindig jutnak el az érdeklődőkhöz. Ezért 2001 óta közöljük ezekből az értékelésekből, illetve prognózisokból a kutatóintézetek összefoglalóit. A szokottnál is nagyobb érdeklődésre tarthatnak számot a jelenlegi államháztartási egyensúlyhiány időszakában készült következő elemzések, amelyek több oldalról mutatják be a fejleményeket és a várható rövid távú hatásokat.

Makrogazdasági mutatók és előrejelzések

Megnevezés	2005	ECOSTAT	GKI Gazdaság-	Kopint-Datorg	Pénzügykutató
	(tény)	2006	kutató Rt.	zRt.	Rt.
			2006	2006	2006
GDP aggregátumok reálnövekedése (%)					
GDP összesen	4,1	4,3	4,4	4,3	4,5
GDP belföldi felhasználása	0,2	3,7	4,2	3,9	3,1
Lakossági fogyasztás	2,1	3,0	3,5	3,0	3,6
Állóeszköz-felhalmozás	6,6	5,5	8,0	6,2	7,5
Export (áru + szolgáltatás)	10,6	10,1	10,0	14,0	9,1
Import (áru + szolgáltatás)	5,8	9,4	9,5	13,5	7,5
Fogyasztóiár-index éves átlaga (előző év azonos időszaka = 100)	103,6	102,3	102,3	102,4	102,0
Fogyasztóiár-index: dec/dec. (előző év azonos időszaka = 100)	103,3	103,5	103,5	102,6	102,5
Folyó fizetési mérleg egyenlege (milliárd euró)	-6,4	-7,0	-7,4 (-6,5)*	-6,8	-7,6
Külkereskedelmi áruforgalom egyenlege (milliárd euró)	-2,8	-3,2	-3,5	-3,7	-3,2
Közvetlen tőkebefektetés tulajdonosi hitelek nélkül (milliárd euró)	5,1	4,2	3,5	3,5	3,3
Államháztartás egyenlege a GDP százalékában (ESA-95 szerint)**	-7,4	(-6,8) – (-8,8)	-6,8	-8,0	-7,7
MNB jegybanki alapkamat év végén	6,0	6,0	5,0	6,0	6,0
A forint/euró árfolyama (évi átlag)	248	260	253	263	258
Bruttó átlagkereset változása (%)	8,8	5,0	5,0	–	5,4
A foglalkoztatottak számának változása (%)***	0,0	0,2	0,2	0,1	0,2
Alkalmazottak számának változása (%)****	-0,1	0,2	0,2	–	0,2
Munkanélküliség rátája, évi átlag	7,2	7,2	7,5	7,7	7,5

Megjegyzések a táblázat adataihoz:

* A folyó fizetési és a tőkemérleg egyenlege.

** Magán-nyugdíjpénztárakba történő befizetések figyelembevétele nélkül.

*** Foglalkoztatottak: a KSH Munkaerő-felmérés szerint.

**** Alkalmazottak: a KSH Munkaiügyi statisztikája szerint.

AZ ECOSTAT Gazdaságelemző és Informatikai Intézet makrogazdasági előrejelzéseiből¹

BELYÓ PÁL

A kiigazítások éve – gazdasági egyensúly 2006-ban

Kedvezőnek ígérkezik a világgazdasági konjunktúra 2006-ban. A globális növekedés üteme várhatóan 4,3 százalék körüli lesz, ezen belül élénkül az Európai Unió fejlődése. Németország és az eurózóna többi nagy gazdaságának konjunktúraciklusa expanzív szakaszba ért, a prognózisok gazdasági növekedésük gyorsulását jelzik. Az eurózónában a fogyasztói és üzleti bizalmi indexek kedvezőek. *Az Európai Bizottság előrejelzése szerint az unió termelése várhatóan 2,2 százalékkal, az eurózónáé 1,9 százalékkal bővül 2006-ban.* Valamelyest mérséklődik az Egyesült Államok gazdaságának növekedése, amit az európai nagy gazdaságok dinamizálódása kompenzálhat. A világrekeskedelmi forgalom növekedése a tavalyihoz hasonló, 6,5-7 százalék körüli lesz idén is. A nemzetközi gazdaság likviditásbősége, a vállalatok növekvő jövedelmezősége kedvező környezetet biztosít a fejlődéshez, a globális gazdaságban rejlő kockázati tényezők, a nyersanyagok és az olaj árának tartósan magas szintje, a növekvő kamatok stb. azonban mérsékelhetik a növekedés ütemét.

A magyar gazdaság fejlődése élénk volt 2005-ben, a bruttó hazai termék 4,1 százalékkal nőtt. A kibocsátás bővülésére termelési oldalról kedvezően hatott az élénk ipari és építőipari konjunktúra és a szállítás és informatika ágazatok dinamikus növekedése. A gazdaság növekedését keresleti oldalról a múlt évben is az export és a beruházások dinamikus fejlődése biztosította.

A hazai gazdaság 2005. évi fejlődésének főbb jellemzői a következők voltak:

- a gazdasági növekedést az ipar, az építőipar, a szállítás és a közösségi infrastruktúrális beruházások alapozták meg;
- a fejlesztések a múlt évi magas bázishoz viszonyítva is magas ütemben növekedtek, szerepük meghatározó volt a 2005. évi teljesítményekben;
- az export dinamikusán nőtt, az import – főként az első félévben – mérsékelt ütemben bővült, a külkereskedelmi egyenleg javult, azonban továbbra is deficitese maradt;
- a gazdaságban jelentős strukturális változások mentek végbe mind a termelés, mind a felhasználás oldalán;
- a szerkezetváltozás pozitívan hatott a reálszféra teljesítményére, a felhasználásra, egyensúlyjavító hatása viszont csak mérsékeltten érvényesült;
- a háztartások fogyasztása a vártnál alacsonyabb ütemben növekedett, a bővülés mértéke a GDP növekedésének csupán a fele;
- a háztartások nettó megtakarításai emelkedtek, az eladósodás megállt;
- az irányadó kamat az első félévi tartós csökkentést követően az év harmadik negyedétől nem változott;
- az árak lassuló ütemben nőttek, az infláció megfékezése tartósan ígérkezik a növekvő olajárak ellenére is;

¹ Az összefoglaló az ECOSTAT Gazdaságelemző és Informatikai Intézet munkatársai által készített prognózis alapján íródott.

Belyó Pál, az ECOSTAT Gazdaságelemző és Informatikai Intézet igazgatója, a közgazdaságtudományok kandidátusa.

– a pénzügyi egyensúly meglehetősen törékeny. Az államháztartás helyzete 2005-ben nem javult, az eredmény szemléletű deficit nőtt, a pénzforgalmi hiány valamelyest csökkent. (A folyó fizetési mérleg egyenlege a külkereskedelmi forgalmi arányok időleges változása miatt javult.)

A 2006-os előrejelzésünket alátámasztó modellezés során a külső feltételek kiegyensúlyozott alakulását feltételeztük. A jelenlegihez hasonló, 6,0 százalékos körüli átlagos kamatszinttel, az euró árfolyamának mérsékelt növekedésével kalkulálva végeztük számításainkat. 2006-ra a költségvetési kiadások szerkezetében jelentős változtatással nem számoltunk.

A 2005. évi folyamatokat alapul véve a vázolt feltételek mellett 2006-ban a bruttó hazai termék a tavalyit némileg meghaladva, 4,3 százalékkal növekedhet. Továbbra is fennmarad hazánk 2-2,5 százalékpontos növekedési többlete az EU legfejlettebb régiójával szemben. Az idei évben a tavalyit 1,2 százalékponttal meghaladó ütemben nő a végső fogyasztás, az év egészében megközelítheti a 2,9 százalékos értéket. A lakosság fogyasztása 3 százalékos növekedést érhet el, amely nagyjából megfelel a reálkeresetek feltételezett emelkedésének. A közösségi fogyasztás a korábbi évek átlagánál gyorsabban, várhatóan 2,4 százalékkal emelkedik.

A fogyasztói árak növekedése 2006-ban sokéves mélypontra, évi 2,3 százalékra mérséklődhet. Becslésünk szerint a folyó fizetési mérleg hiánya alig változik, a deficit a GDP 7,7 százalékát teszi ki.

2006-ban a bruttó állóeszköz-felhalmozás 5,5 százalékkal nőhet. A korábbi két év magas bázisértékét figyelembe véve ez jelentős volumen, ami számottevően az állami autópálya-építések, felújítások, a vidéki települések infrastrukturális beruházásainak következménye. A termelőágazatok fejlesztése a tavalyinál élénkebb lesz, az EU-támogatások eredményeként a kis- és középvállalatok beruházásai az átlagot meghaladóan bővülnek.

A beruházások anyagi-műszaki összetétele az elmúlt években jelentősen változott. Az infrastrukturális beruházások előtérbe kerülésével az építési beruházások növekedési üteme valamivel magasabb a gép-, berendezésfejlesztések átlagánál. 2005-ben az építések volumene 7,7 százalékkal, a gépeké 5,2 százalékkal nőtt, ágazatilag jelentős szóródás mellett. A következő néhány évben az infrastruktúra dinamikus fejlesztése folytatódik, a beruházások műszaki összetételében jelentősebb változással nem számolunk.

A külkereskedelmi folyamatok 2006-ban a korábbi trendeknek megfelelően alakulnak, az export dinamikája továbbra is meghaladja az importét, ha nem is olyan mértékben, mint az előző évben. A kedvező külgazdasági feltételeknek és a bővülő hazai termelői kapacitásoknak megfelelően a kivitel 10,1 százalék körüli növekedést érhet el. A behozatal dinamikája növekszik, 2005-höz képest 9,4 százalékra gyorsul. A gazdasági fejlődés hajtóerejét 2006-ban is az export és a beruházások jelentik majd, a lakossági fogyasztás is élénkül, dinamikája a tervek szerint alacsonyabb lesz a GDP növekményénél.

Az ipari termelés több éve ütemesen fejlődik, a növekedés mértéke 2005-ben 7,3 százalékkal haladta meg az előző évet. Az élénkülésben döntően az exportkereslet, kisebb mértékben a hazai igények bővülése játszott szerepet. Az ágazat fejlődése nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő. Az ipar további fejlődését a nemzetközi konjunktúra, az ún. húzóágazatok (híradástechnikai termékek gyártása, közúti járműgyártás) megújítása, új termelési kultúrák bevezetése, a belföldi fogyasztás fokozatos élénkülése határozza meg. *A magyar ipar növekedési maximuma 2006-ban mintegy 7-8 százalék, 2007-ben 7 százalék körüli lehet.*

Az építőipari konjunktúra 2005-ben élénkült, az előző évek 5 százalék körüli növekedése a múlt évben két számjegyre váltott, *az ágazat termelése 16,6 százalékkal emelkedett.* A világgazdasági folyamatok az ágazat termelését kevésbé befolyásolják, viszont

a hazai parlamenti választások erős ciklikusságot alakítottak ki. Az ágazat 2006. évi fejlődését biztosítottnak látjuk, a *magas bázis mellett a 2006. évi építőipari termelés növekedése elérheti a 8 százalékot. 2007-re vonatkozóan a növekedési ütem minimális emelkedését tartjuk valószínűnek*, az infrastrukturális beruházások folytatása és az EU-források bővülése miatt a fejlődés egyenletes lesz az ágazatban.

A jövő évre azzal számolunk, hogy a termelőszolgáltatást végző ágazatok teljesítménye a GDP növekményével arányosan bővül. *2006-ban a posta és távközlés együttes teljesítménye mintegy 8 százalékkal növekszik*, hasonlóan az előző évek teljesítménybővüléséhez.

A *kiskereskedelmi forgalom* volumene 2005-ben 5,6 százalékkal nőtt, viszonylag egyenletes eloszlásban, a gépkocsieladások forgalma visszaesett. *2006-ban a bolti eladások 5,5-6 százalékos növekedésével számolunk*. A lakossági vásárlások élénkülése irányába hat a januári áfacsökkentés, a folytatódó defláció és a növekvő fizetőképes kereslet.

A TOP-100 és kis- és középvállalati szektor üzleti bizalmi indexei a következő fél évre erősödő optimizmust, növekvő beruházási tevékenységet jeleznek. A 2005. novemberi és a 2006. februári lakossági bizalmi felmérések szerint a háztartások kissé optimistábban látják a jövőt, mint korábban. A válaszok alapján a lakosság anyagi helyzete közepesnek mondható, minimális mértékű megtakarításra 28 százalékuknak van lehetősége.

A 2006. évi *államháztartási folyamatokra* az idei parlamenti és önkormányzati választások jelentős hatást gyakorolnak. Előrejelzéseinkben az év második felére az államháztartási reformot előkészítő, kiigazító intézkedésekkel is számoltunk, ezek hatása azonban a kiadásokban még alig lesz érezhető. *Az új parlament megalakulásával minden bizonnyal egyensúlyjavító lépésekre kerül sor*. Az államháztartási deficit összege folyó áron – GFS módszertannal számítva – meghaladhatja az 1800 milliárd forintot, ez a GDP 7,4 százalékát jelenti. Eredmény szemléletben magánnyugdíj-pénztári befizetésekkel korrigálva a hiány nem lesz alacsonyabb a GDP 5,6 százalékánál.

Összességében 2006-ban is dinamikus, exportvezérelt gazdasági növekedést várunk, a magas államháztartási deficit azonban kiigazító intézkedések nélkül veszélyeztetné a magyar gazdaság fenntartható fejlődését.

Előrejelzések 2007-re és 2008-ra

A gazdaság középtávú fejlődése a jelenlegi társadalmi-gazdasági feltételek között csak bizonytalanul prognosztizálható. Modellszámításaink során két pályát vázoltunk fel: először változatlan fejlődési feltételek mellett vizsgáltuk a növekedést, majd az euró 2010. évi bevezetéséhez szükséges intézkedések hatását értékeltük. Az első forgatókönyvünkben („Változatlan pálya”) arra kíséreltünk meg választ kapni, hogy a jelenlegi fiskális és monetáris politika hosszabb távon milyen növekedési pályát, illetve egyensúlyi mutatókat generál, és a jelenlegi fejlődési ütem fenntartható-e.

A változatlan pálya-verzióban azt tételeztük fel, hogy az államháztartás GDP-arányos kiadási tételeiben nem történik érdemi elmozdulás.

A „Változatlan pálya” forgatókönyve szerint 2008-ra nem teljesül a két legfontosabb maastrichti kritérium, az államháztartás 3 százalékos hiányára, valamint az államadósságra vonatkozó 60 százalékos határérték. Ebből az is következik, hogy jelentősebb kiigazító intézkedések nélkül az euró 2010-es bevezetése nem valószínűsíthető meg.

Az „Euró 2010” modellváltozat az államháztartás viszonylag gyors konszolidációját feltételezi. Azt vizsgáltuk, hogy amennyiben az egyébként is kívánatos makrogazdasági stabilizáció 2008-ra megvalósul, és teljesülnek az euró 2010-es bevezetésének fel-

tételei, ez rövid, illetve hosszabb távon miként hat a növekedésre. Az említett kiadási tételek közül a legfontosabbak a következők:

- a költségvetési szektorban foglalkoztatottak száma erőteljesen csökkenni fog,
- a természetbeni társadalmi juttatások és az egyéb folyó transferek értéke 10 százalékkal mérséklődik,
- a közösségi fogyasztás és a közösségi beruházások reálértékben 1-2 százalékkal csökkennek a 2006–2008 közötti időszakban.

Az „*Euró 2010*” forгатókönyv eredményei azt mutatják, hogy a fentieknek megfelelő kiigazító költségvetési politika esetén elképzelhető az euró bevezetési feltételeinek teljesítése 2008-ra. A fiskális szigorítás mérsékli a lakossági jövedelmeket, és ezen keresztül a vásárolt fogyasztást is. A külkereskedelmi mérleg kismértékben romlik, a fentiek hatására valamivel kisebb lesz a GDP növekedési üteme is.

A két forгатókönyv alapján végzett számításaink szerint a gyors költségvetési konszolidáció rövid távon reálvesztést okozhat, közép- és hosszabb távon viszont csak így biztosítható egyensúlyi pályán a tartós növekedés és ismét 4 százalék fölé emelkedik a gazdasági bővülés üteme.

A GKI Gazdaságkutató Rt. előrejelzése a magyar nemzetgazdaság 2006. évi folyamatairól¹

KARSAI GÁBOR

A magyar gazdaságban 2005 elején az európaival párhuzamos konjunkturális lassulás ment végbe, de az év közepétől gyors és viszonylag kedvező szerkezetű (főleg exportra és részben beruházásokra támaszkodó) gazdasági növekedés alakult ki. A magyar dinamika (4,1 százalék) mintegy 2,5 százalékponttal haladta meg az EU növekedését, az 5 közép-európai új EU-tagország közül pedig Lengyelországot és Szlovéniát múlta felül. A magas világpiaci energiaárak ellenére az infláció jelentősen csökkent. A foglalkoztatás nem változott, de a munkanélküliség emelkedett. Az államháztartási deficit nőtt, a külső finanszírozási igény kissé mérséklődött. Számottevő kamatcsökkenés ment végbe, a forint – rövid időszakok kivételével – erős és stabil maradt. Élénkült a működőteke-áramlás. 2006 elején is érvényes az a megállapítás, hogy *a magyar gazdaság reál- (magán-) szférája dinamikus és sok szempontból versenyképes, az állami tevékenység viszont alapvető reformokra és egyensúlyjavításra szorul.* Ezt jelzi az EU kritikája és a hitelminősítők romló értékelése is.

A világgazdaságban 2006-ban magyar szempontból az *európai konjunktúra némi élénkülése* a legfontosabb fejlemény. A világgazdasági kockázatok leginkább az USA fizetési és költségvetési mérleghiányának finanszírozásával, ezzel összefüggésben a dollár árfolyamával, illetve az energiaárak alakulásával kapcsolatosak. A kőolaj (Brent) világpiaci ára a tavalyi 54,4 dollár/hordóról idén 57 dollár környékére emelkedik, az év első hónapjaiban meg is haladja ezt a szintet.

A hazai üzleti és fogyasztói konjunkturális várakozások 2005. tavaszi mélypontjuk óta lényegesen javulnak. A lakosság fogyasztói optimizmusa minden választás előtt szinte töretlenül erősödik. Ugyanakkor ősz óta az üzleti várakozások stagnálnak. Ezen belül az ipari várakozások optimisták, a magyar ipari bizalmi index a közép-európai országokénál jobban emelkedik. Szintén növekedésre számítanak az építőipari cégek, ingadoznak viszont a várakozások a kereskedelemben és a szolgáltató szektorban. A GKI Rt. februári részletes vállalkozói felmérése szerint a cégek saját és a magyar gazdaság perspektíváját illetően is *változatlan helyzetet vetítenek előre.* A legoptimistábbak az exportban érdekelt, közepesenél nagyobb cégek, a legpesszimistábbak a közlekedési és az építőipari vállalkozások. *A gazdasági folyamatok 2006. I. negyedévében a 2005. évihez hasonlóan alakulnak.* A várakozásokkal összhangban enyhe élénkülésre, az export és a beruházások dinamikus bővülésére lehet számítani. A nominális bérdinamika lassul, de az infláció legalább ennyivel mérséklődik. Az áfacsökkentés következtében a *havi infláció a nyár elejére 1,5 százalék környékén* lehet.

Lényegesen befolyásolják azonban a gazdasági folyamatokat politikai tényezők. *A választások előtt széles körű ígéretverseny bontakozik ki az egyes társadalmi csoportok megnyerése érdekében.* Egyes pártok támogatásokat, adó- és járulékcsoökkentést ígérnek a kis- és közepes vállalkozásoknak, a nyugdíjasoknak és a gyerekeseknek, a diákoknak és a lakásra vágyóknak, a foglalkoztatóknak és a foglalkoztatottaknak. Munkahelyteremtést, nagyszabású fejlesztési programokat, olcsóbb árukat és szolgáltatásokat

¹ A cikk a GKI Gazdaságkutató Rt. egész kollektívája által készített, 2006. március 8-án publikált „Gazdasági várakozások és előrejelzés 2006-ra (1. sz. előrejelzés)” alapján készült.

helyeznek kilátásba. *Ezzel szemben rendkívül kevés szó esik az ígéretek finanszírozásáról, a szükséges állami reformokról, az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról.*

A választásokat követően azonban – bármelyik politikai erő lesz is a győztes – várhatóan *kijózanodás* következik be. A megalakuló kormány szembe fog kerülni azzal, hogy egyrészt a magyar gazdaság tartós versenyképessége, s így a magyar lakosság hosszú távú jövője szempontjából; másrészt azonnali, rövid távú kényszerek miatt *sürgősen meg kell valósítani egy bonyolult, kétirányú lépéssorozatot:*

– meg kell kezdeni az egy évtizede halogatott szerkezeti és intézményi *reformokat az állami szférában* (közigazgatás, önkormányzat, egészségügy, oktatás, vasút, állami gazdálkodás),

– ezzel egyidejűleg erőteljes lépéseket kell tenni az *államháztartás egyensúlyának javítása* érdekében.

Magyarországnak 2006 őszén be kell nyújtania a II. Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjait, szeptember 1-jéig pedig konkretizálnia kell konvergenciaprogramját. Mindezt a pénzügyi szereplők, a befektetők nagy figyelemmel fogják kísérni. A reformok egy részét lehet későbbre ütemezni, a reformok tartalmában lehetnek különböző nézetek, a költségvetési konszolidáció mértékében lehetnek eltérő vélemények, de ha nem készül ezekre vonatkozó hiteles kormányzati program, azt az EU illetékesei kemény nyilvános bírálattal fogják illetni, s a pénzügyi szereplők magatartásukkal fogják minősíteni. *Egy újabb hitelességvesztés vagy bizalmi válság a forint nagymértékű gyengüléséhez, ennek nyomán ugrásszerű kamatemeléshez vezetne. Felelős kormány nem viszi ilyen helyzetbe az országot!*

Az idei *költségvetés* látszólag komoly javulást tartalmaz. A deficitcsökkenés (4,7 százalékra) nagy része azonban az autópálya-építés egy részének költségvetésen kívülre helyezéséből fakad, ami megfelel az EU-országok jellemző gyakorlatának, de nem biztos, hogy sikeresen végrehajtható. Emellett már látszik, hogy az évek óta magunk előtt görgetett problémák, az ígétverseny és a magas világszintű energiaár miatt számos területen (például gyógyszer- és gázártámogatás, MÁV, önkormányzati költés) *többletkiadás* léphet fel, összesen akár 300 milliárd forintnyi is. Az adóbevételeknél lényeges elmaradás most nem valószínű, illetve azt más (például: privatizációs, ingatlanértékesítésből származó) bevételek nagyjából pótolni tudják.

A GKI Rt. azzal számol, hogy 2006 közepén – az intézményi reformok beindítása mellett – a GDP 1-1,5 százaléka kiterjedő idejű hatású költségvetési kiadáscsökkentő és/vagy bevételnövelő lépések történnek. Ilyenek lehetnek például az állami szférában átszervezések, intézményi összevonások és megszüntetések, létszámcsökkentések, egyes közterheket érintő változtatások, hatósági közszolgáltatási árak és hozzájárulási díjak emelése, kiadási előirányzatok zárolása. E nélkül esély sincs a konvergenciaprogram elfogadtatására az EU-ban. Középtávon a reformlépések a lényegesebbek, de pénzügyi hatásai a 2006. évi folyamatokban még kevéssé mutatkoznak meg. Mindezek nyomán elérhető, hogy az idejű ESA-hiány (a magánnyugdíj-pénztári befizetéseket a megengedett 80 százalékos mértékben figyelembe véve) a GDP 5,7 százaléka körül alakuljon. (Ez a számítás azt is feltételezi, hogy sikerül az autópálya-építések egy részét PPP konstrukcióban finanszírozni.) Ez még mindig nagyon magas deficit, de pénzügyi és nemzetközi elfogadtatásában segít, hogy a második félétől a meghatározó államháztartási folyamat rövid és középtávrá már számottevő és többségében tartós javulást mutatnak.

Az *infláció az év második felében emelkedni kezd. Az államháztartási reformokat beindító és egyensúlyjavító lépések egy része áremelkedésekkel jár, ezért az év végén a havi árindex 3,5 százalék környékére emelkedik. Az éves átlagos infláció 2,3 százalék körül lesz, így is alacsonyabb, mint az elmúlt 30 évben.*

A bruttó átlagkereset dinamikája tovább lassul, 2006-ban kb. 5 százalékos lesz. Mivel az szja-terhelés mérséklődik, a nettó átlagkereset 6-6,5 százalékkal emelkedik. Így a második félévben gyorsuló infláció ellenére is 4 százalékos reálbér-növekedés megy végbe. Ez körülbelül összhangban lesz a gazdaság teljesítményével, és azt jelzi, hogy a költségvetési konszolidáció mellett is számottevően emelkedik a lakosság életszínvonala. (Az egyensúlyjavítás valójában a gazdaság teljesítményénél számottevően nagyobb jövedelemnövekedést akadályozza meg.) A lakosság fogyasztása kb. 3,5 százalékkal emelkedik, felhalmozásán belül a nettó pénzmegtakarítások rátája a GDP 5 százalékára nő.

A beruházások bővülése 8 százalékra gyorsul. A kissé javuló európai konjunktúra talaján, valamint a külföldi és hazai befektetők bizalmát elnyerő gazdaságpolitika esetén az üzleti szféra beruházásai emelkednek. Az önkormányzati szektorban a választásokkal összefüggésben élénkülés megy végbe és folytatódnak az állami (főleg infrastrukturális) fejlesztések is. Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv keretében EU-támogatáshoz jutott fejlesztések egyre jelentősebb hányada kerül a megvalósítás szakaszába.

A kivitel bővülése idén is meghaladja a 10 százalékot és némileg a behozatal növekedését is. A cserearányok kb. 1 százalékkal romlanak. Így a külkereskedelmi mérleg hiánya kissé, kb. 3,1 milliárd euróra emelkedik. A folyó fizetési mérleg hiánya is nő, de a bővülő EU-támogatások nyomán a külső finanszírozási igény a GDP arányában nagyjából változatlan marad.

A gazdasági növekedés kissé gyorsul, a GDP kb. 4,4 százalékkal emelkedik. Idén is az építőipar termelése nő a leggyorsabban, kb. 12 százalékkal, az iparban 7,5 százalék körüli, a kereskedelemben pedig 4 százalékos növekedés várható. A mezőgazdasági termelés – átlagos időjárás feltételezve – stagnál, az élelmiszeripar megszenvedi a járványok hatásait. Gyorsan emelkedik az áruszállítás és a gazdasági tevékenységet segítő szolgáltatás teljesítménye. A foglalkoztatás – még a járulék esetleges csökkenését is figyelembe véve – érdemben nem emelkedik, ezen belül a gazdasági-tüzleti szolgáltatásban nő, a költségvetési szférában csökkenni kezd. A munkanélküliségi ráta 7,2 százalék körül marad.

A pénzpiacra két ellentétes félév valószínűsíthető. Májusig a bizonytalanság kissé fokozódik, az euró árfolyama 260 forint fölé emelkedik, de a jegybanki alapkamat változatlan marad. Ha megtörténik a GKI Rt. által feltételezett kettős lépéssorozat, akkor az év közepétől a befektetők bizalma látványosan erősödni fog. Ilyen körülmények között az euró árfolyama 245–250 forint közé kerül, s további számottevő kamatcsökkentésekre nyílik lehetőség. Az év végére 5 százalék körüli jegybanki alapkamat alakul ki. Ha viszont nem kerülne sor sem reformokra, sem egyensúlyjavító lépésekre, akkor a pénzpiac maradék bizalma is elillanna, a forint árfolyama gyengülni kezdene. Komoly államháztartási javulás nélkül bármikor jelentős pénzügyi krízis, számottevő forintgyengülés és ugrásszerű kamatemelkedés következhetne be. Ezt célszerű lenne elkerülni.

A KOPINT-DATORG zRt. elemzése és prognózisa

A magyar gazdaság kilátásai 2006 tavaszán¹

GÉM ERZSÉBET

2005-ben és 2006 elején Magyarországon a reálgazdasági folyamatok igen kedvezően alakultak, az EU-átlag közelébe csökkent az infláció, némileg javult a külső egyensúly, továbbra is súlyos és növekvő terhet jelent azonban az államháztartás hiányának fenntarthatatlan nagysága.

A magyar gazdaság igen dinamikusan növekvő nemzetközi gazdasági környezetben fejlődhetett. 2005-ben 4,5 százalékkal bővült a világ gazdaság, s ennél számottevően gyorsabban, 7 százalékkal emelkedett a nemzetközi árukereskedelem. 2006-ra némileg mérséklődő gazdasági növekedéssel, de gyorsuló árukereskedelemmel számolhatunk, vagyis a nemzetközi gazdasági környezet továbbra is inspiráló lesz a magyar gazdaság számára. A prognózisok szerint az Európai Unióban (EU-15) egyelőre folytatódik a konjunktúra múlt év végén megkezdődött erősödése, aminek eredménye a tavalyinál erősebb, 2 százalék feletti éves növekedés lehet.

A magyar gazdaság 2005. évi 4,1 százalékos növekedési üteme, s különösen az utolsó negyedévben kimutatott teljesítménye árnyalatnyit elmaradt a várakozásunktól (4,2 százalék). Az utolsó negyedévben az előző negyedhez viszonyított 1 százalékos növekedést azonban úgy kalkulálták, hogy a KSH az ún. „készletváltozás és egyéb nem specifikált felhasználás” soron váratlanul nagy összegű, 285 milliárd forintos negatív tételt mutatott ki, azaz ennyivel csökkentette a GDP-t. Éves szinten ez a korrekciós tétel meghaladja a 100 milliárd forintot, azaz a GDP mintegy fél százalékát levonták ezen a hibasoron. Erre nyilván azért került sor, mert az EU-csatlakozás után a külkereskedelmi forgalom számbavétele bonyolultabbá vált, ami tendenciaszerűen az export túl- és az import alulbecsléséhez vezet. Ez történt a többi új EU-tagországban is: az export a csatlakozás után (Szlovákián kívül) valamennyi országban régebben látott ütemű száguldásba kezdett, az import meglepően csekély növekedése mellett.

Az összehasonlító statisztikákból azonban az derül ki, hogy a többi országban nem, vagy nem ilyen jelentős volt ez a nettó export *vélelmezett* túlbecslése miatti korrekció, ami a magyarárnál lényegesen magasabb növekedési ütemhez vezetett. Ezt is figyelembe kell venni akkor, amikor a magyar növekedési adatokat a szomszédos országokéval hasonlítjuk össze.

De a 4,1 százalékos növekedés is tisztes eredmény, és a magyar gazdaság kiegyensúlyozott bővülésére utal a GDP növekedésének a *szerkezete* is. A növekedés meghatározó tényezői az áru- és szolgáltatásexport, valamint a beruházások voltak. A belföldi felhasználás és a háztartások fogyasztása a gazdaság teljesítményénél lassabban növekedett, bővültek a lakossági megtakarítások, és csökkent a külső finanszírozási igény. A 2006-ra vonatkozó szórványos információk, valamint a KOPINT-DATORG konjunktúratesztjei² ennek a kedvező irányú folyamatnak a folytatódására utalnak: az ipari ter-

¹ A cikk a KOPINT-DATORG zRt. kollektívája által készített 2006/1-es Konjunktúrajelentés alapján készült.

² A KOPINT-DATORG feldolgozóipari vállalkozások körében végzett januári konjunktúratesztje alapján számított, a vállalatok helyzetét és rövid távú kilátásait együtt kifejező *konjunktúra-barométer* pozíciója jelentős javulást mutat október óta, s trendje határozottan emelkedő. A bizalmi index, amely a termelési kilátások, a rendelésállomány és a késztermékek értékelését szintetizálja, ugyancsak kedvezőbb a negyedévvél korábrinál. Értéke 2001 januárjában volt utoljára ilyen magas.

Gém Erzsébet, a KOPINT-DATORG zRt. tanácsadója.

melés és a kivitel, valamint az építőipar teljesítménye az év első hónapjaiban gyors ütemben bővült.

Az *ipar* 2005-ben a hozzáadott érték 5,4 százalékos növekedésével járult hozzá a *GDP termeléséhez*, ami fél százalékponttal több a 2004. évinél. Bruttó termelése az előző évivel csaknem azonosan, 7,3 százalékkal bővült, s azon belül a feldolgozóipari termelés növekedési üteme meghaladta a teljes iparét: 8,0 százalék volt. A 2005. évi 7,3 százalékos ipari termelésbővülés nemzetközi összehasonlításban kiemelkedőnek mondható: az EU-ban – ahol a 25-ök egészét tekintve a növekedés mindössze 1,1 százalék volt – az élenjáró Balti-országok értek el hasonlót (Észtország 9,2 százalékot). Csehország ipara 6,7, Lengyelorszáé 4,6, Szlovákiáé 3,8 százalékkal növekedett.

A dinamikus termelésnövekedés a termelékenység számottevő javulásával járt: az iparban foglalkoztatottak száma 2005-ben 2,9 százalékkal csökkent – az év második felében kissé erősebben, mint az első felében –, így a termelékenység növekedése 10 százalék felett volt.

A 2005. évi ipari teljesítmény előző évitől markánsan eltérő jellemzője, hogy a belföldi értékesítés stagnálásból egyértelmű növekedésbe váltott. Eközben az exportértékesítés üteme némileg mérséklődött. A belföldi értékesítés megélénkülése minden bizonnyal összefügg a lakossági jövedelmek jelentős növekedésével, ugyanakkor fontos szerepet játszhattak technikai számbavételi tényezők is: nevezetesen az, hogy a villamosgép- és műszergyártás ágazat egyik vezető exportörének külföldi partnere a kiszállítások lebonyolítására magyar bejegyzésű vállalatot alapított.

A hazai *ipar regionális elhelyezkedését* tekintve, középtávon figyelemre méltó változás az egykori vezető ipari centrum, Borsod-Abaúj-Zemplén felzárkózása. Növekedési üteme 2005-ben 19,5 százalék volt, a megyék közül egyedül Komárom-Esztergom előzte meg. A változás trendszerűségét mutatja, hogy a megye aránya az ország bruttó ipari termelésében a 2000. évinek több mint másfélszerese. 2000-hez képest a regionális szerkezet számos egyéb jelenős változását láthatjuk, például a Győr-Moson-Sopron és Fejér megye (Székesfehérvár környéke) megyei növekedési ütemének erős lassulását.

A világgazdasági feltételek, a nemzetközi konjunktúra kedvező alakulásával számolva 2006-ban tovább javuló hazai ipari növekedést várunk. 2007-ben belföldi és nemzetközi piaci okokból a hazai növekedés kis mértékű általános mérséklődésére számítunk, ezen belül az ipari termelés bővülése is lassul kissé.

Az *építőipar* 2005-ben rekordteljesítményt ért el, eredménye mind a GDP részét képező hozzáadott érték, mind a termelés növekedését tekintve kiugróan magas: az előbbi 14,3 százalékkal, az utóbbi 16,6 százalékkal bővült. 2004-hez hasonlóan a növekedés motorja az autópálya-építés volt: az ún. egyéb építmények építése (amely az útépitést is magában foglalja) az előző évi 20,1 százalék után 21,4 százalékkal nőtt. A teljes építőiparnak a 2004. évi 5,8 százaléknál jóval magasabb átlagos növekedését mégis az váltotta ki, hogy a másik tényező, az épületek építése is kiemelkedően nagymértékben, 12,5 százalékkal nőtt.

Az épületek építésének jelentős bővülése látszólag ellentmondásban van az egyik legnagyobb elem, a lakásépítés alakulásával, amely túl van a csúcson. A használatba vett lakások száma 2005-ben 41 ezer volt, csaknem 3000-rel kevesebb, mint az előző évben. (Az új lakásoknak ma már több mint kétharmadát az építőipari vállalkozások építik, a házilag kivitelezés rohamosan visszaszorul.) Folytatódott a rendkívül markáns arányeltolódás Budapest javára: miközben a használatba vett lakások száma országosan csaknem 3000-rel csökkent, Budapesten több mint 2000-rel nőtt. A budapesti lakásépítés lendülete ugyanakkor elfedi azt a kedvezőtlen jelenséget, hogy a vidéki városokban és a községekben, falvakban a lakásállomány bővülése, megújítása megállt.

A rekordtermést hozó 2004-es év után – ahogyan arra számítani is lehetett – 2005-ben visszaesés következett be az *agrárszektorban*: a bruttó termelés 9,4 százalékkal, a hozzáadott érték 10,8 százalékkal csökkent. A visszaesés a növénytermesztést erősebben érintette, mint az évek óta zsugorodó állattenyésztést. A mezőgazdaság nyeresége ugyanakkor a 2004. évi 15 milliárd forintról 2005-ben 60 milliárdra bővült, és a támogatások további emelkedése miatt várhatóan idén is nő. A nyereség növekedésében a támogatások mellett szerepet játszott az is, hogy bár lassan, de folytatódott az üzemi struktúra átalakulása. A kisgazdaságok közül sokan – elsősorban sertés- és tehéntartók – hagynak fel a termeléssel, a legdinamikusabban pedig a közepes méretű gazdaságok fejlődnek. Összességében az agrárszektor 2006 tavaszán viszonylagos nyugalom jellemzi, ám rövid távon, még erre az évre ható kockázatot jelenthet a belvíz és a madárinfluenza, közép- és hosszú távon pedig az uniós cukorreformmal járó termelőiárcsökkenés; az EU környezetvédelmi és állatjóléti előírásainak való megfelelés követelménye, melyre két év haladékot kaptak a magyar termelők; az átütemezett bankhitelek visszafizetésének megkezdése; Bulgária és Románia csatlakozása; az uniós gabonaintervenciós rendszerének esetleges módosítása; az összevont területalapú támogatások rendszerére (SPS) való áttérés és a WTO-megállapodás.

A 2003 óta alig változó *munkaerőpiacon* 2005-ben is inkább stagnált a foglalkoztatottság. A leglátványosabb változás a munkanélküliek számának 2004 derekán megindult gyors növekedése volt. Ennek üteme 2005 elejére ugyan lelassult, de a munkanélküliek száma azóta is folyamatosan bővül, ami a munkanélküliségi ráta emelkedésében is megmutatkozik: 2006 februárjára egy év alatt 1 százalékponttal 6,8-ról 7,8 százalékra nőtt. Az emelkedési tendencia folytatódik, bár Magyarországon a munkanélküliségi ráta még elmarad az EU-25 8,7 százalékos átlagától.³ Fontos azonban, hogy a munkaerőpiaci aktivitás – azaz a foglalkoztatottként vagy munkanélküliként a *munkaerőpiacon jelenlévők* száma – ugyanebben az időszakban folyamatosan növekedett. A munkaerőpiacon komoly gondot jelentő magas inaktivitási arány csökkenése azonban – a szerény állásbővüléssel járó gazdasági növekedés mellett⁴ – csak a munkanélküliség növekedésével mehet végbe. Ez történt az elmúlt években Magyarországon, amikor úgy csökkent a munkaerőpiacon az inaktivitás, hogy stagnáló, illetve lassan bővülő foglalkoztatás mellett nőtt a munkanélküliség. Az alacsony bérű ágazatokban foglalkoztatottak munkahelyei folyamatosan szűntek meg, s a munkájukat elvesztők nem kerültek ki a munkaerőpiacról. A nyugdíjrendszer korhatárának kitolódásával nőtt a tovább dolgozó idősebb korosztályok foglalkoztatása is. A munkanélküliség szerkezete kedvezőtlen: jelentős és növekvő, 20 százalék feletti a fiatalok aránya, és a munkanélküliek jelentős része hosszasan és tartósan – az elhelyezkedés csökkenő kilátásával – munkanélküli (a munkanélküliek 40 százaléka egy évnél hosszabb ideje munkanélküli, az álláskereső átlagos időtartama változatlan és hosszú, meghaladja a 16 hónapot). A munkaerőpiacon 2006-ig nem várunk lényeges változást: *a munkanélküliség év végén 7,7 százalék körül alakul, miközben a foglalkoztatottság enyhén nő.*

³ Az Eurostat által közölt 2006. januári ún. harmonizált munkanélküliségi ráta Magyarországon 7,5, az EU-15-ben 7,8, az EU-25-ben 8,7 százalék volt.

⁴ A termelés és gazdasági növekedés motorját jelentő, Magyarországon megtelepedett nemzetközi nagyvállalatok relatíve alacsony számú munkaerőt alkalmaznak. Szerepük telephelyeik regionális foglalkoztatásában jelentős, az országos foglalkoztatási adatok javulásához azonban csak csekély mértékben járulnak hozzá. A helyi foglalkoztatást nagyobb számban növelni képes, elsősorban a szolgáltatási szektorban működő kis- és középvállalkozások azonban – részben a gyenge helyi fizetőképes kereslet miatt – sok helyütt hiányoznak, így az ország számtalan, jelentősebb nagyvállalat nélküli régiójában, kistérségében a közszféra a legfontosabb foglalkoztató.

A GDP felhasználási oldalán a nemzetgazdasági beruházások a 2004. évi 8,5 százaléknál 2005-ben 6,4 százalékkal bővültek; ez csaknem azonos a GDP-ben mért bruttó állóeszköz-felhalmozás növekedésének mértékével. Az évi növekedés azonban számottevően kisebb a vártnál. A meglepő elmaradást a IV. negyedévi viszonylag alacsony teljesítménynövekedés (3,1 százaléknál) okozza, amely fele-harmada az előző negyedévekben elértnek. A hirtelen mérséklődés a meghatározó súlyú ágazatokban mutatkozó folyamatoknak tulajdonítható: 1. a túlnyomórészt lakásépítést takaró, legnagyobb hányadú ingatlanügyletek ágazat előző évihez mért mérséklődése, 2. az autópálya-építés elszámolt teljesítményértékét magában foglaló szállítási ágazat növekedésének a korábbi kiugró emelkedéstől jelentősen elmaradó mértéke, 3. a feldolgozóipari beruházásokban mutatkozó megingás.

A növekedési várakozások mindenekelőtt a rohamléptekkel haladó autópálya-építéshez fűződtek. Az autópálya-építés elszámolt teljesítményértékét magába foglaló szállítási ágazat növekedése azonban a korábbi kiugró emelkedéstől a IV. negyedévben jelentősen elmaradt. Számos autópálya-építés különböző szükséges módosítások és egyéb problémák miatt késedelmet szenved, csúszik az M6-os mindkét átadásra tervezett szakaszának, valamint az M3-as nyíregyházi és az M35-ös debreceni kerülőútjának építése. Előrelépést jelent az M5-ös Szeged–országhatár közötti 17 km-es és az M7-es Ordacsehi–Balatonkeresztúr közötti 26 km-es szakaszának márciusban megtörtént átadása.

A beruházások alakulását jelentősen befolyásolta, hogy a legnagyobb hányadú, túlnyomórészt lakásépítést takaró ingatlanügyletek növekedése az év során fokozatosan mérséklődött, és a IV. negyedévi teljesítmény az előző évinél már 10 százalékkal alacsonyabb volt. Az ágazat teljesítményét számottevően javította a fellendülőben lévő irodaépítés.

A feldolgozóipari beruházások növekedési üteme az első félévi 5,6 százalékról az év egészét tekintve 2,4 százalékra esett vissza, ami igen nagy csökkenés. Ugyan számos új, jelentős nagyberuházásról született megállapodás, az évközi változást mégsem lehet a szokásos kilengésnek tekinteni – megítélésünk szerint jelzi a beruházóknak a gazdasági folyamatokkal (mindenekelőtt az egyensúly romlásával) és a politikai eseményekkel (mindenekelőtt a választási ígéretekkel) összefüggő elbizonytalanodását, kivárását.

A IV. negyedév sajátossága, hogy megfordult az építési és gépi beruházások aránya: hosszú idő óta nem volt példa arra, hogy az építés lassabban nőtt a gépek, berendezések, járművek üzembe állításánál. Emiatt az első félévben még 10 százalékpontos előnyt felmutató építési beruházások az év egészében már nem sokkal haladták meg a gépi beruházások növekedési ütemét.

A jövő szempontjából biztató, hogy a jórészt multinacionális óriásokkal megkötött és megkötés előtt álló mintegy másfél tucat támogatási szerződés alapján a következő években a feldolgozóiparban a beruházások további felfutása várható.⁵ Rendkívüli jelentőségű a magyar gazdaság vonzása a regionális szolgáltató központok építése terén.

⁵ Ilyen a Hankook céggel kötött szerződés, amely 135 milliárd forintos beruházásról és 1500 új munkahely létesítéséről szól. Kiemelésre érdemes a Grundfos dán óriáscég új üzemeinek létesítéséről szóló megállapodás: a szivattyúrendszerek gyártásával és fejlesztésével foglalkozó vállalatcsoport Tatabányán és Székesfehérváron létesít új üzemeket, 667 új munkahellyel. Búzaalapú bioetanol üzem létesít Hajdúsámsonban külföldi tőkét és technológiát bevonva a többségi svájci tulajdonban lévő Bio-Tech-Energy Kft. A 64 milliárd forintos zöldmezős beruházás 1 millió tonna búza feldolgozására létesül, és közvetlenül 140 új munkahelyet jelent. Kukorica feldolgozására épülő 50 fős bioetanol üzem létesít ugyanez a csoport Marcaliban, közösen a CSKM Holding amerikai befektetővel. Mindkét üzem közvetetten csaknem tízszer akkora létszámú termelői, szállítói körnek jelent munkát.

Vezető vállalatok hosszú sora – köztük az ExxonMobil, az IBM, a Cisco-Getronics – létesített eddig is ilyen központot Magyarországon, és készül új központokat alapítani.⁶

A feldolgozóipar és általában az üzleti szféra (amelynek egy részét a gazdaság nyomasztó pénzügyi egyensúlyi problémái egyelőre inkább némi kivárára készítenek) beruházási kedvének alakulása a következő időszakban a növekedési ütem kulcsstényezője lesz, hiszen az állam költségesében – és ezen belül a beruházási kiadásokban – éppen az egyensúly helyreállításához visszafogásokra kell számítanunk. Ez érinteni fogja a legutóbbi években meghatározó súlyú autópálya-építést is: e téren lassulás várható. A költségvetési visszafogás hatását lényegesen enyhítheti, ha sikerül az EU beruházásokra fordítható alapjainak maximális lehívása, ami különösen az önkormányzati fejlesztések terén hozhat fordulatot, az elmaradott infrastruktúra felzárkóztatásában.

Ha az üzleti szféra a pénzügyi egyensúly helyreállítását biztosítva látja, akkor 2006-ban és a következő években e körben jelentős, a költségvetési hatást felülíró prosperitásra számíthatunk. Prognózisunk ezért a teljes beruházási körre 2006-ra a 2005. évihez hasonló növekedést jelez, 2007-re pedig, a nemzetközi feltételek némi romlását feltételezve, ennél nem sokkal kisebbet.

2005-ben a *bruttó keresetek* 8,8 százalékkal, a *nettó keresetek* pedig 10,1 százalékkal nőttek. Ennek eredményeképpen a *nettó reálkeresetek* növekedése tavaly meglehetősen gyors, 6,3 százalékos volt. E gyors dinamika részben a tizenharmadik havi kifizetések januárra való áttolásából adódott – e nélkül a reálkeresetek növekedési rátája majdnem 1 százalékponttal alacsonyabb lenne. 2005-ben az előző évhez képest az alkalmazottak száma gyakorlatilag stagnált, így a reálkereset-tömeg is megközelítőleg 6,3 százalékos volt. Más jövedelemkategóriáknál is ütemes volt az emelkedés, a társadalmi jövedelmek egyes típusainál (például a nyugdíjaknál) az összes kifizetés növekedési üteme még meg is haladta a nettó keresetekét. Összességében azonban a *háztartások reáljövedelme* a reálkeresetknél kisebb ütemben, valószínűsíthetően 4,5 százalékot kismértékben meghaladó mértékben nőtt.

A gyors jövedelemnövekedés ellenére a *háztartások fogyasztása* meglehetősen szerény ütemben, 2,1 százalékkal bővült 2005-ben. Másrészt viszont, viszonylag kiábrándító második és harmadik negyedév után a negyedik negyedévben gyorsan növekedtek a *pénzügyi megtakarítások*. Így – legalábbis éves viszonylatban – a jövedelmek, a fogyasztás és a megtakarítás jelenleg hozzáférhető adatai viszonylag konzisztensnek látszanak. Úgy tűnik, hogy habár a jövedelmek dinamikusabban nőttek, illetve a háztartások hitelfelvétele is aránylag jelentős volt, összességében a növekmény jelentős része a megtakarításokba áramlott, és ez a háztartások finanszírozási pozíciójának javulásában is megmutatkozott.

Éves viszonylatban tavaly a *háztartások nettó finanszírozási képessége* majdnem 80 százalékos értéknövekedést produkált 2004-hez viszonyítva. Figyelemre méltó, hogy ez meglehetősen erőteljes hitelfelvételi aktivitás mellett következett be. Az év egészét tekintve a nettó hitelfelvétel elmaradt ugyan a 2004-es és a rekordszintű 2003-as hitelfelvételi egyenlegtől, de nem olyan sokkal, ezen belül pedig a tavalyi év utolsó negyedévében jelentősen nőttek a háztartások tartozásai.

2006-ra a tavalyi ütemnél ugyan lassabb, de továbbra is ütemes, *4,5 százalék körüli reálkereset-növekedést* valószínűsítünk, a háztartások reáljövedelmének növekedési üteme idén is eléri vagy kissé meghaladja a 3,5 százalékot. A reáljövedelmek dinamikájának lassulása mellett a *magánfogyasztás tavalyinál gyorsabb, kb. 3 százalékos bővülése* várható. Mivel a jövedelem és a fogyasztás közti növekedési ütemkülönbség csökken, a *megtakarítási ráta növekedése is lelassul*.

⁶ Az utóbbi másfél évben ez mintegy 8000 új munkahelyet, 85 milliárd forint beruházást hozott.

2005-ben érzékelhetően javult a *külső egyensúly*, e javulás azonban részben a külkereskedelmi termékgazdaság számbavételénél keletkező problémák, részben pedig az igen kedvezőtlen korábbi évi adatok következménye (vagyis a bázishatás). A múlt év utolsó negyedében a *folyó fizetési mérleg deficitje* mind kiigazítatlan formájában, mind a szezonális hatásoktól megtisztítva mintegy másfél milliárd eurót, a GDP 6,4 százalékát tette ki. 2005 egészében a fizetési mérleg egyenlege 6,4 milliárd eurós hiányt mutatott, ami a GDP arányában 7,3 százalék volt, másfél százalékponttal kevesebb, mint 2004-ben.⁷

Az *árak egyenlege* közel 900 millió euróval javult az importénál gyorsabb exportnövekedés következtében. Kedvezően alakult a *szolgáltatásokon* belül az idegenforgalom egyenlege: miközben a magyarok külföldi költése nem változott számottevően, a külföldiek közel 200 millió euróval többet költöttek Magyarországon, mint 2004-ben.

Szinte az összes *szolgáltatási csoportra* igaz ugyanakkor, hogy jóval dinamikusabban nőtt a szolgáltatásexport, mint az import. A *jövedelmek egyenlegében* bekövetkező mintegy 600 millió eurós romlás okai megoszlanak. A külföldiek összesen 2368 millió euró osztlékot utaltak haza 2005-ben, amely nagyjából félmilliárd euróval több a 2004-es értéknél. 400 millió euróval nőttek a külföldiek portfólióbefektetéseihez kapcsolódó hazautalások is, melyből 270 millió euró a kötvények után fizetett kamathoz, míg 137 millió euró a részvénybefektetések nyereségéhez köthető. A *tőkemérleg egyenlege* közel félmilliárd euróval javulva 712 millió eurós többletet mutatott, ami az EU-tól kapott növekvő tőkeáramlásoknak tudható be.

2005-ben javult a *finanszírozás szerkezete*, a 2004-es 47 százalék után a folyó fizetési mérleg hiányának közel 57 százalékát finanszírozta a nem adósságeneráló külföldi működőtőke- és portfólióbefektetések egyenlege. A Budapest Airport Rt. privatizációjából származó 1,8 milliárd euróval együtt összesen 5,4 milliárd eurónyi külföldi működő tőke érkezett hazánkba, melyből 1,7 milliárd euró volt az újrabefektetett jövedelem. A magyarok eközben szintén jelentős, 1,2 milliárd eurónyi összeget fektettek be külföldön, melynek egyelőre mintegy 10 százaléka az újrabefektetett jövedelem.

2005-ben Magyarország nettó *adóssága* 3,5 milliárd euróval 24,7 milliárd euróra nőtt. A bruttó államadósság 2004 végéhez képest 2,9 milliárd euróval, 26,9 milliárd euróra emelkedett, a nettó államadósság viszont 11,7-ről 10,4 milliárd euróra csökkent.

2006-ban, korábbi prognózisunkon nem változtatva, 6,8 milliárd eurós folyó *fizetési mérleg-hiánnyal* számolunk, amely a gyengébb árfolyam miatt a GDP arányában 7,5 százaléknak felel meg (a korábbi 7,3 százalék helyett). 2007-ben a külkereskedelmi mérleg növekvő hiánya miatt a folyó fizetési mérleg deficitje 7,1 milliárd euró, a GDP 7,3 százaléka lehet. A külföldi működő tőke beáramlása továbbra is dinamikus, 3,5 milliárd euró körüli marad, amelynek mintegy fele visszaforgatott jövedelem.

A kiemelkedő 2004. évi teljesítmény után tavaly az *áruexport* volumene 10,8 százalékkal, az importé ezzel szemben csak 5,3 százalékkal bővült. A lassulás az *importban* volt nagyobb mértékű. Az export-import olló előbbi javára történő kinyílása eredményeképpen az árukereskedelmi mérleg hiánya 1,1 milliárd euróval javult, és az év egészében 2,8 milliárd eurót tett ki.

⁷ Az MNB azonban ismételt felhívta a figyelmet, hogy a külkereskedelmi termékgazdaság elszámolásából adódó módszertani problémák miatt az úgynevezett felülről számított nettó finanszírozási képesség, azaz a folyó fizetési mérleg és a tőkemérleg együttes hiánya (7,1 milliárd euró) jelentősen eltér az alulról számított mutatótól, azaz a pénzügyi mérleg egyenlegétől (11,9 milliárd euró). Ennek következtében a jegybank 2,3 milliárd eurót a mérleg Tévedések és kihagyások során számolt el; ha ez a folyó fizetési mérleget terhelné, annak egyenlege elérné a GDP 9 százalékát. (A nemzetközi tartalékok mintegy 4 milliárd euróval csökkentek.)

Az *export* lendületvesztése elsősorban az év első felére volt jellemző, és összhangban állt a világkereskedelmi trendekkel. Figyelembe véve, hogy a forint mind a dollárhoz, mind pedig az euróhoz képest átlagosan 1,5 százalékkal erősödött, és a cserearányok is – több mint 2 százalékkal – romlottak, valamint hogy legfontosabb piacunkon, az EU-15-ben csupán gyenge kereslet volt tapasztalható (az import volumene itt mintegy 5 százalékkal nőtt csupán), a magyar exportteljesítmény a lassulás ellenére is jónak ítéltető. Ráadásul a számunkra fontos piacokon (lásd például Németország, Ausztria, Olaszország) az uniós átlag alatti importnövekedést regisztráltak. Kivitelünk viszonylag gyors fejlődése úgy valósulhatott csak meg, hogy súlyponti eltolódás következett be az új EU-tagországok és az EU-25-ön kívüli térségek, főleg a nem EU-tag európai országok, valamint Ázsia irányába. Regionális összevetésben ugyanakkor a tavalyi magyar exportdinamika a középmezőnybe sorolható, különösen a balti államokban figyelhetjük meg az export látványos felfutását.

Az *importban* tavaly közel 10 százalékpontos lassulás következett be, ami részben bázishatásra (ti. a megelőző évben az importnak az EU-csatlakozással összefüggő megrágrására), részben konjunkturális okokra volt visszavezethető. Valamennyi relációból és az energiahordozók kivételével valamennyi árufőcsoportban mérséklődött a behozatal dinamikája.

2005 közepétől újabb gyorsulás figyelhető meg az exportban, amely trend 2006 első két hónapjában tovább erősödött. Az újabb fellendülés összhangban van a nemzetközi kereskedelem gyorsulására vonatkozó adatokkal, és a közép- és kelet-európai régió szinte valamennyi országában hasonló trend figyelhető meg. 2006 elején is az a jellemző, hogy az export az új EU-tagországok felé (intraregionális forgalom), valamint az EU-n kívüli térségekbe bővül a leggyorsabban. Januárban az előbbi relációba 41 százalékkal, az utóbbiba 34 százalékkal volt magasabb a kivitel volumene, mint egy évvel korábban. Kedvező irányú változást jelent azonban, hogy míg tavaly a külpiacon mintegy 2/3-át adó EU-15-be irányuló export lényegében stagnált, januárban már 11 százalékos növekedést regisztráltak.

Ezen kedvező folyamatokkal párhuzamosan az import gyorsulása már tavaly megindult és dinamikája fokozatosan megközelítette az exportét; 2006 első két hónapjában azonban egyelőre még mindig az alatt maradt. E trend a korábbi bázishatások lecsengésével várható volt, és az export erős importigényessége is magyarázza. Emiatt, és a cserearányok folytatódó romlása következtében a kereskedelmi mérleg első kéthavi hiánya 418 millió eurót tett ki, ami már valamelyest meghaladja az egy évvel korábbi értéket. Ennek túlnyomó része ismét az ázsiai országokkal folytatott kereskedelemben képződött. A deficit újbóli növekedése trendváltást jelenthet a kedvező 2005. évi eredmények után.

A 2005. évi 3,6 százalékos *fogyasztóiár-index* után 2006 első három hónapjában az *infláció* tovább mérséklődött, havi átlagos mértéke mindössze 2,5 százalékot tett ki.

Az *infláció* csökkenő trendje elsősorban a felső áfakulcs 25-ről 20 százalékra való mérséklésével magyarázható, ami a termékek mintegy 60 százalékát érintette. Az áfacsökkentés hatását jelzi, hogy a változatlan adótartalmú árindex viszont emelkedett 2005 elején: miközben a fogyasztóiár-index az első három hónapban rendre 2,7, 2,5 és 2,3 százalékot tett ki, a változatlan adótartalommal számolt árindex 4–4,4 százalék között mozgott. A két index közötti különbség 1,3-1,9 százalék, ami arról tanúskodik, hogy beigazolódott az az előrejelzésünk, amely az áfacsökkentés durván felének az érvényesülésére számított az árakban. (Ha az áfacsökkentés teljes mértékben átment volna az árakba, akkor az általános árszínvonal 2,3-2,4 százalékkal csökkent volna.). Az a várakozásunk is beigazolódott, miszerint az áfakulcs mérséklése termékcsoportonként különböző mértékű árcsökkentő hatást fejtett ki.

A változatlan adótartalmú árindex már 2005 januárja óta enyhe emelkedést mutat, s ez a trend 2006 elejétől kifejezetten felgyorsult. Ezzel szemben a *maginfláció* rendületlenül tovább csökkent. A két index ellenkező irányú mozgása elsősorban az élelmiszerárak emelkedésével magyarázható. Az árindexben kb. 25 százalékos súllyal bíró árucsoport hullámzó mozgása már korábban is számottevő meglepetéseket okozott. A húsféleségek közül már jó ideje a marhahús árának az emelkedése tűnik ki, de az élelmiszerek átlagon felüli áremelkedését döntően a zöldség, gyümölcs és burgonya árának kiugró emelkedése okozta. 2005 első három hónapjában ennek a termékcsoportnak a fogyasztói ára több mint 50 százalékkal volt magasabb, mint 1 évvel korábban, ami önmagában 0,4 százalékponttal emelte az árindexet. Az élelmiszerek árucsoportja nem része a maginflációs mutatóknak, ez magyarázza a maginfláció töretlen csökkenését.

A belvizek és árvizek következtében várható rossz termés miatt feltehetően a kora nyári zöldség- és gyümölcsárak is magasak lesznek, amit az is erősít, hogy egész Európában rossz termésre lehet számítani.

A szabályozott árak 2006 első három hónapjában az árindexet számottevően lefelé húzták, mivel itt – a dolog természetéből fakadóan – az áfacsökkentés 100 százalékban érvényesült (például: energiaárak, hírközlési szolgáltatások). A piaci szolgáltatások árindexe – amint az várható volt – ennél kevésbé mérséklődött, de e téren is az eddig nagyon lassan csökkenő trend némi élénkülésének lehattunk tanúi: ebben az árucsoportban az áfakulcs csökkentése nagyon kevésbé érvényesült.

Az első három hónapban a tartós fogyasztási cikkek ára is tovább csökkent, márciusban azonban már az előző hónaphoz képest 0,1 százalékos emelkedés történt. Az utóbbi valószínűleg még kevésbé volt összefüggésben az árfolyam gyengülésével, de amennyiben a 260–270 forint közötti árfolyam az év hátralévő részében fennmarad, akkor feltehetően megtörik az eddigi csökkenő tendencia. Mindazonáltal jelentős áremelő hatással ekkor sem kell számolni az ágazatban erős és növekvő kereskedelmi konkurencia miatt.

2006 tavaszán a korábban feltételezettnél több bizonytalanság nehezíti az éves árindex előrejelzését. Korábban elsősorban a világpiacon olajárak szerepeltek kockázati tényezőként, ezekhez most az élelmiszerárak és az árfolyam is csatlakoztak. Ezek közül elsősorban az élelmiszerárak tartogathatnak még számottevő meglepetéseket, az árfolyam szerepét kisebbnek ítéljük. Összességében a fogyasztói árak 2,4 százalékpont körüli emelkedését tartjuk a leginkább valószínűnek, ez fél százalékponttal magasabb, mint a januári előrejelzésünk. Ezen belül várhatóan az élelmiszerek árindexe lehet a legmagasabb, 5 százalékpont körüli értékkel.

2006 januárjában és februárjában a forint változatlanul 250 forint/euró körül stagnált, azon a szinten, ahol – egy kisebb decemberi gyengülést leszámítva – már ősz óta mozgott, s ahol a kedvezőtlen egyensúlyi adatok ellenére a továbbra is erős nemzetközi befektetői érdeklődés megtartotta. A kedvezőtlen fordulat a nemzetközi pénz- és tőkepiacokon március közepén következett be, amikor a következő heti FED-ülésem hozandó újabb kamatemelési döntésre számítva a befektetők hirtelen tartózkodóvá váltak a feltörekvő piacokon, kisebb kockázatvállalási hajlandóságot mutatva. Bár ezt az egész közép-európai régió megsínylette, a forint és a zloty erősebben, mint a stabil gazdasági fundamentumokkal bíró cseh és szlovák valuta. Április közepéig a forint már közel 6 százalékkal értékelődött le december végéhez képest, szemben a zloty 3 százalékos gyengülésével, míg a cseh és szlovák korona inkább csak volatilisabbá vált, de decemberhez viszonyítva alig veszített értékéből az euróval szemben.

A március közepén megindult gyengülés egészen 268,5 forint/euróig vitte a forint árfolyamát, s bár kisebb mértékű erősödési periódusok azóta is voltak, a 263–268 Ft/euró sávból mostanáig nem mozdult ki az árfolyam. A forinttal kapcsolatos kilátások jelenleg nagyon bizonytalanok, s elemzői körökben a legszélsőségesbb vélemények is

megfogalmazódnak. Ami a tényeket illeti, szembe kell nézni azzal, hogy a korábbi kedvező befektetői környezetnek, a nemzetközi befektetési alapok erős kockázati étvágyának vége. A fejlett piacokon várható további kamat- és hozamemelkedések, valamint az ezekkel kapcsolatos piaci várakozások negatívan befolyásolják a felemelkedő piacokon a befektetési kedvet, bár az amerikai és európai kamatemelkedés megtorpanása rövidebb-hosszabb időre visszahozhatja a befektetőket. A kockázatvállalási hajlandóság csökkenése a felemelkedő piacokon belül is egyre eltérőbbé teszi a különböző országokhoz való befektetői hozzáállást, attól függően, hogy milyenek ítélik az egyes országok gazdasági fundamentumait és kilátásait. Magyarország egy ideje már szenvedő alanya a differenciálódó befektetői megítélésnek, hiszen csak számottevő kamatfelár mellett képes a befektetőket idevonzani,⁸ és emellett is hazánk szenvedte el szeptember óta a legnagyobb forintgyengülést, a legjelentősebb és legtartósabb államkötvényhozamemelkedést és tőzsdei stagnálást. A nagy nemzetközi hitelminősítők ősz óta többször rontották Magyarország adós-, sőt kereskedelmi banki besorolását is.

Január óta erős hozamemelkedés történt az államkötvény piacán: a rövid (éven belüli hozamok) 25-30 bázisponttal 6,20 százalék, míg a hosszú hozamok jóval gyorsabban, 50 bázisponttal 7,10 százalék közelébe nőttek. A külföldiek tulajdonában lévő állampapír-állomány a tavaszi hónapokban rekordmagasságú, 2800 milliárd forint volt, április közepén azonban 140 milliárddal csökkent, s ezzel együtt a hátralévő átlagos futamidő is 4,14 évről 4,4-re nőtt.

Az év további időszakára vonatkozó *kamat- és hozamalakulás* – hasonlóan a forint árfolyamához – ugyancsak nagyon bizonytalan, külső és belső tényezők egyaránt befolyásolják. Egyrészt a nemzetközi pénz- és tőkepiacok alakulásától, a fejlett országok kamat- és hozammozgásától függ, másrészt attól, hogy a választások után megalakuló új magyar kormány mekkora elszántságot mutat az államháztartás hiányának csökkentésére, és mennyire lesz hiteles az ezt célzó programja.⁹

Amennyiben az új kormány gyorsan és hitelesen lép, a külföldi befektetők bizalma gyorsan visszafordulhat Magyarország felé, hiszen a magyar gazdasági fundamentumok alapvetően kedvezőek. Ebben az esetben a forint akár erősödhet is, csökkenésnek indulhatnak az államkötvény-hozamok, a jegybank is mérsékelheti alapkamatát, s tartósan növekedhet a budapesti értéktőzsde. Ez lenne az optimális és az új magyar kormány felelős gazdaságpolitikáját mutató scenárió.

Ha az új kormány halogatja a megteendő egyensúlyjavító intézkedéseket, vagy nem bizonyul elég határozottnak és hitelesnek a nemzetközi befektetők számára, akkor a magyar pénz- és tőkepiacokon folytatódik a már évek óta tartó bizonytalanság. Az őszi önkormányzati választások miatt komoly esélye van ennek a scenáriónak is. A nemzetközi befektetői környezet romlása, valamint az új kormányba vetett bizalom szertefoszlása drámai árfolyameséshez és az ezzel járó kamat- és hozamemelkedéshez is vezethet,¹⁰ de van esély arra is, hogy nagyobb volatilitás mellett tovább folytatódik az eddigi lassabb árfolyamgyengülés és hozamnövekedés.

* * *

⁸ A lengyel jegybanki kamat tavaly szeptember óta 4,5 százalék, idén egy februári és márciusi 25-25 bázispontos csökkentés után lett 4 százalék. A cseh jegybanki alapkamat múlt év októbere óta 2 százalék.

⁹ Az EU 2006 szeptemberéig adott haladékokat Magyarországnak arra, hogy egy megalapozott és végrehajtható államháztartási egyensúlyjavító konvergenciaprogramot állítson össze.

¹⁰ Izland esete szemléletes példa arra, hogy miközben a nemzetközi befektetők évekig elnézik egy ország gyors eladósodását és a külső-belső egyensúly tartós romlását, ez a befektetői hozzáállás egyik napról a másikra megváltozhat a kedvezőtlené váló nemzetközi befektetői klíma hatására, az adott ország valutájának, valamint pénz- és tőkepiacának összeomlását előidézve.

Jelentésünk lezárásakor nehéz tisztán látni az idei *államháztartási folyamatokat* – a következő éviket pedig lehetetlen, ezért nem is készítettünk előrejelzést 2007-re. Annyi bizonyos, hogy a 2006. első negyedévi pénzforgalmi hiány 91,1 milliárd forinttal túllépte az előirányzatot. A márciusi hiány jóval meghaladta azt: 353,7 milliárd forintot tett ki, szemben a tervezett 262,5 milliárddal. Ez alátámasztja korábbi előrejelzésünket, miszerint a 2006-os költségvetés több lényeges ponton is túlságosan optimistának tűnik. Ilyenek lehetnek az éves szinten 1787 millió forintra előirányzott áfabevételek és a 835 milliárd forintra tett adósságszolgálati kiadások. Bizonyosra vesszük, hogy a tervezettől való elmaradás és a költségvetésbe eleve betervezett bizonytalanságok eredményeképpen a választásokat követően fiskális kiigazításra lesz szükség, ennek mértékét azonban a jelenleg rendelkezésre álló adatok alapján nem tudjuk becsülni. Mindazonáltal továbbra is fenntartjuk az idei évre vonatkozó, 6,7 százalékos (nyugdíjpénztári korrekciót tartalmazó) ESA-95 szerinti hiányprognózisunkat.¹¹

Az államháztartás folyamatai azonban ma már nem csak „növekvő aggodalomra adnak okot”, mint azt korábbi jelentéseinkben megfogalmaztuk, hanem kifejezetten tarthatatlannak értékelhetők. Ma már közhely, hogy a választások után az új kormánynak haladéktalanul hozzá kell kezdenie az államháztartás hiányának a lefaragásához. Ebben nem befolyásolhatja az őszi önkormányzati választások szempontja, mivel az év végén már túlságosan késő lenne elkezdeni a hiánylefaragást. Könnyen elképzelhető, hogy a pénzpiacok nem várnának tovább türelmesen, ami jelentős pénzügyi kockázatot rejt magában. Az alábbiakban néhány olyan állítást fogalmazunk meg, amelyek fontosak lehetnek az államháztartási hiány lefaragásának körülményeit és következményeit illetően.

1. Nem igaz, hogy a szükséges államháztartási konszolidáció feltétlenül együtt jár a szociális transferek (juttatások) számottevő csökkenésével. Ma az államháztartás kiadásai között ez a tétel viszonylag csekély részarányt képvisel, alapvetően nem itt kell tehát keresni a hiánycsökkentés kulcsát. Az más kérdés, hogy a szociális juttatásokat továbbra is, illetve a jelenleginél is inkább rászorultsági alagra kell helyezni, de ez elosztási probléma.
2. Nem igaz az, hogy az állami kiadások visszafogása a gazdasági növekedés ütemének csökkenésével járna együtt. A nemzetközi adatok összehasonlítása egyértelműen tanúsítja, hogy az EU-országok közül igazán dinamikus növekedést a kis hiányt, illetve akár többletet felmutató államháztartással rendelkező gazdaságok tudtak elérni (Írország, Finnország, Svédország, a balti államok, illetve Szlovákia). Sőt, az igazán gyors növekedést elérő országok elsődleges (kamattfizetések nélküli) államháztartási egyenlege egytől egyig erősen pozitív (Magyarországon erősen negatív). Nem az örökölt adóssághelyzet befolyásolja tehát az eltérő magatartást. A 2001–2004 közötti időszakban a 10 új tagállam államháztartási és növekedési folyamatai alapján szoros negatív összefüggés állapítható meg az állam költekezése és a növekedés üteme között: minél alacsonyabb volt egy országban az állami kiadások aránya a GDP-hez képest, annál magasabb növekedést tudott elérni.
3. A fentiek értelmében nem állja meg a helyét az az állítás sem, hogy az államháztartás magas hiányának a kérdését külön kell kezelni az egyébként jól teljesítő reálgazdaság helyzetétől. Az államháztartás rendkívül rossz és romló helyzete ugyanis nem választható el a reálgazdaság állapotától: a magas kamatok drágítják a vállalkozók hitelhez jutási, tehát fejlesztési lehetőségeit, ami negatívan hat növekedési esélyeikre. Továbbá

¹¹ Ez két százalékponttal magasabb a kormány által célul kitűzött 4,7 százalékos deficitnél, igaz, mára ez utóbbi szám is 5 százalékra nőtt az idei Gripen-beszerzés (Eurostat-döntés szerinti) számbavétele miatt.

az ország adósságának leminősítése és a további leminősítésektől való megalapozott félelem, valamint az Európai Unió folyamatos figyelmeztetési rossz színben tüntetik fel a magyar gazdaságot, ami alól a reálgazdaság szereplői sem vonhatják ki magukat (lásd például a multinacionális vállalatok tartózkodását a már tervezett beruházások beindításától).

4. Hamisak tehát a növekedést a hiány lefaragásával szembeállító állítások. Mivel az infrastrukturális kiadások gyakorlatilag már kikerültek az államháztartás kiadásai közül, és a private-public partnership keretében részben magánforrásból finanszírozódnak, a kisebb államháztartási hiány a beruházásokat és a termelést (építőipar) sem fogná vissza.
5. Nem igaz az, hogy az államháztartás bürokratikus kiadásaiból csekély megtakarításokat lehet csak elérni. A központi költségvetés 2005-ben már több mint 2000 milliárd forintnyi, kizárólag a működést, azaz az intézményfenntartást finanszírozó költségeinek 10-20 százalékos lefaragása jelentős megtakarításokat eredményezhet. Ez nem feltétlenül jár együtt tömeges létszám-leépítésekkel, mivel legelőbb a megbízási szerződések keretében történő költségeknek kell véget vetni. A létszám leépítésére (bizonyos intézmények megszüntetésére) azonban emellett is szükség van, ez azonban olyan lépés, amelyet a kormánynak már régen meg kellett volna tennie, további halogatása csak a probléma súlyosságát fokozza.
6. Mindazonáltal az az évi 2 százalékpontnyi államháztartásihiány-csökkentés, amire szükség lenne, nem oldható meg érdeksérelmek nélkül. Teljesen békés hiánycsökkentés tehát nem létezik, vagyis az új kormánynak jól átgondolt tervvel és kommunikációs stratégiával kell rendelkeznie a fiskális konszolidáció előkészítésére.

A Pénzügykutató Rt. elemzése és prognózisa

2006 – a kritikus esztendő¹

PETSCHNIG MÁRIA ZITA

2006-ot az előző évinél kedvezőbb külgazdasági feltételek jellemzik, de választási év is, amikor hagyományosan el szokott billenni a magyar gazdaság egyensúlya. A helyzet ezúttal azért is kritikus, mert a jó reálgazdasági teljesítményeket már huzamosabb ideje beárnyékolja a túlfeszített államháztartásból következő kockázat. Ezt erősíti fel a kormányváltásból következő bizonytalanság. E cikk írásakor még előtte vagyunk a parlamenti választások első fordulójának. Prognózisunkat azzal a feltételezéssel állítottuk össze, hogy a választási kampányban elhangzott túldimenzionált ígéretések ellenére felelős magatartást felmutató kormány lesz 2006-ban Magyarországnak.

2006 induló feltételei

A bázisév főbb meghatározottságai, amire 2006 épülhet

2005-ben – az előzetes adatok szerint – valamelyest lassult a *GDP növekedése*, éves átlagban 4,1 százalékot tett ki, az előző évi 4,6 százalékkal szemben. Az esztendőn belül az első negyedévi rendkívül erős ütemcsökkenést (3,2 százalékra az egy évvel korábbi 4,9 százalékról) követően a dinamika 4,5 százalékra emelkedett, ami az utolsó negyedévben valamelyest lejjebb ereszkedett – szinkronban a német gazdaság lüktetésével.

A 2005. évi hazai konjunktúramérséklődés – amely pontosan követte a világgazdasági, ezen belül az EU-beli tendenciákat – kisebb volt az EU-25-ben bekövetkezettétnél, amiben a belső keresletélénkítő politika játszott szerepet. A hazai gazdasági növekedés 2,5 százalékponttal meghaladta az EU-25-ök átlagát, de kb. egy-egy százalékponttal elmaradt a cseh (4,8 százalék) és a szlovák (5,1 százalék) dinamikától, viszont magasabb volt a szlovén (3,8 százalék) és a lengyel (3,3 százalék) ütemnél. Összességében megegyezett az újonnan csatlakozott 10 EU-tag átlagos fejlődési mértékével.

2005-ben valamennyi gazdasági ágban nőtt a bruttó hazai termék termelésének dinamikája (legnagyobb mértékben az építőiparban) az előző évhez képest – az agrárium kivételével. A mezőgazdaság GDP-termelésének 11 százalékos csökkenését a 2004. évi rekordtermés-eredményektől elmaradó növénytermelési teljesítmény váltotta ki amellet, hogy folytatódott az állattenyésztés visszaesése is. Ahogy a 2004. évi GDP-ütemerősödés alapvetően a jó szántóföldi terméshozamnak volt köszönhető, 2005-ben – az ágazatok oldaláról tekintve – kizárólag ez mérsékelte a nemzetgazdaság egészének dinamikáját. Az időjárásnak jóval kevésbé kitett területeken a növekedés lendülete mindenütt fokozódott, ami jó elrugaszkodási bázist jelent 2006 számára. A növekedés szerkezete kínálati oldalról tekintve kedvezőnek minősült.

¹ A cikk a „Magyar gazdaság 2002–2006 – helyzetértékelés és előrejelzés” című tanulmány alapján készült. Az elemzésben és a prognóziskészítésben a szerzőn kívül részt vett: Antal László, Antalóczy Katalin, Halász György Imre, Mohácsi Kálmán, Várhegyi Éva és Voszka Éva.

Nem romlott 2005-ben a GDP-termelés keresleti oldalról tekintett szerkezete, a 2004. évi stabilizációs politikával helyreállított beruházási és export húzta pálya annak ellenére sem, hogy *a gazdaságpolitika alapvetően expanzív jellegűnek bizonyult*. Erősödött a költségvetési és a jövedelempolitika keresletteremtő hatása, a jegybanki alapkat folyamatos csökkentésével pedig a monetáris politika szigora is enyhült. A fiskális politika lazulása ezúttal alapvetően az infrastrukturális fejlesztésekben megnyilvánuló felhalmozásemelkedésben csapódott le. A termelékenység emelkedését meghaladó reálkereset-növekedés ellenére sem erősödött a lakosság fogyasztói kereslete. A háztartások nettó megtakarításai ugyanis növekedtek.

A teljes áru- és szolgáltatásexport – a lanyhább külső kereslet okán – az előző évinél kevésbé nőtt, de még így is tíz százalék feletti mértéket mutatott. Ettől azonban számottevően elmaradt az áru- és szolgáltatásimport bővülése, amiben szerepet játszott a 2004. évi EU-csatlakozás bázishatása, az előző évinél alacsonyabb fogyasztói kereslet, továbbá a beruházások mérsékeltebb üteme és sajátos szerkezete mellett azok kisebb importkereslete is. A teljes áru- és szolgáltatásexport/import közti ütemkülönbség jelentős mértékben nőtt a kivitel javára, a nettó export húzó hatása tehát erősödött.

Az a körülmény, hogy a GDP belföldi felhasználásának üteme lényegesen alacsonyabb volt 2005-ben a termelésnél – a külső egyensúly figyelmet érdemlő javulására utal. A fogyasztás húzta pályáról való átállítás 2004-ben rendkívül nagy fogyasztási ütemcsökkenést eredményezett, és ez – a várakozásokkal ellentétben – 2005-ben is folytatódott. A várakozás ugyanis az volt, hogy a választásokat megelőző évben megélnék a háztartások fogyasztói kereslete – amit egyébként a kedvező jövedelemkiáramlási adatok és a mérséklődő infláció is alátámasztottak. Lehetségesnek tartjuk, hogy a diszkracionális jövedelemhányadból való fogyasztás a közép- és felsőrétegnél az előző évek felfutása után relatíve telítetté vált, és ez terelte a lakossági bevételeket az előző évinél is nagyobb mértékben a megtakarítások felé.

Az állóeszköz-felhalmozás ütemváltozásánál tapasztalható fordulat háttérben a rövid konjunktúra véget érése húzódik meg, amit a fokozódó állami finanszírozású projektek sem tudtak ellensúlyozni. A feldolgozóipari beruházások, amelyek a teljes beruházási érték több mint egyötödét teszik ki, az év második felében már stagnáltak. A 2005. évi nagyobb működőke-beáramlás felhalmozást erősítő szerepe 2006-ra is áthúzódik.

A bruttó hazai termék teljes növekménye a nemzetgazdaság termelékenységének emelkedéséből származott. A *foglalkoztatás* ugyanis nem bővült ebben az esztendőben egyik statisztikai adatfelvétel szerint sem. A munkaügyi statisztika szerint 2005-ben megtört a teljes munkaidőben alkalmazottak számának korábbiakban emelkedő tendenciája, lényegesen csökkent ugyanis a versenyszférában dolgozók számának bővülése (a 2004. évi 1,5 százalékkal szemben csak 0,2 százalékos volt a szaporulat), miközben az államháztartásból finanszírozottak köre mindkét évben egyaránt 1,3 százalékkal szűkült. Ágazatilag tekintve a legnagyobb létszámfogyás a könnyűipari területek zsugorodásának következményeként állt elő, de jelentős volt az energiaszektorban és a mezőgazdaságban is (e két utóbbi ágazatban évek óta folyamatos a dolgozók számának csökkenése).

A munkaképes korú lakosság (15–74 év közöttiek) száma 2005-ben megegyezett az előző évivel. Ezen belül azonban 1,4 százalékkal csökkent az inaktívoké, ami más oldalról a gazdasági aktivitás javulásában jelent meg. Az aktivitási ráta – amely Magyarországon lényegesen alacsonyabb az EU átlagánál – 54,5 százalékra emelkedett az előző évi 53,8 százalékról. A gazdaságilag aktívakon belül azonban nem a foglalkoztatottak, hanem a munkanélküliek száma emelkedett rapid módon, ami a munkaerő-piaci helyzet romlására utalt. *A munkanélküliség rátája az előző évi 6,1 százalékkal szemben éves átlagban 7,2 százalékot mutatott*. A munkanélküliek száma 2005-ben minden mutató

szerint emelkedett. A munkanélküliek számának emelkedését *több tényező együttes hatása* váltotta ki, amelyek többségével a következő években is számolnunk kell.

– A magyar gazdaságban 2002-től volt megfigyelhető a globalizált gazdaságnak az a jellemző tendenciája, hogy az alacsony hozzáadott-érték termelésére megtelepült tőke egy része kezdte áthelyezni összeszerelő üzemeit a világ más, olcsóbb térségeibe. A dezinvestíciót elősegítette, hogy a külső keresletcsökkenés élesebb megvilágításba helyezte a cégek költséggazdálkodását, aminek a feltételeit a magyar gazdaságban jelentősen lerombolta a 2001–2002-ben drasztikusan megemelt minimálbér bérköltségemelő hatása. Ugyanakkor az MNB által erőltetett erős forintárfolyam nem tette lehetővé a fajlagos költségemelkedés külpiazi árakban való maradéktalan elismertetését.

– A konjunktúra 2003 végétől meginduló felépülése még 2005-ben sem terjedt ki a munkaigényes termelési területekre, viszont a szolgáltatások fejlődése nem volt olyan gyors, hogy a munkaerő többletkínálatát fel tudta volna szívni.

– A hetvenes években született nagy kohorszok munkába állása összetorlódott a nyugdíjkorhatár felemeléséből következő foglalkoztatási többlettel. Ez utóbbi hatása 2002 után évről évre erősödött, hiszen 2005-ben már az 1948–1950-ben született nők is foglalkoztatottak maradtak, noha a régi nyugdíjrendszer szerint ők már nyugállományba vonulhattak volna.

– 2004-ben növelte a munkanélküliek számát a kötelező sorkatonai szolgálat eltörlése.

– 2004–2005-ben számos olyan, foglalkoztatást ösztönző intézkedést léptettek életbe, amely mobilizálta az inaktívok egy részét. A 15–64 éves korosztályon belül az inaktivitás rátája 2005-ben 2,5 százalékkal csökkent.

– 2004-től a költségvetési szférában érvényesített megszorítások kimondott célja volt a létszámgazdálkodás racionalizálása, aminek következtében az államháztartásból finanszírozottak körében megfordult a korábbi trend: a létszám bővülését létszámfogyás követte.

– A munkaerő-kereslethez nem igazodó képzési rendszer anomáliájának következménye, a felsőfokú végzettséget adó intézmények túlképzésének hatása 2002 után mutatott mind nagyobb feszültséget. A túlképzett, munkát nem találó fiatal réteg magas aktivitású, és mint ilyen, a munkanélküliek számát szaporítja.

A munkanélküliség csökkenésekor, 2003-ig, nőtt a 3 hónapnál, illetve egy évnél rövidebb ideje állás nélkül lévők aránya, és csökkent a tartós munkanélküliség. 2004–2005-ben azonban megfordult a trend, és a hosszabb ideje munkát nem találók aránya emelkedett, elérve a 2001. évi mértéket. A tendenciaváltás a strukturális munkanélküliség mélyülésére utal.

2005-ben a *fogyasztói infláció* 3,2 százalékponttal alacsonyabb volt az előző évinél. A maginfláció még ennél is nagyobb deflációt, 3,8 százalékpontot jelzett; az év átlagában 2,1 százalékot mutatott, az év végére pedig a már árstabilitást jelző egy százalék közelébe került. Mivel a decemberi teljes árindex 103,3 százalék volt, az inflációs nyomás fennmaradása a maginfláción kívüli körhöz kapcsolódott. A fogyasztóiár-index és a maginfláció közti különbséget az év második felében növekedett. A maginfláció és a teljes fogyasztói áremelkedés elnyílása 2005-ben a fejlett országokban is megfigyelhető volt, aminek háttérben az olajár-emelkedés és az annak általános árnyomó hatását tompító globális verseny túlközöködött.

A 2005. évi *erőteljes deflációt* a 2004. évi adóváltozások áremelő hatásának kiéseése, az iparcikkek körében érvényesülő erős importverseny, az unióban belüli historikusan alacsony iparcikk-infláció, az importált inflációt hűtő 2004. évinél erősebb forintárfolyam váltotta ki, illetve az euróhoz mért gyenge dollárárfolyam, amely tompította az olajár-növekedés hatását. A fogyasztói árakat keresleti oldalról befolyásoló körülmény, hogy a lakosság vásárolt fogyasztása is lassabban nőtt, mint a korábbi években, az előző

évinél kedvezőbb reáljövedelem-képződés ellenére is. A háztartások megtakarítási hajlandóságának javulása a defláció erősítése irányába hatott. A fiskális politika lazulása ugyanakkor nem járult hozzá az infláció fűtéséhez, mert többletkereslet-teremtő hatása elsősorban a felhalmozást és nem a fogyasztást stimulálta.

Fordulat mutatkozott az egyensúlyi folyamatokban, pozitív és negatív értelemben egyaránt. A belső egyensúlyt reprezentáló *államháztartási hiány* – a korábbi évek (2002 után) csökkenő tendenciáját megtörve – a GDP arányában is emelkedett, 6,1 százalékra. S nemcsak azért, mert az autópálya-építéseket vissza kellett integrálni az államháztartásba. Tény, hogy az államháztartás helyzetét rontotta a vártnál alacsonyabb infláció, és az is, hogy a beruházás és export húzta pályán kisebb állami bevételek realizálódnak annál, mint amikor a növekedést a fogyasztás dominálja. A távlatos egyensúlyjavulás és az ország finanszírozhatóságának fenntarthatósága szempontjából viszont kedvező volt, hogy a háztartások fogyasztása lassult és növekménye jóval elmaradt a termelésétől. Így vált lehetővé, hogy a háztartások nettó megtakarításai is emelkedtek, ami a finanszírozás belső forrásainak szélesedését jelentette. Am kedvezőtlen volt, hogy a növekményt az expanzív állami kereslet szívta fel, amit ezúttal csak az tett elfogadhatóvá, hogy a keresleti többlet zömmel felhalmozási és nem fogyasztási jellegűnek bizonyult.

2005-ben kedvezőbben alakult a *folyó fizetési mérleg* egyenlege, mint az előző évben: a hiány 7-ről 6,4 milliárd euróra csökkent, és a GDP 7,3 százalékára rúgott (ez az arány a 2002-es évihez volt hasonlós). A *javulás döntően az áruforgalmi egyenlegnek köszönhető.* A folyó mérleg egyéb tételei közül a szolgáltatások egyenlege mutatott még számottevő javulást. Ugyanakkor a jövedelmek egyenlege tovább romlott (660 millió euróval), ha nem is olyan erőteljesen, mint 2004-ben (akkor 1,2 milliárd eurós volt a deficit növekménye). A jövedelemkiáramlás mind az adósságszolgálat, mind a nem adósság típusú befektetések utáni profitkivonás tekintetében erősödött az előző év hasonló időszakához képest: az előbbi 250, az utóbbi 400 millió eurós növekedést mutatott.

Mivel 2005-ben a tőkemérleg is 450 millió euróval javult, a folyó mérlegben kimutatott *finanszírozási igény egymilliárd euróval kisebb* lett az egy évvel korábbiánál. Az 5,7 milliárd eurós külső finanszírozási igény a GDP arányában mindössze 6,5 százalékot jelentett, ami – ha reálisak az alapul szolgáló statisztikák – *jelentős mértékű egyensúlyjavulást tükrözött.*

2005-ben a működőtőke-befektetések is meglepően jól alakultak. Az alacsonyabb külső finanszírozási igény és a nagyobb működőtőke-beáramlás következtében a hiány mintegy kétharmadát finanszírozta a nem adósságeneráló tőkebeáramlás.

2005-ben javult a gazdasági növekedés finanszírozási szerkezete, aminek több összetevője volt. Egyrészt folytatódott a *háztartási szektor finanszírozási képességének felépülése.* Egyfelől jelentős mértékben (33 százalékkal) erősödött a háztartások megtakarítási hajlandósága, másfelől kissé csökkent az eladósodása, a visszafogottabbá vált lakáshitel-kereslet következtében. A két tényező együttes hatására jelentősen, 2,5 százalékról 4 százalékra emelkedett a háztartások GDP-hez viszonyított nettó megtakarítási rátája. Másrészt a vállalkozói szektor nettó hitelfelvétele a hazai bankszektortól – a gazdasági növekedés lanygulásával párhuzamosan – mérséklődött. Az államháztartás finanszírozási igényének emelkedése ellenére így csökkent a növekedés külső forrás-szükséglete, amit viszont a korábbiaknál nagyobb mértékben fedezett olyan külföldi tőkebeáramlás, ami nem növelte az adósságállományt.

A jelentős mértékben csökkenő folyó mérleghiány és külső finanszírozási igény ellenére az ország külföldi *eladósodása* tovább erősödött: a tulajdonosi hitel nélkül számított nettó külföldi adósság 21,2 milliárdról 24,7 milliárd euróra nőtt, míg a nettó deviza-adósság 11,1 milliárdról 14,2 milliárd euróra duzzadt, az adósságszolgálat pedig 7,4 milliárdról 8,9 milliárd euróra emelkedett. Mivel azonban mind a GDP, mind az export

volumene dinamikusan nőtt, az eladósodási és adósságszolgálati aránymutatók kevésbé romlottak: a nettó külföldi adósság a GDP arányában 26,2-ről 28,2 százalékra, a nettó devizaadósság 13,7-ről 16,2 százalékra nőtt, az export arányában mért adósságszolgálat pedig 13,8-ről 14,9 százalékra emelkedett. 2005-ben ugyanakkor *kedvező szerkezeti fordulat mutatkozott*, miközben a nettó külföldi adósság 14,3 százalékkal magasabb lett az előző évinél, ezt kizárólag a magánszféra eladósodásának növekménye váltotta ki, az államháztartás (+MNB) adósságállománya ugyanis 11 százalékkal csökkent.

A teljes államadósság emelkedett, a nyugdíjreform hatását is figyelembe véve a GDP több mint 58 százalékát tette ki 2005 végén.

Feltételezések a külső környezetre

Várakozásaink szerint világgazdaságban *az élénk növekedés 2006-ban is folytatódik*, az év egészében 4,6 százalékos globális dinamikára számítunk. Jelentős változás a korábbi évekkal szemben, hogy prognózisunk szerint már nemcsak az Egyesült Államok lesz a világgazdaság motorja, és így *a növekedés regionálisan kiegyenlítettebbé válik*.

Továbbra is lefelé irányuló kockázatot jelentenek a *magas olajárak*, hiszen 2006-ban is fennállnak az elmúlt két évben tapasztalt kockázati tényezők. Keresleti oldalról a várhatóan továbbra is 9 százalék feletti kínai növekedés, s az alig lassuló világgazdasági dinamika jelent nyomást. A kínai oldalon pedig a finomítói kapacitások elégtelensége, illetve a bizonytalansági faktorok fennmaradása (terrorista-fenyegetés, iraki polgárháborús viszonyok, iráni atomprogramhoz kapcsolódó feszültség) a felhajtó tényező. Várakozásaink szerint 2006-ban is jellemző lesz az olajárak ingadozása, s némi további általános növekedése – de az elmúlt két évben átlagosan tapasztaltnál szerényebb mértékben.

A 2006 elején megjelent gazdasági jelzőszámok és bizalmi indexek az *Egyesült Államokban* ellentmondásos képet festenek az amerikai gazdaság várható folyamatairól. Az év elején mért fogyasztói bizalmi index csökkenést mutatott, bár a lakossági megtakarítási ráta is esett, a kiskereskedelmi eladások pedig 6,1 százalékkal bővültek. Februárban a januári csökkenés után ismét nőtt kissé a munkanélküliség. Januárban a FED 14. konzekvens lépésével 4,5 százalékra emelte az irányadó kamatlábat. A várakozások szerint az év során az amerikai jegybank 5 százalékgig folytatja az alapkamat emelését, ezzel szándékozva csapást mérni a lakossági költekezésre, s vonzóvá tenni a dollármegtakarításokat. A vállalatok pénzügyi helyzete jó, a termelékenység javul, a beruházások emelkednek. Az elmúlt évek meghatározó növekedési faktorának, a lakossági fogyasztásnak a szerepe 2006-ban valószínűleg csökken, de ezt némileg ellensúlyozhatják a beruházások. Kockázati tényező továbbra is a külső és a belső egyensúlytalanság. A folyó fizetési mérleg hiánya a 2005. évi 6,4 százalékról várhatóan 6,6 százalékra emelkedik, s – a második Bush-kormány által meghirdetett program ellenére – az idén még nem várható a költségvetési deficit jelentősebb csökkenése sem. 2004–2005 tapasztalata, hogy ugyanakkor az ázsiai, illetve az arab országok dollármegtakarításaikkal hajlandók voltak finanszírozni az amerikai hiányokat. Ezzel elkerülhetővé vált a dollárárfolyam – korábban sokak által jósolt – összeomlása. A kamatemelés pedig a korábbiaknál jóval vonzóbbá teszi a dollárban történő megtakarítást, s emeli a dollár árfolyamát. Mindezek alapján úgy véljük, hogy 2006-ban az amerikai *növekedés* a 2005-ös 3,6 százaléknál csak *néhány tized százalékponttal lesz alacsonyabb*.

Az év elejének *európai uniós* gazdasági folyamatai az amerikaihoz hasonlóan ellentmondásosak. Egyfelől 2005 utolsó negyedévében a növekedés szinte megállt, a két legnagyobb gazdaság rendkívül gyenge teljesítménye következtében. Németországban az évesített utolsó negyedéves GDP stagnált, Franciaországban pedig mindössze 0,9

százalékkal bővült. Mindkét esetben az export lassuló növekedése, s Németországban a továbbra is nyomott lakossági fogyasztás volt a mögöttes ok. Az euróövezet ideai gazdasági folyamatai döntően attól függenek, hogy a régió teljesítményének egyharmadát adó Németország mit mutat fel. Az aggasztó jelek mellett kedvező tendenciák is jelentkeznek. Az elmúlt években mélyreható vállalati átstrukturálódás kezdődött, amely növeli a termelékenységet és a cégek profitabilitását. Ez egyelőre nem látszik a foglalkoztatáson és a gazdasági növekedésen – egyes vélemények szerint Németország ma ott tart, ahol Japán másfél-két éve –, de eredményei beérőben vannak. 2006 elejétől valamennyi bizalmi index – a fogyasztói és az üzleti is – jelentős javulást mutat. Ebben nyilván szerepet játszik az új, nagykoalíciós kormány tevékenységéhez fűződő remény is. A kormány kinyilvánította elkötelezettségét a munkaerőpiac rugalmasságát növelő, a vállalatok versenyképességét javító reformok folytatása mellett. Az üzleti jelentések szerint bővül az állás kínálat, kedvezőbbé válik a foglalkoztatási helyzet. A fogyasztói bizalmi index javulása így jelezheti a háztartások fogyasztásának kezdődő élénkülését. A beruházások bővülésével együtt pedig – a továbbra is élénk export mellett – erősödhet a gazdaság dinamikája. Egyöntetű várakozások szerint 2006-ban a *német gazdaság* a tavalyi 1,1 százalékkal szemben *1,7 százalékkal növekedhet*. Ugyancsak némi gyorsulás várható Franciaországban – ahol a kormány élénk lakossági tiltakozás mellett a rugalmasabb munkaerőpiacért tesz lépéseket – és Olaszországban is. Így összességében az *euróövezet GDP-je* a 2004. évihez hasonlóan ismét *2 százalékkal bővülhet*. A fogyasztói árak védelmében az ECB negyed százalékpontos alapkamat-emelése (2,25 százalékra) után nem zárta ki az év során újabb kamatemelés lehetőségét. Így várhatóan az infláció a tavalyi 2,2 százalékról 2 százalékra csökken.

Japánban 2005 utolsó negyedében az ipari termelés kiugróan, 11 százalékkal bővült, s a GDP növekedését is felfelé kellett korrigálni. A növekedést az élénk ázsiai kereslet húzza, de a munkaerő-piaci helyzet is javult, kissé csökkent a munkanélküliségi ráta. A megreformált japán gazdaság 2006-ban várhatóan jól ki tudja használni a továbbra is rendkívül élénk ázsiai keresletet, s *GDP-jének gyarapodása megközelítheti a 3 százalékot*. Némileg tovább csökkenhet a munkanélküliségi ráta, s talán megszűnik a defláció is.

Kínában 2005. IV. negyedében ismét gyorsult a gazdasági növekedés, megközelítve a 10 százalékot. Az ipari termelés tavaly decemberben 16,5 százalékkal bővült, ugyanakkor a kereskedelmi mérleg hatalmas, 100 milliárd dolláros aktívumot mutatott – ugyanez az érték 2005 végén még csak 30 milliárd dollár volt. A gazdaság hűtésére tett eddigi minden kísérlet hiábavalónak bizonyult. Bár az előrejelzők 2006-ra is némi lassulást prognosztizálnak, várakozásaink szerint ez nem fog bekövetkezni. Úgy véljük, hogy a tovább folytatódó globális átrendeződés, a fejlett országok költségcsökkentési és piacszerezési kényszere Kína gazdaságát továbbra is dinamizálja. Az ország változatlanul a külföldi befektetések fő célpontja, ami nemcsak a növekedést, hanem a további piacgazdasági átalakulást is segíti.

Feltételezések a gazdaságpolitikára

1. Az új kormány felállítását követően *új gazdaságpolitika* fogalmazódik meg, amelynek lényeges eleme lesz a 2006. évi költségvetési kiigazítás és a konvergencia-program átdolgozása. A magyar kormány 2006. szeptemberig kapott haladékos egyetemes, intézkedésekkel alátámasztott konvergencia-program bemutatására. (Az időpont kizárja, hogy a majdani kormány kivárja az önkormányzati választásokat is.) Nem tartjuk kizártnak a 2010-es euróövezeti csatlakozás dátumának elhalasztását. Az új kormány aligha engedheti meg magának, hogy ne kötelezze el magát olyan azonnali (2006–

2007. évi) és jelentős hatását beavatkozásokra, amelyek az egyensúly helyreállítása felé mutató tendenciaváltás kezdetét jelentik. Kérdés azonban, hogy ezek mértéke elégséges lesz-e, és még inkább, hogy a most már elkerülhetetlen megszorítások egyben mély strukturális reformok kezdetét jelentenék-e. Nem valószínű, hogy erős társadalmi nyomás segítené a kormányzatot a radikális reformok útjára.

Mindebből nem az következik, hogy a választások után nem fog történni semmi, de az igen, hogy nagy reformreneszánszra, elementáris fordulatra a következő hónapokban sem lehet számítani. A konszolidáció vagy reform dilemmában a közeljövőben a *deficit leszorításáé* lesz a meghatározó szerep, és a reformtörekvések – talán az egészségügy kivételével – bátortalanok, vontatottak lesznek. Az adóterhek növelése valószínűleg már 2006-ban is elkerülhetetlen lesz.

2. A költségvetési törvényben elfogadott áfacsökkentés hatására éves átlagban jelentősen csökken az *infláció*, amely az esztendő második felében emelkedő tendenciát vesz. A *jegybank politikájában* inflációs célkövető magatartást tanúsít. 2005 augusztusában a kormány és az MNB középtávú inflációs célt tűzött ki a 2007-től kezdődő időszakra, amelyet a KSH által közzétett fogyasztóiár-index 3 százalékos értékében határozott meg.

3. A dezinflációt nem követi az alapkamat csökkentése. A nemzetközi kamatszint megemelkedése lecsökkentette a magyar forint kamatprémiumát, bár a pénzpiaci kamatok felfelé mozdulása némileg kompenzálta ezt a hatást. Ennek következtében *egyre kisebb az esély a jegybanki alapkamat csökkentésére 2006 folyamán*, már szinte függetlenül attól, hogy a választások után megalakuló új kormány milyen mértékű költségvetési kiigazítást hajt végre. A kamatcsökkentés ellen szól az is, hogy a Monetáris Tanács átmeneti, pusztán az áfacsökkentés hatását tükröző tényezőnek tekinti az infláció 2 százalékos körüli szintre történő esését 2006-ban, miközben az államháztartási egyensúlyhiányt komoly kockázati tényezőként veszi figyelembe.

4. Romlik a feltörekvő piacok megítélése, ezért az előző évinél gyengébb *forintárfolyam* alakul ki, de a kamatcsökkentés elhalasztásával a jegybank nem engedi túlságosan levinni a forintbefektetések kamatprémiumát. Nem számolunk a befektetők tömeges bizalomvesztésével és a forint jelentős meggyengülésével, bár ennek esélyét teljesen nem zárhatjuk ki.

5. A *jövedelempolitika* feszessége nem erősödik, legfeljebb az év második felében a gazdaságstabilizációs eszközként használt magasabb infláció következtében.

6. A *foglalkoztatáspolitiká* keretein belül számos, a korábbiaknál talán eredményesebb intézkedés születik a foglalkoztatás bővítésére. Ezeket az intézkedéseket a kormány száz lépés programjának keretében hirdette meg, amelyekből feltételezésünk szerint az új kormány sem fog visszalépni – tekintettel a munkaerőpiac feszültségeinek társadalmpolitikai jelentőségére.

7. A *privatizációs politikában* nem számítunk sem visszaállamosításra, sem a köztulajdon körének csökkentésére, de az intézményes privatizáció lezárására és a privatizációs törvény vagy/és a vagyonkezelő szervezetének átalakítására sem.

8. A vállalkozásokat támogató állami politika keretei szélesednek.

9. A piacnyitásban az állami irányítás alapvető feladata az energetikai liberalizáció előkészítése 2007-re.

A 2006. évi növekedési pálya és finanszírozása

A kedvezőbb külső feltételek és az expanzív gazdaságpolitika nyomán *a növekedés élénkül*, a GDP várhatóan 4,5 százalékkal emelkedik. A növekmény zöme a munkatermelékenység emelkedésének lesz köszönhető, a foglalkoztatás ugyanis csak csekély mértékben bővül.

Ágazatilag tekintve azzal számolunk, hogy 2006-ban a *legnagyobb mértékben az építőipar hozzáadottérték-termelése nő*, de a külső konjunktúra erősödése alapján javul a feldolgozóipar teljesítménye is. A *szolgáltatási* ágazaton belül élénkül a kereskedelem és vendéglátás, a pénzügyi tevékenység, gazdasági szolgáltatás és az ingatlanügyletek iránti kereslet.

A GDP-t keresleti oldalról meghatározó tényezők növekményében *előtérbe kerül a fogyasztás*. 2006 elején a lakossági bizalmi index olyan magasra emelkedett, mint amilyen utoljára négy évvel ezelőtt volt. A várható 4 százalékos körüli reálbér-emelkedés, a választások évében a szokásos nagyobb reáljövedelem-emelkedés és a lassan javulónak ígérkező munkaerő-piaci helyzet bátrabb költségekhez hajlandóságot vált ki, amit az ingatlanalapú fogyasztási hitelek – a kölcsönhöz jutás leegyszerűsítésével – is megtámogatnak. Számolni lehet azzal, hogy az elmúlt évben elhalasztott fogyasztás is most realizálódik.

A *beruházások is jó ütemben*, 7-8 százalékos körüli bővülnek. A kedvező konjunktúralis kilátások további lendületet adhatnak a vállalkozások beruházásainak, amit forrásoldalról megtámogatnak a kedvezményes hitelek, az állami kamattámogatásokkal és árfolyam-garanciákkal. A fejlesztésekhez kapcsolódó EU-támogatások 2006-ban több mint kétszeresükre emelkednek, és 80 százalékkal nőnek a hozzájuk tartozó költségvetési támogatások is. A vállalkozásokon belül elsősorban a multinacionális cégek befektetéseinek dinamizálódását prognosztizáljuk, főként az exportpiacokra termelő gépipari és más alpanyaggyártó ágazatokban. A mezőgazdasági beruházásoknak az EU-támogatások adhatnak újabb lendületet. A továbbra is élénk világgazdasági növekedés, az erős verseny, a költségcsökkentési kényszer, az új EU-tagállamok növekvő piaca vonzóvá teszi térségünket a beruházók számára. A választási év azonban általában kissé el is bizonytalanítja a befektetőket, s 2006-ban a tavalyihoz hasonló nagy privatizációs ügyletre sem számítunk. Ezért úgy véljük, hogy nagyjából a 2004. évi szinten alakulhatnak a *működőtőke-befektetések*. A 3,8 milliárd euró nagyobb része (kb. 60 százaléka) a már Magyarországon működő külföldi vállalkozások pótlólagos beruházása lesz.

A választások évében – ciklikusan – rendre megemelkednek az állami forrásból finanszírozott építkezések, fejlesztések, amelyek előszelét az önkormányzati költségek felfutásának formájában már 2005-ben érezkelhettük. A 2005. évi 95 kilométerrel szemben 266 km autópálya és gyorsforgalmi út átadását helyezte kilátásba a kabinet a 2006. évi költségvetési prioritások ismertetésekor. Ez továbbra is magas ütemet jelent a szállítás, raktározás, posta és távközlés ágazatba sorolt állóeszköz-fejlesztéseknél.

Várhatóan lefékeződik a lakossági építkezések visszaesése a jó jövedelemkilátások, az alacsony devizahitel-kamatok és az öt százalékosra csökkenő áfakulcs kedvező hatása nyomán.

Az *áru- és szolgáltatásexport* növekedési üteme továbbra is magas, 9 százalékos körüli lesz, a behozatal dinamikája viszont jobban erősödik. Bár a belföldi felhasználás emelkedése elmarad a GDP termelésétől, a külső egyensúly 2005-höz képest kedvezőtelenebbül alakul. A GDP keresleti oldalán bekövetkező szerkezeti változások azonban korántsem lesznek olyan mértékűek, mint amilyeneket a korábbi választási ciklusokban megtapasztalhattunk.

Előfeltevéseink körében számoltunk azzal, hogy a kormány gazdaságpolitikai prioritásnak tekinti a *foglalkoztatás* növelését, az inaktívak hányadának mérséklését. E célok elérése érdekében 2005–2006-ra számos intézkedést helyezett kilátásba a száz lépés programján belül. Ám a munkaigényesebb ágazatok – beleértve a szolgáltatásokat is – kevésbé gyorsan fejlődnek, mint a tőkeigényesek. A könnyűiparban és a mezőgazdaságban további létszámleépítésekkel számolunk. A hazai gazdasági növekedést meghatározó multinacionális cégek nagyobb súlyt képviselnek a kibocsátásban, mint a foglalkozta-

tásban, ezért a fellendülési szakaszok nem járnak rapid foglalkoztatásbővüléssel, 2006-ban azonban élénkül a munkaerő iránti keresletük. A sorkatonai szolgálat eltörlése és különösen a nők nyugdíjkorhatárának emelése növeli a pályakezdő munkanélküliek számát. A pályakezdők elhelyezkedését nehezíti egyrészt a kereslethez nem teljesen igazodó képzési struktúra, másrészt, hogy egyre több vállalkozás keres többéves gyakorlattal rendelkező alkalmazottat.

A konjunktúra várható javulása ellenére a *foglalkoztattak száma összességében igen kevésbé tud csak nőni*, tekintettel a költségvetési alapon kikényszerülő létszámleépítésekre. A 2005. évi stagnálás után 2006-ra 0,5 százalékos emelkedést prognosztizálunk a teljes foglalkoztatottak körére. A versenyszférában az alkalmazottak iránti kereslet növekedését prognosztizáljuk, amelynek üteme visszatérhet a jó konjunktúrájú 2004. év dinamikájára, azaz másfél százalékos körüli. Az államháztartásból finanszírozottaknál a 2005. évinél kissé nagyobb létszámfogyást jelzünk. E két ellentétes folyamat eredőjeként a teljes munkaidőben alkalmazottak száma az esztendő átlagában 0,5 százalékkal emelkedhet.

A gazdasági aktivitás a kényszerek és lehetőségek nyomán növekszik, de nagyobb része a nemzetközi mérce (ILO) szerinti munkanélküliek táborát fogja szaporítani. *A munkanélküliség rátája éves átlagban meg fogja haladni a 2005. évit.*

2006-ban a *fogyasztóiár-átlakulást* jelentős mértékben befolyásolja, hogy a fogyasztói kosárba sorolt áruk és szolgáltatások 54 százalékát érintően 25 százalékról 20 százalékra mérséklük az általános forgalmi adó szintjét. A dohányárunknál, a szeszesitaloknál és a személygépkocsinál az áfateher csökkenését a költségvetés a jövedéki és a regisztrációs adók emelésével pótolja. Az adórendszeri változáson túlmenő inflációt alakító más hatásokra nézve a következő feltételezésekkel élünk:

– Az importált iparcikkek árszintemelkedése – elfogadva a nemzetközi előrejelző intézetek prognózisát – 2006-ban mérséklődik.

– A forint ugyan gyengül az euróhoz képest, de a csökkenő külső iparcikk-infláció mellett inkább semleges, mintsem inflációt erősítő hatást tulajdonítunk e körülménynek.

– Az olajárak szintje – a 2005 második felében is folytatódó emelkedés nyomán – 2006 átlagában magasabb lesz az ideinél, de a drágulás az utóbbi évekhez képest mérséklődik. Elemzésünk a dollár enyhe erősödését prognosztizálja az euróhoz viszonyítva, ami viszont megemeli az energiaszámlánkat.

– A belgazdasági tényezők közül a minimálbér differenciált és jelentős mértékű emelésének lesz költségoldalról a legnagyobb áremelő hatása, tekintettel a fajlagos bérköltség-növekedésre. Ezt a hatást azonban ellensúlyozhatja a termelékenység emelkedése, valamint a fix egészségügyi hozzájárulás csökkentése, illetve eltörlése.

– A legjelentősebb keresleti hatás a reáljövedelmek emelkedéséből fog következni, ami részben az adórendszerbeli változásokból, részben a családtámogatási rendszer átalakításából, részben a lefelé rugalmatlanabb bérezési szisztémából adódik. A továbbra is magas munkanélküliség és a lényegében stagnáló foglalkoztatási szint azonban fenntarthatja azt az óvatossági attitűdöt, amely megtámogatja a megtakarítási hajlandóságot.

– A belső és külső kereslet élénküléséből következő konjunkturális árhúzás hatását korlátozza a feltételezésünk szerint továbbra is erős verseny.

– A hatósági áremelések a választásokat megelőzően példamutatóan alacsonyak lesznek, a kormányváltás után azonban lehetségesnek tartunk további árkorrekciókat.

A jelzett feltételezések alapján 2006 átlagában *2 százalékos fogyasztóiárszint-emelkedést* prognosztizálunk.

2006-ban az *államháztartásban az egyensúlyromlás folytatódik*. Feszített (optimista) tervezés jellemzi a bevételi előirányzatokat; az adópolitikai „húzások” egy része

improvizált. Továbbra is jellemző a kreatív könyvelésre irányuló törekvés. Mint minden választási évben, most is a deficit jelentős része az év elején realizálódik. A kormány állítása szerinti 2006. évi 1,4 százalékos bruttó hazai termék arányos deficitjavulás kizárólag annak a következménye, hogy a Pénzügyminisztérium bízik a PPP konstrukció 2006. évi elfogadtatásában. A 4,7 százalékos hiány-előirányzatot a Pénzügyminisztérium csak a Gripen-beszerzésekre való tekintettel emelte meg 0,3 százalékponttal.

2006-ban a költségvetés kiigazítását célozhatja a közbülső áfakulcs 15-ről 20 százalékra emelése. Hatása meghaladja a 100 milliárd forintot. Bizonytalanabb tétel az 5 százalékos diszkrecionális áfaszint (amelynek körét kiterjesztik), ha ennek kulcsát szintén öt ponttal emelik, annak kb. 20 milliárd forint a kihatása. Bizonyos továbbá, hogy a kormány felállását követően azonnal megkezdődik a központi közigazgatás racionalizálása, de korántsem a közzétett 200-400 milliárd forintos éves kihatással, már csak azért sem, mert nagyobb léptékű létszámleépítésre csak több fokozatban vállalkozna a kormányzat. (Ezen túl felmerülhetnének még egyéb korrekciók is, például: a gázár emelése a szociális kompenzáció egyidejű kiterjesztésével, vagy az egészségügyi járulék emelése a munkáltatói tb-járulék csökkentés részbeni kompenzációja érdekében. Ezek azonnali végrehajtására azonban nem számíthatunk.) Valószínű, hogy további kiadáscsökkentő elhatározások születnek az állami szolgáltatások számos területén és az állami beruházások lassításában.

E bizonytalan alapon álló feltételezések alapján 2006-ban egyértelműen nagyobb hiány fog kialakulni, jóllehet biztosan sor kerül egyensúlyjavító és a 2003–2005 közöttinél jóval határozottabb kormányzati beavatkozásokra. A várható államháztartási hiány (ESA-szemléletben és nyugdíjkorrekcióval) 6,2-6,4 százalék körül alakulhat. (Ez az érték egy nagyobb szóródási sávon belül a legvalószínűbb, de nem számol az MNB által módszertani kockázatként aposztrofált PPP konstrukció brüsszeli elutasításával, sem az állami tulajdonú vállalatok konszolidációjával.)

Az előző évinél *kedvezőtlenebb szerkezetű lesz a gazdasági növekedés finanszírozása*. A javuló konjunkturális kilátások alapján élénkül a vállalkozások hitelkereslete, miközben megtakarításaik stagnálnak, enyhén csökkennek. A gazdálkodó szféra nettó forrásigénye ezért a GDP százalékában emelkedik. A kedvező reáljövedelmi helyzet mellett a háztartások bruttó megtakarításai elérhetik a GDP 9,5 százalékát, de a jó jövedelemkilátások bővítik a lakosság hitelkeresletét is (főként a fogyasztásit). A két tendencia eredőjeként a háztartások nettó megtakarításai a GDP százalékában tovább emelkednek, bár a 4,3 százalékos ráta még mindig messze elmarad az unió 7 százalékos átlagától. Tekintettel arra, hogy prognózisunk szerint a belföldi magánszektor finanszírozási képessége 2006-ban nem erősödik – mert a háztartások nettó megtakarítási növekményét a vállalkozói szféra nettó hitelkeresleti többlete felszívja –, az államháztartás emelkedő finanszírozási szükséglete okán nő a gazdaság külső forrásigénye.

2006-ban több ok miatt is *romló külső egyensúlyi helyzettel* számolunk. A választási év mind a fogyasztás, mind a beruházások terén élénkülést hoz, ami az áruforgalmi egyenleg romlásában is megmutatkozik (bár a statisztikai számbavétel problémái miatt zömében a pénzügyi mérlegben fog jelentkezni). 2006 folyó fizetési mérlegét ráadásul a Gripen-bérlet elszámolásából keletkező, a GDP mintegy 0,3 százalékát kitevő import-többlet is terheli. A növekvő külföldi adósság az adóssághoz kapcsolódó jövedelemkiáramlás felerősödése is társulhat. Az adósságszolgálatot az emelkedő nemzetközi kamatlábak is kedvezőtlenül befolyásolják, ami 2006-ban a dollárkamat mellett az euró- és a jenadósságokat is érinti.

Mindezeket a kedvezőtlen folyamatokat csak részlegesen ellensúlyozhatja a tökélmérleg növekvő pozitív egyenlege. Összességében azzal számolunk, hogy a folyó fizeté-

si mérlegben kimutatott hiány 2006-ban 7,6 milliárd euróra (a GDP 8,4 százalékára), a folyó finanszírozási szükséglet 6,7 milliárd euróra (a GDP 7,4 százalékára) emelkedik. (A pénzügyi mérlegből számított külső finanszírozási igény várhatóan ennél magasabb lesz, elérheti a GDP 9-10 százalékát.). A nem adóssággeneráló tőkebeáramlás az előző évinél kisebb arányban – prognózisunk szerint 42 százalékban nyújt fedezetet a külső finanszírozási szükségletre. Ebből következően a külső adósságállomány ebben az esztendőben tovább emelkedik.

Integrációs válság Európában: tartósnak vagy átmenetinek ígérkezik-e?

HAVASI ÉVA

Nem egészen két évvel a 2004. május 1-jei keleti kibővítést követően meglehetősen aggasztó jelenségeknek – a politikusok és az elemzők értékelése szerint integrációs válságnak – lehetünk tanúi az Európai Unióban. Igaz, a magyar állampolgárok ma még közvetlenül viszonylag kevésbé érzékelik e jelenségeket és azok hatásait. Tekintve azonban, hogy az uniónak mi magyarok is teljes jogú tagjai vagyunk, ezek mindenképpen érintik hazánkat is, kedvezőtlen hatással vannak-lehetnek jelenlegi és jövőbeni gazdasági-társadalmi fejlődésünkre a többi tagállammal együtt. Magyarország mindenképpen érdekelt abban, hogy a kialakult kedvezőtlen helyzet mielőbb megváltozzék, s az integrációs folyamatban megteremtődjön a továbblépés lehetősége. A válságjelenségek érdemi kezelése azonban csak hosszabb távon látszik kivitelezhetőnek.

Az a körülmény, hogy a válságjelenségek közvetlenül az unió bővítését követően kerültek a felszínre, egyáltalán nem azt jelenti, mintha kialakulásukért bármiféle felelősség terhelné az új tagországokat. Azt viszont el kell ismerni, hogy a kedvezőtlen fejlemények többsége valamilyen módon összefüggésbe hozható az új tagországok bebocsátásával. Tény ugyanis, hogy az EU nem készült fel kellőképpen tíz, az uniós átlagnál kevésbé fejlett és lényegesen szegényebb ország egyidejű befogadására. Ezzel is összefüggésben a régebbi tagállamok állampolgárai, sőt némely politikusai nem egyértelmű lelkesedéssel és szolidaritással fogadják az új jövevényeket. Vannak, akik odáig mennek, hogy a kibővítést teszik felelőssé a kialakult helyzetért, holott az a régebbi tagállamok, illetve az unió korábbi politikájának következménye.

Alkotmányos válság

Az EU vezető politikusai sem kísérlik meg tagadni vagy cáfolni, hogy az elmúlt év közepe óta az európai integráció létezésének legmélyebb válságát éli át. A válságot az integráció továbbfejlődését, elmélyítését, a kibővítés követelményeihez igazítását célzó uniós Alkotmány ratifikációs folyamatában bekövetkezett törés hozta felszínre. Franciaország és Hollandia lakossága a 2005 tavaszán tartott népszavazás során nemet mondott az Alkotmányra. Ahhoz ugyanis, hogy az Alkotmány az előírt határidőre, 2009-ben hatályba léphessen, vagy parlamenti döntéssel, vagy népszavazás kiírásával valamennyi tagállamnak – jelenleg 25-nek – el kell fogadnia azt. A két tagállamban tartott népszavazás eredménye tehát azt jelentheti, hogy az uniónak nem lesz alkotmánya. A kialakult helyzeten csak az változtathat, ha a politikának mihamarabb sikerül valamilyen megoldást találnia arra, miként fogadtassa el a két ország lakosságával – és az esetleges tovább-

Havasi Éva, a KOPINT-DATORG zRt. Kutatója.

bi ellenzókkal – az eredeti vagy módosított szövegezésű Alkotmányt. Egyik variáns sem könnyen kivitelezhető.

A francia és a holland „nem” éppen 50 évvel azt követően robbantotta ki a válságot, hogy sor került a történelmi jelentőségű messinai konferenciára. Ez a konferencia adott zöld jelzést az európai integrációs folyamat elindításához, az 1957-ben – hat nyugat-európai ország állam- és kormányfői által – aláírt első integrációs alapdokumentum, a Római Szerződés megszületéséhez. Az uniós Alkotmány ennek az integráció előrehaladásával többször módosított alapdokumentumnak a helyébe lépne. Ha ez megtörténne, egy minőségileg magasabb szintre emelkedne az immár 25 – 2007-től esetleg már 27 – tagország közötti sokoldalú, a politikai integráció számos lényeges elemét is felölelő összefonódás.

Érdemes itt utalni arra, hogy az alkotmányozásra éppen a keleti kibővítés perspektívája szolgáltatta a legfőbb indokot. Általános EU-értékelés szerint ugyanis az unió további bővítésével ellehetetlenülnének az integrációs intézmények, tovább nehezebbé az amúgy is akadozó döntéshozatal, megtorpanhat az integráció folyamata. Következésképpen az intézményeket hozzá kell igazítani a tagországok megnövekedett számának a követelményeihez. Az Alkotmány elutasítása – egyebek mellett – ezt a hozzáigazítást hiúsítja meg, s így továbbra is nyitott marad a hosszabb távú működőképesség kérdése. A valóságban persze az alkotmányozást nemcsak a tagállamok számának növekedése, hanem más szempontok is indokolták. Ilyen szempontok például a szaporodó számú közös, illetve a felé tartó politikák, a politikai integráció előtérbe kerülése, ezzel is összefüggésben az integráció két „pillérének” (gazdasági és politikai) összeolvasztása stb.

Az ötven évvel korábbi eseményekkel való párhuzam megvonásakor azonban arról sem illik megfeledkezni, hogy a messinai konferenciát is a mostanéhoz hasonló súlyos válság előzte meg. Egy évvel a konferencia előtt mondott ugyanis Franciaország nemet a tervezett Európai Védelmi Közösség koncepciójára, amely előfutára, illetve első formációja lett volna az európai egységesítési folyamatnak.

Vajon levonhatjuk-e mindebből azt a következtetést, hogy az igazán nagy horderejű politikai projektek valóra váltásához válságokon át vezet az út? Lehetséges-e, hogy a mostani válság előszele, előfutára az európai egyesülési folyamat újabb lendületének, megtisztítja az utat ahhoz, hogy az EU-integráció minőségileg magasabb fokozatra kapcsoljon? Napjainkban senki sem tudna egyértelmű igennel válaszolni ezekre a kérdésekre. Igaz, arra sincs ma világos válasz, hogy a válság nem vezet-e dezintegrációs jelenségekhez, nem jelenti-e az európai integráció mai formációja lassú bomlásának, végének a kezdetét. Mindenesetre Európa és Magyarország számára is az első variáns lenne a leginkább megnyugtató és érdekeivel leginkább összeegyeztethető.

A válság pénzügyi eleme, az integráció finanszírozásának nehézségei

Noha az integrációs folyamat válságjelenségei már hosszabb idő óta érlelődtek, a Konvent és a kormányközi konferencia által keserves munkával előkészített Alkotmány elvetése két alapító tagállam részéről valóságos sokkhatást váltott ki az unió intézményei és politikusai, valamint az elemzők soraiban is. A korábbiaknál még bizonytalanabbá, még átláthatatlanabbá váltak az integráció továbbfejlődésének, végkifejletének kilátásai.

A sokkot és a válságot csak tetézte, hogy a 2005. júniusi csúcsertekezleten a 25 állam- és kormányfőnek nem sikerült egyezsége jutnia a 2007–2013 közötti új uniós költségvetés főbb kiadási és bevételi tételei tekintetében. A költségvetés főként Nagy-Britannia makacs ellenállásán bukott meg, de a britek szövetségeseire is találtak az unió régi tagállamai között. A bizottság által kidolgozott és ezt követően – bizonyos módosí-

tások (lefaragások) után – már az Európai Parlament által is jóváhagyott költségvetés ellen szavazók között ugyanis ott volt még Hollandia, Spanyolország és Svédország is.

Nagy-Britannia hozzáállását a bizottság és az Európai Parlament költségvetési javaslatához főként az motiválta, hogy túl magasnak tartva a mezőgazdaságra szánt kiadások nagyságát és részarányát az összkiadásokon belül, ismét előállhatott a közös agrárpolitika újabb és mélyreható reformjának igényével. Ezzel párhuzamosan nagyobb előirányzatokat tartott szükségesnek az élenjáró ágazatok, a kutatás-fejlesztés, a tudásalapú társadalom kiépítésének közösségi támogatására. Összességében azonban jelentősen le szeretne volna faragtatni az összkiadások előirányzott főösszegét is, tehát a reform tulajdonképpen az egész költségvetésre, az integráció teljes finanszírozására kiterjedt volna.

A reform motivációi között fontos helyet foglalt el, hogy a szigetország ellenállt annak, hogy lemondjon a korábban kivívott jelentős költségvetési visszatérítésekről, amit pedig a többi tagállam mind vehemensebben követelt. A motivációk közé sorolható még, hogy mivel a többi nettó befizető tagország sem mutat hajlandóságot a költségvetési hozzájárulásuk növelésére – inkább az „olcsó kibővítés” mellett kötelezi el magát –, a britek támogatókra is számíthattak javaslatukhoz.

Nagy-Britannia kezdeményező szerepvállalását e kérdésekben nagyban megkönnyítette, hogy az év második felében betölthette az EU soros elnökségének tisztét, ami nagyobb mozgásteret jelentett számára mindenféle kezdeményezésre. Arra azonban ismereteink szerint még nem volt példa, hogy az elnökséget ellátó ország állt volna elő új, hosszabb távú költségvetési javaslattal, ráadásul olyanal, amely mélyreható reformokat hordoz magában. A költségvetési javaslatok kimunkálása és előterjesztése ugyanis hagyományosan a bizottság tiszje.

A brit magatartás jórészt arra vezethető vissza, hogy az ország 1973. évi csatlakozásakor már kész tényként „acquis communautaire”-ként kellett elfogadnia a közösségi költségvetés struktúráját, a költséges közös mezőgazdasági politikát és az ennek finanszírozását szolgáló magas költségvetési előirányzatot és részarányt. Igaz, a később több menetben végrehajtott agrárpolitikai reformok, valamint a közösségi szintre emelt szaporodó politikák megjelenése következtében az agrárkiadások részarányukat tekintve fokozatosan mérséklődtek. Azonban Nagy-Britanniát ez korántsem elégitette ki, tekintve hogy a mezőgazdasági támogatásokból relatíve kis mértékben profitált. Az ország gazdaságában ugyanis az agrárszektor jóval szerényebb súlyt képvisel, mint az EU más nagyobb országaiban. Emellett számottevő „külső” agrárimport jellemzi a szigetországot. Ez utóbbi vám- és egyéb terhelő tételei viszont, a közösségi szabályoknak megfelelően, a közös költségvetést táplálják.

Mindezek következtében a közös agrárpolitika finanszírozása kétségtelenül hátrányos a britek számára. A közös költségvetéshez való hozzájárulásuk e miatt is számottevően felülmúlja az onnan kapott támogatásokat. Ezt a hátrányt volt kénytelen elismerni az unió, amikor 1984-ben *Margaret Thatcher* nyomására hozzájárult a közös kasszába történő éves brit befizetések kétharmadának visszatérítéséhez. A „brit rabathoz” pedig a mindenkor angol kormány azóta is foggal-körömmel ragaszkodik.

A 2007–2013 közötti hét évre szóló költségvetés megbuktatása komolyan veszélyeztette a közös politikák, az integrációs intézmények és egyáltalán az unió működőképességét. Emellett lehetetlenné tette, de legalábbis késleltette, hogy az új tagországok elkészítsék fejlesztési terveiket, veszélybe sodorva ezáltal felzárkózási törekvéseiket. A fejlesztési terveknek ugyanis már számolniuk kell az uniós támogatási előirányzatokkal, közös költségvetés hiányában pedig ez aligha lehetséges. Igaz, a költségvetés körül kirobbant újabb vita arra is szolgált, hogy átmenetileg elterelte a figyelmet az alkotmányos válságról.

A 2005. decemberi EU-csúcsértekezletnek késhegyre menő éles csatározások után sikerült ugyan kompromisszumos megoldást találnia a költségvetés fő tételei tekintetében, azonban az unió működésének finanszírozási gondjai ezzel korántsem tekinthetők megoldottnak. Kérdés ugyanis, hogy a meglehetősen lefaragott főösszeg és az egyes célokra szánt megkurtított előirányzatok majd elégségesnek bizonyulnak-e az unió ambiciózus gazdasági-politikai célkitűzéseinek – fenntartható növekedés, reformok, információs társadalom, világszerte versenyképesség, fejlettségbeni fokozatos kiegyenlítődés (konvergencia) a tagállamok és régiók között, nagyobb nemzetközi szerepvállalás stb. – finanszírozásához. Az új tagállamokat különösen hátrányosan érinti, hogy leginkább a felzárkóztatásra szánt kiadások csökkentek. Ennek következtében számukra hosszabbra nyúlhat a gazdasági-társadalmi konvergencia amúgy sem rövidnek ígérkező folyamata.

Nagy-Britanniának nem sikerült elérnie, hogy a költségvetési visszatérítés számára tartósan fennmaradjon. A kompromisszum szerint a rábatnak fokozatosan csökkennie kell, a költségvetési időszak végére pedig meg kell szűnnie. Az EU agrárpolitikájának újabb reformjára viszont csak esetleg 2014-től, az akkor kezdődő új költségvetési időszak indulásától kerülhet sor. Az ennél korábban elkezdett reformot ugyanis Franciaország mindenképpen megvétózta volna. A reform mibenlétéről pedig a bizottság tisztje lesz javaslatot tenni.

A fentiek is arra utalnak, hogy a keservesen kiizzadott állam- és kormányfői megállapodás sem biztosíték arra, hogy sikerült végérvényesen kiiktatni a válság pénzügyi összetevőjét. Az új költségvetés törvényerőre emelkedéséhez emellett még szükséges az ún. intézményi megállapodás, tehát a tanács, az Európai Parlament és a bizottság jóváhagyása is. Különösen a két utóbbi intézmény elégedetlen az elért kompromisszummal. Az elmúlt hetek fejleményei is jelzik, hogy e jóváhagyás nem lesz sima ügy. Még akkor sem nagy a valószínűsége annak, hogy végül is számottevően módosulnának a csúcs által elfogadott előirányzatok, ha a nagyobb bajok elkerüléséhez fűzött intézményi érdekeket is figyelembe vesszük. Mindenesetre véglegesnek tekinthető költségvetés április előtt nem várható.

Gazdasági nehézségek – a lisszaboni stratégia csődje

A válságot további, főként az unió gazdasági teljesítményével kapcsolatos negatív tényezők is súlyosbítják. Ugyancsak 2005 közepén az EU kénytelen volt hivatalosan is elismerni a 2000-ben meghirdetett lisszaboni stratégia csődjét. Azt, hogy képtelennek bizonyul teljesíteni tíz évre szóló gazdasági és társadalmi fejlesztési célkitűzéseit. A színvallásra a Lisszaboni Program féltidős értékelése készítette az unió intézményeit. Az értékelés során ugyanis kiderült, hogy nemhogy csökkenne, de sok tekintetben növekszik az unió műszaki-technológiai lemaradása fő versenytársai mögött. A fejlődést gátló akadályok lebontása, az évek óta sürgető reformok bevezetése késlekedik, vagy igen lassú ütemben bontakozik ki a tagállamokban. A gazdasági növekedés az ezredforduló óta alig kimutatható mértékű, igen alacsony ütemű. Messze utána kullog a fő versenytársak, elsősorban az USA gazdasági növekedésének, nem beszélve az új kihívást jelentő Kína teljesítményéről.

Az elemzők az EU-t újabban a világgazdaság leggyengébb teljesítményt felmutató régiójaként tartják nyilván. Különösen aggasztó, hogy az unió legerősebb gazdasági hatalma, Németország évek óta recesszió közeli állapotban van. Ez a körülmény önmagában is negatív hatást gyakorol a többi európai ország, közöttük az új tagállamok, így Magyarország gazdasági teljesítményére is. Az uniós átlagot tekintve magas munkanélküliség – egyebek mellett – állandó szociális-társadalmi feszültségeket is hordoz magában Európa-szerte. Egyébként ezek a gazdasági körülmények jelentős mértékben befo-

lyásolják az új tagállamok befogadását és beilleszkedését az unióba. Emellett komoly szerepük volt az alkotmányos válság kirobbanásában is.

A gazdasági nehézségek között mindenképpen említést érdemel az a körülmény is, hogy éppen az unió legnagyobb és legbefolyásosabb országai – közöttük elsősorban Németország és Franciaország – évek óta képtelenek bizonyulnak a megengedett határértéken belül tartani az államháztartás hiányát. Ezzel folyamatosan megsértik a gazdasági és pénzügyi unió alapszabályát, a Stabilitási és Növekedési Egyezményt, veszélyeztetve az euróövezet kiegyensúlyozott működőképességét.

Igaz, a lisszaboni stratégiát nem temették el, csupán módosították. Az új változat azonban explicite már nem rögzíti, hogy az évtized végére az EU-nak a világ legversenyképesebb, tudásalapú térségévé kell válnia, megelőzve fő versenytársát, az Egyesült Államokat is. Noha a versenyképesség javítása továbbra is a legfontosabb célkitűzések egyike, a módosított stratégia központi kérdésévé a gazdasági növekedés és foglalkoztatottság javítása vált. Kérdés persze, hogy a szerényebbre fogott és szűkebb kört felölelő célok teljesíthetők-e – egyéb okok mellett – egy megkurtított, hét évre szóló közös költségvetés keretei között.

Az integrációs válságot mélyítő jelenségek

Az előzőekben vázlatosan ismertetett, aggodalomra és bizonytalanságra okot adó jelenségek azonban csupán a válság külső, felszíni megnyilvánulásai. Számos jel utal arra, hogy a válság sokkal mélyebb annál, mint amire csupán e jelenségekről következtetni lehet. E jelek közül a fontosabbakat a következőkben foglaljuk össze.

Intézményi válság, a jövő víziójának hiánya

Az unió vezető politikusai, de maguk az integrációs folyamat elemzői is évek óta adósak maradnak a válasszal, hogy tulajdonképpen milyen formáció felé halad az EU, mi lesz az integráció végkifejlete. Az értékelések egyetértenek abban, hogy az egységes belső piac és közös pénz megeremtésével a gazdasági integráció kiteljesült, kvázi elérte legmagasabb szintjét. Ennek nem mond ellent, hogy mindkét területen akadnak még megoldandó problémák.

Ugyanakkor egyáltalán nem fogalmazódik meg, hogy miként mélyülhet, miként haladhat tovább az európai egységesülés folyamata. Kétségtelen, hogy a továbblépés szükségyszerűen a politikai integrálódás lehet. Ennek több eleme – közös kül- és biztonságpolitika célkitűzése, bel- és igazságügyi szoros együttműködés, az Európai Parlament jogalkotó szerepének és hatáskörének bővítése stb. – már többé-kevésbé beépült a folyamatba, noha csak részben és nagy nehézségek árán halad a kibontakozás felé. Ennek ellenére azonban önmagukban ezek az elemek is egy föderatív berendezkedés irányába mutatnak.

Más elemek – mint a rotációs elnökség felváltása egy több évre szóló elnökséggel (elnökkel), a közös külügyminiszteri funkció bevezetése, a bizottság elnökének közvetlen vagy az Európai Parlament által történő választása, egyáltalán a bizottság jövőbeni létszámáról szóló döntés, az európai pártformációk megerősítése, ez által is az Európai Parlament szerepének jelentős bővítése, egyszóval a hatásköröknek az új feltételek szerinti újrafelosztása stb. – még csupán a tervek közé sorolhatók. Ezen kérdések többségéről éppen a klinikai halál állapotában lévő Alkotmány rendelkezne.

Az Alkotmány elutasítása ezért az unió intézményi válságának a kifejeződése is. Ám az Alkotmány sem teszi le egyértelműen a voksot egy föderatív európai berendezkedés

mellett. Tulajdonképpen az eddigi dualista – kormányközi és nemzetek feletti – európai képződmény fennmaradását vázolja fel, meglehetősen homályosan. Igaz viszont az is, hogy az integráció kezdettől fogva pragmatikus módon, a mindenkori körülmények függvényében lépésről lépésre haladt előre. A jövő víziójának teljes hiánya azonban napjainkban már nemcsak a folyamat további előrehaladását gátolja, hanem elbizonytalanítja, szkeptikussá teszi az állampolgárokat is az integráció és a jövő kilátásai tekintetében.

Bizalmi válság az integrációs intézmények és az állampolgárok viszonyában

Az is hosszabb idő óta megfigyelhető, hogy bizalmi válság jellemzi az európai politika, az intézmények és az unió lakosságának viszonyát. A bizalmi válságnak csak egyik megnyilvánulása, hogy a politika, mivel képtelen világos víziót felvázolni az unió jövőjéről, akaratlanul is éket ver a politikai elit és az unió állampolgárai közé. A lakosság nagy többsége az integrációt és a meghirdetett programokat egy kiválasztott elit ügyének tekinti, amibe az embereknek kevés a beleszólásuk, ha van egyáltalán. Nincs legális lehetőségük kollektív véleményt nyilvánítani az intézményekről, azok vezetőiről, hiszen azok döntően a mindenkori kormányok közötti megállapodások kreációi. Az Európai Parlament képviselőinek közvetlen választása sem biztosít kellő teret a beleszólásra, hiszen a parlament és választott képviselőinek hatásköre ma is meglehetősen korlátozott. Egyebek mellett ezért is volt olyan alacsony a részvétel Európa-szerte a legutóbbi Európai Parlamenti választáson. A bizottságot, annak elnökét – az EU miniszterelnökét – sem a parlament választja, hanem csak jóváhagyja a kormányzatok személyi jelöléseit stb.

A lakosság az unió ügyintézését és az intézményeket túl bürokratikusnak, túl bonyolultnak tartja, a közösségi szabályozásokat komplikáltak, túlságosan részletekbe menőnek, emellett sokszor a nemzeti hatáskörökbe történő illetéktelen beavatkozásnak ítéli. Az integrációtól félti nemzeti identitását. A fentiek miatt is vált gyakorivá a „demokratis deficit” fogalmának használata.

Vezetési válság

A vezetés válsága részben abban nyilvánul meg, hogy az utóbbi időben nincsenek az előtérben olyan magas kvalitású, karizmatikus, kvázi mindenki által elismert és elfogadott európai politikusok, akik hitelesen irányt mutathatnának a folyamatnak, mozgósító, világos perspektívákat felvázolva a jelen problémáinak megoldása és a jövő kijelölése tekintetében. A korábban az integráció motorjának és első számú kezdeményezőjének szerepét betöltő német–francia szoros együttműködés az utóbbi években számottevően gyengült, ami ugyancsak egyik fő összetevője a vezetési (governance) válságnak. A nagy tagországok között napjainkban folyó vetélkedés az európai vezető szerepért – német–angol–francia, német–angol, francia–német vagy csak német stb. tengelyvariációk – csak bonyolítja, még átláthatatlanabbá teszi a helyzetet. Emellett az Egyesült Államok európai szerepvállalása, az unió és az USA viszonyának kérdései sem tekinthetők teljesen lezártak.

Veszélybe került néhány integrációs vívmány

A kibővítés óta eltelt közel két év során nemcsak az integráció jövője vált még homályosabbá és bizonytalanabbá, de veszélybe kerültek bizonyos már elért integrációs vívmányok is. Az egységes belső piac, amely a nemzeti határok felszámolásán, a munkaerő, az áruk, a tőke és a szolgáltatások tagállamok közötti szabad áramlásán alapul,

működési zavarokkal, hatékonysági veszteségekkel nézhet szembe, amennyiben bizonyos, a jelenlegivel ellentétes irányzatok nem kerekednek felül a közeli jövőben. A jelenlegi irányzatok közül elsősorban a munkaerő és a szolgáltatások szabad áramlását újabb gátló tényezőkről kell említést tenni.

A termelési tényezők szabad áramlásának korlátozására irányuló törekvések főként a tíz új tagország befogadása kapcsán kerültek felszínre. A csatlakozási szerződések tárgyalása során a kelet-európai országoknak nem sikerült elérniük, hogy állampolgárai, hasonlóan a régi tagállamok állampolgáraihoz, korlátozásoktól mentesen vállalhassanak munkát a tizenötök országaiban. Ez utóbbiak nagy többsége elutasította ezt a jogos igényt, s nem nyitotta meg munkaerőpiacát az új jövevények előtt. A piacra jutást kétoldalú megállapodások szerint szabályozták. Ez határozott visszalépés az egységes belső piac vonatkozásában, amelynek működési alapelvei közé tartozik a munkaerő szabad áramlása a tagállamok között. A régi tagországok kormányainak többsége ma – a két-éves átmeneti időszakot követő tárgyalások során – sem mutat hajlandóságot az azonos bánásmódra az új tagországok állampolgárai viszonylatában.

Az egységes belső piac kiteljesedését teszi lehetetlenné a régi tagországok többségének ellenállása a szolgáltatások szabad áramlásával szemben. A bizottság erre vonatkozó, már közel két éve kidolgozott szabályozási javaslata a közelmúltban tulajdonképpen megbukott a régi tagországok ellenkezése miatt. Az ellenkezést ez esetben is az új tagállamok váltották ki. Előbbiek ugyanis, tartva a kelet-európai olcsóbb szolgáltatások versenyétől, nem hajlandók elfogadni a „származási ország” más területeken egyébként alkalmazott elvét, vagyis azt, hogy az új tagállamok vállalkozói a saját országukban érvényes feltételek mellett nyújthassanak szolgáltatásokat az unió belső piacán, azaz valamennyi tagállam területén. A kérdésben a közelmúltban elfogadott kompromisszum, a származási ország elvének elvetésével tulajdonképpen a leglényegesebb elemétől fosztotta meg a szabályozást.

Az Európai Unióban kísérletek történnek a tőke szabad áramlásának korlátozására is. A kedvezőtlen gazdasági-konjunkturális helyzetben ugyanis mind többen ellenzik a kelet-európai országokba történő tőkebefektetéseket, bizonyos tevékenységek áttelepítését a jobb profítlehetőségekkel kecsegtető új tagállamokba. A beruházásokat inkább saját országukban szeretnék látni, ami hozzájárulhat a munkanélküliség csökkenéséhez, a gazdaságok megélénküléséhez is.

Az új tagállamok versenyétől való, a tények által ugyan nem alátámasztott félelem ugyancsak jelentős szerepet játszott az alkotmányos válság kirobbanásában is.

Az áruk közösségen belüli szabad áramlása útjába viszont eddig még nem merültek fel jelentősebb akadályok. Ugyanis a korlátozásoktól mentes szabad kereskedelem a kibővült unió tagországai között egyértelműen inkább a régi, mint az új tagállamoknak biztosított piacbővítési-terjeszkedési előnyöket.

Konklúziók

A kifejtettek egyáltalán nem azt célozzák, hogy pesszimizmust, netán pánikhangulatot gerjesszenek az EU-val, illetve az európai integrációs folyamattal kapcsolatban. Csupán azt kívánják érzékeltetni, hogy az unióban is léteznek komoly, megoldásra váró problémák, amelyekkel valamennyi tagországnak szembe kell néznie. Ahhoz, hogy a tagság előnye érvényesülhessen az új tagországokban is, hogy teljesülhessen a gazdasági-társadalmi felzárkózás célkitűzése, a felmerült problémákkal és a folyamat továbbfejlődését gátló akadályokkal immár közösen kell megküzdenni. Ebből a küzdelemből Magyarország is ki kell vennie a részét.

Válságjelenségek, nehezen megváltoztatható nehéz helyzetek korábban is jellemezték az integrációs folyamatot. Ezeket a helyzeteket mindeddig sikerült felülkerekednie az uniónak. A mostani válságjelenségeket is átmeneti szindrómákként célszerű kezelni, amelyek mintegy melléktermékei egy alapvetően sikeres, komoly eredményeket felmutató, Európa felemelkedését szolgáló folyamatnak.

Igaz, a mostani válságjelenségek felszámolása a korábbiaknál komolyabb kihívást jelent, jobb összhangot, nagyobb kompromisszumkészséget kíván meg az integrációban részt vevő tagországoktól. A tagországok és vezetőik azonban tudatában vannak annak, hogy az integráció tulajdonképpen már visszafordíthatatlan helyzetet teremtett Európában. Az európai országoktól ma már általában távol áll az elkülönült nemzetállami létben való gondolkodás. Még akkor is, ha időnként áldozatként fogják fel a nemzeti szuverenitás egy-egy eleméről történő lemondást és féltik nemzeti identitásukat.

Mindezekből – és más szempontokat is figyelembe véve – arra a következtetésre kell jutnunk, hogy az EU megoldást fog találni a válságjelenségekre. Ezek közül talán a leginkább sürgető az alkotmányos válság megoldása. Az osztrák elnökség már újraindította a vitát az unió jövőjéről. Az Alkotmány elfogadhatóvá tételével kapcsolatban a vita során is több variáns került nyilvánosságra. Ez és a felmerült más variánsok ismertetése azonban túlmutat a cikk keretein. Tény azonban, hogy valamennyi tagállam érdekeltnek látszik abban, hogy elfogadható megoldás szülessék, és végül – igaz, valószínűleg csak néhány év múlva – mégis lesz Alkotmánya az uniónak. Egy ilyen fejlemény meghatározó impulzust adhatna a válság többi elemének megoldásához is.

Felhasznált irodalom

- Balázs Péter [2006]: Az Európai Unió jövőképe. *Európai Tükör*, 1. szám.
- Baldwin Richard [2005]: Plan B. CEPS Policy Brief, 74/2005.
- Baldwin, Richard [2005]: The Real Budget Battle – Une crise peut cacher une autre. CEPS Policy Brief, 2005/75.
- EC [2005]: European Commission: General Report 2005. EC.
- Kurpas, Sebastian [2005]: Should ratification proceed? An Assessment of Different Options after the Failed Referenda. CEPS Policy Brief, 2005/75.
- Kurpas, Sebastian – Schönlaui, Justus [2006]: Deadlock avoided, but sense of mission lost? The Enlarged EU and its Uncertain Constitution. Centre for European Policy Studies, február.
- Notre Europe [2006]: Compte Rendu du Seminaire Notre Europe du 9 Decembre 2005: La Crise Institutionnelle de l'UE: Au fait... Qu'en pensent les Nouveaux Etats Membres? *Notre Europe*, január.
- Palánkai Tibor [2005]: Magyarország és a lisszaboni folyamat. *Európai Tükör*, 4. szám.
- Palmer, John [2005]: A European Treaty Wounded: A European Union Disoriented. European Policy Centre, június 2.
- Palmer, John [2005]: The European Union is not in crisis – it is in deep crisis. European Policy Centre, június 18.
- Palmer, John [2006]: The Brussels European Council budget deal – a light at the end of a dark European Union tunnel. European Policy Centre, január 17.
- The Economist [2006]: The four freedoms on which the European Union is based are under threat. *The Economist*, No. 11.
- Vitorino, Antonio [2006]: After the annus horribilis: a review of the EU institutions. European Policy Centre, január 17.

A vasúti teherszállítási üzletág piaci liberalizációja az Európai Unióban

KOÓS GÁBOR

Európában 1991-től fokozatosan megkezdődött a vasúti teherszállítási piac liberalizációja. A tagállamoknak, köztük az újonnan csatlakozó Magyarországnak is meg kellett teremtenie a vasúti áruszállítási piacon a verseny feltételeit. Ennek keretében le kellett raknia az új szabályozási környezet alapjait és meg kellett teremtenie a verseny intézményes feltételeit. Ezzel összefüggésben át kellett alakítania az állami vasúti társaságot, meg kellett teremtenie annak anyagi, szervezeti függetlenségét. Szét kellett választani a szállítási szolgáltatásokat és az infrastruktúra-üzemeltetést. Létre kellett hoznia az infrastruktúra kiosztására, a társaságok engedélyezésére és a piac felügyeletére egy független szervezetet, hogy ezzel lehetővé tegye újabb szolgáltatók piacra lépését és ezek versengését – egyelőre a teherszállítás területén.

A közlekedési szektorban lezajló átalakulás a piacnyitási folyamat szerves része. A piacnyitás a közlekedési szektoron kívül olyan hasonlóan hálózathoz kötött területet is érintett, mint például a távközlés. Ugyanakkor a közlekedési szektoron belül is végbement már a légi és közúti közlekedés liberalizációja. A személyszállítási ágazatnak még a teherszállításnál is több gazdaságon kívüli szempontnak kell megfelelnie, s éppen ezért a terület megnyitása a verseny előtt még komolyabb nehézségek elé állítja a Bizottságot.

Az állami társaságok a reformokat megelőző időszakban többnyire jelentős veszteséggel, folyamatos és egyre növekvő mértékű állami támogatással működtek. Mindközben a szolgáltatások színvonala folyamatosan romlott, és mind a teher-, mind a személyszállítás részaránya összeurópai szinten a többi közlekedési ágazat javára jelentősen csökkent.

Az állami vasúttársaságok egymástól elszigetelve működtek, így nem vállalhattak szerepet a közösség alapszabadságainak megvalósításában. Eközben a többi erősebben környezetszennyező, vagy egyéb tekintetben rosszabb mutatókkal rendelkező közlekedési mód részaránya egyre növekedett. Ennek megváltoztatását tűzte ki célul az Európai Bizottság a 2001-ben meghirdetett első vasúti csomaggal. Az elképzelések szerint a vasút szerepének növekedését elősegítheti a szektorban kibontakozó verseny. Ettől a vasút mutatóinak javulását, a személy- és áruforgalom nagyobb mennyiségének sínekre terelődését remélték. Az elmúlt másfél évtizedben e céloknak megfelelően kísérelték meg a szektor átalakítását.

Az Európai Bizottság álláspontja szerint az egyes országok vasúti rendszereinek technikai különbségei, az interoperabilitás (az egyes hálózatok közötti technikai átjárhatóság) hiánya mellett a nemzeti vasúti közlekedési és biztonsági szabályok eltérései is

Koós Gábor, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, jogász szakának egyetemi hallgatója.

felelősek a vasúti piac tagállamok szerinti széttagolódásáért. E különbözőségekből a tagállamok határainak átlépésekor jelentős többletköltség és idővesztés adódik, s emiatt a vasút a többi közlekedési ágazattal szemben jelentős versenyhátrányba került a nemzetközi szállítás területén.

A reformok révén a hosszabb távú szállítások egy részét sikerülhet a sínekre terelni, ami javíthat a veszteséges, a költségvetések számára jelentős teherterelt jelentő állami vasutak anyagi helyzetén,¹ orvosolhatja a szociális problémák egy részét, amelyeket a vasúti társaságok sorozatos átszervezése generál, és serkentheti az Európai Unió alap-szabadságainak megvalósítását.

Emiatt az 1990-es években az Európai Közösség (továbbiakban: Közösség) felhagyott addigi politikájával, s igyekezett erősíteni a versenyt a közlekedési ágazatok között és az ágazatokon belül is. Bizonyos okokból ez a folyamat a vasúti szektorban némileg később kezdődött, mint más ágazatokban, amelyekben már megvalósult a nyitott áruszállítási piac.²

A jelentőségéből adódóan már az Európai Közösséget alapító Római Szerződésben³ helyet kapott a közlekedés, és ezen belül a vasúti szektor szabályozása. A Szerződés 71. cikke a Bizottságot a kitűzött közlekedéspolitikai célok érdekében széles körű cselekvési jogosultságokkal ruházta fel. E tágan megvont kompetenciára azért is szükség volt, mert a szabályozás megszületésekor az egyes nemzeti szabályozások között nagy különbségek voltak, s a vasút stratégiai jelentőségére tekintettel az államok nem is kívántak lemondani erről a szabályozási jogosultságukról. A szabályozás javarészt másodlagos jelentőségű kérdéseket rendezett.

Ami a szolgáltatások szabadságának megvalósítását illeti, „...a Bíróság és a Bizottság határozata szerint a Római Szerződés általános szabályai a közlekedés területén is alkalmazandóak, kivéve azokat a területeket, amelyek esetében a szerződés kifejezetten ellenkezőleg rendelkezik. Így például a szerződésnek a szolgáltatások szabadságára vonatkozó szabályai (59. cikk) nem alkalmazhatóak a közlekedés területén. A 61. cikk kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a közlekedési szolgáltatásokat a Római Szerződés erre vonatkozó közlekedési előírásai irányítják.” (Kende–Szűcs, 2002, 339. o.)

A jelenlegi megközelítés szerint a közlekedési szektor különleges tulajdonságai nem indokolják, hogy versenytől elzárt területként működjön, hanem sokkal inkább mennyiségi korlátozásoktól mentes, hatékony, a szabad verseny számára nyitott területként. A 2001. évi első vasúti szabályozási csomagnak a jelentősége abban áll, hogy a vasúti társaságok, a szállítási szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások, valamint a nagy szállítási-igényű cégek⁴ számára újabb területet nyit meg a versenyre. Eszerint úgy kell tehát a versenyfeltételeit kialakítani, hogy az újonnan piacra lépőknek lehetőséget nyissanak versenyhelyzet teremtésére, s az ily módon nyitottá váló piacon a verseny fennmaradását megfelelő versenyszabályok alkalmazásával biztosítsák.

¹ Az állami támogatások és egyéb kiegészítő állami juttatások értéke a vasúti szektorban, az Európai Unióban 2001-ben megközelítőleg 40 milliárd euróra rúgott.

http://europa.eu.int/comm/transport/rail/overview/fascinating_de.htm A letöltés időpontja 2004. nov. 29.

² A vasutat leszámítva az Európai Unión belül valamennyi határon átnyúló közlekedési ágazatban megvalósult a szolgáltatás szabadsága 1993. január 1-jétől kezdődően.

³ A közös piacról és az Euratomról rendezett kormányközi konferencia záróokmánya (Róma, 1957. március 25.). Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról (1957. március 25.), hatálybalépés: 1958. január 1. Szerződés az Európai Atomenergia-közösség létrehozásáról (1957. március 25.), hatálybalépés: 1958. január 1.

⁴ Ilyen vállalat például a svéd IKEA, amely megalapította szállításainak lebonyolítására az IKEA Rail AB-t 2001-ben, valamint a BASF német vegyipari óriás, amely a Bertschi AG, a Hoyer GmbH és a VTG-Lehnhering AG-val együtt hozta létre közös vállalkozásként a Rail4Chem-et.

A vertikális integráció megszüntetése olyan többletterhet, illetve költséget generál az integrációból eredő előnyök elvesztése, valamint a vasúti fuvarozás területén elengedhetetlen szoros együttműködés költséges megteremtése miatt, amely megkérdőjelezi azt, hogy a verseny megteremtése ebben a szektorban jótékony hatással járna-e. Ezért pontosan meg kell határozni azt a területet, valamint azt az együttműködési formát, amelynek megvalósulása esetén a verseny előnyökkel járhat. Kérdés az is, hogy mennyire előnyös olyan vállalkozások között versenyt generálni, amelyeknek szoros együttműködésben kell tevékenykedniük, és milyen költségekkel jár ilyen körülmények között a verseny fenntartása.

E folyamat vitatott kérdése a vasúti társaságok privatizációja. Előmozdítja-e a versenyt a privatizáció, a társaságokat egészen vagy feldarabolva kell-e privatizálni, s az utóbbi esetben a teljes társaság, vagy annak csak bizonyos részei privatizálандók. Kérdéses, hogy a privatizáció milyen hatással lesz a befektetésekre, ösztönözhető-e a privatizált eszközökbe történő befektetés.

Már a verseny pusztá létrejöttéhez is erős szabályozó hatóság és versenyfelügyelet kell. A piacra lépés akadályai ezen a területen kimondottan magasak. Új vállalkozás piacra lépését a piac szerkezete, a már piacon lévők vagy a hatóságok viselkedése lehetlenné teheti. Önmagában a szolgáltatásnyújtás lehetőségének megteremtése nem jelenti azt, hogy a verseny alapjait a jogalkotó lerakta volna. Nagyon magas ezen a piacon az ún. elsüllyedt költség,⁵ a vállalkozásnak rendelkeznie kell megfelelő gördülő állomány-nyal, vonatvezetővel – akinek megvan az ehhez szükséges képzettsége/jogosítványa –, továbbá engedéllyel és biztonsági tanúsítvánnyal, valamint el kell nyernie az adott infrastruktúra használatának jogosultságát. Nem lehet eléggé hangsúlyozni tehát annak jelentőségét, hogy nem elegendő önmagában a verseny alapvető szabályait rögzíteni, megfelelő hatóságok hiányában a verseny lehetőségét sem lehet megteremteni. Jó példa erre Magyarország, ahol a vonatkozó szabályok átültetése meglehetősen gyorsan megtörtént, a végrehajtás nehézségei következtében a tényleges verseny megvalósítása azonban vontatottan halad. A Gazdasági Versenyhivatal (GVH, 2004) értékelése szerint a „...vasúti közlekedés területén a jogszabályi háttér az európai uniós jogharmonizációs követelményeknek megfelelően alakult át, megteremtve ezzel a lehetőséget arra, hogy a csatlakozást (illetve teljes mértékben a 2006 végéig tartó átmeneti derogációs időszakot) követően más vasúttársaságok piacra lépésével verseny bontakozhasson ki a vasúti szektorban”. Mára Magyarország e versenyszabályok végrehajtásában a 25 állam közül az utolsó öt között van, ami azért is kellemetlen, mert 2006 januárjában megkezdődött az államok liberalizációs erőfeszítéseinek ellenőrzése, és 2006. december 31-én lejár a hazánkra vonatkozó derogációs időszak is. A jelenleg is készülő új vasúti törvénynek lehetőség szerint miharabb megoldást kell találnia a felvetődő problémákra.

A tagállamok viszonya a reformfolyamathoz

A tagállami vasúttársaságok feldarabolását, esetenként privatizálását a gazdasági szempontokon túl egyéb érdekek is befolyásolják. Egyes tagállamok élen járnak a közösségi szabályok átültetésében, míg mások az átültetés mellett a végrehajtásban is komoly előrelépésről tettek tanúbizonyságot. Egyes államokban a liberalizáció, sőt a privatizáció irányába tett első lépésekre már a Közöségi szabályok megszületését megelőzően sor került. Arra is van példa tehát, hogy egy tagállam a közösségi szabályok átültetését még

⁵ Elsüllyedt költségek (sunk cost) vagy elveszett kiadások azok a költségek, amelyek az adott döntés pillanatában, illetőleg az adott döntéssel kapcsolatban már nem befolyásolhatók. (Kopányi, 2004)

nem hajtotta végre, de a liberalizáció már előrehaladott állapotban van. A Bizottság közleménye szerint a 2001-es csomag átültetésének irányadó határidejét (2003. március 15., kivéve a 2001/16/EK irányelvet) mindössze nyolc tagállam⁶ tartotta be a tizenötök Európájában 2003. december 15-ig, míg egy vagy két irányelv esetében két tagállam (Írország, Luxemburg) tett eleget kötelezettségének. A fennmaradó öt állam különleges abból a szempontból, hogy ugyan az irányelvek átültetését nem teljesítették, de – leszámítva Görögországot – tagállami szabályok alapján megnyitották a vasúti áruszállítási piacot.⁷

Nem egységes a tagállamok liberalizációt elutasító álláspontja. Egyes tagállamokban (mint például Hollandiában) már közvetlenül a II. világháborút követően a vasútnak versenyeznie kellett a többi szállítási ágazattal; nem védték állami eszközökkel, a közúti közlekedés által támogatott kapacitás- és árverseny korlátozásával. Franciaország ugyanakkor igyekezett – lehetőség szerint – a piacnyitó intézkedéseknek csak a szükséges minimumát bevezetni és állami társaságát továbbra is a lehetséges mértékig befolyása alatt tartani. Nagy-Britanniában és Németországban már közösségi kezdeményezés nélkül is a kilencvenes évek közepére végbement a vasúti szektor teljes megnyitása mind a személy-, mind a teherszállításban. (*Maier-Dolpheide*, 2003) Németországban az 1994-ben alkotott vasúti törvénnyel megvalósult az infrastruktúra- és szolgáltató vasút létrehozása. A szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján a vasúttársaságok szállítási szolgáltatásnyújtóként, vagy az infrastruktúra üzemeltetőjeként léphettek piacra. Ekkortól a korábban a német állami vállalatok (Deutsche Bundesbahn és Deutsche Reichsbahn) kezelésében lévő sínhálózatot megnyitották minden németországi székhelyű vasúttársaság számára. Ennek köszönhetően a német vasúti infrastruktúrán mintegy 200 társaság üzemeltet szerelvényeket. (*Freise*, 2002) 1999-re megvalósult az 5 részvénytársaságból álló konszern – a DB AG – létrehozása. Nem szűnt meg tehát teljes mértékben a vertikális integráció, az egyes társaságok továbbra is kapcsolatban állnak egymással. A német minta adta a közösségi szabályozás alapját, amely szerint amennyiben a sínhálózat üzemeltetője szállítási szolgáltatást is nyújtani kíván, akkor létre kell hozni egy független infrastruktúra-kapacitást elosztó szervet, amely az igényléseknek eleget téve kiosztja a menetvonalakat. Ami a német vasút privatizációját illeti, a közelmúltban több olyan híradás látott napvilágot, hogy bizonyos időn belül szeretnék a német vasutat tőzsdére vinni, s ennek érdekében a vasútnál bevezetett megszorító intézkedések könnyen a biztonság rovására mehetnek.

Az Egyesült Királyságban 1993-ban fogadtak el egy vasutakat szabályozó törvényt, amely megteremtette az első olyan vasúti szerkezetet, amely elválasztotta az infrastruktúrát és a szolgáltatást. Az új vasúti törvény vertikálisan és horizontálisan is szétválasztotta a sínhálózat-üzemeltetést és a szállítási szolgáltatást. Megkezdték a vasút privatizációját is, majd ennek hátrányos következményeit látva ismét erősíteni kezdték az állami befolyást. Az 1970-es évekig az Egyesült Királyságban is az állami tulajdonban lévő British Railways Board volt felelős valamennyi vasúti szolgáltatásért. A brit vasútnál is jelentkeztek olyan problémák, mint például a szolgáltatások színvonalának romlása és a vasút tévesztése, amelyekre a kormányzat 1992-ben egy privatizációs tervvel reagált. Az 1990-es években növekvő kereslet volt tapasztalható a vasúti szállítás iránt. 2000-ben a Hatfieldnél történt baleset rávilágított a privatizációval járó kockázatokra. A vasúti infrastruktúra ekkorra rendkívül rossz helyzetbe került. Részben a szigorodó biztonsági intézkedések hatására a vállalkozások költségei jelentősen megnöttek, ami kiélezte az egyébként is súlyos koordinációs problémákat. Ennek hatására a sínhálózat fenntartását az addigi üzemeltető helyett a Network Rail nevű kereskedelmi alapon, de részvényesek nélkül működő vasúttársaságnak adták át. 2004-re a költségek stabilizálása

⁶ Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Olaszország, Hollandia, Portugália és Spanyolország.

⁷ Ausztria, Németország, Görögország, Svédország, Egyesült Királyság.

megtörtént és júliusban a kormányzat ismét célul tűzte ki a vasút megreformálását – különös tekintettel a biztonsági feladatok allokációjára és a szabályozó hatóság (Office of the Railway Regulator) pozíciójának megerősítésére. A verseny feltételeinek kialakítása után az Egyesült Királyságban is meg kellett teremteni a hatékony szabályozó és versenyfelügyeleti hatóságokat.

A piacnyitás lépései

Az 1960-as és 1970-es években a szektor közösségi szabályozása pusztán a legalapvetőbb versenyszabályok betartatására, a pénzügyek jobb átláthatóságának megvalósítására korlátozódott. Ekkoriban a vasutak fejlődésének lehetőségét a nemzeti vasúttársaságok együttműködésében látták. A pusztá együttműködés nem jelentett azonban kellően hatékony eszközt az unió célkitűzéseinek megvalósításához.

„Az Európai Unió belüli lassú piacnyitás egyik oka, hogy a nemzeti vasúttársaságok szorosan összefonódnak a tulajdonos állammal. Az unió vasútpolitikájának egyik sarokköve ezért a vasúttársaságok államtalanítása.”⁸ A piacnyitást megelőző időkre ugyanis jellemző volt az állami vasúttársaságok egyeduralma, az infrastruktúra üzemeltetését és a személy- és teherszállítási tevékenységet egyetlen állami társaság végezte. Mindaddig, amíg ezek a társaságok meg tudják őrizni a többi társasággal szemben kivételes pozícióikat, amíg nem valósul meg a független engedélyezés és pályacapacitás-elosztás, valamint az államtól való szervezeti, vezetési és anyagi függetlenség, addig a tagállami monopóliumoknak lehetőségük lesz a piacra lépő versenytársaik legyőzésére.

A versengő piac megvalósítása tehát első lépésben az állami vállalatok piaci feltételekhez való hozzáigazítását, az irányítás, a társasági szervezet, az igazgatás, az adminisztráció, illetve az igazgatási, gazdasági és számviteli ügyekre kiterjedő belső ellenőrzés államtól függetlenítését feltételezi.⁹ A szervezeti függetlenség mellett meg kell valósítani az egykori állami társaságok anyagi függetlenítését, számvitelük költségvetéstől való elkülönítését. Elengedhetetlen a közszolgáltatási jellegű tevékenységek szervezeti és számviteli elválasztása a piaci jellegűektől. Ezek után kell megteremteni a függetlenített, illetve az újonnan piacra lépő társaságok versenyének feltételeit. Ahhoz, hogy egy tagállam vasúttársasága a másik területén nyújtson szolgáltatást, igénybe kell vennie a másik állam társasága által kezelt sínhálózatot. Ehhez szét kellett választani a vasúti infrastruktúrát és a vasúti szállítási szolgáltatásokat. Az így függetlenített infrastruktúrát egy megfelelő szerv kezelésébe kellett adni, amelytől aztán a társaságok igényelhetnek használati jogosultságot. Az egykori állami vállalatok mellett biztosítani kell az újonnan létrejött szállítási vállalkozók hozzáférését az infrastruktúrához (mivel 2007-től nemcsak a nemzetközi, hanem a belföldi áruszállítás céljaira is követelmény lesz a teljes hálózat megnyitása), ami egységes engedélyezési rendszer létét feltételezi. A társaságoknak – az engedély elnyerése esetén – lehetőségük nyílik a hozzáféréshez az egységesen kezelt infrastruktúrához, és ennek fejében díjfizetésre kötelezettek.

A piacnyitás¹⁰ a szektor sajátos jellemzői, a végrehajtás nehézségei, valamint az államok vonakodása miatt csak fokozatosan, csomagokban történhetett, hiszen a határon átnyúló szállítási szolgáltatás előfeltétele a nemzeti szabályozás bizonyos fokú elő-

⁸ http://www.gkm.hu/dokk/main/gkm/kozlekedes/eu_integracio/csatlakozas_kozlekedes.html A letöltés időpontja: 2004. nov. 23.

⁹ A Tanács 91/440/EGK irányelve a Közösség vasútjainak fejlesztéséről. 4. cikk.

¹⁰ A 91/440/EGK irányelv után a Tanács kiadta a 95/18/EK irányelvet a vasúttársaságok engedélyezéséről, valamint a 95/19/EK irányelvet a vasúti infrastruktúra rendelkezésre bocsátásának és a használati díj megállapításának alapelveiről, majd ezeket követte az ezeket módosító, kiegészítő, illetve a 95/19/EK irányelvet hatályon kívül helyező 2001. évi első vasúti csomag.

zetes harmonizálása. Az első csomag kibővítette a korábbi szabályozás kereteit, és a végrehajtás hiányosságaiból okulva pontosította azokat. Az első csomag végrehajtására és az irányelvek átültetésére kijelölt határidő 2003. március 15. volt. Ekkorra azonban az akkori tizenöt tagállamból kilenc nem tett eleget kötelezettségének, ezért ellenük eljárás indult a közösségi jog megsértése címén 2003. október 16-án.¹¹ A piacnyitás folyamatát a 2004-es második vasúti csomag teljesítette ki. Ez a csomag rendelkezett a 2004/881/EK rendeletben az Európai Vasúti Ügynökség felállításáról, amely már egy magasabb szintű koordináló szervezet hozott létre, valamint három irányelvet is tartalmazott.¹² A jelenleg készülő harmadik vasúti csomag már a személyszállítási üzletág piacnyitását tűzi ki célul.

A vezetés függetlensége

Az államtól független, tisztán piaci megfontolásokon alapuló üzletpolitika kialakításához szükség van a társaság vezetésének függetlenségére. A 91/440/EGK irányelv értelmében a vasúti társaságokat a gazdasági társaságokra irányadó szabályok szerint kell igazgatni, s az irányelv külön is kiemeli, hogy ez a szempont még a „közszolgáltatások nyújtására, állam által előírt kötelezettségekre, valamint a tagállam illetékes hatóságaival kötött szerződésekre” is alkalmazandó.¹³ Ez a korábbi állami vállalatokra nézve a szervezeti átalakulás kötelezettségével jár.

Az infrastruktúra kezelése, de legalábbis tulajdonjoga és adminisztratív felügyelete az állam kezében marad, ahogyan egyelőre a személyszállítás is. A piacgazdasági alapon szervezett vállalat független vezetéssel rendelkezik, már nincs meg a közvetlen állami befolyásolás lehetősége, s az állammal a közszolgáltatási szerződések megkötésénél is érvényre juttathatja üzleti érdekeit.

(Magyarországon az első lépés ebbe az irányba a MÁV részvénytársasággá történő átalakulása volt 1993-ban. Ezt részben a piaci érdekek kényszerítették ki, részben az 1994. évi I. törvényben megtestesülő közösségi joganyag átvételének kötelezettsége. Ezzel megteremtődött a kormányzati beavatkozásoktól mentes, független vezetés kialakításának lehetősége. A MÁV esetében ez „konszernszerű vállalatirányítási rendszer és működési mechanizmus”¹⁴ megvalósítását jelentette 2003-ra. Ennek eredményeként jöttek létre a vállalaton belül az önálló üzletágak.)

„A kvázi vállalatként működő üzletágak profitcentrum alapú teljesítményközpontok. Az üzletágak létrehozásával megvalósult az egyes üzleti tevékenységek EU-előírások szerinti szétválasztása, elkülönült mérése és elszámolása.”¹⁵ Az irányelv értelmében a társaságok szabadon hozhatnak létre nemzetközi csoportosulást más vasúttársasággal, az irányelv infrastruktúra igazgatására vonatkozó részeinek figyelembevételével szabadon alakíthatják ki szervezetüket, szabályozhatják szolgáltatásaik nyújtását, értékesítését és ezek árát, dönthetnek a személyzetről, eszközökről, saját beszerzéseikről, megnövelhetik piaci részesedésüket, új technológiákat és új szolgáltatásokat fejleszthetnek ki, beindíthatnak új tevékenységeket a vasúti üzletághoz kapcsolódó területeken.¹⁶

¹¹ Ezek az államok Ausztria, Egyesült Királyság, Görögország, Írország, Németország, Luxemburg, Portugália, Spanyolország és Svédország.

¹² A 2004/49/EK irányelv rendelkezett a vasútbiztonságról, a 2004/50/EK irányelv a nagysebességű európai vasúti hálózatok interoperabilitásáról, valamint a 2004/51/EK irányelv a 91/440/EK irányelv módosításáról.

¹³ 91/440/EGK irányelv 5. cikk 1) bek.

¹⁴ <http://www.mav.hu/?akat=20697> A letöltés időpontja: 2004. nov. 24.

¹⁵ <http://www.mav.hu/?akat=20697> A letöltés időpontja: 2004. nov. 24.

¹⁶ 91/440/EGK irányelv 5. cikk 3. bek.

Az irányelvben foglaltak végrehajtása azonban nagyon vontatottan haladt. A Bizottság 1998-ban készült jelentése szerint a vasúttársaságok vezetése csak Finnországban, Svédországban, az Egyesült Királyságban, Ausztriában, Hollandiában és Németországban tett szert némi függetlenségre az államtól. Az államtól való függetlenítés kapcsán azt kellett volna meghatározni, hogy meddig terjedjen a liberalizáció. A közösségi szabályozás jelenleg engedélyezi a konszernszerű struktúrát, amelyben egy vállalatban belül marad az állami szerepvállalást feltételező sínhálózat-fenntartás, illetve -koordináció, valamint a személy- és teherszállítás, melyeknek elvben a privatizációja is elképzelhető. A teherszállítási üzletág piaci liberalizációja nemcsak külföldön (így Németországban) merült fel, hanem Magyarországon is van olyan vélemény, amely szerint privatizálni kellene a MÁV Rt. teherszállítási üzletágát. Emellett a sínhálózat fenntartása, illetve a személyszállítás – liberalizációja esetén is – a továbbiakban is igényelni fogja az állami támogatást. A sínhálózat fenntartásánál elengedhetetlenül érvényesülniük kell az állami érdekeknek, illetve az államnak érvényre kell juttatnia a vasúti fejlesztéséhez és a befektetések ösztönzéséhez fűződő érdekeit. Egy holdingban tehát ötvöződnék az államtól viszonylag jól leválasztható és a csak állami közreműködéssel működőképes üzletágak. Azokon a piacokon, ahol engedélyezzük egy ilyen komplex holding tevékenységét, ott elengedhetetlen az ágazati szabályozás és a versenyfelügyelet megerősítése, valamint az állami koordináló szerep hangsúlyozása. Ebben az integrált vasútmodellben az állam egy értékteremtési lánc több szintjén is érdekelt lesz, magatartása az egymással összefüggő piacok egyikén képes befolyást gyakorolni a többi piacon zajló versenyre. A korábbi monopóliumok az üzletágakra bontás miatt megszűnnek, hanem kapcsolataik azonban nem szakadnak meg egyik napról a másikra. A költségvetés, az állam oldaláról nézve az egyes üzletágak szoros kapcsolatban állnak egymással, így elemi érdek, hogy minden üzletág a lehető legnagyobb nyereséggel működjön. Amennyiben ugyanazon óriásvállalat egyik üzletága felel az infrastruktúra fenntartásáért, amelynek másik üzletága egy adott piacon versenyez, akkor az infrastruktúra kiosztásáért egy független és erős szervezetre van szükség. Skizofrén helyzetet teremtene, ha egy versenyző nagyvállalat egyik egységétől azt várnánk el, hogy másik egységének versenytársait saját vállalata kárára önzetlenül kiszolgálja.

Pénzügyi függetlenítés

A vasúttársaságok függetlenítéséhez elengedhetetlen a társaságok anyagi helyzetének rendezése. Ennek keretében az irányelv elrendeli a „vállalkozások pénzügyi szerkezetének fejlesztését”.¹⁷ Az államoknak törekedniük kell a társaságok adósságának csökkentésére, hogy ezek a költségvetési támogatástól függetlenezhessenek, s e tekintetben is megszűnjék az állami befolyás.

Ez a cél nem a liberalizálási folyamat újítása. Már a piacnyitás megindulása előtt is cél volt a versenyszabályok tiszteletben tartása, amelynek feltétele volt az állami támogatások, valamint a társaságok könyvelésének átláthatósága. A transzparencia igényelte az egységes könyvelési szabályokat,¹⁸ Már ezeknek az intézkedéseknek is a célja az állam és a társaságok pénzügyi kapcsolatainak üzleti alapokra helyezése volt. Az összehasonlíthatóságtól, az egységes könyveléstől és árképzéstől a tagállami vasutak szorosabb együttműködését remélték.

¹⁷ 91/440/EGK irányelv 1. cikk.

¹⁸ Ezek meghatározására alkották meg az 1192/69/EGK tanácsi rendeletet, majd a 2830/77/EGK tanácsi rendeletet, amelynek köszönhetően a társaságok könyvelése és éves mérlege összehasonlíthatóvá vált. A 2183/78/EGK rendelet a költségvetés harmonizálására irányult.

Az új irányelv előírja a tagállamoknak, hogy a „meglévő köztulajdonú vagy irányítású vasúttársaságok” eladósodottságuk csökkentésére tervet készítsenek. Az adósság egészen addig a mértékig csökkentendő, amely már lehetővé teszi a „szilárd pénzügyi igazgatást, valamint a pénzügyi helyzet javítását.”¹⁹ A 91/440/EGK irányelv csak főbb vonalaiban jelöli meg a társaságok pénzügyi megerősítésére és az államtól való függetlenség elnyerésére irányuló célokat, a végrehajtás hiányosságai miatt szükség volt az irányelvben foglaltak konkretizálására. A 2001/12/EK irányelv szerint a vasúttársaságoknak „az államtól elkülönített vagyonnal, költségvetéssel és könyveléssel kell rendelkeznie.”²⁰ Addig képes ugyanis az állam a társaság piaci döntéseit befolyásolni, és ezáltal a versenyt torzítani, amíg fennáll az állami finanszírozás lehetősége. Éppen ezért tilos a vasúttársaságok további finanszírozása, pusztán bizonyos tevékenységek (a pályafenntartás, a kombinált fuvarozás támogatása vagy a környezetvédelmi fejlesztések) esetében megengedett az állami szerepvállalás. Szigorodott a közszolgáltatás támogatására nyújtott pénzek kiutalása is, ezeket is a teljesítmény alapján, előre kiszámítható módon kell folyósítani.

A szervezeti és számviteli elkülönítés egymással szorosan összefüggenek. A számviteli elválasztás feltétele a vasúti társaság szervezetén belül az egyes egységek szervezeti elkülönítése. A magyar szabályozás szerint elkülönítendő a pályavasút, a központi háttér és irányító szervezet, illetve a vállalkozói vasút. Ez utóbbin belül elhatárolandó egymástól a személyszállító vállalkozói vasúti és az áru fuvarozó vállalkozói vasúti tevékenység, valamint a vontatási és jármű-karbantartási szolgáltató tevékenység.²¹ A törvény definíciója szerint a számviteli elkülönítés ezeknek a szervezeteknek az eszközeit, forrásait, humán erőforrásait érintő szétválasztás: vagyis az eszköz-, a forrás- és az eredmény számlák elkülönített vezetése, az egymás közötti szolgáltatások elszámolása, a társaságon belüli egyszerűsített mérleg- és eredménykimutatás készítése, valamint elkülönített üzleti terv készítése és elkülönített kontrolling tevékenység.²²

A látszólag átlátható rendszer azonban Magyarországon a MÁV Rt.-n belül a gyakorlatban korántsem jelent ilyen világos struktúrát. Az üzletágak elhatárolása csak formálisan történt meg, ezek komoly befolyást gyakorolnak egymás tevékenységére. (Egyes magánvasúti társaságok véleménye szerint a MÁV Rt. Pályavasúti Üzletága a MÁV Rt. Teherfuvarozási Üzletága vezetőjének beleegyezésével bocsáthat egy menetvonalat egy társaság rendelkezésére.)²³ A közszolgáltatási tevékenység ellátásából eredő veszteséget a költségvetés téríti meg, hiszen a közszolgáltatást ellátó szerv e veszteséges tevékenység ellátására nem kötelezhető. Ezek az állami támogatások azonban nagy körültekintéssel kezelendők, mert alkalmasak lehetnek a verseny torzítására. Ha egy társaság egyszerűen lát el a közszolgáltatások körébe tartozó személyszállítási, valamint teherszállítási feladatokat, akkor fennáll a keresztfinszírozás veszélye. Ennek kiküszöbölésére szolgál az ellenőrzést megkönnyítő egységes és átlátható számviteli rendszer megvalósítása.

Ami a MÁV pénzügyi helyzetét illeti, 2003-ban megállt a veszteségek növekedése, „a pénzügyi helyzet javítása azonban további intézkedéseket igényel, ami a kormány

¹⁹ 91/440/EK irányelv 9. cikk 1) bek.

²⁰ 2001/12/EK irányelv a közösségi vasutak fejlesztéséről szóló 91/440/EGK tanácsi irányelv módosításáról. 1. cikk 6. pont 1) bek.

²¹ 34/2003 (V. 28.) GKM-PM együttes rendelet a vasúti tevékenységek vasúti társaságon belüli számviteli elkülönítéséről 3. § (1) bek.

²² 34/2003 (V. 28.) GKM-PM együttes rendelet 2. § (1) bek.

²³ „Mindezt csak tetézi, hogy az elmúlt két évben a MÁV Rt. áru fuvarozási üzletágának kezébe került több, az életképes verseny kialakulásához szükséges infrastrukturális létesítmény is (például a záhonyi átrakó, a Budapesti Intermodális Logisztikai Központ, de a vasúti mérlegek és bükkábrányihoz hasonló, kulcsterületekre futó iparvágányok is).” Papír alapú szabad verseny. *Magyar Narancs*. 2005 március 10.

terveiben is szerepel. Az éves költségek és ráfordítások mértéke csökkent a 2002. évihez képest.²⁴ Könnyítés, hogy a magyar állam átmeneti mentességet élvez a közlekedés területére irányadó rendelkezések alkalmazása alól, ennek a derogációnak köszönhetően mintegy 25 milliárd forintot takarít meg a magyar vasút.²⁵ A vasúti törvény 2001-es módosítása következtében a Győr–Sopron–Ebenfurti Vasút Rt.-re is érvényes a pálya- és a vállalkozó vasút számviteli elkülönítésére vonatkozó rendelkezés.

Kérdéses az esetleges privatizáció szempontjából az is, hogy mi történjen a korábbi állami társaság által felhalmozott veszteségekkel. Különösen problematikus lehet továbbá a beruházásösztonzés a sínhálózat fenntartására, amely nagy ráfordításigényű, a megterülés hosszú ideig is eltartthat, nagy az elsüllyedt költség, emellett a sínhálózat nem is szerezhető tulajdon Magyarországon, pusztán használati jogosultság. Mindez csökkenti a beruházások valószínűségét.

A szolgáltató és a vállalkozó vasút elkülönítése

A következő lépést, az újabb társaságok síneken való megjelenését előkészítve rendelkezik a 91/440/EGK irányelv az infrastruktúra fenntartásával kapcsolatos vasúti tevékenység és a vállalkozói vasúti tevékenység különválasztásáról. Ennek két eleme van: a számviteli szétválasztás és az intézményes elkülönítés. Ez utóbbiban mind az európai szintű, mind az azt átültető magyar szabályozás annyi könnyebbséget enged, hogy nem írja elő az intézményes elválasztást, hanem elegendő a két tevékenység szervezeti elkülönítése.²⁶ A 2001/12/EK irányelv annyiban módosít ezen, hogy a két tevékenység elkülönítésére azonos vállalkozáson belül elhatárolt részlegeket kell megszervezni, vagy az infrastruktúra-igazgatás feladata külön szervezeti egységre ruházandó.²⁷ A 91/440/EGK irányelv rendelkezésének értelmében „infrastruktúra-üzemeltető minden olyan közszervezet vagy vállalkozás, amely elsősorban a vasúti infrastruktúra létrehozásáért és fenntartásáért, továbbá a szabályozási és biztonsági rendszerek működéséért felelős”.²⁸ Ezek a feladatok a „hálózaton vagy annak egy részén belül különböző szervezetekre vagy társaságokra ruházhatók”.²⁹ Ez az irányelv nagy hangsúlyt fektetett az infrastruktúrához való diszkriminációmentes hozzáférésre.³⁰ A közösségi szabályozás értelmében az infrastruktúra-kezelő szerv lehet vasúttársaság vagy „bármilyen más igazgatás”.³¹ Ezt a feladatot az egyenlő feltételek biztosítása és a hátrányos megkülönböztetés elkerülése végett olyan szervezetre vagy vállalkozásra kell bízni, amely maga nem lát el szállítási szolgáltatási feladatot, míg a hálózat tényleges fenntartását, a hálózat használatáért járó díj beszedését, a karbantartás és finanszírozás feladatát vasúttársaságokra vagy más szervezetekre bízták. Ezeknek az irányelv értelmében az államoktól független jogállású, belső ügyeik intézésében szabad infrastruktúra-igazgatóságoknak kell lenniük, melyeknek külön eredmény-kimutatással és mérleggel kell rendelkezniük. Az infrastruk-

²⁴ <http://www.mav.hu/?akat=20697> A letöltés ideje 2004. 11. 23.

²⁵ http://www.kulugyminiszterium.hu/Kulugyminiszterium/HU/Tevenyseg/Europai_Unio/Informaciok/Tematikus_hatterbeszelgetes/Hatterbeszelgetes_Kozlekedespolitika_az_EU_csatlakozas_utan_2003_januar_30.htm A letöltés időpontja: 2004. november 23.

²⁶ 91/440/EK irányelv 1. cikk. Ezzel egybehangzó az irányelv 6. cikkének 2) bekezdése is, amely szerint egy tagállamban „az elkülönítés azonos vállalkozáson belül elhatárolt részlegek megszervezését követeli meg, vagy azt, hogy az infrastruktúrát egy külön egység igazgassa.”

²⁷ 2001/12/EK irányelv 1. cikk 7. pont 2) bek.

²⁸ 91/440/EGK irányelv 3. cikk 2. francia bek.

²⁹ 2001/12/EK irányelv 1. cikk 4. pont a), 2) bek.

³⁰ 2001/12/EK irányelv preambulum 6. pontja szerint a hozzáférési jogot a biztonsági követelményeket betartó és a hozzáférést igénylő vasúttársaságok számára működésük módjától függetlenül biztosítani kell.

³¹ 91/440/EGK irányelv 7. cikk 2) bek.

túra-igazgató dolgozza ki a rendelkezésre álló hálózat hatékony kihasználására vonatkozó beruházási és pénzügyi programokat tartalmazó tervet.³²

Ezzel összhangban a vasútról szóló 1993. évi XCV. törvény megkülönbözteti a pályakapacitás elosztásáért és a pályahasználati díj megállapításáért felelős szervezet, amely egyszemélyes állami tulajdonban lévő korlátolt felelősségű társaság formájában működő vasúti pályakapacitás-elosztó szervezet (a továbbiakban: VPSZ), valamint a sínhálózat tényleges fenntartását és a díjak beszedését végző szervezetet, illetve társaságokat. A vasúti vonalak kiosztásáért felelős független állami szerv, az ágazati szabályozó a Vasúti Pályakapacitás-elosztó Kft. Ez a szerv méri fel, osztja ki a rendelkezésre álló infrastruktúrát és határozza meg az ezért fizetendő díjak mértékét.

A gyakorlatban azonban Magyarországon e tekintetben is problémák mutatkoznak. Kérdéses, hogy mennyiben tekinthető függetlennek az a szerv, amely egykor a MÁV és a GySEV keretein belül jött létre, onnan szerveződött ki, és még ma is nagyon sok (például személyi) tekintetben összekapcsolódik a MÁV-val. Ennél is lényegesebb azonban, hogy a Vasúti Pályakapacitás-elosztó Kft. a vonalak elosztásához szükséges számos hatáskört máig nem tudott átvenni a MÁV-tól. További probléma a szerv működésével kapcsolatban az információs aszimmetria, amely valamennyi versenyfelügyelő hatóságra jellemző. A hatóságok sok esetben nem rendelkeznek megfelelő információkkal egyes kérdések megítéléséhez, ezért az a vállalkozás, amely ellátja a hatóságot a megfelelő információval, gyakran hatást is képes gyakorolni annak döntéseire. Nem tisztázott, hogy a szervnek milyen feladatot is kellene betöltenie, mert egyszerre lát el infrastruktúra-kezelői és hatósági feladatokat. Szervezetileg és döntéshozatali rendjében is függetlennek kell lennie a vállalkozói vasúttól és a sínhálózatot ténylegesen fenntartó vasúti társaságtól.³³

Ez a szerv az európai szabályozásnak megfelelően a pálya igénybevételére irányuló kérelmek elbírálása előtt legalább négy hónappal közzéteszi a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium hivatalos lapjában a Hálózati Üzletszabályzatot, amely tartalmazza a rendelkezésre álló hálózat leírását, a pályahasználat kiosztásának elveit, az elnyerés feltételeit, valamint az esetleges kedvezményeket. Ezeket a gazdasági és közlekedési miniszter, valamint a pénzügyminiszter együttesen hagyja jóvá.³⁴ Ezután államigazgatási eljárás keretében dönt a kapacitáselosztásról és a pályahasználati díjról. Ha a pályakapacitás-elosztó szerv megalapozottnak találja a kérelmet, értesíti határozataról a kérelmezőt és a pálya üzemeltetőjét. Ha a kérelmet elutasítja, egyeztetést kezdeményez a kérelmező és a pálya üzemeltetője között. Amennyiben ez sem vezet eredményre, garanciális elemként a határozattal egyet nem értő kérelmező vagy infrastruktúra-igazgató a Központi Közlekedési Felügyelet szervezetén belül működő Pályahasználati Testülethez mint másodfokon eljáró hatósághoz fordulhat. A vasútállalat kérheti a VPSZ pályakapacitás-elosztásról hozott határozatának módosítását hátrányos megkülönböztetésre hivatkozva, vagy abban az esetben, amennyiben a VPSZ nem tartotta be a pályakapacitás kiosztását szabályozó rendeletben foglaltakat.³⁵ A VPSZ-nek az egységes gyakorlat biztosítása érdekében figyelemmel kell lennie az Európai Unió tagállamainak hasonló feladatot ellátó szerveinek gyakorlatára, valamint a szomszédos országok hatóságainak ilyen jellegű tevékenységére,³⁶ és hasonló kötelezettség terheli a Pályahasználati Testületet is annak érdekében, hogy ne legyen földrajzi tagolódás alapján megosztottság a pályák elosztásának rendjében.

³² 2001/12/EK irányelv 1. cikk 8. pont 4) bek.

³³ 1993. évi XCV. törvény a vasútról 2/A §.

³⁴ 67/2003 (X. 21.) GKM rendelet az országos közforgalmú vasúti pálya kapacitásának elosztásáról

5§ (1); (4) bek.

³⁵ 67/2003 (X. 21) GKM rendelet 21. § (1) bek.

³⁶ 67/2003 (X. 21) GKM rendelet 11. § (2) bek.

Túlterheltnék minősül az a pályaszakasza, amelyen a benyújtott kérelemhez vagy kérelmekhez képest nem áll rendelkezésre a szükséges pályakapacitás. Abban az esetben, ha a kérelmező és a pálya üzemeltetője közötti konfliktust a VPSZ egyeztetés útján sem tudja feloldani, akkor a vitás pályaszakaszt túlterheltként tüntetheti fel. Ez értelemszerűen a legkedveltebb, leginkább használt, legjövődelműbb vonalakat jelenti. Ezekkel a szakaszokkal kapcsolatban a VPSZ-nek nagyon erős jogosítványa, hogy túlterhelt pályaszakaszra a Hálózati Üzletszabályzatban elsőbbséget biztosíthat a közszolgáltatást (is) ellátó vállalatoknak a többi kérelmezővel szemben. „A VPSZ ezen kívül más közlekedéspolitikai célokból is biztosíthat elsőbbséget a túlterhelt vasúti pályaszakaszon.”³⁷ Ez összhangban van ugyan a közösségi szabályozás túlterhelt infrastruktúrára vonatkozó előírásával, azonban némileg körülhatároltabb a magyar szabályozásban megfogalmazottaknál azon prioritások köre, amelyeket a pályakapacitás-kiosztó szervezet a használati jog megadásakor érvényre juttathat. Eszerint meghatározó a szolgáltatás fontossága a pályahasználatból kizárt szolgáltatásokhoz viszonyítva. Ez nehezen ellenőrizhető, szubjektív elemet visz a szabályozásba. Kiemelt fontosságúak a közszolgáltatások, valamint a vasúti áruszállítás fejlődését elősegítő, de a hátrányos megkülönböztetéstől mentes intézkedések, valamint fontos szempont az is, hogy a kizárt szolgáltatás milyen hatással van a tagállamközi szolgáltatásnyújtásra. Itt is érvényesül a vasút pozitív diszkriminációja: az irányelv lehetőséget biztosít, hogy a tagállam az érintett szolgáltató számára kártérítést nyújtson abban az esetben, ha ez a bevételkiesés „a kapacitás bizonyos szolgáltatásokra való fenntartásának” lenne köszönhető.³⁸

Az irányelv az állam számára lehetővé teszi a pályakapacitás-elosztás számára kedvező befolyásolását. A frekvenciált vonalak kiosztásánál aggályos lehet, hogy állami szerv dönt az odaítélésről olyan piacon, amelyen az egykori állami vállalatból létrejött állami társaság is szállítási szolgáltatásokat nyújt. Elkerülhetetlen központi pályakapacitás-elosztó szerv működtetése, és ez célszerű, hogy állami kézben legyen, megfontolandó azonban a szolgáltatók részvétele az elosztásban. Ez némi kontrollt jelenthetne, a piaci megfontolásoknak könnyebben lehetne érvényt szerezni, és előmozdítaná, hogy a döntéseket a vállalatok elfogadják. Nem kevésbé problematikus kérdés azoknak a szolgáltatóknak a „kárptólása”, amelyek nem jutottak infrastruktúrához amiatt, hogy a hálózatot fenntartották bizonyos szolgáltatások számára. Ez adott esetben jelentős gazdasági tehertétel is lehet, valamint nem lesz könnyű a kárptólás megállapítása és odaítélése.

A magyar jogszabály szerint a pályavasút, a személy-, illetve az áruszállító vállalkozó vasút tevékenysége megfelelő számviteli elkülönítettség esetén egy szervezetben is ellátható.³⁹ A pályavasút köteles analitikus és főkönyvi könyvelésében a kincstári tulajdonban lévő eszközöket a saját tulajdonában álló dolgoktól elkülönítetten nyilvántartani.⁴⁰ Ennek azért lesz jelentősége, mert az országos közforgalmú vasúti pálya⁴¹ és tartozékai az állam kizárólagos tulajdonában vannak.⁴² E „kincstári” vagyon kezeléséről és az állami tulajdonú pályahálózat működtetéséről az állam a vasúttársasággal szerződés-

³⁷ 67/2003 (X. 21) GKM rendelet 12. § (3) bek.

³⁸ 2001/14/EK irányelv a vasúti infrastruktúrakapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának és a biztonsági tanúsítvány díjának felszámításáról 22. cikk 4) bek.

³⁹ 1993. évi XCV. törvény 2. § (5) bek.

⁴⁰ 34/2003 (V. 28.) GKM-PM együttes rendelet 9. § (4) bek.

⁴¹ A törvény értelmező rendelkezése (1993. évi XCV. törvény 15. § j) pont) szerint az a vasúti pálya, amelyen az országos közforgalmú vasutak forgalma lebonyolódik.

⁴² 1993. évi XCV. törvény 3. § (1) bek. Azt, hogy mely eszközök tartoznak a pályavasúthoz a 34/2003 GKM-PM együttes rendelet 9. §-a határozza meg. A GySEV Rt. tulajdonában lévő vasúti pályahálózatnak a Magyar Köztársaság területére eső részére az állam tulajdonában lévő országos közforgalmú vasúti pályára vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. A GySEV Rt. kincstári tulajdonban lévő országos közforgalmú vasúti pályát is üzemeltet. 1993. évi XCV. törvény 6. § (2) bek.

ben állapodik meg.⁴³ A közlekedési és vízügyi miniszter dönt arról, hogy a tulajdonosi jogokat gyakorló Kincstári Vagyonkezelő Igazgatóság a vasúti pályahálózatot és tartozékait mely vasúti társaságnak, vagy pályavasútnak adja át a szerződésben (a közösségi jogi előírásoknak megfelelően legalább három naptári évre).⁴⁴ Kérdéses, hogy mennyire transzparenszek ezek a kritériumok, s mennyiben nyitott az egyes pálya-üzemeltetők számára a sínhálózatához hozzáférés lehetősége.

Ennek a társaságnak az állam – az 1993. évi XCV. törvény 7/B §-ban meghatározott jogcímenek költségei kiegyenlítésére – támogatást juttat, amennyiben a pályahasználati díj és a pályavasút egyéb üzleti tevékenységéből származó jövedelem nem fedezi a felmerült költségeket. Ennek értelmében az infrastruktúra állami tulajdonban marad, s kezelését az állam által kiválasztott vállalkozó végzi, s amennyiben ez a vállalat számára veszélyes volna, az állam kompenzációra is hajlandó. Ez az infrastruktúra-elkülönítést pontosító 2001/12/EK irányelv előírásainak megfelel ugyan, azonban a társaság állami kiválasztása, de még inkább a szükséges kompenzáció relativizálhatja a költségvetéstől való függetlenséget. „Közérdekből az infrastruktúra hatékony üzemeltetésének előmozdítása érdekében az infrastruktúra-igazgatónak az államtól független jogállást és a belső ügyeik intézésére szabadságot kell adni, míg a tagállamoknak meg kell tenniük a vasúti infrastruktúra fejlesztéséhez és biztonságos használatához szükséges intézkedéseket.”⁴⁵ A pályafenntartás nem tartozik a nyereséges üzemeltetők közé, azonban a többi ágazat számára elengedhetetlen feltételeket teremt meg, s így az államnak érdeke – akár támogatások útján is – a szolgáltatások fenntartása, különösen a nagy tőkeigényű és hosszabb távon megtérülő beruházások megvalósítása érdekében. Az állami kiegészítő támogatásokat azonban elkülönítetten kell kezelni.⁴⁶ Ezért is szükség van számviteli szétválasztásra, hiszen elzárni a társaságoknál, amelyeknél nem intézményi, csak szervezeti megosztásról beszélhetünk, ez az összeg keresztfinanszírozás útján más üzemeltetőkbe is átfolyhatna.⁴⁷

A közösségi szabályozás értelmében „vasúttársaság bármilyen magán- vagy közvállalkozás, amelynek fő üzleti tevékenysége vasúti áru- vagy személyszállítási szolgáltatások nyújtása annak kikötésével, hogy a vontatást ennek a vállalkozásnak kell biztosítania.”⁴⁸ A 2001/12-es irányelv ezt a definíciót egy fontos kitételleg egészíti ki, mely szerint a társaságnak a „Közösség vonatkozó jogszabályainak megfelelő engedéllyel”⁴⁹ kell rendelkeznie, ide tartoznak a csak vontatást végző vállalkozások is.

A közösségi szabályozást megelőzően az engedély feltételei tagállamonként eltérőek voltak. Erre hivatkozással egyszerűen megtagadhatta az egyik tagállam monopol vasúttársasága azt, hogy másik tagállam társasága használja a sínhálózatát. A vasúttársaságok továbbra is abban a tagállamban folyamodhatnak engedélyért, amelyben létrejöttek, viszont a követelményeket egységesítették. Mivel az „egyes tagállamok a 91/440/EGK irányelvben előírtaknál szélesebb hozzáférési jogokat engedélyeztek, ezért szükségesnek látszik az e piacon működő vasúttársaságok számára a méltányos, átlátha-

⁴³ 1993. évi XCV. törvény 6. § (1) bek a) és c) pontok.

⁴⁴ 1993. évi XCV. törvény 7. §

⁴⁵ 2001/12/EK irányelv preambulum 8) bek.

⁴⁶ 34/2003 (V. 28.) GKM-PM együttes rendelet 12. § (9) bek. A kincstári tulajdonú eszközök fejlesztéséhez kapott költségvetési juttatást a pályavasútnál hosszú lejáratú kötelezettségként kell kimutatni.

⁴⁷ Ennek tilalmát tartalmazza a 91/440/EGK tanácsi irányelv 6. cikkének 1) bekezdése, mely szerint: „A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a szállítási szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó üzletág és a vasúti infrastruktúra igazgatásához kapcsolódó üzletág könyvelését elkülönítve végezzék. Az e területek egyikének támogatására kifizetett összegek nem irányíthatóak át a másik területére.”

⁴⁸ 91/440/EGK tanácsi irányelv 3. cikk 1. francia bek.

⁴⁹ 2001/12/EK irányelv 1. cikk 4. pont a), 1) bek.

tó és megkülönböztetéstől mentes bánásmód biztosítása a 95/18/EK irányelvben kinyilvánított engedélyezési elveknek az ágazatban működő valamennyi társaságra történő kiterjesztésével.”⁵⁰

A Bizottság az egységes feltételek megteremtése érdekében kiadta 95/18/EK irányelvt, melyben az egész Közösségre irányadó egységes, transzparens, diszkriminációmentes feltételrendszer alapjait rögzíti. „Az irányelv értelmében az engedély egy vállalatnak a tagállam hatósága által kiadott felhatalmazás, elismerve annak vasúttársasági minőségét. E minőség korlátozódhat a szállítási szolgáltatások bizonyos típusainak nyújtására.”⁵¹ Amennyiben a társaság eleget tesz a vele szemben támasztott követelményeknek, akkor jogosult az engedély elnyerésére, azonban pusztán az engedély még nem biztosítja számára a vasúti infrastruktúrához való hozzáférést.⁵²

Ez az irányelv rendelkezik az engedélyek kiadására hivatott szervezet létrehozásáról és működésére vonatkozó szabályozás alapjairól is. A tagállamok kötelesek az engedélyező hatóságuk által az engedélyek megadásakor követett eljárási gyakorlatot közzétenni, és erről a Bizottságot tájékoztatni.⁵³ Ez az intézkedés is a Bizottság felügyelő és harmonizáló jogosultságát hivatott erősíteni.

Az engedélyek kiadásáért felelős szervezetet a tagállam jelöli ki.⁵⁴ Az ezt a rendelkezést módosító 2001/13/EK irányelv ezt a kitételel annyiban pontosítja, hogy az igazságosabb engedélyezés érdekében a feladat ellátását olyan szervezetre ruházza, amely maga nem nyújt szállítási szolgáltatásokat, valamint független minden ilyen szolgáltatást nyújtó szervezettől vagy társaságtól.⁵⁵

A tagállamok kölcsönösen elismerik a másik engedélyező hatósága által kibocsátott engedélyeket. A tagállami versenyhatóságnak lehetősége van a másik állam hatósága által kibocsátott engedély felülvizsgálatára, amennyiben az engedéllyel rendelkező társaság a vizsgálatot lefolytató hatóság tagállamának sínhálózatán kíván szolgáltatást nyújtani.

Az engedélyek kiadásáért felelős magyar hatóság a Központi Közlekedési Felügyelet, amelynek döntése ellen jogorvoslatért a Közlekedési Főfelügyelethez lehet fordulni. Az 51/1994-es kormányrendelet a vasúti hatóság feladat- és hatásköréről akként rendelkezik, hogy „országos közforgalmú vasúti pálya, az ahhoz csatlakozó üzemi vágány és iparvágány, továbbá mindezek tartozékai létesítését, átalakítását, használatbavételét és megszüntetését a Központi Közlekedési Felügyelet engedélyezi.”⁵⁶ Szintén ez a szerv állítja ki a „vasúti személyszállításhoz és a vasúti árufuvarozáshoz, valamint a külön jogszabályban megjelölt tevékenységek ellátásához szükséges hatósági engedélyt.”⁵⁷ E biztonsági tanúsítványok nélkül nem lehetséges a vasúti pályafenntartó, illetve szolgáltatói tevékenység. Ez a hatóság felel a magyarországi székhelyű társaságok, valamint azon külföldi társaságok engedélyezési kérelmének elbírálásáért is, amelyek „nemzetközi szerződés vagy viszonzosság”⁵⁸ alapján jogosultak a magyar infrastruktúrán szolgáltatások nyújtására.⁵⁹

Az Európai Unióban valamely tagállam illetékes hatósága által kiállított engedély a magyar hatóság engedélyével egyenértékű. Az egyes engedélyező hatóságok egymással

⁵⁰ 2001/13/EK irányelv preambulum 4) bek.

⁵¹ 95/18/EK 2. cikk 2. francia bek.

⁵² 95/18/EK 4. cikk 3), 4) bek.

⁵³ 95/18/EK irányelv 15. cikk 1) bek.

⁵⁴ 95/18/EK irányelv 3. cikk.

⁵⁵ 2001/13/EK irányelv 1. cikk 3. pont.

⁵⁶ 51/1994-es (IV. 8.) kormányrendelet a vasúti hatóság feladat- és hatásköréről 1. § (1) bek.

⁵⁷ 51/1994-es kormányrendelet 5. § (1) bek.

⁵⁸ 1993. évi XCV. törvény 2. § (6) bek b) pont.

⁵⁹ 15/2002. (II. 27.) KöViM rendelet a vasútvállalatok működésének engedélyezéséről 3. §.

közvetett úton érintkeznek, tagállamuk haladéktalanul tájékoztatja a Bizottságot az engedély felfüggesztéséről, visszavonásáról, módosításáról, s a Bizottság értesíti a többi tagállam engedélyező hatóságát.⁶⁰ A 2001/13/EK irányelv a korábbiaktól eltérően már az engedély kiadásáról is tájékoztatni rendeli a Bizottságot.⁶¹ Különös kontrollt és egyben komoly garanciát is jelent az engedélyező hatóságnak az a jogosítványa, hogy amennyiben egy másik tagállam által a területén létrejött vasúttársaság részére adott engedéllyel kapcsolatban kétsége volna az irányelvben foglaltaknak való megfelelést illetően, akkor lehetősége van észrevételét a Bizottság kihagyásával közvetlenül az illetékes hatósággal tudatnia.⁶² A Magyarországon székhellyel rendelkező társaságokra vonatkozó eljárástól eltérően nem a határidőre szóló felszólítás, illetve – ennek elmulasztása esetén – az engedély visszavonása a szankció (vagy szükség esetén az engedély azonnali felfüggesztése), hanem az engedélyező hatóság haladéktalan értesítése. A kiadott engedélyek ellenőrzésében tehát a tagállamok szabad kezet kapnak, bár az esetleges szankcionálás már az engedélyező tagállam feladata, az ellenőrző hatóság tevékenysége pusztán a jelzésre korlátozódik. Az Európai Bizottság erőteljesebb felügyeleti jogosultságát mutatja, hogy ez utóbbi esetben az ellenőrző tagállami hatóságnak a Bizottságot is értesítenie kell az általa észlelt szabálysértésről.

Igy a tagállami hatóságok rendszere egy az egész közösséget lefedő ellenőrző rendszert alkot, s ez a kölcsönös ellenőrzési mechanizmus egyben az eltérő tagállami engedélyezési feltételek helyére lépő egységes struktúra működésének záloga is. A 95/18/EK irányelv szerint az engedélyező hatóság jogosult bekérni a vasúttársaságtól engedélyét a jogi helyzetét befolyásoló változás, „de különösképpen összeolvadás és beolvadás esetén”.⁶³ Ezzel elkerülhető, hogy olyan társaság jusson az ellenőrzés megkerülésével akár csak közvetve is engedélyhez, amelyet az nem illet meg. Az engedélyező szerv lehetőséget kap arra, hogy a biztonságot veszélyeztető társaság működési engedélyt megvonhassa.⁶⁴ A már elnyert engedélyt abban az esetben is be kell nyújtani az engedélyező hatósághoz, amennyiben „tevékenységében jelentős változtatásokat vagy terjeszkedést tervez”.⁶⁵

A tagállamok a nemzeti és a közösségi jog összeegyeztethetőségének és a követelmények diszkriminációmentes alkalmazásának kérdésében közvetlenül a Bizottsághoz fordulhatnak. Ha a Bizottság észleli e követelmények teljesülésének hiányát, akkor lehetősége van az irányelv helyes értelmezéséről a 226. cikk sérelme nélkül véleményt adni.⁶⁶

A Közösség a tagállami szervek kompetenciájába utalta az engedélyek kibocsátását, az engedélyezés egységességének biztosítása érdekében azonban célszerűnek látta a feltételrendszer alapvető elveinek rögzítését. Az engedélyért folyamodó társaságnak rendelkeznie kell a „jó hírnévvel, a szakmai alkalmassággal, a megfelelő pénzügyi helyzettel”, valamint a „fogyasztók és harmadik felek védelme érdekében fontos biztosítani, hogy a vasútállalatok a felelősségi kockázatnak megfelelően biztosítva legyenek, vagy azzal egyenértékű megállapodásokat kössenek”.⁶⁷

A belföldi székhelyű társaságoknak a rendelet hatálybalépésétől (az Európai Unióhoz való csatlakozás által érintett paragrafusok kivételével 2002. július 1.) számított kilencven napon belül kellett betervezniük engedély iránti kérelmüket a Központi

⁶⁰ 95/18/EGK irányelv 11. cikk 8) bek.

⁶¹ 2001/13/EK irányelv 1. cikk 6. pont.

⁶² 95/18/EGK irányelv 11. cikk 2) bek.

⁶³ 95/18/EK irányelv 11. cikk 5) bek.

⁶⁴ 95/18/EK irányelv 11. cikk 5) bek.

⁶⁵ 95/18/EK irányelv 11. cikk 6) bek.

⁶⁶ 2001/13/EK irányelv 1. cikk 7. pont 2) bek.

⁶⁷ 95/18/EK irányelv preambulum 9. bek.

Közlekedési Felügyelethez, s a kérelem jogerős elbírálásáig tevékenységüket működési engedély nélkül is folytathatták.⁶⁸ Jelenleg 6 vállalkozás rendelkezik Magyarországon engedéllyel: „MÁV Co., GYSEV PLC., Floyd Ltd., MMV PLC., MÁV Hajdú Vasútépítő Ltd., Central-European Railway Transport, Trading and Service Co”.⁶⁹

Az infrastruktúra-kezelés

Az infrastruktúra-kezelés kényes pontja a szabad szolgáltatásnyújtásnak. Az irányelv szóhasználatában a vasúti infrastruktúra továbbra is „természetes monopólium”.⁷⁰ Ebből adódóan az infrastruktúra-igazgatókra rendkívül speciális szabályozás vonatkozik. Feladatuk, hogy minden vállalkozás számára a lehető legnagyobb mértékben lehetővé tegyék az infrastruktúra-használatot. Mindehhez megfelelő mozgásteret kell biztosítani az infrastruktúra kiosztásáért felelős szervezet számára. Az irányelv által említett „bizonyos rugalmasság”⁷¹ elengedhetetlen az infrastruktúra-kapacitás telítődéséből, a pályák eltérő célú kialakításából eredő problémák megszüntetésére. A díjszabási és kapacitáselosztási rendszerek útján gazdasági jelzések közvetíthetők a szolgáltatók felé. Ezeknek a díjszabási és kapacitáselosztási rendszereknek kell megteremteniük a szolgáltatók versenyéhez elengedhetetlen feltételeket. Ugyanakkor a monopolhelyzet és a speciális feladat számos kérdést vet fel. Az állam érdeke, hogy sínhálózatán élénk verseny bontakozhasson ki. „Ha a kapacitáselosztási folyamat nem tudja teljesíteni a felhasználók igényeit, a pályahálózat-működtetők monopóliumhelyzetéből kifolyólag kívánatos megkövetelni az infrastruktúra-kapacitás felhasználásának és fejlesztési módjainak vizsgálatát.”⁷² El kell érni, hogy az infrastruktúra-igazgatók ne csak a hálózat működtetésében, a „hálózati zavarok minimalizálásában, a teljesítmény javításában” legyenek érdekelték, de olyan befektetéseket is vállaljanak, amelyek megtérülése csak hosszú távon várható. Ennek a biztosítására hivatott a pályahasználatért járó díjfizetési rendszer, amelynek meg kell találnia az érzékeny egyensúlyt, amely még a piacra lépni szándékozó szállítási vállalkozók és az infrastruktúra-fenntartók számára is előnyös, az esetleges hiányt pedig állami támogatásból szükségszerű finanszírozni. A díjszabás megállapításának nagy a jelentősége a vasúti infrastruktúrák és a közlekedési módok versenyében.

Mint azt a hazai helyzet is mutatja, nagyon sok problémát jelenthet az, ha nem kellően körülhatárolt, hogy mely vonalak felett rendelkezik az infrastruktúra-igazgató, valamint ennek a szervnek a függetlensége megkérdőjelezhető. Ez ráirányítja a figyelmet a nélkülözhetetlen eszköz kérdésre: a vasút olyan kötött pályás rendszer, amelyben egy szállítás lebonyolításához a szállítás kezdő és végpontja közötti valamennyi szakasz használata elengedhetetlen. Nincs alternatívája a sínhálózatnak, legalábbis a vonalak túlnyomó részén nem helyettesíthető, illetve értelmetlen újabb infrastruktúra létesítése.

A MÁV Rt. befolyásolni tudja a Vasúti Pályakapacitás-elosztó Kft. döntéseit. A vonalhasználati szerződés ugyanis a vonalat igénylő vállalkozás és a vonalat ténylegesen fenntartó MÁV infrastruktúra-üzemeltetési üzletága között jön létre, ami lehetőséget teremt a MÁV-nak arra, hogy más vállalkozások vonalhasználatára befolyást gyakoroljon. Más vállalkozások üzletpolitikájának ismeretében lehetősége van saját szállításainak, például a prioritást élvező személyszállítás vagy közszolgáltatás olyan módon való megszervezésére, hogy azzal más vállalkozások tevékenységét gátolja.

⁶⁸ 15/2002. (II. 27.) KöViM rendelet 13. § (3) bek.

⁶⁹ http://europa.eu.int/comm/transport/rail/countries/hu/licence_en.htm A letöltés ideje 2005. okt. 20.

⁷⁰ 2001/14/EK irányelv preambulum (40) bek.

⁷¹ 2001/14/EK irányelv preambulum (20) bek.

⁷² 2001/14/EK irányelv preambulum (29) bek.

Az infrastruktúra-igazgató csak a hozzá bejelentett vonalak felett rendelkezik. Igazából ez a szerv csak a kizárólagos állami tulajdonban lévő országos közforgalmú vasúti pálya kiosztásáért felelős. Ezeket a szakaszokat a kezdő és végpontokkal az iparvágánynak nevezett szakaszok kapcsolják össze. Ezek a szakaszok úgynevezett saját használatú vonalak, a tulajdonosuk (az ipari létesítmény vagy a szállítási szolgáltatást végző vállalat) döntheti el, hogy ezeket ki és milyen feltételek mellett használhatja. Ma Magyarországon a legtöbb iparvágány, üzemi vágány és egyéb elengedhetetlen infrastrukturális elem a MÁV Rt. Árufuvarozási Üzletága kezelésében van. Ez a szervezet e vonalakra vonatkozó szabályozást adhat ki, tehát kvázi hatósági feladatot lát el, amelyhez a közösségi szabályozás szellemében nem volna jogosultsága.

Ez azért is érdemel figyelmet, mert – az országos közforgalmú vasúti pályával ellentétben – ezeknek a szakaszoknak a tulajdoni helyzete korántsem rendezett, nem egyértelmű, hogy ezek állami tulajdonban lennének. A legtöbb ilyen vonal korábban állami tulajdonban volt, de ezeknek a vállalatoknak a megszűnése vagy magántulajdonba kerülése után a vonalak helyzetét nem rendezték. A MÁV e helyzetben a magántulajdonra való hivatkozással tagadja meg a hozzáférést ezekhez a vonalakhoz.

Racionális lehet, hogy ezeket a mindennapi szállításokhoz elengedhetetlen szakaszokat az áruszállító üzletág kezelje, mint ahogyan erre több európai országban⁷³ is van példa. Az azonban visszaélésekre adhat lehetőséget, hogy ezekkel a vonalakkal ilyen „gyenge” versenyfelügyelet mellett rendelkezik az egyik piaci résztvevő. A MÁV-nak szűk keresztmetszetek feletti befolyása hálózatspecifikus erőfölényt biztosít, és képes más vállalkozások szállításait abban az esetben is megghiúsítani, ha azok a közforgalmi vasúti pályára vonatkozóan vonalhasználati jogosultsággal rendelkeznek.

Kérdéses továbbá, hogy az ilyen – nem a Pályavasúti Üzletág kezelésében álló – infrastruktúrák használata esetén kit illet meg a pályahasználati díj. Amennyiben a fenntartót, akkor az iparvágányok használatából befolyó többletdíj egy áruszállítási piacon versengő felet gyarapít. Kockázatos és szembemegy a közösségi és hazai jogalkotói szándékkal az a gyakorlat, mely szerint ezeknek a vonalaknak a kezelését – átláthatatlan feltételek mellett – az egyik versenytárs végzi. Kérdéses még az is, hogy amennyiben az áruszállítási üzletág tartja fenn ezeket a vonalakat, azt terhelik-e az ezek fenntartásából eredő költségek, vagy a pályavasúti üzletágot.

A szabályozás neuralgikus pontja – a hálózathoz való hozzáférés mellett – a hálózat használatáért felszámítandó díjak kialakítása is. A 91/440/EGK irányelv a díj meghatározását lényegében tagállami hatáskörbe adja, s pusztán néhány szempontot rögzít. Ennek értelmében a díj megállapításánál el kell kerülni „mindennemű hátrányos megkülönböztetést”, számításba kell venni a kilométer-teljesítményt, a vonat összetételét, a sebességet, a tengelyterhelést, az infrastruktúra igénybevételek mértékét és/vagy időtartamát.⁷⁴ Később a 95/19/EK irányelv, illetve az ezt hatályon kívül helyező 2001/14/EK irányelv már részletesebben szabályozta a kérdést. Elsősorban azt hangsúlyozza ez utóbbi irányelv, hogy a tagállamoknak a díjszabás kérdését egy független igazgatású szervezet útján kell rendezniük. (A magyar pályacapacitás-elosztó szerv elvben független mind a pályavasút társaságaitól, mind pedig a szolgáltatói vasúttól.) Az irányelv rögzíti, hogy a hálózati hozzáférés kialakításánál elsődleges szempontnak kell lennie a Transzeurópai Vasúti Áruszállítási Hálózat hatékony kihasználásának. Ezt a magyar szabályozás is célul tűzi ki.

Fontos, hogy az infrastruktúra-igazgató által kiszabott díjak hátrányos megkülönböztetéstől mentesek legyenek, megfeleljenek a szabályzatban (Magyarországon ez a

⁷³ Az újonnan csatlakozó államok közül ilyen például Lengyelország és Szlovákia.

⁷⁴ 91/440/EGK irányelv 8. cikk.

Hálózati Nyilatkozatban) közzétett, teljes hálózatra irányadó díjszabási elveknek. A pályahálózat-működtetők működési feltételeinek biztosításához szükséges az állami garanciavállalás. E szerint a tagállamok rögzítik annak feltételeit, hogy az állam támogatást nyújt – akár előlegfizetéssel is –, ha az infrastruktúra-fenntartás költségeit a használati díjakból és egyéb üzleti tevékenységből származó bevételek nem fedezik. Azon tagállamokban, amelyekben a pályahálózat-működtető csak koordinációs feladatokat lát el, mint ahogyan Magyarországon is, a pályahasználati díj a tényleges üzemben tartókhöz kerül. Különleges az az intézkedés, mely a díjszabás megállapításában, illetőleg az ehhez kapcsolódó állami támogatásban egy kivételes szempontot juttat érvényre. „Annak az esetleges hosszú távú célkitűzésnek a sérelme nélkül, hogy az infrastruktúra költségeit az egyes közlekedési módok közötti tisztességes és hátrányos megkülönböztetéstől mentes verseny alapján a felhasználók fedezzék, az a tagállam, ahol a vasúti közlekedés képes versenyezni más közlekedési módokkal, a 7. és 8. cikkben meghatározott díjszabási rendszerén belül megkövetelheti a pályahálózat-működtetőtől, hogy kiadásait és bevételeit állami támogatás nélkül tartsa egyensúlyban.”⁷⁵ Ennek értelmében a közlekedési ágazatok közötti verseny befolyásolása a tagállami vasutak infrastruktúra-működtetőinek állami támogatásával mindaddig elfogadható, ameddig az nem képes bevételeit és kiadásait állami támogatás nélkül is egyensúlyban tartani. Ez a diszkriminatívnak mondható kitétel teljes mértékben összhangban van a Bizottság azon célkitűzésével, hogy újra fel kell lendíteni a vasúti közlekedést, ami ugyanakkor a többi közlekedési ágazatra nézve hátrányos következményekkel járhat. Annak érdekében, hogy az infrastruktúra-igazgatók szolgáltatásokat úgy tudjanak nyújtani, hogy ez ne járjon túl magas pályahasználati díjjal, az irányelv szerint a pályahálózat működtetői bizonyos „kedvezményekben” részesíthetők. Ezek a kedvezmények azonban nem mondhatnak ellent a Szerződés 81., 82., 86. és 87. cikkében foglaltaknak. „A pályahálózat-működtetők az infrastruktúra minden felhasználója számára bevezethetnek díjcsökkentési rendszert, és meghatározott forgalomra vonatkozóan adhatnak új vasúti szolgáltatások fejlesztésének támogatására irányuló időszakos kedvezményeket, vagy a nagymértékben kihasználatlan vonalak használatára ösztönző kedvezményeket.”⁷⁶ Ezeknek a kedvezményeknek a kivételével azonban pusztán az adminisztráció költségeinek megtakarítására irányulhatnak a kedvezmények.

A pályahasználati díjak megállapításánál az irányelv több elvet is rögzít. Ezek szerint nem lehet kevesebb a minimális szolgáltatások összességéért és a szolgáltatási infrastruktúrához való hozzáférésért megállapított díj az adott vonat közlekedtetésének közvetlen költségénél.⁷⁷ Az így megállapított díj mértékére hatással lehet a torlódási időszakban fellépő kapacitáshiány, valamint növelhető a díj abban az esetben is, ha figyelembe veszik a vonat közlekedtetése által okozott környezeti hatások költségét. Nem kerülhet azonban a vasút versenyhátrányba a többi közlekedési ágazattal szemben, ezért a környezeti hatásért többletdíj csak abban az esetben számítható fel, ha azt a többi ágazatban is hasonlóan meg kell fizetni. Magyarországon a pályahasználati díjak nagyon magasak (a magyar infrastruktúra-használati díjak Európában a negyedik helyen állnak), ami jelentős korlátja lehet a piacra lépésnek.

Megállapíthatóak a piaci adottságok megléte esetén az egyensúlyt biztosító pályahasználati díjnál hálózat igénybevételeért fizetendő magasabb összegek is. Az irányelv nem engedi azonban e felár által kiszorítani az olyan piaci szereplőket, amelyek a használatból eredő közvetlen költségeket ugyan fedezni tudják, ez a felár azonban már meg-

⁷⁵ 2001/14/EK irányelv 6. cikk 1) bek.

⁷⁶ 2001/14/EK irányelv 9. cikk 3) bek.

⁷⁷ 2001/14/EK irányelv 7. cikk 3) bek.

nehezítené piacon maradásukat.⁷⁸ A magyar szabályozás is alkalmazni rendeli a felár intézményét olyan esetekben, ha a pályakapacitás valamilyen okból szűkösnek bizonyulna az igények csökkentésére vagy alternatív útirányok keresésére ösztönözve.⁷⁹ A szolgáltató vállalatok érdekében fontos követelmény, hogy „a hátrányos megkülönböztetés megakadályozása érdekében biztosítani kell, hogy az egyes infrastruktúra-üzemeltetők infrastruktúrájuk egyenlő feltételek melletti használatáért kiszabott díjainak átlagos és határértékei hasonlóak legyenek, és az egy piaci szegmensben belüli hasonló szolgáltatások ugyanazon díjszabás alá essenek.”⁸⁰

Jó példája a vasúti szállítás igénybevételét ösztönző szabályozásnak az, hogy a tagállamok időszakos kiegyenlítési rendszert alkalmazhatnak. „A tagállamok időszakos kiegyenlítési rendszert vezethetnek be, amely a vasúti infrastruktúra használatára esetén kiegyenlíti a konkurens szállítási módok bizonyíthatóan kifizetetlen környezeti, baleseti és infrastruktúra-költségeit, amennyiben e költségek meghaladják az ezzel egyenértékű vasúti költségeket.”⁸¹ Ha a pályahálózat működtetője részesül ilyen kiegészítő juttatásban, akkor a felhasználókat is hasonló előnyökben kell részesítenie, ami talán kellően hatékony ösztönzést jelent a szállítások sineken történő lebonyolítására. A pálya eredményesebb kihasználására ösztönöz a foglalási díj. Az infrastruktúra-igazgató díjat számíthat fel ugyanis az igényelt, de fel nem használt kapacitásért is. Egyrészt ezzel a saját finanszírozása is könnyebbé válik, másrészt talán némileg korlátozza a megalapozatlan pályahasználati igények benyújtását. A magyar rendeletben ez az úgynevezett lemondási díj, melyet a VPSZ-nek úgy kell megállapítania, hogy elérje legalább a lekötési díj mértékét.⁸²

Kapacitáselosztás

Ellenőrizhetetlenséget és veszélyforrást jelenthetne, s egyben a kiosztás monopóliumát sértené, ha a már elnyert kapacitáshasználati jogosultság további átruházása, az azzal való kereskedés megengedett volna. A magyar szabályozás ezért a cselekményéért mind az átruházót, mind pedig az átvevőt legfeljebb három évre kizárhatja a vasúti pálya igénybevételéből.⁸³ A tagállamok infrastruktúra-elosztásért felelős szervei együttműködnek egymással annak érdekében, hogy a határon átnyúló szolgáltatások zavartalanabbak és hatékonyabbak lehessenek. Ennek eszköze a Transzeurópai Vasúti Áruszállítási Hálózat keretein belül a nemzetközi menetvonalak kialakítása. Ezzel elkerülhetővé válik a vasúti szállítási szolgáltatás nyújtásának ellehetetlenülése akkor, ha a szolgáltatáshoz szükséges vonalak valamelyikének rendelkezésre bocsátását a vonalak kiosztásáért felelős szerv valamilyen okból megtagadja. A vonalhasználati engedélyek rendszerint egy szolgálati menetrend időszakára érvényesek, amennyiben egy keretmegállapodásban hosszabb időre szóló rendelkezésre bocsátásról nem döntenek. A szolgálati menetrend – az Európai Unió tagállamai pályakapacitás elosztásáért felelős szerveinek eltérő megállapodása hiányában – egy naptári évre szól.⁸⁴ A keretmegállapodások azonban meglehetősen körültekintéssel kezelendők versenyjogi szempontból is. Az irányelv szerint ezeknek a

⁷⁸ 2001/14/EK irányelv 8. cikk 1) bek.

⁷⁹ 66/2003 (X. 21.) GKM-PM együttes rendelet a vasúti pályahasználati díjról és képzésének elveiről 8. § (1) bek.

⁸⁰ 2001/14/EK irányelv 8. cikk 3) bek.

⁸¹ 2001/14/EK irányelv 10. cikk 1) bek.

⁸² 66/2003 (X. 21.) GKM-PM együttes rendelet 9. § (3) bek.

⁸³ 67/2003. (X. 21.) GKM rendelet az országos közforgalmú vasúti pálya kapacitásának elosztásáról 6. § (4) bek.

⁸⁴ 67/2003. (X. 21.) GKM rendelet 8. § (2).

megállapodásoknak összhangban kell lenniük a Római Szerződés 81., 82. és 86. cikkeivel, valamint nem lehetnek a pálya kizárólagos használatára feljogosító megállapodások sem, továbbá a pálya jobb kihasználása érdekében az ilyen megállapodások módosíthatóak vagy korlátozhatóak.⁸⁵ A keretmegállapodás ilyen módon általában öt, különösen indokolt esetben azonban akár tíz évre szól, vagy „nagyléptékű, hosszú távú beruházások esetében” a tíz évet is meghaladhatja. A magyar szabályozás szerint kérelemre lehetséges az egy menetrendi időszaknál rövidebb határozott időtartamra vagy akár eseti igénybevételre is pályahasználati hozzáférést biztosítani.⁸⁶

A 91/440/EGK irányelv még csak a nemzetközi csoportosulásokban részt vevő társaságok számára adja meg egy másik tagállamba történő szolgáltatásnyújtás lehetőségét, illetve a kombinált közlekedésben részt vevő társaságok részére biztosít bizonyos jogokat. Ehhez azonban nem csak a fogadó ország, hanem a köztes országok nemzetközi csoportba tömörítése is elengedhetetlen volt. A csoportosulás jogosítványai közé tartozott ennek megfelelően a szabad belépési és áthaladási jog. Egy államnak módjában állott egy ilyen csoportosulásban való részvétel megtagadásával lehetetlenné tenni a másik államban bejegyzett társaság számára a sínhálózat igénybevételét, ami gyakorlatilag a szolgáltatás meghiúsítását eredményezte. Minden ilyen határokat átlépő szolgáltatás a nemzetközi kombinált áru fuvarozásban érdekelt vállalat, valamint nemzetközi csoportosulás és a használt infrastruktúra üzemeltetője között létrejött megállapodás eredménye volt. A kombinált fuvarozásban részt vevő vállalatok más államban lévő infrastruktúrához való hozzáférést pártatlanul kellett megítélni. Az igazi előrelépést az jelenti, hogy a 2001/14/EK irányelv létrehozta a Transzeurópai Vasúti Áruszállítási Hálózatot (TERFN), amelyet a vasúti csoportban nem részes társaságok is használhatnak nemzetközi áruszállítási célokra más vasúttársaság együttműködésétől függetlenül. Az irányelv célkitűzése szerint 2008. március 15-ét követően már nem csupán a TERFN alkotórészét képező vonalakra és az irányelvben meghatározottaknak megfelelő erre ráhordó vonalakon, hanem valamennyi vasúti vonalon megengedett lesz a szolgáltatásnyújtás. Ezzel lehetőség nyílik a kombinált fuvarozást végző társaságok és a nemzetközi vasúti csoportosulások mellett az egyes vasúti társaságok számára is részt venni a nemzetközi áruszállításban. A második vasúti csomag (2004. április 30-án jelent meg a Közösség hivatalos lapjában, az átültetés határideje 2005. december 31.) ezt a határidőt módosítja, s már 2006. január 1-jétől megnyitni rendeli a közösség társaságai számára valamennyi vonalat.⁸⁷ Az irányelv rendelkezése szerint 2007. január 1-jétől már nem pusztán a közösségi szállítás céljára lehet igénybe venni a teljes hálózatot, hanem a belföldi áru fuvarozás céljából is. Ez a korábban megjelölt határidőhöz képest lecsökkenti az alkalmazkodásra rendelkezésre álló időt.

A TERFN Európa főbb vonalait jelenti mintegy 50 ezer kilométer hosszúságban, ami megközelítőleg az európai vonalak harmada, s a síneken bonyolított áru forgalom mintegy 70 százaléka. Ebből Magyarországra mintegy 2700 km-es szakasz esik. Magyarország azonban – tekintettel a MÁV versenyhátrányára – átmeneti mentességet kért és kapott vonalait megnyitásának kötelezettsége alól. Ilyen mentességben részesült Lengyelország is. A mentesség értelmében 2006. december 31-ig a TERFN magyar szakaszának mindössze 20 százalékán nyílna csak lehetősége az Európai Unió más tagállamaiból érkező vasutaknak szállítási szolgáltatás nyújtására.⁸⁸ Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy nemzetközi csoportosulásban részt nem vevő más tagállami társaság csak abban az esetben léphet a magyar hálózaton piacra, amennyiben a rendelkezésre álló 20 százalé-

⁸⁵ 2001/14/EK irányelv 17. cikk 1), 2) és 3) bek.

⁸⁶ 67/2003. (X. 21.) GKM rendelet 6. § (3) bek.

⁸⁷ 2004/51/EK irányelv a 91/440/EGK irányelv módosításáról 1. cikk 2) bek. a) pont.

⁸⁸ 67/2003. (X. 21.) GKM rendelet 10. § (2) bek.

kos keretet a kombinált szolgáltatást nyújtó vállalatok és a nemzetközi csoportosulások nem használják fel teljes egészében, ezeknek viszont a 20 százalékos keretet meghaladóan is lehetőséget kell biztosítani szállítási szolgáltatások nyújtására.

Verseny a vasúti szektorban

A verseny feltételeinek pusztá megteremtése önmagában nem elegendő. A Bizottság a 2001/12/EK irányelvének preambulumban a 11. pontban rögzíti, hogy „kellő mértékű függetlenséggel rendelkező szervezeteket kell létrehozni a verseny szabályozására a vasúti piacon, ha nincsenek ilyen funkciót betöltő szervezetek”. Ez a szervezet lehet a „közlekedésüggyért felelős minisztérium vagy más szervezet”, amely szervezetét, pénzügyi döntéseit, jogi felépítését és döntéshozatali funkcióit tekintve „független bármely infrastruktúra-igazgatótól, díjszabási szervezettől, elosztó szervezettől vagy kérelmezőtől”.⁸⁹ Általánosságban a tisztességtelen bánásmódot vagy a hátrányos megkülönböztetést kifogásolhatja a kérelmező. Hivatkozhat a kérelmező arra is, hogy „más sérelem érte, és különösen a pályahálózat-működtető vagy adott esetben a vasúttársaság által elfogadott döntésekkel kapcsolatban, amelyek:

- a vasúthálózat-használati feltételekre;
- az abban szereplő követelményekre;
- az elosztási folyamatra és eredményére;
- a díjszabási konstrukcióra; a fizetendő vagy esetlegesen fizetendő infrastruktúra-használati díjak mértékére vagy struktúrájára;
- biztonsági tanúsítványra, a biztonsági szabványok és szabályok végrehajtására és ellenőrzésére”⁹⁰ vonatkoznak.

A díjszabással kapcsolatban a szabályozó szerv jogosult ellenőrizni, hogy a pályahálózat-üzemeltető által alkalmazott díjak összhangban vannak-e az irányelvben foglaltakkal, azok mentesek-e a diszkriminációtól, valamint a kérelmező és az infrastruktúra-igazgató közötti tárgyalás a díjszabásról csak a szabályozó szerv felügyelete mellett engedélyezhető.⁹¹ A szerv meglehetősen széleskörű jogosítvánnyal rendelkezik: joga van információt kérni a kérelmezőtől, a pályahálózat-működtetőtől, sőt bármely érintett harmadik személytől, és a kért adatokat késlekedés nélkül a szerv rendelkezésére kell bocsátani, továbbá az általa hozott határozat az abban érintett valamennyi félre nézve kötelező.⁹² Meg kell teremteni azonban a szabályozó szerv határozata elleni jogorvoslat lehetőségét. Amennyiben a pályáüzemeltető pályahasználati kérelmet utasít el, vagy a kapacitáshasználat alkalmazott feltételei ellen nyújtanak be jogorvoslati kérelmet, a szerv helybenhagyhatja a döntést, de a döntésnek – az általa meghatározottak szerinti – módosítását is kérheti.⁹³ Ez egy meglehetősen erős versenyszabályozó jogosultság, mivel a magyar VPSZ által hozott határozatot a pályahasználati jogosultság megadásáról, vagy díjról a versenyfelügyeleti szerv megváltoztathatja. A szabályozó szerv döntése az érintett felekre nézve kötelező, de a felek a versenyfelügyeleti szerv határozata ellen jogorvoslatért a tagállami bíróságokhoz fordulhatnak.

Magyarországon az irányelvben előírt jogorvoslat a Központi Közlekedési Felügyelet keretein belül működő Pályahasználati Testület hatáskörébe tartozik. Másodfokú hatóságként a VPSZ jár el a kapacitás elosztásával és a pályahasználati díjjal kapcsola-

⁸⁹2001/14/EK irányelv 30. cikk 1) bek.

⁹⁰2001/14/EK irányelv 30. cikk 2) bek.

⁹¹2001/14/EK irányelv 30. cikk 3) bek.

⁹²2001/14/EK irányelv 30. cikk 4), 6) bek.

⁹³2001/14/EK irányelv 30. cikk 5) bek.

tos döntése ellen benyújtott fellebbezések ügyében. Feladatait a törvény a „Hálózati Üzletszabályzatban meghatározott követelmények, a kapacitáelosztási folyamat és annak eredménye, a megállapított pályahasználati díj mértéke, szintje és a biztonsági tanúsítvány, a biztonsági szabályok és előírások végrehajtásában és ellenőrzésében”⁹⁴ jelöli meg. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy ez a szerv nem valódi hatóság, nem állandó jelleggel működik és 2005. július 25-ig nem is működött.

Az Európai Bizottság tagállami kérésre, illetve saját kezdeményezésre jogosult ellenőrzi a 2001/12/EK irányelv 11. cikkének (a nemzetközi szállításban részt vevő vállalatok pályahasználati jogosultságára vonatkozó szabályok) betartását. A Bizottság határozata ellen egy hónapos határidőn belül bármely tagállam a Tanácshoz fordulhat. A Tanács minősített többséggel egy hónapon belül a Bizottság határozatától eltérő döntést is hozhat.⁹⁵ Az Európai Bizottság emellett nyomon követi a vasúti szállítás műszaki és gazdasági feltételeinek változását, bevonva ebbe a tagállamok és az érintett társaságok képviselőit is. Az Európai Bizottság emellett gondoskodik a tagállami szabályozó szervek közötti együttműködésről is. A Bizottság fő tevékenységi területe a hálózatok használatának és a vasúti ágazat keretfeltételei alakulásának nyomon követése. Az irányelv külön hangsúlyt fektet a legproblematisabb területek ellenőrzésére: az infrastruktúrahasználati díjak meghatározására, a kapacitás elosztására, a biztonsági előírások és az engedélyezés, valamint a kialakuló harmonizáció figyelemmel kísérésére.⁹⁶

Fontos fejlemény, hogy 2005 januárjában a gazdasági és közlekedési miniszter ki-nevezett egy miniszteri biztost, és megbízta azzal a feladattal, hogy teremtsen meg a vasúti piac megnyitásához szükséges jogszabályi feltételeket és hozza létre a Magyar Vasúti Hivatalt. A hivatal az a hatósági szervezet a magyar szabályozási struktúrában, amely betölti az ágazati szabályozói feladatokat. Ennek a hivatalnak a felállítása a Kormány 2185/2005. (IX. 9.) határozata eredményeként kezdődhetett meg. A Hivatal egyelőre kis létszámmal működik, kialakításához a mintát a Magyar Energia Hivatal szolgáltatta.

2005 októberében elfogadták a vasúti piacnyitás újabb fontos lépését képező harmadik vasúti csomagot. Ez a rendelkezéscsomag már a vasúti személyszállítás megnyitását tűzi ki célul. A rendelkezés értelmében 2008-tól nemzetközi viszonylatban, 2012-től belföldön is szabadon lehetne személyszállítási szolgáltatást nyújtani. Ezzel a rendelkezéscsomaggal újabb kötelezettségek és megoldandó problémák hárulnak a Magyar Vasúti Hatóságra.

Felhasznált források

- Bericht über die Wettbewerbspolitik 1991. http://www.europa.eu.int/comm/competition/annual_reports/
Bericht über die Wettbewerbspolitik 1993.
Dausen, M. (hrsg.) [2001]: Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts. Verlag C. H. Beck, München.
Ehrlich Éva [2001]: Közlekedés: nemzetközi (európai) irányzatok, magyarországi helyzetkép. *Európa 2002*, II. évf., 3. szám, szeptember.
Freise, R. [2002]: Stand der Bahnreform in Deutschland und Europa. *Transportrecht Heft*, No. 7/8.
Gazdasági Versenyhivatal [2004]: Beszámoló az országgyűlés részére a gazdasági versenyhivatal 2003. évi tevékenységéről és a versenytörvény alkalmazása során szerzett, a verseny tisztaságának és szabadságának érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokról. <http://www.gvh.hu/index.php?id=3332&l=h> A letöltés időpontja 2004. nov. 29.
Jung, C. [2002]: Der Verkehr. In: *Christian Callies – Matthias Ruffert* (eds.): Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. EUV/EG, Neuwied, Luchterhand Verlag.

⁹⁴ 1993. évi XCV. törvény 2/D. § (3) bek.

⁹⁵ 2001/12/EK irányelv 1. cikk (1), 4) bek.

⁹⁶ 2001/12/EK irányelv 1. cikk (3), 3) bek.

- Kende Tamás – Szűcs Tamás* (szerk.) [2002]: Az Európai Unió politikái. Osiris Kiadó, Budapest.
- Kopányi Mihály* (szerk.) [2004]: Mikroökonómia. KJK–KERSZÖV, Budapest, 182. o.
- Lotz Károly* [2001]: A közösségi közlekedéspolitikai és a magyar felkészülés. *Európa 2002*, II. évf., 3. szám, szeptember.
- Maier-J. M. – Dolpheide, H.* [2003]: Europäische Schienengüterverkehr nach dem Ersten EU-Eisenbahnpaket: Freie Bahn für alle? *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, No. 15.
- WHITE PAPER „European transport policy for 2010 : time to decide.”
http://europa.eu.int/comm/transport/white_paper/documents/index_en.htm
- XXX. Bericht über die Wettbewerbspolitik 2000.
- XXXI. Bericht über die Wettbewerbspolitik 2001.
- XXXII. Bericht über die Wettbewerbspolitik 2002.

Jogszabályok

- 91/440/EK irányelv a Közösség vasútjainak fejlesztéséről.
- 95/18/EK irányelve a vasúttársaságok engedélyezéséről.
- 95/19/EK irányelve a vasúti infrastruktúra rendelkezésre bocsátásának és a használati díj megállapításának alapeveiről.
- 2001/12/EK irányelv a közösségi vasutak fejlesztéséről szóló 91/440/EGK tanácsi irányelv módosításáról.
- 2001/13/EK irányelv a vasúttársaságok engedélyezéséről szóló 95/18/EK tanácsi irányelv módosításáról.
- 2001/14/EK irányelve a vasúti infrastruktúra-kapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának és a biztonsági tanúsítvány díjának felszámításáról 2004/881/EK rendeletben az Európai Vasúti Ügynökség felállításáról.
- 2004/49/EK irányelv rendelkezik a vasútbiztonságról.
- 2004/50/EK irányelv a nagysebességű európai vasúti hálózatok interoperabilitásáról.
- 2004/51/EK irányelv a 91/440/EK irányelv módosításáról.
1993. évi XCV. törvény a vasútról.
- 51/1994. kormányrendelet rendelet a vasúti hatóság feladat- és hatásköréről.
- 67/2003. GKM rendelet az országos közforgalmú vasúti pálya kapacitásának elosztásáról.
- 66/2003. GKM-PM együttes rendelet a vasúti pályahasználati díjról és képzésének elveiről.
- 34/2003 GKM-PM együttes rendelet a vasúti tevékenységek vasúti társaságon belüli számviteli elkülönítéséről.
- 15/2002 KöViM rendelet a vasútállatok működésének engedélyezéséről.

Internetes források

- http://www.europa.eu.int/comm/competition/index_en.html
- http://europa.eu.int/comm/transport/index_de.html
- <http://www.gkm.hu/dokk/main/gkm>
- <http://www.gvh.hu/>
- <http://www.gysev.hu/>
- <http://www.kulugyminiszterium.hu/Kulugyminiszterium/hu>
- <http://www.mav.hu/>

Az Európai Unió és a balkáni országok kapcsolatai

SZEMLÉR TAMÁS

*Az Európai Unió számára – belső fejlődése mellett – kiemelten fontos a közvetlen szomszédságában fekvő térségek országainak politikai és gazdasági stabilitása, illetve az ezekkel az országokkal fenntartott kapcsolatainak kiszámítható fejlődése. Az EU külkapcsolatainak fejlődése a legutóbbi évtizedben egyre inkább ezen kapcsolatok intézményesedése, strukturálódása irányába mutat. Bulgária és Románia az EU-tagság kapujában állnak, Horvátország 2005 őszén megkezdhette csatlakozási tárgyalásait, míg Macedónia 2005 decemberében elnyerte a tagjelölti státust. A térség többi országa egyelőre jóval messzebb van a tagságtól, de a Stabilizációs és Társulási Folyamat (SAP) – amely a kétoldalú kapcsolatok szabályozása mellett a regionális együttműködést is szorgalmazza és támogatja – számukra is stabil, ugyanakkor rugalmas kereteket biztosít a kapcsolatok elmélyítéséhez az EU-val és egymással egyaránt.**

Az Európai Unió külkapcsolati rendszerében különleges helyet foglalnak el az unióval közvetlenül határos térségek (közkeletű kifejezéssel élve, az ún. „direct neighbourhood”, azaz „közvetlen szomszédság”) országai. Nyilvánvaló, hogy az ilyen helyzetben lévő országok kiszámítható, stabil gazdasági és politikai fejlődése a külső környezet fontos kedvező elemét jelenti az EU számára, míg a gazdasági, esetleg politikai instabilitás e térségekben kedvezőtlenül hathat az EU (és különösen annak az adott térséggel határos tagországai) fejlődésére.

Az Európai Unió számára éppen ezért kiemelten fontos a közvetlen szomszédságában fekvő térségek országainak politikai és gazdasági stabilitása, illetve az ezekkel az országokkal fenntartott kapcsolatainak kiszámítható fejlődése. Annak érdekében, hogy e stabilitáshoz a saját eszközeivel hozzájáruljon, az EU a legutóbbi évtizedben egyre inkább intézményesítette, strukturálta e kapcsolatokat.

A fenti megállapítások különösen igazak a Balkán-félsziget országaira. A rendszer-váltást követő gazdasági visszaesést, illetve a volt Jugoszlávia esetében az 1990-es évek véres konfliktusait követően az EU különösen érdekeltté vált a térség stabilizálódásában. Már a strukturált kapcsolatrendszer kiépítésének megkezdésekor nyilvánvaló volt, hogy a térség országai igen nagy eltéréseket mutatnak a gazdasági fejlettség, a politikai stabilitás, a demokrácia gyakorlása szempontjából. Ezek a kérdések alapvető fontosságúak az

* A tanulmány a 038289. számú, „Az Európai Unió és közvetlen környezete a kibővítésen túl” című OTKA-kutatás keretében készült. A cikk az Inotai András – Novák Tamás – Szanyi Miklós – Szemlér Tamás [2006]: Fordulóponton a délkelet-európai gazdaságok? [MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Műhelytanulmányok, 70. szám, január (22–33. o.)] című kiadvány megfelelő fejezetének szerkesztett változata.

Szemlér Tamás, PhD, az MTA Világgazdasági Kutatóintézetének tudományos főmunkatársa.

EU számára akkor, amikor szorosabb intézményes kapcsolat kialakítását fontolgatja egy-egy országgal.

A térség heterogenitásából adódóan találunk olyan országokat, amelyek immár az EU-tagság kapujában állnak (Bulgária, Románia), van olyan ország, amely már megkezdhetette csatlakozási tárgyalásait (Horvátország), míg a többiek ennél jóval messzebb vannak a teljes jogú tagságtól, s más kötelek kötik őket az EU-hoz, vagy épp e kötelek kialakításán dolgoznak.¹

Magyarország, mint az egyik, a térséggel közvetlenül határos mai EU-tagállam számára közel sem mindegy, hogyan alakul ezen országok fejlődése, az EU-val való kapcsolatuk, illetve regionális együttműködésük. A földrajzi fekvésünkből elvileg adódó kedvező lehetőségek – amelyeket néhány magyar nagyvállalat immár a térségben megvalósított befektetései révén is megpróbál kihasználni – csak a régió folyamatosan növekvő politikai és gazdasági stabilitása esetén tekinthetők tartósnak. Az integráció – mind az EU-val való kötelek, mind az intraregionális kapcsolatok fokozatos szorosabbra fűzése – épp ezt a hosszú távú stabilitást hivatott elősegíteni.

A következőkben azt mutatjuk be, miként is alakulnak az EU kapcsolatai a térség országaival. A bemutatás során külön kezeljük a csatlakozási tárgyalásait sikeresen lezárt Bulgáriát és Romániát, illetve a többi országot [ez utóbbiakat a Nyugat-Balkán Stabilizációs és Társulási Folyamatában (Stabilisation and Association Process – SAP) való részvételük is összeköti]. Az EU-hoz fűződő kapcsolatok bemutatása mellett – ám azoktól korántsem függetlenül – kitérünk a regionális kooperáció jelenlegi helyzetére és kilátásaira is.

Az EU-tagság kapujában álló országok

A balkáni országok közül Bulgária és Románia vezetői 2005-ben már aláírták az EU-hoz történő csatlakozásról szóló szerződést. A két ország belépésének várható időpontja e szerződés szerint 2007. január 1., ám fontos megjegyezni, hogy a belépést az EU bármelyikük esetében késleltetheti, amennyiben az adott ország a 2007-ig hátralévő időben nem tesz eleget az unió elvárásainak a tagságra való felkészülés és az ezzel kapcsolatos reformok terén.

Annak ellenére, hogy a kapcsolatok kialakítása terén Románia korábban jóval előbbre járt – a szovjet blokk országai közül elsőként létesítve hivatalos kapcsolatot az Európai Közösséggel –, a 2000-es évek elejére a két ország ugyanarra a pályára került az EU-val fenntartott kapcsolatait illetően (lásd az *1. táblázatot*).

A két ország társadalmi és gazdasági fejlődését – ami a kapcsolatok szorosabbá válásának is egyik fontos feltétele volt – az EU pénzügyi támogatásokkal is segítette. Bulgária 2002-ig összesen mintegy 1,35 milliárd euró támogatásban részesült a PHARE-programból; a 2003-as keret 94,9 millió euró volt a nemzeti programokra, 28 millió euró a határokon átnyúló együttműködésre; 2004-ben a fenti célokra 172,5 millió, illetve 36 millió eurónyi PHARE-forrás állt az ország rendelkezésére. A 2000-ben indult ISPA és SAPARD előcsatlakozási alapokból Bulgária 2004-ig összesen mintegy 463 millió euró (ISPA), illetve mintegy 287 millió euró (SAPARD) összeggel részesedett. Románia – lényegesen nagyobb méretének, azon belül népességének is köszönhetően – Bulgáriánál jóval nagyobb összegű, 2004-ig összesen több mint 4,8 milliárd eurónyi támogatásban részesült a három program keretében. A 2004-es támogatás összege meghaladta a 900

¹ A volt Jugoszláviából kivált Szlovénia már 2004 óta az EU tagja, tehát e szempontból (is) jóval előbbre tart, mint az itt vizsgált országok; tekintettel arra, hogy Szlovénia függetlenné válása óta gyakorlatilag soha nem tartozott a többiekkel egy csoportba, jelen írásban az EU és Szlovénia kapcsolataira nem térünk ki.

millió eurót (összesen 908 millió euró, ebből 433,3 millió euró a PHARE (405,3 millió euró a nemzeti programokra, 28 millió euró a határokon átnyúló együttműködésre), 158,7 millió euró a SAPARD, 316 millió euró az ISPA részesedése.²

1. táblázat

Bulgária, Románia és az EU kapcsolatai – a legfontosabb állomások

Év	Bulgária	Románia
1974		Az ország a GSP ¹ kedvezményezettje
1980		Az ipari termékekről szóló megállapodás aláírása
1990	A kereskedelmi és együttműködési megállapodás aláírása; a PHARE megnyílik Bulgária számára	
1991		A kereskedelmi és együttműködési megállapodás aláírása; a PHARE megnyílik Románia számára
1993	Március: az Európa-megállapodás, valamint a kereskedelemről és a hozzá kapcsolódó ügyekről szóló átmeneti megállapodás aláírása	Február: az Európa-megállapodás, valamint a kereskedelemről és a hozzá kapcsolódó ügyekről szóló átmeneti megállapodás aláírása
1995	Február: az Európa-megállapodás életbe lépése December: az EU-csatlakozási kérelem benyújtása	Február: az Európa-megállapodás életbe lépése Június: az EU-csatlakozási kérelem benyújtása
1999	December: az Európai Tanács döntése a két ország (és további négy ország) EU-csatlakozási tárgyalásainak megkezdéséről	
2000	Február: az EU-csatlakozási tárgyalások megkezdése	
2004	December: az EU-csatlakozási tárgyalások lezárása	
2005	Április: az EU-csatlakozási szerződés aláírása	
2007	Január 1.: a két ország EU-csatlakozásának tervezett időpontja (a felkészülésben észlelt hiányosságok esetén egyéves halasztás lehetséges)	

¹ GSP = Generalised System of Preferences – Általános Preferencia Rendszer.

Forrás: Európai Bizottság.

Az EU támogatásai jelentős forrásokat jelentenek a két ország számára: a 2004–2006-os időszakban a felhasználható támogatások Bulgária esetében a GDP mintegy 2 százalékát, Románia esetében a GDP mintegy 1,5 százalékát teszik ki. A csatlakozást követően a két ország számára – részben fokozatosan – elérhetővé váló EU-transzferek súlya a fenti értékeket jelentősen meghaladja majd.

² Az adatok forrásai: http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/bulgaria/eu_relations.htm.
http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/romania/eu_relations.htm.

A Stabilizációs és Társulási Folyamat országai

A Stabilizációs és Társulási Folyamat (SAP) az EU politikai keretprogramja Albánia, Bosznia és Hercegovina, a Macedón Köztársaság, valamint Szerbia és Montenegró, beleértve Koszovót (az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1244. számú határozatának megfelelően) számára. A fenti országok mellett Horvátország – noha 2005 októberében megkezdhette EU-csatlakozási tárgyalásait – szintén részt vesz a folyamatban. Ez is összhangban van azzal az elvvel, miszerint a taggá válás teljes folyamata során a SAP az EU politikája a Nyugat-Balkán országainak.

A SAP egy olyan hosszú távú folyamat, amely úgy kínál általános kereteket a térség országainak az EU-val fenntartott kapcsolataihoz, hogy közben figyelembe képes venni az egyes országok közötti politikai és gazdasági fejlettségbeli különbségeket (mind az általános keretek, mind az országok közötti különbségek jól nyomon követhetők a *2. táblázatban*). A folyamat beindításával az EU célja a béke, a politikai stabilitás, a szabadság és a gazdasági fejlődés feltételeinek biztosítása a térségben. E célok elérése érdekében ajánlotta fel az EU a térség országainak a teljes jogú tagság perspektíváját; az ehhez vezető út legfontosabb állomását a Stabilizációs és Társulási Egyezmények jelentik.

A SAP országainak az EU kereskedelmi engedmények (Autonóm Kereskedelmi Intézkedések), gazdasági és pénzügyi támogatások (CARDS,³ a részletekről lásd a *3. táblázat* adatait), valamint szerződéses kapcsolatok (stabilizációs és társulási megállapodások) „országgra szabott” kombinációit kínálja. A kétoldalú kapcsolatok szabályozása mellett fontos eleme a SAP által kialakított kapcsolatrendszernek a regionális együttműködés szorgalmazása és támogatása.

A 2000-ben – a Zágrábban megtartott Balkán–EU csúcstalálkozón – elindított folyamatnak új lendületet adott az Európai Tanács 2003. júniusi theszaloníki ülése, amely megerősítette a SAP-ot, mint az EU-nak a Nyugat-Balkánnal szembeni politikáját, és megerősítette a SAP országainak EU-perspektíváját is (a folyamatban részt vevő országok csatlakozhatnak az EU-hoz, amikor felkészültek lesznek rá), elfogadva a továbbiakra nézve iránymutató „theszaloníki agendát”.

³ CARDS = Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation – Közösségi Újjáépítési, Fejlesztési és Stabilizációs Támogatás.

A nyugat-balkáni országok és az EU kapcsolatai – a legfontosabb állomások

Év	Albánia	Bosznia-Hercegovina	Horvátország	Macedón Köztársaság	Szerbia és Montenegró
1992	Társulási és együttműködési megállapodás megkötése az EU-val; a PHARE kiterjesztése Albániára	Április: az ország függetlenségének deklarálása, a polgárháború kezdete			
1995		November: a daytoni béke-egyezmény lezárja a háborút			
1996				A PHARE kiterjesztése Macedóniára	
1997	Regionális Megközelítés – az EU Tanácsa kidolgozza a kétoldalú gazdasági és politikai kapcsolatok fejlesztésének feltételrendszerét				
1997				Április: együttműködési megállapodás és pénzügyi jegyzőkönyv aláírása a globális együttműködés előmozdítása céljából, megállapodás a textilárúk kereskedelméről, megállapodás a szállításról	
1998		Június: létrejön az EU/Bosznia-Hercegovina konzultatív munkacsoport		Az együttműködési és a szállítási megállapodás életbe lépése	
1999	Az EU felajánlja az öt országnak a Stabilizációs és Társulási Folyamatot (SAP)				
1999	Autonóm kereskedelmi kedvezmények az EU-tól				
2000	Június: az Európai Tanács (Feira) kijelenti, hogy mindegyik SAP ország potenciális EU-tagjelölt November: a zágربی Balkán–EU csúcsertekezlettel útnak indul a SAP				
2000	Az albán termékek vámmentesen jutnak be az EU piacára				Október: a Milosević-rezsim bukása November: keretmegállapodás az EU-val az országnak való segítségnyújtásról és támogatásról; Szerbia és Montenegró autonóm kereskedelmi kedvezményekben részesül az EU-tól

2. táblázat folytatása

2001	A SAP országai részére kidolgozott új CARDS-program első éve				
2001	Az Európai Bizottság javasolja a Stabilizációs és Társulási Egyezményről szóló tárgyalások megindítását Albániával		Október 29.: a Stabilizációs és Társulási Megállapodás aláírása	Április 9.: a Stabilizációs és Társulási Egyezmény aláírása Június 1.: az átmeneti megállapodás (a Stabilizációs és Társulási Egyezmény kereskedelmi és ahhoz kapcsolódó részei) életbe lépése Július: a tanács közös akciót fogad el az EU speciális képviselőjének (EUSR) kinevezésére Augusztus: keretmegállapodás aláírása Ohridban	Július: az EU-val közös konzultatív munkacsoport felállítása
2002	Október: a Stabilizációs és Társulási Egyezményről szóló tárgyalások irányelveinek elfogadása	Március: közös akciókat fogadnak el az EU speciális képviselőjének (EUSR) kinevezésére, valamint az EU-rendőri misszió (EUPM) beindítására			Március: a belgrádi megállapodás aláírása (az új szerkezetű államszövetségről)
2003	Június: az Európai Tanács theszaloniki ülésén megerősíti a SAP-ot, mint az EU-nak a Nyugat-Balkánnal szembeni politikáját, és megerősíti a SAP országainak EU-perspektíváját (a folyamatban részt vevő országok csatlakozhatnak az EU-hoz, amikor felkészültek lesznek rá)				
2003	Január 31.: Romano Prodi hivatalosan megnyitja a Stabilizációs és Társulási Egyezményről szóló (jelenleg is tartó) tárgyalásokat Albániával	November: a bizottság megvalósíthatósági tanulmányt készít arról, miként tudná Bosznia-Hercegovina végrehajtani egy jövőbeni Stabilizációs és Társulási Egyezményben foglaltakat. A tanulmány 16 alapvető prioritás teljesítését határozza meg a tárgyalások megkezdésének feltételként	Február: Horvátország benyújtja EU-tagság iránti kérelmét		Február: az alkotmányos charta életbe lépése Július: továbbfejlesztett állandó dialógus lép a konzultatív munkacsoport helyébe

2. táblázat folytatása

2004	Június: tanácsi határozat az Albániának kidolgozandó Európai Partnerség elveiről	Június: tanácsi határozat a Bosznia-Hercegovinának kidolgozandó Európai Partnerségről December: az EUFOR lép az SFOR helyébe	Április: a Bizottság pozitív véleménye Horvátország EU-tagsági kérelméről Június: az Európai Tanács megerősíti Horvátország tagjelölti státusát December: az Európai Tanács feltételesen 2005. március 17-ét jelöli meg a csatlakozási tárgyalások kezdődátumaként (feltétel: teljes együttműködés a hágai Nemzetközi Bírósággal)	Március 22.: az EU-tagság iránti kérelem benyújtása Április 1.: a Stabilizációs és Társulási Egyezmény életbe lépése Május 17.: a tanács felkéri a bizottságot a macedón tagsági kérelem véleményezésére Június: tanácsi határozat a Macedóniának kidolgozandó Európai Partnerségről Szeptember 14.: az EU/macedón Stabilizációs és Társulási Tanács első találkozója Október 1.: a bizottság kérdőívének átadása	Június: tanácsi határozat a Szerbia-Montenegrónak kidolgozandó Európai Partnerségről Október: a tanács következtetése a „twin-track” megközelítésről
2005	December: tanácsi határozat az Albániának kidolgozandó, felülvizsgált Európai Partnerség elveiről	Október: a 2003-ban készített megvalósíthatósági tanulmányban szereplő 16 prioritás terén való jelentős előrehaladást követően a bizottság javasolja a Stabilizációs és Társulási Egyezményről szóló tárgyalások megkezdését, és benyújtja előzetes tárgyalási irányelveit a tanácsnak November: a tanács elfogadja az előzetes tárgyalási irányelveket, és felhatalmazza a bizottságot a tárgyalások megkezdésére. A tárgyalások hivatalosan november 25-én nyílnak meg Szarajévban	Február 1.: a Stabilizációs és Társulási Megállapodás életbe lépése Március 16.: a bizottság elhatalmazja a csatlakozási tárgyalások megkezdését, de elfogadja a tárgyalások menetének kereteit Április 26.: a Stabilizációs és Társulási Tanács első ülése; a kibővített „EU-trojka” ülése Horvátország együttműködéséről a hágai Nemzetközi Bírósággal Október 3.: a csatlakozási tárgyalások megkezdése	Február 14.: a bizottság kérdőívére adott válaszok átadása December 16.: az Európai Tanács ülésén Macedónia elnyeri a tagjelölti státust	Április: a bizottság által jóváhagyott megvalósíthatósági jelentés értelmében Szerbia és Montenegró felkészült az EU-val megkötendő Stabilizációs és Társulási Egyezmény tárgyalásainak megkezdésére
2006	Február 18.: a Stabilizációs és Társulási Megállapodás aláírása				

Forrás: Európai Bizottság.

A CARDS-program támogatásai, 2000–2006
(Millió euróban)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Összesen
Albánia	33,4	37,5	44,9	46,5	63,5	44,2	45,5	315,5
Bosznia-Hercegovina	90,3	105,2	71,9	63,0	72,0	49,4	51,0	502,8
Horvátország (2005-től: előcsatlakozási támogatás)	16,8	60,0	59,0	62,0	81,0	–	–	278,8
Macedón Köztársaság	13,0	56,2	41,5	43,5	59,0	45,0	40,0	298,2
Szerbia és Montenegró ^a	650,5	385,5	351,6	324,3	307,9	282,5	245,5	2547,8
Átmeneti polgári közigazgatás	10,0	24,5	33,0	32,0	35,0	36,0	35,0	205,5
Regionális	20,2	20,0	43,5	31,5	23,0	47,9	42,0	228,1
Egyéb ^b	141,5	118,0	11,0	17,0	22,5	19,7	19,8	349,5
Makropénzügyi támogatások (segélyek) ^c	70,0	120,0	100,0	15,0	16,0	33,0	50,0	404,0
ÖSSZESEN	1045,7	926,9	756,4	634,8	679,9	557,7	528,8	5130,2
Horvátország: előcsatlakozási támogatások 2005–2006						105,0	140,0	245,0
ÖSSZESEN (beleértve Horvátország 2005–2006-os előcsatlakozási támogatását is)						662,7	668,8	5375,2

Általános megjegyzések:

- A 2006-os évnél szereplő számok csupán indikatív, a többéves pénzügyi programozásban rögzítetteknek megfelelő összegek.
- A 2000-re vonatkozó számok a PHARE- és az Obnova program támogatásait (ott, ahol ilyenek voltak) tartalmazzák; 2001-től a CARDS-program támogatásai szerepelnek.
- A 2005-ös költségvetés végrehajtásánál a 2004–2005-ös fennmaradó összeg (a táblázatban szereplő felosztáson felüli) újrafelhasználása: Macedón Köztársaság: 6 millió euró, regionális program: 7,5 millió euró.

^a Szerbia Köztársaságra, Montenegró Köztársaságra, valamint a jelenleg ENSZ-közigazgatás alatt álló Koszovó tartományra vonatkozó adatok. A Szerbiára vonatkozó 2002–2003-as adatoknak része a regionális programból az integrált határellenőrzés megvalósítására a volt Jugoszlávia/Szerbia és Montenegró részére rendelkezésére bocsátott összeg; 2004-ben ugyanezen célra nyújtott 8 millió eurót viszont a regionális program rovata tartalmazza.

^b 2001-ig (beleértve 2001-et is): humanitárius segély, speciális intézkedések, gyorsreagálású műveletek, Európai Kezdeményezés a Demokráciáért és az Emberi Jogokért (EIDHR), közös kül- és biztonságpolitika (CFSP); 2001-től (beleértve 2001-et is): adminisztratív költségek, valamint a Nyugat-Balkán hozzájárulása az Európai Képzési Alapítványhoz.

^c 2000–2002: kifizetések (nem kötelezettségvállalások).

Forrás: Európai Bizottság (http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/cards/finacial_en.htm)

A SAP fontos eleme a kereskedelmi kapcsolatok megkönnyítése mind az EU-val, mind pedig a térség országai között. Az előbbi cél elérését az EU által biztosított jelentős kedvezmények (2000 óta az öt SAP-ország EU-ba irányuló exportjának mintegy 95 százaléka mentes mindenféle vám- és mennyiségi korlátozás alól), az utóbbiét pedig a térség országai (beleértve Romániát, Bulgáriát, a folyamathoz társult Moldovát, valamint a külön kezelve Koszovót) közti szabad kereskedelmi megállapodások hivatottak elősegíteni. A délkelet-európai bilaterális szabad kereskedelmi megállapodások köre (lásd a 4. táblázatot) a tervek szerint a közeljövőben teljessé válik, s 2007-ben átalakítható lesz egy multilaterális szabad kereskedelmi egyezményé.

Szabad kereskedelmi megállapodások Délkelet-Európában
(2005. június 9-i állapot)

	Albánia	Bosznia-Hercegovina	Bulgária	Horvátország	Macedón Köztársaság	Moldova*	Románia	Szerbia és Montenegró**	Koszovó***
Albánia		Érvényben: 2004. 12. 1. WTO ****	Érvényben: 2003. 9. 1. WTO	Érvényben 2003. 6. 1. WTO	Érvényben: 2002. 7. 15. WTO	Érvényben: 2004. 11. 1. WTO	Érvényben: 2004. 1. 1. WTO	Érvényben: 2004. 8. 1. WTO	Érvényben: 2003. 10. 1. WTO
Bosznia-Hercegovina	Érvényben: 2004. 12. 1. WTO		Érvényben: 2004. 12. 1. WTO	Érvényben: 2005. 1. 1. WTO	Érvényben: 2002. 7. 1. WTO	Érvényben: 2004. 5. 1. WTO	Érvényben: 2004. 12. 1. WTO	Érvényben: 2002. 6. 1.	A tárgyalások második köre: 2005. II. negyedév
Bulgária	Érvényben: 2003. 9. 1. WTO	Érvényben: 2004. 12. 1. WTO		CEFTA 2003. 3. 1. WTO	Érvényben: 2000. 1. 1. WTO	Érvényben: 2004. 11. 1. WTO	CEFTA 1997. 7. 1. WTO	Érvényben: 2004. 6. 1. WTO	Vizsgálat alatt
Horvátország	Érvényben: 2003. 6. 1. WTO	Érvényben: 2005. 1. 1. WTO	CEFTA 2003. 3. 1. WTO		Érvényben: 1997. 6. 11. Felülvizsgálva: 2002. 6. 11. Érvényben: 2002. 7. 11 WTO	Érvényben: 2004. 10. 1. WTO	CEFTA 2003. 3. 1. WTO	Érvényben: 2004. 7. 1.	
Macedón Köztársaság	Érvényben: 2002. 7. 15. WTO	Érvényben: 2002. 7. 1. WTO	Érvényben: 2000. 1. 1. WTO	Érvényben: 1997. 6. 11. Felülvizsgálva: 2002. 6. 11. Érvényben: 2002. 7. 11. WTO		Érvényben: 2005. 1. 1. WTO	Érvényben: 2004. 1. 1. WTO	A tárgyalások megkezdése: 2005. 5. 31.	A tárgyalások negyedik köre: 2005. 6. 8.

4. táblázat folytatása

	Albánia	Bosznia- Hercegovina	Bulgária	Horvátország	Macedón Köztársaság	Moldova*	Románia	Szerbia és Montenegró**	Koszovó***
Moldova*	Érvényben: 2004. 11. 1. WTO	Érvényben: 2004. 5. 1. WTO	Érvényben: 2004. 11. 1. WTO	Érvényben: 2004. 10. 1. WTO	Érvényben: 2005. 1. 1. WTO		Érvényben: 1994. 11. 17. WTO	Érvényben: 2004. 9. 1. WTO	
Románia	Érvényben: 2004. 1. 1. WTO	Érvényben: 2004. 12. 1. WTO	CEFTA 1997. 7. 1. WTO	CEFTA 2003. 3. 1. WTO	Érvényben: 2004. 1. 1. WTO	Érvényben: 1994. 11. 17. WTO		Érvényben: 2004. 7. 1. WTO	Előzetes elemzés alatt
Szerbia és Montenegró**	Érvényben: 2004. 8. 1. WTO	Érvényben: 2002. 6. 1.	Érvényben: 2004. 6. 1. WTO	Érvényben: 2004. 7. 1.	A tárgyalások megkezdése: 2005. 5. 31.	Érvényben: 2004. 9. 1. WTO	Érvényben: 2004. 7. 1. WTO		
Koszovó***	Érvényben: 2003. 10. 1. WTO	A tárgyalások második köre: 2005 II. ne- gyedév	Vizsgálat alatt		A tárgyalások negyedik köre: 2005. 6. 8.		Előzetes elemzés alatt		

* Moldova – hosszabb időtávval – társult résztvevője a folyamatnak.

** Szerbia és Montenegró a tárgyalási folyamat megkezdésekor még Jugoszlávia Szövetségi Köztársaság néven létezett, így a megállapodásokban mindkét névvel szerepelhet.

*** Minden megállapodás az ENSZ BT 1244. számú határozatával összhangban.

**** A megállapodás jelezve a WTO felé.

Forrás: http://www.stabilitypact.org/trade/FTA%20Matrix%20_9%20June%202005.xls

A térség kereskedelméről rendelkezésünkre álló adatok (lásd az 5–8. táblázatot) azt mutatják, hogy 2000 és 2004 között érzékelhető előrelépés történt az egymás közötti kapcsolatokban. Ugyanakkor az egymás kereskedelmében betöltött gyakran (a többnyire eleve kis volumenű külkereskedelemben) igen alacsony súlyok, s még inkább az exportálható áruk viszonylag (igaz, eltérő mértékben) alacsony mennyiségét is tükröző, általánosan jellemző importtöbblet jól jelzi, hogy jelentős gazdasági problémákkal küzdő (s ezért a külső – elsősorban uniós – segélyektől, illetve támogatásoktól nagymértékben függő) országokról van szó. A térségen belüli kereskedelem fejlődéséhez hozzájárulhat a már bemutatott szabad kereskedelmi megállapodások rendszere, a kereskedelem volumenének nagyságrendi növekedéséhez szükséges árualap megteremtése – elsősorban Albánia, Bosznia-Hercegovina és Macedónia esetében – azonban várhatóan még hosszabb időt vesz igénybe.

Meg kell jegyezni, hogy – részben épp a térség sajátosságai miatt – az EU-val folytatott kereskedelem részaránya alapján nehéz lenne az egyes országok gazdasági fejlettségére vonatkozó következtetéseket levonni (a térség országai közül Albániának van a legmagasabb – a magyar mutatókat is meghaladó – részaránya az EU-val folytatott kereskedelemben). Ugyanakkor érdekes megfigyelni, hogy a külkereskedelem *volumene* jól tükrözi azt, hogy mely országok vannak a térségből közelebb az EU-tagsághoz: Románia, Bulgária és Horvátország mutatója (mind az export, mind az import tekintetében) világosan kiemelkedik a térség többi országának adatai közül. Természetesen az is látszik – elég csak az 5–8. táblázatok utolsó oszlopában szereplő magyar adatokra rápillantanunk –, hogy még ezen országok külkereskedelmi szintje is messze elmarad egy, az EU-átlagon aluli fejlettségű, és közepes méretűnek mondható jelenlegi tagországtól.

5. táblázat

A délkelet-európai országok (SEE-7), az EU és Magyarország kereskedelmi kapcsolatai: export (az összes export százalékában) 2000-ben

Honnan	Albánia	Bosznia-Hercegovina	Bulgária	Horvátország	Macedónia	Románia	Szerbia és Montenegró	EU	Magyarország
Hová									
Albánia	–	0	0,5	–	1,3	0,1	0,0	0,0	0,1
Bosznia-Hercegovina	–	–	0,2	10,6	1,7	0,1	14,7	0,0	0,7
Bulgária	0,0	0,0	–	0,1	1,8	1,8	1,2	0,1	0,2
Horvátország	0,1	7,2	0,1	–	3,7	0,2	–	0,2	0,6
Macedónia	1,9	1,0	2,3	1,3	–	0,1	12,2	0,1	0,1
Románia	0,0	0,7	1,8	0,1	0,2	–	–	0,4	2,0
Szerbia és Montenegró	–	21,6	7,8	–	22,2	–	–	0,1	0,3
SEE-7	2,1	30,5	12,6	12,0	30,9	2,3	28,2	0,9	4,0
EU	93,4	47,6	51,2	50,5	46,1	60,6	37,7	–	70,0
Magyarország	0,0	0,3	0,6	1,3	0,3	3,0	3,6	1,2	–
Összesen (milliárd USD)	0,3	1,0	4,8	4,4	1,3	10,4	1,7	2240,7	26,9

Forrás: WIIW, http://www.wiiw.ac.at/balkan/files/data/export_SEE_2000

A délkelet-európai országok (SEE-7), az EU és Magyarország kereskedelmi kapcsolatai: import (az összes import százalékában) 2000-ben

Honnan	Hová	Albánia	Bosznia- Hercegovina	Bulgária	Horvátország	Macedónia	Románia	Szerbia és Monte- negró	EU	Magyarország
Albánia		–	–	0,0	–	0,2	–	0,1	0,0	0,0
Bosznia- Hercegovina		0,0	–	0,0	1,0	0,5	0,1	4,7	0,0	0,0
Bulgária		2,5	0,3	–	0,1	5,7	0,6	8,7	0,1	0,1
Horvátország		1,0	14,4	0,1	–	3,0	0,0	–	0,1	0,2
Macedónia		1,9	0,7	0,4	0,7	–	0,0	3,5	0,0	0,0
Románia		0,7	0,4	3,5	0,2	0,5	–	3,9	0,3	0,8
Szerbia és Montenegró		–	5,7	0,4	–	10,0	–	–	0,0	0,0
SEE-7		6,1	21,4	4,4	2,0	19,8	0,7	20,9	0,5	1,1
EU		75,6	33,2	44,0	54,3	49,4	63,0	40,9	–	66,4
Magyarország		0,9	5,7	0,9	2,3	1,1	3,6	3,3	0,9	–
Összesen (milliárd USD)		1,1	3,6	6,5	7,9	2,1	12,1	3,7	2328,3	34,2

Forrás: WIIW, http://www.wiiw.ac.at/balkan/files/data/import_SEE_2000, Eurostat COMEXT

A délkelet-európai országok (SEE-7), az EU és Magyarország kereskedelmi kapcsolatai: export (az összes export százalékában) 2004-ben

Hová	Honnan	Albánia	Bosznia- Hercegovina	Bulgária	Horvátország	Macedónia	Románia	Szerbia és Monte- negró	EU	Magyarország
Albánia		–	0,1	0,4	0,3	1,2	0,1	0,4	0,0	0,0
Bosznia- Hercegovina		0,0	–	0,1	14,1	1,9	0,1	17,7	0,1	0,5
Bulgária		0,0	0,1	–	0,3	1,8	1,7	1,2	0,2	0,5
Horvátország		0,1	18,5	0,5	–	6,8	0,8	4,2	0,3	1,3
Macedónia		0,8	0,4	2,2	0,9	–	0,1	7,2	0,0	0,1
Románia		0,0	0,0	3,3	0,7	0,2	–	1,0	0,6	3,2
Szerbia és Montenegró		2,6	16,2	3,6	3,6	31,6	0,9	–	0,1	0,9
SEE-7		3,6	35,2	10,1	20,1	43,6	3,6	31,7	1,4	6,5
EU		84,5	60,0	57,0	62,6	44,6	71,0	51,6	–	78,6
Magyarország		0,0	4,1	0,9	1,3	0,2	3,7	3,2	1,1	–
Összesen		0,5	1,8	9,1	8,1	1,5	22,3	3,4	3641,3	55,3

(milliárd
USD)

Forrás: WIIW, http://www.wiiv.ac.at/balkan/files/data/export_dot_see_2004

8. táblázat

A délkelet-európai országok (SEE-7), az EU és Magyarország kereskedelmi kapcsolatai: import (az összes import százalékában), 2004-ben

Honnan	Hová	Albánia	Bosznia- Hercegovina	Bulgária	Horvátország	Macedónia	Románia	Szerbia és Monte- negró	EU	Magyarország
Albánia		–	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0
Bosznia- Hercegovina		0,1	–	0,0	2,1	0,3	0,0	2,9	0,0	0,1
Bulgária		2,3	0,3	–	0,3	8,7	0,9	3,6	0,2	0,2
Horvátország		1,3	22,7	0,2	–	3,2	0,2	3,0	0,1	0,2
Macedónia		0,9	0,6	0,2	0,7	–	0,0	3,5	0,0	0,0
Románia		0,9	0,5	2,4	1,2	0,7	–	2,2	0,5	1,5
Szerbia és Montenegró		0,6	10,9	0,3	0,8	11,2	0,1	–	0,1	0,2
SEE-7		6,1	34,9	3,2	5,2	24,2	1,2	15,4	0,9	2,2
EU		72,5	59,7	59,4	69,6	59,5	72,0	56,3	–	71,4
Magyarország		0,9	5,4	2,2	3,2	3,1	5,8	5,1	1,1	–
Összesen (milliárd USD)		2,3	5,5	13,9	16,6	2,5	33,2	9,9	3680,8	59,6

Forrás: WIIW, http://www.wiiv.ac.at/balkan/files/data/import_dot_see_2004

Az 5–8. táblázatokból kiolvasható fejlődés iránya a nehézségek ellenére összességében pozitív, a térség kínálta kereskedelmi lehetőségek lassan, de folyamatosan bővülnek. Az EU exportjában a 7 ország súlya 2000 és 2004 között 0,9 százalékról 1,4 százalékra nőtt; Magyarország esetében 2000-ben az export 4 százaléka, 2004-ben pedig már 6,5 százaléka irányult a térség országaiba. Ez a tendencia (a számos tényezőtől adódó igen egyenlőtlen megoszlás ellenére) biztató, s a térség remélhetőleg békés továbbfejlődése nyomán tovább folytatóthat.

Források

www.europa.eu.int – az Európai Unió hivatalos honlapja.

www.stabilitypact.org – a Délkelet-Európai Stabilitási Paktum hivatalos honlapja.

www.wiiv.ac.at – a WIIW (Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche) honlapja).

Tulajdonosból szabályozó: a független szabályozó szervezetek európai terjedésének okai

PIROSKA DÓRA

*A cikk a független szabályozó szervezetek európai elterjedését kutató, a nemzetközi politikai gazdaságtan területéhez tartozó tanulmányokat elemez. A független szabályozó szervezetek állam által alapított, az állami hierarchiától többé-kevésbé független és önálló költségvetéssel rendelkező szervezetek, melyek komplex adminisztrációs, szabályozó és szabályt érvényesítő feladatot látnak el. Bár az 1980-as évektől kezdve európai elterjedésük rendkívül dinamikus volt, ezek okairól keveset tudunk. Az elemzésben a független szabályozó intézmények elterjedésének elméleteivel foglalkozunk: így a megbízó-ügynök elmélettel, az európai szabályozó állam elméletével, a szabályozási versenyelmélettel, valamint az érintett szereplők motivációival. Végül a független szabályozó szervezetek alapítása utáni nem várt következményeket mutatjuk be.**

A nemzetközi politikai gazdaságtan az 1970-es évek végétől elemzi az állami intézmények, valamint a világgazdasági és -politikai folyamatok kölcsönhatását (Gilpin, 2004; Strange, 1986). Ebben a témakörben éles szakmai vita azonban csak az 1990-es évek elején bontakozott ki. Az egyik oldalon azok a szerzők sorakoztak fel, akik a világgazdasági liberalizációs, privatizációs és deregulációs hullám következményeként az állam gazdasági szerepének fokozatos csökkenését jelezték előre. Elemzésük szerint az egyes államok közötti intézményi különbségek fokozatosan eltűnnek, erősödik a homogenizáció (Cerny, 1997; Strange, 1997). Természetesen már ekkor sok kutató megkérdőjelezte az államok közötti heterogenitás eltűnéséről és a történelem végéről szóló jóslatokat (Evans, 1997; Wade, 1996).

Az 1990-es évek második felétől kezdve sok kutató egyre határozottabban bírálta az állam gazdasági jelentőségének csökkenéséről és az államok homogenizációjáról szóló jelentéseket (Boyer, 1996; Crouch–Streeck, 1997; Loriaux, 1997; Scholte, 1997). Intézményi elemzések a világ számos országában azt mutatták, hogy az állam szerepe a gazdaságban továbbra is jelentős, és a sokszínűség is megmaradt (Weiss, 1998). Bár a globális tőkemozgások és kereskedelem, valamint a nemzetközi pénzügyi szervezetek működése nem hagyja változatlanul a korábbi állami intézményeket, szó sincs az állam szerepének csökkenéséről, sokkal inkább annak mélyreható változásáról. Ezek a szerzők a nemzetközi politikai gazdaságtan új fejezetét megnyitva a kapitalizmus különféle intézményi változatait kezdték vizsgálni és modellezni (Hall–Soskice, 2001).

* A cikk alapjául szolgáló tanulmány a Politikatörténeti Intézet támogatásával készült.

Az 1990-es évtized vége felé új elméleti konszenzus alakult ki a nemzetközi politikai gazdaságtan kutatói között, amely egyszerre tette lehetővé az állami szerepek változatosságának és az erősödő globalizáció hatásának a vizsgálatát. 2000 óta a kutatók egyre inkább az iránt érdeklődnek, hogy a globális folyamatok hatására milyen módon változnak az állami intézmények.

Ebben a témakörben az egyik legjelentősebb kutatási irány az állam szabályozó intézményeinek változásait vizsgálja, pontosabban az Egyesült Államokból származó ún. szabályozó állam néven ismert állami intézményi rendszer európai, latin-amerikai és ázsiai elterjedését. Ezen intézményi rendszer legfontosabb eleme a kormányzati hierarchiából kiszervezett, független szabályozó szervezet (Independent Regulatory Agency – IRA) (Coen, 2005; Thatcher, 2002b; Wilks–Bartle, 2002). Ilyen intézmény például a központi bank, az energiaügynökség, a bankfelügyelet vagy a vízgazdálkodást felügyelő állami szervezet. A kutatók érdeklődésének középpontjában az a kérdés áll: hogyan változik az állam szerepe a gazdaságban, ha feladatát nem minisztériumokon vagy állami vállalatokon, hanem független szabályozó szervezeteken keresztül látja el.

A cikkben a független szabályozó szervezetek európai elterjedését kutató legfontosabb írásokat mutatom be és elemzem a nemzetközi politikai gazdaságtan témaköréből. Először a független szabályozó szervezetek területén végzett legfontosabb kutatási irányokat mutatom be, külön kiemelve a téma politikai, gazdasági és társadalmi jelentőségét. Ezt követően részletesen ismertetem a független szabályozó szervezetek létrejöttének okait vizsgáló elméleteket. A sort a megbízó-ügynök elmélettel kezdem, amely azt vizsgálja, hogy a politikusok miért ruházzák át döntési jogkörüket független szabályozó szervezetekhez (Thatcher, 2002b). Ezt követően az Európai Unió szerepét (Majone [1994] nyomán), továbbá a szabályozási verseny, valamint a politikusokon kívüli szereplők jelentőségét vizsgálom a független szabályozó szervezetek elterjedésében *Levi-Faur–Jordana–Giraldi* [2005] alapján. Végül a független szabályozó szervezetek alapításának legfontosabb politikai és gazdasági következményét mutatom be, mint például az állam elszámoltathatóságának és a döntések legitimitációjának változását.

Mit vizsgálnak a szabályozó állam témakörében a kutatók?

A szabályozó állam témakörében készülő elemzések középpontjában a független szabályozó szervezetek állnak. Ezek a szervezetek az állami hierarchiától többé-kevésbé független, szakértők által vezetett, önálló költségvetéssel ellátott, komplex adminisztrációs, szabályozó és szabályt érvényesítő intézmények. A nemzetközi politikai gazdaságtan kutatói a független szabályozó szervezetekre úgy tekintenek, mint az állam egyre elterjedtebb eszközeire, amelyeken keresztül az állam befolyásolni képes a politika legfontosabb – ki kap és mit – kérdésre adott válaszokat.

Független szabályozó szervezetek a modern állam kialakulása óta működnek az Egyesült Államokban, Európában és a világ többi országában is. Fontos azonban megjegyezni, hogy míg az USA-ban a független szabályozó szervezetek már a második világháború előtt is az állam meghatározó intézményei voltak, addig egészen az 1980-as évekig a világ többi országában szerepük marginális volt egyéb állami intézményekkel összehasonlítva (például a minisztériumokkal, a bíróságokkal, állami tulajdonban lévő vállalatokkal, a katonasággal).

A független szabályozó szervezetek elterjedése az 1980-as évektől kezdve vált világszerte egyre lendületesebbé. *Levi-Faur–Jordana–Giraldi* [2005] 36 országot és 7 szektort vizsgáló tanulmányában azt állapította meg, hogy míg 1983-ban a vizsgált területeken összesen csupán 34 független szabályozó szervezet működött, vagyis orszá-

gonként átlagosan kevesebb, mint egy, addig 2002-re számuk radikálisan megemelkedett és elérte a 174-et, ami átlagosan majdnem 5 szervezetet jelentett országonként.¹

A független szabályozó szervezetek az állam gazdasági szerepvállalásának jelentős változásával egy időben terjedtek el. Az 1980-as években az Egyesült Államokból és Nagy-Britanniából indult deregulációs, vagy pontosabban re-regulációs hullám² sok olyan szektort nyitott meg a magántőke előtt, melyeket az állam korábban szigorú szabályozással védett (inkább az USA-ban), vagy állami tulajdonban tartott (inkább Európában és Ázsiában). A re-regulációs hullám az állam szerepében a legnagyobb változást a közszolgáltatások területén hozta, mint például az áram-, a gáz-, a villamosenergia-szolgáltatás, a telekommunikáció eseteiben. A re-reguláció időszakában az állami intézményrendszer változása Európában sokkal átütőbb volt, mint Amerikában. Amerikában csak a szabályozási keret változott meg (liberálisabb lett), Európában a szabályozás törvényi keretének átalakítása mellett a szabályozói feladatot is át kellett szervezni. Az állami érdek érvényesítésének jogkörét a nyugat-európai országokban – eltérő mértékekben és formákban – az állami tulajdonban lévő vállalatoktól egy független szabályozó szervezethez telepítették. Ehhez Európában a független szabályozó szervezeteket sok esetben először létre kellett hozni, míg Amerikában ezek az intézmények már hagyományosan léteztek, és ezért „csak” a feladatkörüket kellett módosítani.

A folyamat végére Európában egy teljesen új szabályozási környezet alakult ki. Nemcsak a szabályozás lett sokkal liberálisabb, hanem az állam szabályozási intézményei is megváltoztak. Az állami tulajdonban lévő vállalatok privatizációja után az adott piacon ezek mint szabályozók többé nem álltak rendelkezésre. A legtöbb közszolgáltatás piacán az állam nevében ma már független szabályozó szervezetek felelnek a piac hatékony működéséért és a szolgáltatásokhoz való hozzájutási jog társadalmilag igazságos érvényesítéséért. A nemzetközi politikai gazdaságtan európai kutatói pedig azt vizsgálják, hogy miben is áll ez az új állami szerepvállalás, mit tehet és mit nem az állam a független szabályozó szervezeten keresztül.

Az 1990-es évek óta nemcsak a közszolgáltatások területén, hanem számos más szektorban is megjelentek független szabályozó szervezetek, például a bankszektorban, a munkabiztonság, az élelmiszer-biztonság, a sport területén (Meier, 2005). A sokféle területen működő független szabályozó szervezeteket Thatcher [2002b] két csoportra osztotta: az elsőbe azokat az intézményeket sorolta, amelyek a piaci mechanizmusok helyes működését felügyelik. Ide tartoznak az energetikai, a gáz-, a víz- és egyéb közüzemek felügyelői, a versenyszabályozásért felelős intézmények, illetve a pénzpiac működését felügyelő szervezetek. Ezen intézmények feladata a piaci kudarcok kiküszöbölésén keresztül a piaci hatékonyság fenntartása. Magyarországi intézmények közül az első típusú független szabályozó szervezetek közé sorolhatjuk a Magyar Nemzeti Bankot, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét, a Magyar Energia Hivatalt, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget, vagy a Gazdasági Versenyhivatalt.

A független szabályozók másik csoportjába Thatcher azokat az állam által alapított szervezeteket sorolja, melyek feladata a piaci verseny biztosításán túli egyéb társadalmi célok elérése. A célok sokszínűségéből következően az e csoportba tartozó ügynökségek is sokfélék. Thatcher ezek közé sorolja a környezetvédelemért, a munkabiztonságért, az egyenlő elbánás megteremtéséért felelős szervezeteket. A magyar állam szervezetei közül

¹ A szerzők terminológiáját használva, vizsgálatuk 4 gazdasági szektorra (távközlés, áramszolgáltatás, verseny és tözsde) és 3 szociális szektorra (élelmiszer-biztonság, gyógyszerellátás és környezetvédelem) terjedt ki. A vizsgált országok halmazába 19 latin-amerikai és 17 európai ország (a 15 régi EU-tagállam, valamint Norvégia és Svájc) került. (Levi-Faur–Jordana–Giraldi, 2005, 7–8. o.)

² Freer Market More Rules című könyvében Vogel [1996] meggyőzően mutatta be a szabályok elburjánzását a deregulációs hullám idején a fejlett ipari országokban

ilyen a Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség. *Thatcher* a mindkét csoportba tartozó független szabályozó szervezetek esetében feladataik között említi a sztenderd állításának és az engedélyezésnek a jogát, valamint az információszolgáltatási kötelezettséget.

Valentiny [1999, 874. o.] a független szabályozó szervezeteket nem társadalmi funkcióik, hanem működési területük szerint csoportosítja. Megfigyelése szerint minden szabályozó szervezet fő feladata a fogyasztóvédelem. A különbséget abban látja, hogy míg az általa vizsgált hálózatos közszolgáltatások (viszonylag tágran értelmezett) piacán a szabályozó szervezet fő feladatát a monopolhelyzetben lévő szolgáltató vállalat szabályozásán keresztül teljesíti. Az általa nem vizsgált más szektorokban a szabályozó szervezet fő célját sokféle módon, változatos eszközök igénybevételével érheti el.

További csoportosítást jelent az állami alapítású állami, az állami alapítású magántulajdonú, illetve a magánalapítású, de államilag elismert független szabályozó szervezetek megkülönböztetése. A nemzetközi politikai gazdaságtan szakirodalma a független szabályozó szervezetek közé sorolja azokat a magánalapítású szervezeteket is, melyek jelentős szabályozó, sztenderdalkotó tevékenységet látnak el mindenféle állami felhatalmazás nélkül. Ilyenek például a hitelminősítő intézetek, mint a Standard and Poors, a Moody's (*Kerwer*, 2005; *Sinclair*, 2003), és vannak szerzők, akik a nemzetközi jogi tanácsadókat és az auditorokat is ide sorolják (*Cohen*, 2003; *Mattli*, 2005).

A cikkben a sokféle független szabályozó szervezetet vizsgáló tanulmány közül azokból válogatok, melyek e szervezetek európai elterjedését vizsgálják. Európában változatos a független szabályozó szervezetek jogi státusa, ezért csak a következőképpen definiált szervezetekkel foglalkozom. Az elemzett intézményeket az állam alapította, a hazai piacon működnek, és feladatukat és jogkörüket törvény írja elő, szervezetileg a minisztériumoktól függetlenek, végül vezetőiket nem választják sem közvetlenül, sem közvetve.

Miért érdemes a független szabályozók európai elterjedését vizsgálni?

A legfontosabb érv a független szabályozó szervezetek európai elterjedésének tudományos vizsgálata mellett az, hogy egyre több független szabályozó szervezetet alapítanak, eddig komolyabb szakmai vita mégsem bontakozott ki működésükkel kapcsolatban. Holott az állami szerepek változása és a független szabályozó szervezetek elterjedése mélyreható politikai és gazdasági változásokat okoznak, amelyek hosszú távú hatásairól ma még keveset tudunk. A következőkben négy problémát fejték ki röviden, amelyek politikailag és gazdaságilag egyaránt indokolják a téma alaposabb vizsgálatát.

1. Az elszámoltathatóság szempontjából a független szabályozó szervezetek problémát jelentenek a demokratikus választásokra és a hatalom hármas megosztására épülő politikai rendszerekben. Egyrészt a független szabályozó szervezetek vezetőit nem választjuk, hanem kinevezéssel kerülnek döntési pozícióba, így a többségi választási rendszerben leválthatóságuk nem biztosított, ezért legitimitásuk alapja nem tisztázott. Másrészt a független szabályozó szervezetek nemcsak szabályalkotással, hanem a szabályok betartatásával és egyéb sokrétű adminisztrációs és kutatási feladattal is foglalkoznak. Vagyis a hatalom hármas megosztása (törvényhozás, bírászkodás, kormányzás) esetükben nem teljes, ami a demokratikus politikai berendezkedés működését veszélyeztetheti. Ez a két probléma az amerikai jogrendben is jelentkezik, a két régió közti különbségek a joghagyományból,³ illetve az amerikai független szabá-

³ *Majone* [1994] az európai és amerikai jogrendszerek független szabályozó szervezetekkel kapcsolatos különbségei között a „judicial review” – Európában sokkal kevésbé elterjedt – amerikai gyakorlatát emeli ki.

lyozó szervezetek jellegzetességeiből⁴ erednek. Fontos különbség továbbá, hogy míg Amerikában hosszú és tartalmas társadalmi vita előzte meg a független szabályozó szervezetek alapítását, addig Európában csak most, elterjedésükkel egyidejűleg védődnek fel olyan kérdések, amelyek a független szabályozó szervezeteknek a demokratikus politikai rendszerbe való beágyazottságát vizsgálják. Ilyen kérdések például, hogy ki és milyen jogalapon hozza meg azokat a szabályokat, amelyek szerint élnünk kell; ki nyer, és ki veszít a szabályozási döntésekkel; kié a hatalom; mi határozza meg a hatalmat és azt hogyan gyakorolják. Ez az első problémakör, ami miatt érdemes a független szabályozókkal alaposabban foglalkozni.

2. A demokratikus deficiten túl a független szabályozó szervezetek működése során Európában más problémák is megjelenhetnek. A legnagyobb gondot a köz- és a magánérdekek közötti egyensúlyozási képességük problémái okozhatják. Európában a stratégiai fontosságú iparágakban a közérdek védelmét a magánérdekkel szemben hagyományosan – a liberalizációs és privatizációs gazdaságpolitika térnyeréséig – az állami tulajdonban lévő közszolgáltató vállalatok biztosították. Az állami tulajdon egyrészt biztosította, hogy a nagy szolgáltatók termékeihez minden vásárló állampolgári jogon⁵ – tehát nem fizetőképesség alapján – hozzájuthasson, másrészt az állami vállalatok egy sor egyéb politikai célt is elláttak, mint például a munkanélküliség kezelése, a regionális fejlettségbeli különbségek csökkentése, részvétel a honvédelem feladataiban. A nagy szolgáltatók privatizációja után a független szabályozó intézményekre hárul a köz- és magánérdekek közötti egyensúly megteremtése. Ezen a területen a független szabályozó szervezetek az állami vállalatok feladatai közül számos tevékenységet átvettek, így például a szolgáltatásokhoz való hozzájutás társadalmilag igazságos biztosítását. Egy sor szektorban, mint például a víz-, a gáz-, a villamosenergia-szolgáltatásban még ma is hatósági (állami) árképzéssel találkozunk. Azonban a privatizáció után a független szabályozó szervezetek az állami tulajdonban lévő közszolgáltató vállalatok sok további gazdaságpolitikai feladatát nem vették át. Ebből a helyzetből fakad az a politikai dilemma, hogy a független szabályozó szervezetek az új helyzetben hogyan valósíthatják meg az állam korábbi feladatait. Másként megfogalmazva, hol húzódnak meg pontosan a határok a társadalmi érdekek érvényesítésének politikai lehetőségei, valamint az iparág stabilitásának és versenyképességének gazdasági feltételei között. Vagyis az a kérdéskör vár elemzésre, hogy milyen indokkal avatkozhat be a politika a privatizált iparágak szabályozásába, és mikor kell a feladatokat inkább az újonnan alapított független szabályozókra bízni. Ezekre a kérdésekre az empirikusan megalapozott válaszok sokaságával vagyunk elmaradva.

3. További – a független szabályozó szervezetek működésével összefüggő, bár attól függetlenül is jelentkező – probléma az írott szabályok túlburjánzása. A független szabályozó szervezetek a hozzájuk tartozó szektorokban nemcsak szabályértelmezési, hanem több esetben szabályalkotási feladatot is ellátnak. A szabályok megsokszorozódásából két probléma is származhat. Egyrészt sok, korábban normák által szabályozott területen írott szabályok jelennek meg, amelyeknek a piaci szereplők magatartására ma még nem teljesen feltárt hatásai lehetnek.⁶ Másrészt, egyre több az egyénre, az egyedi vállalatra alkotott szabály. Pontosabban, egyre gyakoribb a vállalatok részéről az az igény, hogy

⁴ *Valentiny* [1999] hangsúlyozza az amerikai független szabályozó szervezetek igazgatótanácsi tagjainak választhatóságát.

⁵ A szolgáltatáshoz való hozzájutás joga sok szempontból nem volt társadalmilag igazságos az állami tulajdonlás idején sem (lásd például a telefonhoz jutás lehetőségét az 1990-es évek elejéig).

⁶ A túlszabályozás veszélyeire hívja fel például *Mérő-Király* [2004] a figyelmet, amikor a bazeli bankszabályozás kapcsán a pénzügyi rendszer instabilitását elkerülő céltartalék-képzési szabályok kapcsán kimutatják, hogy egy megbomlott stabilitású rendszerben a túlzott céltartalékolás a válság további elmélyüléséhez vezethet.

az állam fogadja el saját belső vállalati szabályait, és működésük szabályait ezek alapján állapítja meg. Vagyis egyre inkább elmosódik a határ az állam által alkotott szabályozási keret és a magánvállalatoknak ehhez, illetve a piaci viszonyokhoz alkalmazkodó belső szabályozása között. Felmerül a kérdés, hogy vajon mi a legitimitásuk a vállalat által alkotott szabályrendszernek egy demokratikus jogrendben. A jog szerepének változása nem csak a független szabályozó szervezetek kapcsán merül fel. E téren azonban különösen élesen jelentkeznek a jog esetleges rugalmatlanságából fakadó problémák, a jog forrásának legitimitációs problémái és általában a túlszabályozottságból eredő nehézségek.

4. Végül a független szabályozók tanulmányozása lehetőséget teremt arra, hogy a globalizáció természetéről is többet tudjunk meg. A globalizáció, a növekvő számú és intenzitású határokon átvívelő társadalmi kapcsolat, valamint a független szabályozó szervezetek elterjedése közötti összefüggést a nemzetközi szervezetek gyakorlata teszi leginkább nyilvánvalóvá. A legtöbb államok által alapított és a gazdasági szférában működő nemzetközi szervezet – a Valutaalap, a Világbank, az Egyesült Nemzetek Szövetségének (ENSZ) néhány további szakosított intézete, az Európai Unió, az OECD, a WTO – reformjavaslatai között az 1990-es évek eleje óta szerepel a független szabályozó szervezetek alapítása (Braithwaite, 2000). Több államban csak e nemzetközi szervezetek kifejezett kérésére alakítottak ki független szabályozó szervezeteket politikailag érzékeny szektorokban. Természetesen a javaslataik alapján létrehozott független szabályozó szervezetek sokféleképpen működnek és változatos gazdasági, jogi, politikai és társadalmi környezetbe ágyazódnak be. Mégis, a független szabályozó szervezetek elterjedésére úgy tekinthetünk, mint a globalizáció hatására bekövetkező állami szerepvállalás változására. Ezek a változások az állam intézményrendszerében tehát nem egyszerűen a világ gazdaságban kialakult új strukturális korlátokhoz⁷ való alkalmazkodásból – például a monetáris politika eszközeinek alkalmazásából – eredtek. A független szabályozó szervezetek elterjedése az állam intézményrendszerében az intézményi hagyományok által meghatározott változás. Tehát a független szabályozó szervezetek vizsgálatakor a globalizáció – Sassen [2003] által meghatározott – legfontosabb államra gyakorolt hatásáról, a globális normák lokális intézményesülésének természetéről bővíthetjük ismereteinket.

Melyek a leggyakrabban feltett kutatási kérdések a független szabályozó szervezetek európai elterjedésével kapcsolatban?

A kutatók a független szabályozó intézmények európai elterjedésével kapcsolatban három fő területen vizsgálódnak. A hagyományosabb vizsgálódási területen a független szabályozó szervezetek függetlenségének formáit és ennek biztosításához szükséges intézményi feltételeket kutatják, tehát legtöbbször e szervezetek alapítása előtti döntéshozatal problémáival foglalkoznak. Az újabb kutatások a független szabályozó szervezetek alapítása utáni állapotokat vizsgálják, és ezért *ex post* teszik fel a kérdést, hogy mi magyarázza a független szabályozó szervezetek elterjedését. Ehhez a témakörhöz tartoznak azok a kutatások is, melyek a független szabályozó szervezetek alapításában érdekelt szereplőket és motivációjukat vizsgálják. Végül egy további kérdéssel is foglalkoznak a kutatók, azzal, hogy milyen elosztási, legitimitációs és döntéshozatali következményekkel jár a független szabályozó szervezetek alapítása valamely szektorban. A következőkben ezeket a témaköröket tekintem át röviden.

⁷ Ilyenek a nemzetközi működőtőke-áramlás, a pénzügyi integráció vagy a kereskedelmi megállapodások teremtette gazdasági korlátok.

A megbízó-ügynök elmélet: az alapító többet nyer, mint veszít

Először vizsgáljuk meg, milyen indokokkal mond le egy politikus döntési jogköréről és ruhazza azt át egy független szabályozó szervezetre. Ezt a kérdést a témával foglalkozó kutatók leggyakrabban a megbízó-ügynök elmélet alkalmazásával közelítik meg. A téma legkiterjedtebb vizsgálata és szakirodalmi is az Egyesült Államokból származik, de ma már egyre több európai kutató tesz fel hasonló kérdéseket.

Nézzük meg, hogyan is néz ki egy megbízó-ügynök elméleti keretben a független szabályozó szervezetek létrejöttének és működésének elemzése. A megbízó-ügynök elmélet szerint a politikus, vagyis a megbízó döntése előtt költség-haszn elemzést készít arról, hogy érdemes-e független szabályozó szervezetet alapítania az adott feladat elvégzésére. A politikus legfontosabb költsége (vesztesége) abból származik, hogy lemondani kényszerül egy korábban a saját döntési kompetenciájába tartozó terület irányítási jogáról. Vagyis független szabályozó szervezetek alapításakor le kell mondania hatalmának egy részéről.

Ezzel a rendkívül jelentős költséggel szemben a szakirodalom a következő legfontosabb hasznokat (nyereségeket) veszi számba, amelyek a politikusokat arra ösztönözhetik, hogy független szabályozó szervezetekhez telepítsék a döntési és irányítási feladatokat. Az első az időinkonzisztenciából eredő problémák hiteles döntésekkel való megoldása, a második technikailag bonyolult döntések meghozatala, a harmadik a nem túlságosan népszerű rendelkezések meghozatala, a negyedik a nagy befolyással bíró nemzetközi szervezetek követelményeinek való megfelelés.

1. Az időinkonzisztencia problémája jól ismert a központi bankok függetlenségét vizsgáló szakirodalomból, és egy döntés hosszú távú hitelességének problematikusságára utal. Pontosabban arra a problémára vonatkozik, hogy a döntéshozónak lehetősége van döntését később megváltoztatnia. Emiatt a döntéshozó adott pillanatban kommunikált elkötelezettségét az elhatározás következményeit viselőik nem vehetik hosszú távon biztosnak. Hogy adott pillanatban meghozott döntésének hosszú távú érvényességét biztosítsa – az időinkonzisztenciából eredő problémát feloldja –, a döntéshozónak elkötelezettségéről különféle jelzéseket kell a döntés következményét viselőik számára adnia. Ilyen jelzés lehet a döntéshozatal jogának saját kompetenciáján kívül működő intézményhez való delegálása.⁸

2. Egy politikus számára további érv lehet független szabályozó szervezetek alapítása mellett, hogy bizonyos szektorok olyan mennyiségű és minőségű szakértelmet igényelnek, amely nem halmozható fel egy ágazati szakminisztériumban. Ilyen például az atomenergia (atomfizikusok ritkán dolgoznak minisztériumi alkalmazottként), az energia- és vízgazdálkodás, de az élelmiszer-biztonság is ide tartozhat. Ezekben a szakterületeken a szükséges szakértelm sokkal egyszerűbben koncentrálható egy független szabályozó szervezetben, mint egy minisztériumban.

3. Nem ritkán arra használják a politikai döntéshozók a független szabályozó szervezeteket, hogy népszerűtlen döntésekért a politikai felelősséget a szakértői testületre hárítsák. Nem nehéz elképzelni, hogy egy jelentősebb gáz- vagy vízárémelésért politi-

⁸ A legismertebb példa arra, hogy a politikusok független szabályozó szervezetek alapításával kezelik az időinkonzisztenciából eredő problémát, a független központi bank alapítása. A politikai döntéshozatalról független központi bank alapításának célja – a közgazdasági elmélet szerint – a monetáris politika hitelességének megeremtése (Jankovics, 2005) Érdemes azonban megjegyezni, hogy a független központi bank alapításának háttérben az összehasonlító elemzések más, az időinkonzisztencia problémájának kezelésén túlmutató politikai célokat is megfigyeltek (Maxfield, 1998).

kailag mennyivel kifizetődőbb a döntés meghozatalának felelősségét az adott szektorban működő független szabályozó szervezetekre hárítani.

4. Végül független szabályozó szervezetek alapítása melletti érv lehet az, hogy alapítását nemzetközi szervezetek ajánlják vagy megkövetelik. A nemzetközi szervezetek a világgazdaság egyre jelentősebb szereplőivé válnak. Feladataik közé tartozik a sztenderdállítás és az ún. *best practice* javaslatok megfogalmazása. Ezek a javaslatok sokszor vonatkoznak független szabályozó intézmények kialakítására. A nemzetközi intézményeknek sok az eszközük ahhoz, hogy javaslataiknak érvényt szerezzenek az egyes országokban. Ilyenek például a hitelekhez kötött kondíciós listák vagy a nemzetközi üzleti élet számára készített jelentések az egyes országok gazdaságának és politikájának megbízhatóságáról.

Ha az ismertetett költségek és hasznok mérlegelése után a politikus, vagyis a megbízó úgy dönt, hogy érdemes döntési jogkörét független szabályozó szervezetekhez delegálnia, az intézményi formát (az átruházott hatalom mértékét és minőségét) úgy határozza meg, hogy lehetőség szerint minimalizálja az ügynökök által okozott veszteséget. A veszteség abból származhat, hogy az ügynökök szándékosan vagy az intézményi adottságok miatt eltérnek a megbízó által meghatározott feladatoktól.

A megbízók különféle jogi és intézményi biztosítékokat alkalmaznak azért, hogy a független szervezetben működő ügynökeiket ellenőrizhessék. Ilyen biztosítékot jelent például a független szabályozó szervezetek költségvetésének évenkénti meghatározása, vezetőségének kinevezési joga, a vezető beszámolási kötelezettsége a minisztériumnak és a parlamentnek, költségvetésének éves állami számvevőszéki ellenőrzése, vagy annak megkövetelése, hogy ezek az intézmények átláthatóan működjenek, és rendszeresen szolgáltassanak információt harmadik felek számára is.⁹

A megbízó-ügynök elméleti keret *Thatcher* [2002b] szerint nem magyarázza kielégítően az 1980-as és 1990-es években megfigyelhető alapítási lázat. *Thatcher* megfigyelése szerint ugyanis a nemzetközi szervezetek gyakorlatán kívüli, az ügynök-megbízó elmélettel magyarázható jelenségek megfigyelhetőek voltak a korábbi évtizedekben is. A politikusok mégsem válaszoltak ezekre a kihívásokra független szabályozó szervezetek alapításával az 1990-es évek előtt. Továbbá, az ismertetett első három nyereséghez másképpen is hozzá lehetett volna jutni, nemcsak független szabályozó szervezetek alapításával. Végül, hasonló kihívásokra az egyes országok eltérően reagáltak: független szabályozó szervezetek nem azonos területeken jelentek meg, nem azonos időben és eltérő jogkörökkel. Vagyis *Thatcher* szerint a független szabályozó szervezetek elterjedésére a megbízó-ügynök elméleten kívüli magyarázatot kell keresnünk, olyat, amely rámutat a politikai és gazdasági élet 1990-es évekre jellemző sajátosságára.

A politikai intézményrendszer sajátosságai: Thatcher négytényezős magyarázata

Mivel a megbízó-ügynök elméletre épülő magyarázatot több szakértő is elégtelennek találta, a nemzetközi politikai gazdaságtan szakirodalmában további elméletek is megjelentek a független szabályozó szervezetek elterjedésének magyarázatára. Ebben a fejezetben *Mark Thatcher* [2002a], az LSE professzorának javaslatait mutatom be, a következő részekben három további elméleti keretet vázolok fel.

⁹ Azonban ezek a biztosítékok sem jelentenek teljes garanciát arra, hogy az ügynökök valóban a megbízó érdekei szerint járjanak el. Ez a probléma az egyik legfontosabb kutatási területe a *Stigler* [1971] alapította chicagói szabályozási iskolának.

Thatcher a független szabályozó szervezetek 1990-es években bekövetkezett európai elterjedését a következő négy tényezővel magyarázza: az intézményi izomorfózis és a szakpolitikák tanulási folyamata, az állami intézményi szabályozási hagyományok, a politikai vezetés sajátosságai, a szabályozási döntések intézményi környezetének alakulása Európában.

1. Az intézményi izomorfózis folyamata alatt *Thatcher* azt érti, hogy amennyiben egy országban egy adott szektorban létrehozott független szabályozó szervezet sikeresen működik, akkor a döntéshozók szívesen alakítanak ki más területeken is ilyen szervezeteket. Az intézményi megoldások másolására nem csak egy országon belül, hanem országok között is sor kerülhet.

2. Az egyes országok szabályozási hagyományai közötti eltérések magyarázzák, hogy Európában miért éppen Angliában terjedtek el legelőször és legkönnyebben a független szabályozó szervezetek. Szemben más európai országokkal, Angliában már a XIX. században kialakítottak szabályozói bizottságokat – például a vasúti közlekedés területén. A kontinentális Európában az 1980-as évek előtt független szabályozó szervezetek alapítása sokkal ritkábban történt, ezért létrehozásuk a politikai döntéshozóktól sokkal nagyobb körültekintést igényelt.

3. *Thatcher* a politikai vezetés sajátosságai alatt az adott politikai rendszerben megtalálható ún. vétópontok számosságát érti. Vétópontnak azt az intézményesült kritikus döntési pontot tekintjük, ahol a döntéshozónak lehetősége nyílik valamilyen döntést megakadályoznia. Ha egy politikai rendszerben sok ilyen pont található, akkor a független szabályozó szervezetek alapítása nehezebbé válik, hiszen több döntéshozó együttes akarata kell egy jogkörnek az adott szakpolitika hierarchiáján kívül eső és ezért nehezebben kontrollálható független intézményhez való kiszervezéséhez.

4. A szabályozási döntések szélesebb intézményi környezetének vizsgálata azt jelenti, hogy vajon a független szabályozó szervezetek alapítása egybeesett-e más, az állami intézményi struktúrát érintő reformlépésekkel. *Thatcher* azt állapította meg, hogy a független szabályozó szervezetek alapítása gyakran egybeesik a teljes államapparátus átalakításával.

E négy tényezőt *Thatcher* természetesen nem egymást kizárva, hanem egymás mellett, a független szabályozó szervezetek alapításának több szempontú magyarázataként adta meg. Ugyanakkor *Thatcher* mindeddig nem szervezte magyarázó változóit egységes elméleti rendszerbe. Erre *Giandominico Majone* vállalkozott, akinek elméletét a független szabályozó szervezetek európai elterjedéséről a következőkben ismertetem.

Az Európai Bizottság meghatározó szerepe: Majone érvelése

A független szabályozó szervezetek európai elterjedésének egyik legátfogóbb elméleti magyarázatát *Majone* [1994, 1996, 1997] dolgozta ki. Szemben *Thatcherrel* és más kutatókkal őt „a miért terjednek el Európában egyre dinamikusabban a független szabályozó szervezetek?” kérdése elsősorban a lehetséges válaszok legitimációs alapjának szempontjából érdekelte. Válaszában *Majone* az Európai Bizottság sajátos szerepét hangsúlyozza az európai gazdasági integrációval párhuzamosan kialakuló, tagállamok közötti politikai együttműködésben.

Majone a független szabályozó szervezetek működését és európai elterjedésük okait komparatíván közelíti meg: e szervezetek sajátosságait az Amerikai Egyesült Államok és az Európa Unió tagállamainak összehasonlításán keresztül tárja fel. Az összehasonlítás elvi alapja az állami célok azonossága – a köz- és magánérdekek közötti egyensúly megteremtése – az amerikai és az európai szabályozási modellekben. Értelmezése szerint

mind a stratégiai iparágak állami tulajdonlásának európai modellje, mind ezen iparágaknak az állam által alapított független szabályozókon keresztüli ellenőrzésének amerikai modellje azzal a céllal jött létre a második világháború után, hogy az állami intézmények a társadalmi érdekeket védelmezzék a magánérdekkel szemben.

Majone vizsgálatainak kiindulópontja az a megfigyelés, hogy a független szabályozó szervezetek léte – egészen a második világháború végéig – alapvetően az Amerikai Egyesült Államok jogrendszerének jellegzetessége volt. Bár Európában – főleg Nagy-Britanniában és Észak-Európában – létezett néhány független szabályozó szervezet korábban is, ezek az intézmények nem rendeződtek olyan szabályozási rendszerré, mint az Egyesült Államokban.

Az amerikai modell – az ún. szabályozó állam – jellegzetessége az, hogy az állam és a társadalom (a gazdaság) meglehetősen távolról kapcsolódnak egymáshoz (ezt illetik az *arms-length relation* elnevezéssel) (*Boyer–Hollingsworth*, 1997). Ezt a távoli kapcsolatot a független szabályozó szervezetek alkotta szabályozási szerkezet teremti meg. Ebben a szabályozási modellben a szabályozás fogalma a jogi, politikai és adminisztratív eszközök együttes használatát jelenti, amit angolul *governance*-nak neveznek, megkülönböztetve a *government*-től, a kormányzástól.

Ezzel a megoldással szemben az európai államok eszköze a stratégiai iparágakban a közösségi érdekek privát érdekekkel szembeni védelmére az állami tulajdonlás volt (természetesen sok változatban). A második világháború után a legtöbb európai országban a víz-, a gáz-, a villamosenergia-szolgáltatás, a posta, a vasút, a távközlés jellemzően állami tulajdonban működtek. Az 1970-es évek végétől kezdve azonban egyre több kritika érte az állami tulajdonra épülő európai modellt: főleg a modell kedvezőtlen hatékonysága került a kritika kereszttüzébe.

A piacok hatékonyabb működéséért indított re-regulációs és privatizációs folyamat az 1980-as évek végére Európában is megteremtette a szabályozó állam kialakulásához szükséges intézményi feltételeket. Az 1980-as évek végétől – a piacok deregulációját és állami vállalatok eladását követően – a szabályozási intézmények és a szabályozási mechanizmus váltak az újraelosztás, vagyis a gazdaságpolitikai legfőbb eszközeivé. Az állam a termelésért felelős szereplőből fokozatosan a tisztességes piaci magatartás ellenőrzőjévé és kikényszerítőjévé vált.

1. táblázat

Két állami szerepvállalási modell kudarcai

A gazdaság szabályozásának kudarcai: Egyesült Államok	A vállalatok állami tulajdonlásának kudarcai: Európa
A szabályozott magánvállalatok befolyásolják az állami szabályozók kialakítását	Az állami vállalatok menedzsereire a politikusok és a szakszervezeti vezetők befolyással vannak
Túlzott tőkefelhasználás (<i>Averch–Johnson</i> -hatás)	Túlfoglalkoztatás
Pontatlan célkitűzések (a közösség érdekében megfelelően szabályozni)	Ellentmondásos és inkonzisztens üzleti célok
Nem hatékony civil ellenőrzés	A minisztériumok, a parlament és a bíróságok állami vállalatok feletti ellenőrzése nem hatékony
Elégtelen koordináció a különböző szabályozó szervezetek között	Elégtelen koordináció a különböző állami vállalatok között

Forrás: *Majone* [1994]

Az európai változás azonban *Majone* szerint nem egyértelműen pozitív, hiszen a szabályozó állammal szemben keletkezési helyén sok kritikát fogalmaztak meg, amelyek szerint e világszerte egyre inkább terjedőben lévő modell hatékonysági felsőbbrendűsége nem egyértelmű. Az európai tulajdonos állammal szemben megfogalmazott kritikák megjelenésével párhuzamosan a kutatók az Egyesült Államokban a független szabályozási intézmények kudarcait vették górcső alá. A következőkben a *Majone* által párhuzamba állított kritikákat ismertetem. (Lásd az *1. táblázatot!*)

A táblázatban ismertetett kudarcok a következőkre utalnak.

1. Az Egyesült Államokban a független szabályozók ellen megfogalmazott legfontosabb kritika az, hogy azoknak nem sikerül (nem sikerülhet) az üzleti szférától függetlenségüket megőrizniük. A kis létszámmal, alacsony költségvetéssel működő szektorális szabályozókban dolgozók megvesztegethetők, illetve alacsonyabb fizetésük miatt a szektor nagyvállalatai könnyen átcsábíthatják őket. Továbbá, a szektor nagyvállalatai információs fölénybe is kerülhetnek a szabályozóval szemben, így kényszerítve ki a számukra kedvező szabályozási megoldásokat. Hasonló kritika érte az európai modellt is, az állami tulajdonban lévő vállalatokkal szemben megfogalmazott legfontosabb kritika a vezetők politikai és szakszervezeti befolyásolhatósága.

2. Az amerikai független szabályozókkal szemben megfogalmazott további kritika, hogy a szabályozott vállalatokat túlzott tökefelhasználásra ösztönzik. Ez a jelenség *Averch–Johnson*-hatásként lett ismert (*Averch–Johnson*, 1962). A hatás akkor jelentkezik, ha egy tökemegtérülési rátán alapuló szabályozásnál, a monopolhelyzetben lévő, szabályozott vállalat az ösztönzők miatt a munkát (vagy más inputot) tökével helyettesíti, vagyis az indokoltnál több tőkét használ fel.¹⁰ Ebből következően az árait az indokoltnál jobban növeli, vagy túlzottan tökeigényes beruházásokba kezd. Az európai állami tulajdonban lévő vállalatokkal szemben pedig a túlfoglalkoztatás vádját emelték. A túlfoglalkoztatás abból fakad, szólt a kritika, hogy az állami tulajdonban lévő vállalat nemcsak gazdasági, hanem egyéb társadalmilag fontos gazdaságpolitikai célok eszköze, így a munkanélküliség csökkentéséé is. Tehát az állami vállalat, politikai nyomásra, az üzletileg indokoltnál több munkavállalót foglalkoztat.

3. Mindkét modellre jellemző a célok pontatlan meghatározása. Az amerikai modellben a szabályozó elé állított cél, a meglehetősen tágan értelmezhető társadalmi érdek nem teszi könnyűvé az ellenőrzést. Az európai modellben pedig az állami vállalatoknak sokszor egymásnak ellentmondó üzleti és gazdaságpolitikai célokat kell megvalósítaniuk egyszerre. A célok sokfélesége ebben az esetben is az ellenőrzést és a vezetők elszámoltathatóságát nehezíti.

4. Végül mindkét modellre jellemző az állami szervezetek közötti elégtelen koordináció. Míg az amerikai modellben a különféle szektorokban működő szabályozók meglehetősen ritkán egyeztetnek egymással, addig Európában az állami vállalatokra volt jellemző ez a helyzet.

E kudarcok *Majone*-t arra ösztönözték, hogy tovább kutassa az európai szabályozás változásának okait. Az amerikai modell hatékonysági felsőbbrendűségét, amely európai terjedését indokolhatná, ez az összehasonlítás ugyanis erőteljesen megkérdőjelezi. Továbbá *Stigeler* chicagói szabályozási iskolája az amerikai modellt kapcsán a közérdek védelmére való hivatkozást sem találta igazolhatónak. A szabályozási iskola a közérdek helyett a befolyásos magánérdekek érvényesülését látta a legtöbb második világháború utáni szabályozási döntés háttérében. Ebből az is következik *Majone* szerint, hogy a független szabályozó szervezetek európai elterjedését nem lehet egyértelműen azzal

¹⁰ Többen vitatják a hatás jelentőségét, mindazonáltal az *Averch–Johnson*-hatás gyakori kiindulási pont a legtöbb szabályozással foglalkozó közgazdasági elemzésnél.

magyarázni, hogy a politikusok kizárólag a hatékonyság növelésére és a közérdek erőteljesebb védelmére alakították ki az 1980-as évektől kezdve a szabályozás új kereteit. Ha viszont ez így volt, akkor az a kérdés, hogy milyen indokkal alapítanak egyre gyakrabban független szabályozó szervezeteket az Európai Unió és tagállamai.

Majone [1994] független szabályozók európai elterjedését magyarázó érvrendszerének az a felismerés az alapja, hogy az 1980-as évektől erősödő globalizáció és regionalizáció kihívásaira – mint például a pénzügyi piacok integrációjára, új termékek és technológiák bevezetésére, a környezetszennyezésre – az államok egyre kevésbé tudnak önállóan válaszolni. Ezért a közérdek védelmének érdekében szabályozási feladataikat egyre szívesebben delegálják nemzetek feletti intézményekhez. Ezek közül pedig az Európai Unió emelkedik ki, mint az 1990-es években leginkább aktív és hatékony szabályalkotó és szabályozási intézményt létrehozó szervezet.

A független szabályozók elterjedése kapcsán azt hangsúlyozza *Majone*, hogy az ezek által szabályozott és felügyelt szektorok általában a világgazdaság leginkább integrált szektorai (a pénzügyek, a telekommunikáció, az energiapiac). Így ezeken a területeken az állami feladatok összehangolása Európában és világszerte is egyre sürgetőbb kényszerre válik. Ezért *Majone* a nemzetközi szabályozás összehangolásában, és különösen az Európai Unióban megvalósuló közösségi szintű szabályozás erejében látja a független szabályozó szervezetek európai elterjedésének legfontosabb okát. A független szabályozók alapításának háttérében a legfontosabb legitimációs érv szerinte az, hogy a megváltozott világgazdasági rendszerben a szabályozási feladat (a közérdek védelme a magánérdekkel szemben) leghatékonyabban a nemzetállami szint felett, az unió keretein belül valósítható meg.

Majone volt az egyik első kutató, aki az Európai Uniót mint a független szabályozók európai elterjedésének egyik legfontosabb motorját ábrázolta. Később mások is csatlakoztak ehhez a magyarázathoz (*Radelli*, 2004). Az Európai Unió intézményrendszerének három tulajdonságát emeli ki, amelyek miatt a Bizottság a szabályozási területen, a független szabályozó szervezetek alapításában – más területekkel összehasonlítva – kiemelkedően aktív az 1980-as évek óta.

1. Az Európai Bizottság feladata az Európai Unió integrációjának elősegítése. Feladata megvalósításához a rendelkezésre álló költségvetés azonban meglehetősen szűk. Az EU költségvetése a tagállami GDP-knek valamivel több mint egy százaléka. Ennek a nem túl magas összegnek a legnagyobb részét mezőgazdasági támogatásokra és néhány egyéb elosztó programra kell fordítani. A Bizottságnak ezért fő feladata megvalósításához nincs anyagi fedezete. A gazdaságpolitika számos költséges eszközét (mint a nagy volumenű beruházások támogatását, az ipa- és energiapolitikát, vagy a kutatás-fejlesztés finanszírozását) nem tudja alkalmazni. A szabályalkotás azonban nem terheli meg nagyon a brüsszeli költségvetést,¹¹ viszont nagymértékben elősegíti az unió integrációját. Ebből következően az EU Bizottságának a szabályozási terület marad a legfontosabb terület, ahol feladatát hatékonyan betöltheti.

2. A növekvő számú független európai szabályozó szervezet létrejöttének további magyarázata a multinacionális vállalatok egységes szabályozás kialakítása iránti igénye. A több országban termelő soknemzetiségű nagyvállalatok tevékenységét nagyban nehezítette-nehezítik az eltérő tagállami szabályozások. Tehát a multinacionális vállalatok

¹¹ A szabályozási döntések az EU-ban a forrásoldalról két szempontból is szabadabbak, mint más szakpolitikák. Az EU Bizottsága által meghozott közösségi szabályok költségét elsősorban a szabályozás alanyai, a vállalatok és a fogyasztók viselik. Másodszorban, a tagállamokat terhelik a szabályozás költségei, mivel a Bizottság irányelvei alapján a tagállamok kötelesek az EU szabályok és direktívák alkalmazásához elengedhetetlen intézményi feltételeket megteremteni. Ezért csak harmadszorban terhelik az EU költségvetését a Bizottság szabályozási döntései.

erőteljesen érdekelt az egységes európai szabályozás megteremtésében, mivel az egységes szabályozás jelentősen megkönnyíti mind a kereskedelem, mind a termelés összehangolását. A független szabályozó szervezetek a multinacionális nagyvállalatok számára az egységes szabályozás kialakításának biztosítékát jelentik.

3. Végül a két előbbi indok önmagában még nem lenne elegendő az EU-szinten megvalósuló dinamikus szabályozási folyamat magyarázatára, mivel a tagállamok különálló nemzetközi szerződésekben is megállapodhatnak szabályozási rendszerük összehangolásáról. Az EU Bizottság szerepének jelentőségét az adja, hogy a nemzetközi szerződésekben foglalt egyezségek kikényszerítése a mai nemzetközi jogban rendkívül nehéz. Tehát a nemzetközi szerződések gyenge hitelessége magyarázza, hogy a tagállamok miért ruházzák át nemzetek feletti intézményre (az EU Bizottsághoz) szabályozási rendszerük harmonizációjának felősségét.

Majone tehát először megvizsgálta a legtöbbet hangoztatott érvt a független szabályozó szervezetek alapítása mellett – a szabályozó állam amerikai modelljének hatékonysági felsőbbségét –, és úgy találta, hogy ez nem lehet a folyamat kizárólagos magyarázata. Tovább vizsgálódva azt találta, hogy a nemzetközi együttműködés szükségessége az a fontos indok, amely kielégítő legitimációs bázist teremt a független szabályozó szervezetek alapításához. A tagállamok számára a világgazdasági integrációra adandó nemzetközi politikai együttműködés szolgáltatja a legfontosabb érvt, melynek eszköze az Európai Unió. Az Európai Unió szintjén további indokok merülnek fel a szabályozás összehangolása és így a független szabályozó szervezetek alapítása mellett. Tehát a két (uniós és tagállami) szinten egy időben jelentkező igények együttes hatására terjednek el Európában egyre dinamikusabban a független szabályozó szervezetek.

Ez az érvrendszer az eddigi egyik legkidolgozottabb elméleti keret, mely a független szabályozók elterjedését magyarázza, de mégsem fogadható el minden fenntartás nélkül. Egyrészt azért, mert az állami vállalatok privatizációja tagállami hatáskör, vagyis a Bizottságnak nincs beleszólása abba, hogy a tagállamok milyen szabályozási keretet választanak. Továbbá, az Európai Unió egyik hivatalos dokumentuma sem fogalmaz meg preferenciát az állami vagy a magántulajdon mellett. A magánosított szektorban független szabályozó felállítására az EU egyik direktívája sem kötelezi a tagállamokat. Bár az igaz, hogy az EU kötelezi a tagállamokat arra, hogy a tulajdonosi és a szabályozói szerepet különálló intézményben valósítsák meg, ennek módjára nem vonatkozik EU-szintű előírás. A Bizottság ugyanakkor számos fórumon hangoztatta a független szabályozó szervezetek alapítására vonatkozó preferenciáját. Mindezekből az következik, hogy bár *Majone* érvrendszere lényeges megfigyeléseket tartalmaz az Európai Unió szerepéről a független szabályozó szervezetek elterjedésében, azonban úgy tűnik, a Bizottság szerepét eszközeinek szempontjából egy kissé túlértékeltte. Vagyis helyesen ismerte fel a Bizottság és a tagállamok érdekét az egységes szabályozás kialakításában, ugyanakkor a jelenlegi európai uniós jogi keretek a Bizottságnak jóval kevesebb lehetőséget adnak arra, hogy a tagállami szabályozási döntéseket befolyásolja. *Majone* érvrendszerének hiányossága miatt érdemes a független szabályozó szervezetek európai elterjedésének további magyarázata után kutatni. A következőkben azt a hatást vizsgálom, amelyet az államok közötti szabályozási verseny gyakorol a független szabályozó szervezetek elterjedésére.

Szabályozási verseny hatása a független szabályozó szervezetek elterjedésére

Az ismertetett elmélet egyik legértékesebb eleme, hogy a független szabályozó szervezetek elterjedését összefüggésbe hozza a globális és regionális világgazdasági integrációval. A fokozatosan erősödő globalizációnak az állami szabályozásra gyakorolt hatá-

sából indul ki a következőkben ismertetett magyarázó rendszer is. Az ún. szabályozási versenyelmélet a globális világgazdaságban az államok között kialakuló szabályalkotási (liberalizációs) verseny sajátosságaiból kiindulva magyarázza a független szabályozó szervezetek európai elterjedését.

Az elmélet legfontosabb elemével már *Thatcher* [2002b] nézeteit ismertetve találkoztunk, vagyis azzal, hogy független szabályozó szervezet alapításával a politikai döntéshozók elkötelezettségüket jelzik a döntésben érintettek számára (signaling). *Levi-Faur–Jordana–Giraldi* [2005] legfrissebb munkájukban ezt a jelenséget többféle intézményi környezetben is értelmezik.

A szabályozási versenyről szóló elmélet alapváltozata szerint a szabályozási rendszer változásának és különösen a független szabályozók alapításának legfontosabb magyarázata a döntéshozók politikai (újraválasztási) függősége a működőtőke-beruházásoktól. Mivel – az érvelés szerint – egy gazdaság hatékonyságát az állami intézményrendszer hatékonysága határozza meg (*Radelli*, 2004), független szabályozók alapítását olyan jelzésnek tekinthetjük, amelyet a politikai döntéshozók küldenek a potenciális beruházóknak az ország intézményrendszerének befektetésbarát jellegéről. A jelzés a következő: az ország komolyan számít a működőtőke-beruházásokra, ezért a gazdaság stabilitását a technikai-szakmai döntések politikai befolyástól mentes intézményesítése garantálja. Az intézményrendszer a lehető legnagyobb mértékben garantálja a meghozott döntések hosszú távú érvényességét (megoldva az időinkonzisztencia problémáját).

A jelzés, vagyis a független szabályozó szervezet alapítása azonban a befektetőknél kívül még két további csoportnak is fontos lehet. Egyrészt a nemzetközi szervezetek számára lehet fontos jelzés az ország hitelfelvétel-képességéről. Ezt az érvet *Maxfield* [1998] fejtette ki először a fejlődő államok központi bankjainak a függetlenségét a nemzetközi pénzügyi intézmények (a Világbank, a Valutaalap) és a nemzetközi bankok hitelkihelyezésének feltételeivel magyarázva. *Maxfield* szerint minél nagyobb egy ország hitelfelvételi igénye, annál inkább arra törekszik, hogy állami intézményeit a nemzetközi pénzügyi intézmények elvárásai alapján függetlenítsen a politika rövid távú céljaitól. Vagyis a politikai döntéshozókat nem kizárólag a közgazdaságtani érvek győzik meg arról, hogy a független központi bankkal az időinkonzisztenciából fakadó problémák csökkenthetők (és így az infláció alacsonyan tartható), hanem sokkal inkább az a közvetlenül leartható politikai nyereség, melyet a nemzetközi piacokon felvehető hitel jelent.

Továbbá, a független szabályozók alapítása jelzésértékű a választók számára is, hiszen azt mutatja, hogy a hatalmon lévő kormány mindent megtesz a minél több működő tőke bevonásáért (ez általánosan több munkahelyet teremtéséért), illetve azért, hogy meggyőzze hitelképességéről a nemzetközi pénzügyi intézményeket. Ez a jelzés a gazdaság piaci alapú működéséről különösen fontos az olyan társadalmakban, amelyekben az állami tulajdonnal szemben nagyon sok kritika fogalmazódott meg, így a volt szocialista országokban, de Németországban és Japánban is (*Wilks*, 2002).

A szabályozási verseny elmélete szerint a különböző országok egymással versenyezve fognak minél több független szabályozót alapítani. A verseny azért alakul ki, mert minden politikai döntéshozó arra fog törekedni, hogy minél több tőkét vonzzon országába, garantálja a nemzetközi intézmények jóakarátát és ezáltal biztosítsa újraválasztását.

Levi-Faur–Jordana–Giraldi [2005] emlékeztetnek arra, hogy a szabályozási verseny elmélete eredeti formájában nem szimplán magyarázta a független szabályozó szervezetek elterjedését, hanem alapításukkal az adott gazdaság hatékonyabb működését

is előre jelezte. Ez utóbbi megállapítást azonban az empirikus vizsgálatok nem minden esetben igazolták.¹²

Levi-Faur–Jordana–Giraldi a szabályozási verseny elméletének három hiányosságát emelik ki a független szabályozó szervezetek elterjedésének magyarázatában. Először, míg az elmélet meglehetősen jól magyarázza a független szabályozó szervezetek elterjedését az üzleti szféra szempontjából lényeges területeken, addig kevésbé magyarázza azt a szociálisan érzékeny szabályozási területeken, mint például az élelmiszer-biztonság, a sport vagy a környezetvédelem. Ezeken a területeken ugyanis az üzleti szféra és a nemzetközi szervezetek sokkal ritkábban fogalmaznak meg igényt független szabályozók iránt, mégis ezeken a területeken is gombamód szaporodnak a független szabályozó szervezetek. Másodsor, az elmélet szerint azokban az országokban kellene több független szabályozó szervezetet találnunk, melyek rosszabb gazdasági helyzetben vannak, és ezért nagyobb szükségük lenne működő tőkére és hitelre. A tőkevonzáshoz pedig a hitelképességükről minél meggyőzőbb jelzést kellene küldeniük. A szerzők azonban kutatásaikban Európában és Latin-Amerikában közel azonos számú független szabályozót találtak, sőt Európában valamivel több versenyszabályozó szervezetet. Harmadsor, a szabályozási verseny elmélete nem nevezi meg azokat a szereplőket, akik az egyes kormányok független szabályozók alapításáról szóló döntésének hátterében állnak. Ez az a részterület, amelyen a szerzőhármás önálló megállapításokkal jelentkezik.

Melyek a legbefolyásosabb szereplők a független szabályozók alapításának hátterében?

A következőkben *Levi-Faur* és szerzőtársai nyomán a szabályozási változások hátterében álló szereplőket vizsgálom. Mivel a politikusok független szabályozó szervezetek alapításához fűződő érdekeit már tárgyaltuk, ezért három további érdekcsoport szerepét vizsgálom. Először, egy szabályozási szektorban működő különféle vállalati érdekeket mutatom be, majd egy szabályozási szektorban a termelt javak fogyasztóinak érdekeit mutatom be, végül a szakértők vagy másként a tudásalapú közösségek (*epistemic communities*) befolyását értékelem.

1. A nagyvállalati lobbizerepe különösen fontos a független szabályozó szervezetek alapításakor és a szabályozás jellegének vizsgálatakor. A gazdasági élet szereplőit, különösen a nagyvállalatokat azonban meglehetősen ellentmondásos érvek motiválják a szabályozás területén. Egyrészt, hatékony működésük elengedhetetlen feltétele a gazdasági verseny szabályozása, a tisztességtelen piaci magatartás állami ellenőrzése és büntetése. A magánvállalatok szempontjából ezt a feladatot az állami hierarchiától független szervezet hatékonyabban biztosíthatja, mint egy minisztérium. A vállalati érdekek vizsgálatakor azonban azt is figyelembe kell venni, hogy a monopol- vagy oligopol helyzetben lévő gazdasági szereplőt nem csak az motiválja, hogy megfelelő legyen a szabályozási környezet. E cégek a független szabályozó szervezetben nagyobb lehetőséget látnak arra, hogy a szabályozási környezetet az állam az érdekeiknek megfelelően alakítsa ki. Vagyis egy független szabályozó szervezet felállítása mellett azért is lobbizhatnak a nagyvállalatok, mert úgy gondolják, hogy gazdasági hatalmuknál fogva nagyobb hatással lehetnek a független szabályozó szervezetekben készült szabályok kialakítására, mint ha azokat egy minisztérium készítené elő. Fontos azonban megjegyezni, hogy a magán-

¹² Például a központi bankok függetlensége és az infláció között az empirikus kutatások sokkal kisebb korrelációt állapítottak meg, mint amekkorának a közgazdasági elméletből következnie kellett volna (*Maxfield*, 1998). Mind a központi bank függetlenségének mérése, mint pedig az ok-okozati összefüggések vizsgálata rendkívül nehéz empirikus feladat.

vállalati érdekek nem egységesek, ezért mindez leegyszerűsítve mutatja be e vállalatok érdekeinek két meghatározóját (az általánosan stabil szabályok és egyedileg előnyös szabályok iránti igényeket). Különösen a nemzetközi nagyvállalatoknál fontos igényként jelentkezik, hogy a hazai szabályozási környezethez hasonló rendszer működjön abban az országban, ahová a tőkét kihelyezi. Vagyis e kétféle motiváció megjelenési formája függ a vállalat piaci helyzetétől, saját szabályozási kultúrájától és származási országának szabályozási hagyományaitól.

2. A civil szervezetek, mint például a fogyasztóvédők csoportok vagy a környezetvédők számára egy független szabályozó szervezet társadalmi fórumot és érdekérvényesítési lehetőséget jelent. A független szabályozók megjelenésében az európai civil szervezetek olyan új társadalmi fórum kialakítását látták, amely a korábbi állami hierarchiánál nagyobb teret ad véleményük kifejtésére és azok meghallgatására. A civilek független szabályozó szervezetek alapításához fűződő érdekeit ritkán elemzik.

3. Végül szakértőknek a független szabályozó szervezetek kialakításához fűződő érdeke egyre jelentősebb. Láttuk, hogy a politikusok több okból is szívesen átruházzák a szakértőkre döntési kompetenciájukat. Ezzel párhuzamosan a szakértők is egyre szívesebben vállalnak szerepet a szabályozásban. Ennek hátterében a közgazdasági érvrendszer és a közgazdasági szakma presztízsének emelkedése áll. *Levi-Faur* és szerzőtársai szerint kialakulóban vagy egy új típusú bürokrata, akit ők regulokratának neveznek, és akinek egyszerre van magas megbecsülésű akadémiai széke, valamint vállal döntési és ellenőrzési feladatot szabályozó intézményekben.

A politikusok mellett tehát további szereplőknek is érdekükben áll független szabályozó szervezetek alapítása. A sokféle érdek ütközése során kialakuló európai szabályozási gyakorlatról egyelőre azonban keveset tudunk. A következő részben *Wilks-Bartle* [2002] tanulmánya nyomán a független szabályozó szervezetek működésének néhány előre nem tervezett következményét tekintjük át.

Melyek a független szabályozók alapításának előre nem látott következményei?

A független szabályozók elterjedését magyarázó elméletek után ismerkedjünk meg egy további kutatási területtel, amely a független szabályozó szervezetek alapításának nem várt következményeivel foglalkozik. A már ismertetett elméletekből kiderül, hogy a döntéshozók a független szabályozó szervezetek alapításakor igyekeznek jogilag a lehető legpontosabban meghatározni: mit várnak el a független szabályozó szervezettől. A megvalósult gyakorlat azonban néhány helyen jelentősen eltér az előre tervezett szabályozási politikától.

Wilks-Bartle [2002] a versenyszabályozás területén végzett empirikus kutatásokban az angol, a német és az EU intézményeinek vizsgálatokor négy jelentős, a független szabályozó szervezetek működésével kapcsolatos jelenséget azonosítottak. Először is azt találták, hogy mindkét vizsgált országban (Angliában és Németországban) a független versenyszabályozó szervezetek alapításuk idején inkább szimbolikus jelentőségű, mintsem gazdaságilag fontos intézmények voltak. Bár a hivatalokat nagyra törő és ambíciózus célokkal hozták létre, költségvetésük alacsony volt, vezetőiknek konformista és konfliktusterülő, politikailag sokszor elkötelezett szakértőket választottak. Ezért az alapító minisztériumok és a versenyhivatalok között az informális hálók kezdetben nagyon fontos szerepet játszottak. Később azonban, ahogy a versenyhivatalok egyre nagyobb szerephez jutottak a döntési folyamatokban, egyre nagyobb hatalomra és befolyásra tettek szert, ezért egyre ellenségesebbé vált a viszony az alapító minisztérium és a

független szabályozó szervezetek között. Az alapítók eredeti célja – szimbolikus szervezet létrehozása – nem valósult meg.

Másodszor, az idő múlásával a független szabályozó szervezetekben dolgozók egyre nagyobb szakértelmet halmoztak fel és így önállósodásra törekedtek, hogy a maguk által meghatározott szabályozási keretekben fogalmazzák meg céljaikat és eszközeiket. Erre az önállósulási folyamatra a független szabályozó szervezetek alapításakor senki sem gondolt. A független szabályozó szervezetek döntő mértékben képesek lettek a politikai döntések befolyásolására. Ehhez olyan eszközöket vettek igénybe, amelyek bár törvényesek voltak, hatékonyságukkal korábban senki nem számolt. Ilyen volt például az érdekvédők széles körű meghallgatása vagy a tárgyalási alapot képező dokumentumok nyilvánosságra hozatala. Továbbá, olyan új csoportokat is bevontak a szabályozási-egyeztetési folyamatokba, amelyek korábban nem hallathatták hangjukat, mint például a versenytársak, a külföldi tulajdonban lévő vállalatok, vagy a felhasználók képviselői. A független szabályozó szervezetek arra törekedtek, hogy az általuk bevezetett új típusú kapcsolatokat rendszeresen szabályozzák, ezáltal formálisan szabályozottá tették olyan területeket, amelyekre korábban az informális egyeztetés volt az irányadó norma. Végül, a független szabályozó szervezetek alapítása után, az adott szektorban megnőtt az állami beavatkozás, ami néhány szektorban konfliktusokhoz vezetett a szabályozottak és az állam között, és ez megnövelte a bíróság elé vitt esetek számát. A független szabályozó szervezetek gyakran tűzték ki célul a versenyelénkítést, még akkor is, ha erre eredetileg nem kaptak felhatalmazást alapítóiktól.

Harmadszor, bár a vizsgált független szabályozó szervezetek elkerülték a nagyvállalati befolyást, a szabályozási módszerek és a szabályozás tartalmának kialakítása is egyre inkább az ott dolgozó jogi és közgazdasági szakértők befolyása alá került. Ennek az lett következménye, hogy az eredetileg a versenyszabályozásért felelős intézmények feladataként kitűzött régi cél – a köz- és a magánérdekek közötti egyensúly megteremtése – leszűkült a *Wilks és Bartle* által dogmatikusnak tartott, piaci hatékonysági cél elérésére. A leszűkített cél megvalósítása azonban a versenyszabályozásért felelős intézményeket néha arra ösztönözte, hogy működésük során felerősítsék a piac elégtelen működéséből származó zavarokat ahelyett, hogy eredeti céljuknak megfelelően csökkentették volna azokat.

Végül fontos kitérni a független szabályozó szervezetek európai alapításával járó elszámoltathatósági és legitimációs aggályokra. Az aggályok alapja, hogy az európai szabályozási tradícióban a független szabályozó szervezetek az elszámoltathatóság és a legitimáció szempontjaiból problémát jelentenek. Az európai hagyományban az elszámoltathatóság olyan törvényhozó testületen keresztül valósul meg, amelynek döntéseit a választók szavazatai legitimálták. Vagyis a törvény (szabály) legitimációs és ellenőrzési alapja a törvényhozók választhatósága volt. Az európai modellben a törvénynek való engedelmesség kötelezettségét a törvényhozók választhatóságával párhuzamosan lehet csak érvényesíteni. Mint láttuk, a független szabályozó szervezetek nem választott képviseltek, így szabályalkotó tevékenységük legitimációja bizonytalan. Bár legtöbbször szabályalkotó tevékenységüket szakértelmükkel indokolják, minden szabályozott tisztában van a szabályozási lehetőségek sokféleségével és a végső döntés politikai konzekvenciájával.

* * *

Végezetül két kérdést fogalmazok meg, amelyek a független szabályozó intézményekkel foglalkozó kutatási irányokhoz kapcsolódnak. Először is az a kérdés, hogy valójában annyira radikálisan újjak-e ezek az intézmények, mint ahogy azt a hivatkozott szerzők állítják? Európában ugyanis sok korábban is létező intézményt neveztek át független

szabályozó szervezetnek, amelyek tevékenységi köre nagyon hasonló volt. Vagyis nem arról van-e szó, hogy a hivatkozott kutatók a jelenlegi folyamatok újszerűségét túlhangsúlyozzák, vagyis a valóságosnál radikálisabb változásként tüntetik fel.

Másodszor, a független szabályozó szervezetek európai elterjedését a legtöbb tanulmány csak az EU régi tagállamaiban vizsgálja. A volt szocialista országokban a cikk bevezetőjében ismertetett, a független szabályozókkal kapcsolatos problémák sokkal élesebben jelentkeznek. Ennek ellenére – bár ebben a régióban is gombamód szaporodnak az ilyen szabályozó szervezetek – semmilyen társadalmi, politikai vagy szakmai vita nem bontakozott ki. Mivel a téma politikailag és gazdaságilag is nagyon fontos, ezért remélem, hogy a régiókat tárgyaló empirikus tanulmányok sokaságára számíthatunk a jövőben.

Felhasznált irodalom

- Averch, H. – Johnson, L. [1962]: Behavior of the Firm under Regulatory Constraint. *American Economic Review*, Vol. 52, No. 5, 1053–1069. o.
- Boyer, Robert – Drache, Daniel [1996]: *The Future of Nations and the Limits of Markets*. Routledge, London.
- Boyer, Robert – Hollingswoth, J. Rogers [1997]: From National Embeddedness to Spatial and Industrial Nestedness. In: Boyer, Robert – Hollingswoth, J. Rogers (szerk.): *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge.
- Braithwaite, John – Drahos, Peter [2000]: *Global Business Regulation*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Cerny, Philip, G. [1997]: International Finance and the Erosion of Capitalist Diversity. In: Crouch, C. – Streeck, W. (szerk.): *Political Economy of Modern Capitalism*. Sage Publications, London.
- Coen, David – Thatcher, Mark [2005]: The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 18, No. 3, 29–346. o.
- Cohen, Edward S. [2003]: Corporate Law Firms and the Governance of the Global Political Economy. Budapest: Joint Meeting of the ISA and CEEISA.
- Crouch, Colin – Streeck, Wolfgang (szerk.) [1997]: *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Evans, Peter [1997]: The Eclipse of the State. *World Politics*, Vol. 50, 62–87. o.
- Gilpin, Robert [2004]: Nemzetközi politikai gazdaságtan: a nemzetközi gazdasági rend értelmezése. Budapest, Budapest Center for International Political Economy.
- Hall, Peter – Soskice, David (szerk.) [2001]: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press, Oxford.
- Jankovics László [2005]: Hitelesség a gazdaságpolitikában: nemzetközi trendek és hazai deficitek. *Beszélő*, június–július.
- Kerwer, Dieter [2005]: Holding Global Regulators Accountable: The Case of Credit Rating Agencies. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 18, No. 3, 453–475. o.
- Levi-Faur, David – Jordana, Jacint – Giraldi, Fabrizio [2005]: Regulatory Revolution by Surprise: On the Citadels of Regulatory Capitalism and the Rise of Regulocracy. Paper presented for the 3rd ECPR Conference, Budapest.
- Loriaux, Michel – Woo-Comings, Meredith – Kalder, Kent E. – Maxfield, Sylvia – Perez, Sofia [1997]: *Capital Ungoverned: Liberalizing Finance in Interventionist State*. Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Majone, Giandomenico [1994]: The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*, July, 77–101. o.
- Majone, Giandomenico [1996]: *Regulating Europe*. Routledge, London.
- Majone, Giandomenico [1997]: From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, Vol. 17, No. 2, 139–167. o.
- Mattli, Walter – Buthe, Tim [2005]: Accountability in Accounting: The Politics of Private Rule-Making in the Public Interest. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 18, No. 3, 399–429. o.
- Maxfield, Sylvia [1998]: *The Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*. Princeton University Press, Princeton.

- Meier, Henk-Erik [2005]: The Rise of the Regulatory State in Sport. Paper presented for the 3rd ECPR Conference, Budapest.
- Mérő, Katalin – Király, Júlia [2004]: Basel Skepticism – From a Hungarian Perspective. Kézirat.
- Radelli, Claudio M. [2004]: The Puzzle of Regulatory Competition. *Journal of Public Policy*, Vol. 24, No. 1, 1–23. o.
- Sassen, Saskia [2003]: Globalization or Denationalization? *Review of International Political Economy*, Vol. 10, No. 1, 1–22. o.
- Scholte, Jan Aart [1997]: Global Capitalism and the State. *International Affairs*, Vol. 73, No. 3, 427–452. o.
- Sinclair, Timothy J. [2003]: Global Monitor: Bond Rating Agencies. *New Political Economy*, Vol. 8, No. 1, 147–161. o.
- Stigler, George J. [1971]: The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 6, No. 2, 114–141. o.
- Strange, Susan [1986]: *Casino Capitalism*. Basil Blackwell, Oxford, New York.
- Strange, Susan [1997]: Future of Global Capitalism: or Will Divergence Persist for Ever? In: Crouch, C. – Streeck, W. (szerk.): *Political Economy of Modern Capitalism*. Sage Publications, London.
- Thatcher, Mark [2002a]: Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*, Vol. 25, No. 1, 125–147. o.
- Thatcher, Mark [2002b]: Regulation After Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 6, 954–972. o.
- Valentiny Pál [1999]: A szabályozó szervezetek működése a hálózatos közszolgáltatásokban. *Közgazdasági Szemle*, XLVI. évf., október, 873–887. o.
- Vogel, Steven, K. [1996]: *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Wade, Robert [1996]: Globalization and Its Limits: Reports of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated. In: Berger, S. – Dore, R. (szerk.): *National Diversity and Global Capitalism*. Cornell University Press., Ithaca, New York.
- Weiss, Linda [1998]: *The Myth of the Powerless State*. Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Wilks, Stephen – Bartle, Ian [2002]: The Unanticipated Consequences of Creating Independent Competition Agencies. *West European Politics*, Vol. 25, No. 1, 148–172. o.

V I T A

A magyar felsőoktatás-politika és a diplomástúlképzés

POLÓNYI ISTVÁN – TIMÁR JÁNOS

Cikkünk ismerteti a diplomások túlképzésére vezető egyetem(főiskola)-fejlesztési kampányt, amelynek fő oka az intézmények érdekeltsége a hallgatói létszám növelésében, a kétéves „felsőfokú szakképzés” egyidejű diszkriminációjával, valamint a pártok érdekeltsége a hallgatók szimpátiájának megszerzésében. A kampány következtében a diplomások állománya néhány év múlva meghaladja az egymilliót; átlagos minőségük gyenge, munkanélküliségük nő, bérelőnyük csökken. A diplomástúlképzést egyes közgazdászok tagadják, mert tévesen értelmezik a diplomások bérelőnyét, a munkaerőpiaci elemzést korábbi évek tényadataira korlátozzák és mellőzik a várhatóan végzők számát, valamint a magas képzési költség és a gyenge minőség figyelembevételét.

A „túlképzés” problémája

A történelmi tapasztalatok azt mutatják, hogy egyes élenjáró országok fejlődésében az iskolázás és szakképzés meghatározó szerepet játszott. Ez a gazdaságilag kevésbé fejlett vagy elmaradott államokban azt a feltételezést vonta maga után, hogy az oktatás és képzés gyors fejlesztésével a gazdaság növekedése és ezzel a fejlett országok utolérése meggyorsítható.¹ Ez a nézet az államszocialista, majd a fejlődő országok egy részében is az oktatás fejlesztési kampányait, s ezzel a túlképzés² társadalmi jelenségét vonta maga után.

Magyarországon az első oktatási kampány a negyvenes évek végén kezdődött. Az ipar és a mezőgazdaság irreális fejlesztési céljaihoz mérnökök és technikusok gyors és tömeges képzését kezdték meg. „A szakemberszükséglet gyors kielégítésére törekedve... csökkentték a tanulmányi időt, majd az ennek következtében növekvő túlterhelést a szűkebb

¹ Az első szputnyik fellövése 1957-ben, az Egyesült Államokban és más fejlett országokban a kutatás és a felsőoktatás gyors fejlesztését indította el. Tulajdonképpen innen számítható a túlképzés problémája iránti széles körű érdeklődés a fejlett országokban. Ennek kérdéseire itt nem térünk ki, mivel cikkünket a hazai problémák tárgyalására korlátozzuk.

² A túlképzés (alulképzés) a munkahelynek a képzéssel szembeni elvárásait és az iskolai végzettség viszonyát leíró fogalom. Túlképzettnek az tekinthető, akinek formális iskolázottsága magasabb szintű, mint az adott munkakör betöltéséhez szokásszerűen megkívánt végzettség.

Polónyi István, egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem.

Timár János, professor emeritus, Budapesti Corvinus Egyetem.

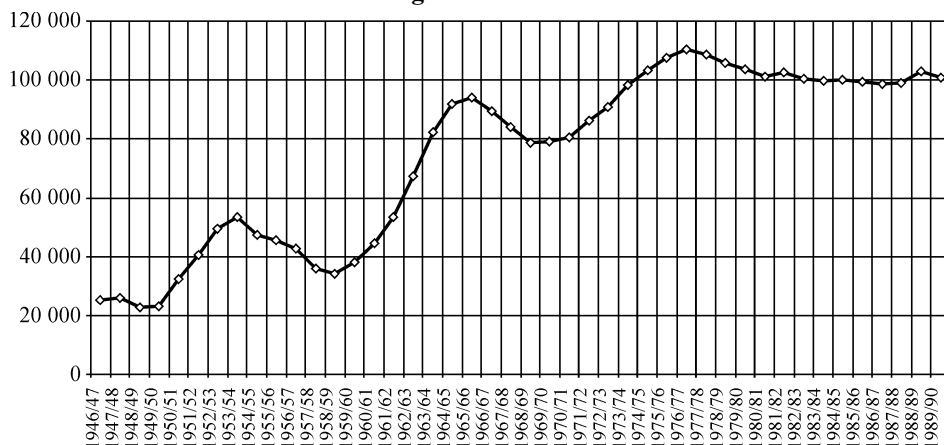
szakosítás bevezetésével kívánták mérsékelni... Mindez a képzés színvonalának csökkenését idézte elő.”³

Az átlagosan is gyenge minőségű végzettek egy része a csökkenő munkakövetelményeknek se felelt meg jól, mások munkanélküliekké váltak vagy csak a költségvetésből finanszírozott „gyakornoki” munkahelyhez juthattak. (Cukor–Timár, 1969 és Timár, 1989)

A következő kampány a hatvanas évek elején kezdődött, amikor az általános iskolát növekvő számú fiatal fejezte be. Az oktatáspolitikai irányítói időszerűnek látták a középiskolai végzettség gyors és általános megvalósítását, és a tömeges felsőoktatás megkezdését.⁴ Az oktatáshoz szükséges feltételek nélküli fejlesztés súlyos konfliktusai a reform felfüggesztésére vezettek. A módosítás és a helyreállítás⁵ közel a hatvanas évek végéig tartott. (Timár, 1989)

1. ábra

A felsőfokú oktatás hallgatóinak száma 1946 és 1989 között



Diplomástúlképzés a rendszerváltás után

A rendszerváltás gyökeresen átalakította a politikai hatalom és a gazdaság rendszerét. Jelentősen módosult az oktatás helyzete is.

A rendszerváltás után megkezdődött a felsőoktatás fejlesztési stratégiájának kidolgozása.⁶ Az első változat kidolgozását 1992-ben fejezték be. (A magyar felsőoktatás fejlesztése 2000-ig, 1992) Ezt több variáns követte; majd 1998-ban elkészült a „felsőoktatási szektorfejlesztési politika” című dokumentum. Az utolsó kísérlet az új felsőoktatási törvényt előkészítő munkák során készült Magyar Universitas Program (MUP)

³ Ladányi [1999, 84. o.] hosszan sorolja a minőséget rontó tényezőket a hallgatók gyenge előképzettségétől a felsőoktatás infrastruktúrájának hiányosságáig.

⁴ Céljaik megvalósítására 1960 és 1963 között 126 új gimnáziumot, 89 új szakközépiskolát, valamint 48 új felsőfokú technikumot nyitottak meg

⁵ „A 60-as évek második felében a hallgatólétszám fő vonásaiban a távlati szakember-szükségleti terveknek megfelelően alakul... A felsőfokú technikumok és szakiskolák átszervezése, az üzemmmérnök- és üzemgazdászképzés kialakítása 1968 és 1972 között valósul meg” – írja Ladányi [1999, 104. o.], s rámutat, hogy ezen 60-as évek végi, 70-es évek eleji erőfeszítések eredményeként kialakult kétszintű képzés a „fejlett ipari országok felsőoktatása fejlődési tendenciájával megegyező lépés volt”. (Uo. 105. o.)

⁶ A Világbank által a felsőoktatás fejlesztésére felajánlott hitelhez kapcsolódva munkabizottság alakult a fejlesztés tervének kidolgozására.

volt. Ezek egyike sem rendelkezett azonban olyan több évtizedes kitekintéssel és komplex – társadalmi, gazdasági – átgondoltsággal, amelyet egy felsőoktatási stratégiai tervtől el lehetne várni. A rendszerváltás óta eltelt másfél évtized alatt végül is nem sikerült a felsőoktatás fejlesztési stratégiáját kidolgozni.

A felsőoktatás stratégiájának elkészítését az oktatáspolitikai fejletlensége is nehezítette. Nem tisztázódott mi az oktatáspolitikában az állam és mi a piac szerepe, hogyan kapcsolódik a felsőoktatás és a gazdaság, mit jelent korunk felsőoktatásában az „egyetemi autonómia”, a méltányosság és esélyegyenlőség, melyek az eredményesség (a minőség) és a hatékonyság követelményei. A gyakorlatban nem egy stratégia végrehajtása folyik, hanem az egyetemek és főiskolák rövid távú érdekei érvényesülnek.

Ehhez az is hozzájárult, hogy demokráciánk kezdeti gyermekbetegségei miatt, a pártok közötti hatalmi harc következtében, nőtt a pártpolitika befolyása a felsőoktatásra. A hallgatók és hozzátartozóik több mint kétfélmillió szavazót jelentenek. Ezért egyes pártok a szavazók hangulatának befolyásolását szem előtt tartva támogatják vagy ellenzik a felsőoktatást érintő intézkedéseket.

1. táblázat

Az I. éves és az összes hallgatók száma a felsőoktatás nappali és részdíós tagozatain, fokozatok szerint, 1990–2005

		1990/1991	1995/1996	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
Nappali tagozat I. évfolyam	Összes	22 662	43 750	56 679	60 892	63 148	65 157	71 640
	AIFSZ	0	0	2014	2220	3447	3274	4807
	Főiskola	11 831	24 286	28 902	31 602	32 751	33 838	39 218
	Egyetem	10 831	18 147	23 676	25 107	25 012	25 861	25 565
Részdíós képzés I. évfolyam	Összes	11 098	28 076	61 433	67 345	75 494	79 841	72 536
	AIFSZ	0	0	474	326	706	796	1018
	Főiskola	6082	17 262	40 722	45 319	53 078	53 507	49 722
	Egyetem	3323	5388	8107	8359	9971	10 208	9721
Nappali képzés összesen	AIFSZ	0	0	2835	3810	5132	5917	7452
	Főiskolai	35 038	60 944	84 224	88 631	93 392	98 983	102 380
	Egyetemi	41 563	68 597	91 822	95 440	99 763	105 927	109 912
	Összes	76 601	132 997	183 876	192 974	203 379	216 296	225 512
Részdíós képzés összesen	AIFSZ	0	0	629	665	996	1302	1670
	Főiskolai	17 147	37 274	97 303	106 660	123 189	134 690	137 917
	Egyetemi	8639	12 750	21 691	22 507	24 843	27 347	28 257
	Összes	31 775	62 589	143 413	156 327	178 181	192 779	196 008

AIFSZ = Akkreditált iskolai rendszerű felsőfokú szakképzés

Részdíós képzés = esti, levelező és távoktatási tagozat együtt

Forrás: OM⁷

A fejlesztési stratégia hiányának és a nemzeti érdek érvényesülésének másik fő akadálya az egyetemi és főiskolai oktatás belső helyzete. A Világbank hitelprogramja az egyetemek és főiskolák vezetői előtt nyilvánvalóvá tette, hogy a fejlesztés fő útja a munkaerő-kereslethez igazodó szakok szerinti struktúra kialakítása, a rövidebb idejű és hatékonyabb felsőfokú szakképzés fejlesztése és az elaprózódott intézmények integrálása.

⁷ Az adatokért köszönettel tartozunk *Kozma-Lukács Judit* osztályvezető asszonynak.

A kilencvenes évek közepére elkészített távlati munkaerő-keresleti prognózisból⁸ a mennyiségi fejlesztés demográfiai korlátai is ismertté váltak. Ez versenyre készítette az egyetemeket és főiskolákat a hallgatókért, ami összefonódott a társadalmi középrétegek kiterjedése és az érettségizők számának emelkedése miatt megnövekedett továbbtanulási igényekkel. E folyamatok együttes hatására a felsőoktatás hallgatóinak száma rendkívüli mértékben emelkedett.

A rendszerváltás első öt évében az összes hallgató létszáma 101 ezerről 180 ezerre, a következő ötéves periódusban 327 ezerre, majd 2005-ig 422 ezerre emelkedett.⁹

A felsőoktatás mennyiségi kiterjesztését jellemzi, hogy a gazdasági szakemberképzés 1993-ban 4 egyetemen és 4 főiskolán, összesen 14 ezer hallgatóval folyt, és 2700 oklevelet adtak ki. 2004-ben 12 egyetemen és 19 főiskolán összesen 114 ezer gazdasági szakos hallgató volt, és közel 15 ezer oklevelet adtak ki évente.

A felsőoktatás mennyiségi fejlesztését kísérő jelenségek

A felsőoktatás mennyiségi fejlesztését a következő fontosabb jelenségek és események kísérték:

a) A felsőoktatás tömegesedésében a fejlett országokban fontos szerepe volt a két-éves felsőfokú szakképzés fejlődésének. Az OECD-tagországok 25–64 éves népességének 2003-ban 7 százaléka, az összes diplomások egyharmada e képzettséggel rendelkezett; Magyarországon arányuk a 0,1 százalék alatt maradt. (OECD, 2005, Table A1., 1a.) Arányuk emelkedését az új felsőoktatási törvény sem ösztönzi, mivel az a felsőfokú szakképzést nem tekinti felsőfokú végzettségnek.

b) 2006-tól megszüntették a kötelező felvételi vizsgát, s az érettségi eredménye szolgál felvételiként. Az emelt szintű érettségit az OM azonban nem írta elő követelményként, és az egyetemek közül még az elitintézmények se alkalmazták a felvételi feltételeként. Az emelt szintű érettségi 2006-ban csak a modern filológia szakcsoportnál szerepel követelményként.

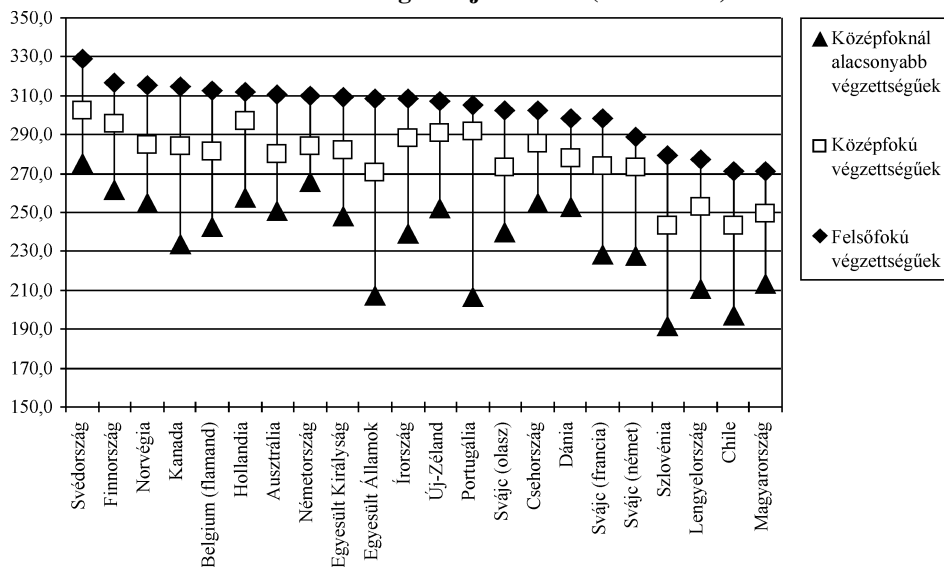
c) Hiányosak a felsőoktatásba jelentkezők információi. Nem készülnek hosszú távú munkaerő-piaci prognózisok. Nincs szakmailag részletezett munkaerő-piaci tájékoztatás az elhelyezkedési lehetőségekről és a keresetekről. A hallgatók rendszeres életpályamegfigyelése, a sikeres kezdet után, 1999 óta nem folytatódik.

d) Az OECD a tanulók és a népesség különböző csoportjainak műveltségét az ún. „szövegértelmezés” (literacy) útján vizsgálja. Magyarország 16–65 éves népességének szövegértelmezése a leggyengébb volt az összehasonlított országok között az iskolázottság minden szintjén és valamennyi korcsoportban. A felmérésben résztvevők rangsorának első és utolsó tizede közötti különbség, azaz az egyenlőtlenség Magyarországon volt a legnagyobb.

⁸ Lásd: *Timár–Gálos* (szerk.) [1996]. Ezt a munkát a Munkaügyi és az Oktatási Minisztériumok államtitkárainak társelnöksége alatt működő „Emberi Erőforrások Távlati Fejlesztési Bizottsága” irányította. Az eredményeiről tájékoztató dokumentumot valamennyi felsőoktatási intézmény, kormány szerv és kutatóintézet hivatalosan megkapott.

⁹ A hallgatók tényleges száma jelentősen meghaladta az említett munkabizottságok 1992 és 1998 közötti előirányzatait.

A 16–65 éves népesség szövegértelmezésének eredménye az iskolázottság szintje szerinti (1994–1998)



Forrás: OECD, 2000.

e) A hazai oktatás minőségi fejlesztésének kulcsa a pedagógusok bérrendezése, a pedagógia és a pedagógusképzés reformja. Ezek közül csak az elsőben történt 2002-ben egy fél lépés. A béremeléskor elmaradt a munkakövetelmények korszerűsítése és hiányzik a bérkorrekció folytatása. A pedagógusképzés reformjában az elmúlt másfél évtizedben nem történt döntés, noha az a közoktatás további fejlődését és az egyetemi (főiskolai) képzés korszerűsítését is akadályozza.

f) A magyar felsőoktatás feltűnő intézményi elaprózódottsága miatt a Világbank már 1992-ben a felsőoktatás fejlesztését célzó hitelprogram prioritásaként kezelte az intézményi integrációt. Többévi sikertelen próbálkozás után, törvénymódosítás¹⁰ alapján valósították meg; a korábbi 55 egyetem és főiskola száma 30-ra csökkent. Az újonnan létesítettekkel együtt ma azonban több egyetemi, főiskolai kar és „kihelyezett tagozat” működik, mint korábban; az intézmények irányító apparátusa nagyobb, működési költsége több, mint előtte volt.¹¹

g) Az Antall-kormány a felsőoktatás forrásainak növelése és a felvételi jelentkezés racionális befolyásolása céljából – a Világbank és az EU irányelveinek megfelelően – előírta a tandíj bevezetését, ami 1995-ben megtörtént.¹² A nappali hallgatók tandíját a kormány 1998-ban eltörölte, de a költségtérítéses képzés megmaradt. Majd – a nemzet-

¹⁰ Lásd: 1999. évi LII. törvény a felsőoktatási intézményhálózat átalakításáról az 1993. évi LXXX. törvény módosítása.

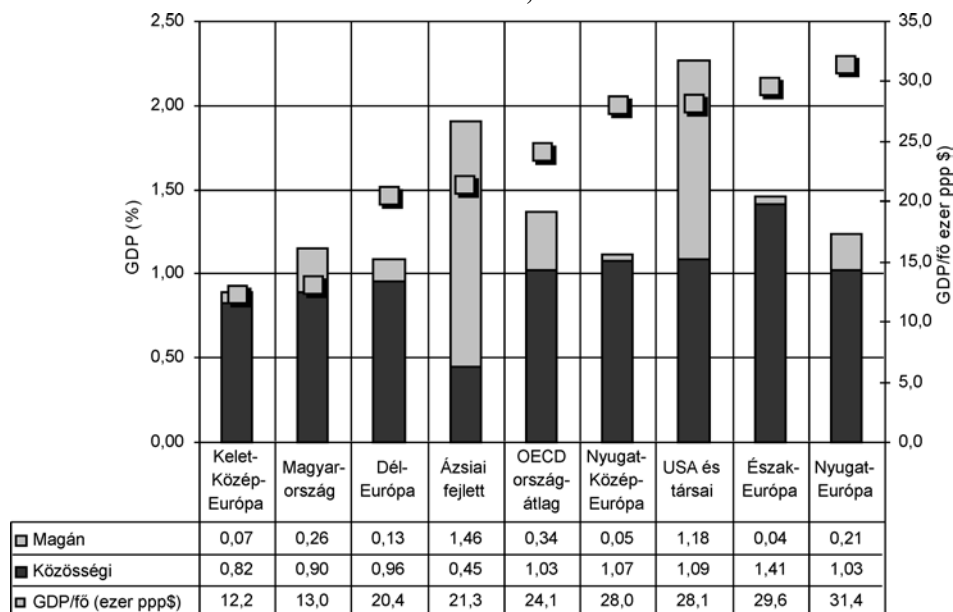
¹¹ Lásd: Jelentés a felsőoktatási intézményhálózat integrációjának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, 2003. március. A jelentés szerint: „...a bekövetkezett egyesített működés nem eredményezett költségsökkenéseket.”

¹² Egyidejűleg bevezették, hogy a hallgatók az államilag támogatott képzésben az ösztöndíjhoz igazodó tandíjat fizessenek. Bevezették továbbá az államilag finanszírozott képzési létszámon felül a költségtérítéses létszámot, ahol a hallgatók a tényleges költséget fizetik.

közi gyakorlattól eltérően – a diákhitelt veszteséges rendszert okozó alacsony kamattal vezettek be. (Ezt később a következő kormánynak kellett módosítania.) Magyarországon 2003-ban a „magánérő” aránya a felsőoktatásban magasabb volt a nyugat-európai országok átlagánál. (OECD, 2005) Ez sem a jelentkezők racionális szelekcióját, sem a méltányosság érvényesülését nem segíti elő.

3. ábra

A közösségi és a magánkiadások aránya a GDP-hez képest a közoktatásban és a felsőoktatásban, 2001-ben¹³



Forrás: OECD, 2005.

h) A felsőoktatás fejlődését és a kutatás jövőjét meghatározó doktori iskolák helyzetét jellemzi, hogy „a jóváhagyáshoz szükséges minősítettek közé »holt lelkeket« és olyan „intercity” oktatókat is felvettek, akik csak a nevüket adták, „az oktatók másik csoportja több helyen is felbukkant”. (Róna-Tas, 2003) A beiratkozottaknak nem egész egynegyede jutott el az abszolutóriumig, és alig több mint egytizede szerezte meg a PhD-fokozatot. A tapasztalatok szerint „az egyetemeken végzetek közül a legtehetségesebbek ...nem a doktorképzésben kívánnak részt venni, hanem a sokkal nagyobb jövedelmet és presztízst biztosító foglalkozások fele fordulnak”. (Róna-Tas, 2003, 44. o.)

¹³ A régiók és az azokba sorolt országok:

Kelet-Közép-Európa	Dél-Európa	Nyugat-Közép-Európa	Nyugat-Európa	Észak-Európa	USA és társai	Ázsiai fejlett
Csehország	Görögország	Ausztria	Belgium	Dánia	Ausztrália	Japán
Lengyelország	Olaszország	Németország	Franciaország	Finnország	Kanada	Korea
Szlovákia	Portugália	Svájc	Írország	Norvégia	Új-Zéland	
	Spanyolország		Hollandia	Izland	USA	
			Egyesült Kir.	Svédország		

A Magyar Tudományos Akadémia középtávú nemzeti jelentése ugyanakkor megalapítja, hogy „a felsőoktatás létszámrobbanása nagyon megnehezíti a kutatást az egyetemeken, miközben egyetemi besorolást kaptak a kutatóegyetemek színvonalát meg se közelítő szervezetek. Ugyanakkor az ismeretes demográfiai tendenciákból következő hallgatói létszámcsökkenéssel a politika nem hajlandó szembenézni.” (MTA, 2005) A jelentés szerint „minőségi fejlesztésre van szükség mind a graduális, mint a posztgraduális képzésben s a természettudományos és műszaki hallgatók arányának növelésére”. (Uo., 20. o.) Az utóbbi megállapításhoz hozzáfűzzük, hogy hazánkban 2002-ben a pályakezdő egyetemi diplomások közül a műszaki, ttk-, agrár- és informatikai szakos végzők aránya 15,8, az OECD-tagországok átlagában 25,5% volt. (OECD, 2004. Table 4.1.a)

j) Végül megemlítjük, hogy a múlt évben előterjesztett felsőoktatási törvényt eredetileg a stratégiai terv alapján kellett volna kidolgozni. A stratégia nem készült el. A parlament elé terjesztett törvény az egyetemek és főiskolák vezetőinek kívánságlistáját öntötte jogi formába. (Polónyi–Timár, 2005) Az ún. „bolognai egyezményben” előírt angolszász rendszerű egyetemi reform végrehajtása meglehetősen lassan, s a korábbi struktúrát lehetőleg konzerváló irányban folyik. (Barakonyi, 2005)

Az oktatáspolitikával kapcsolatos tapasztalatainkat 2001-ben összefoglaltuk és publikáltuk. (Polónyi–Timár, 2001) Az *Élet és Irodalom* hetilap által elindított vitához száznál több hozzászólást küldtek, amelyek közül mindössze két ellenvélemény volt. A bírálatra az oktatáspolitiká, valamint a képzés kibocsátásában különösen érdekelt foglalkoztatáspolitiká felelőseinek „válaszát” főként a hallgatás és az addigi politika folytatása jellemezte.

Szakmai vita a diplomástúlképzésről

Az előzőekben vázolt felsőoktatás-politika az elmúlt két évben ismétlődő támogatásra talált néhány munka-gazdaságtani kutatónál.¹⁴ Közgazdasági elemzések és korszerű gazdaságmatematikai módszerek alapján határozott állást foglaltak az addigi felsőoktatás-politika fenntartása és folytatása mellett. Ezekből a megközelítésekben azonban hiányzott a társadalmi és politikai tényezők elemzése és figyelembevétele.

A mi vizsgálataink – az elmúlt évtizedben kialakult OECD-paradigmával összhangban – az oktatáspolitiká és foglalkoztatáspolitiká összefüggéseit emelik ki. Ebben a megközelítésben központi helyet foglal el az oktatás és képzés minőségének (tudásszint) megítélése, a munkaerő-kínálat és a munkaerő-kereslet közötti eltérés, a „túlképzés” kedvezőtlen hatásainak vizsgálata az oktatás társadalmi hatékonyságában és az emberi erőforrások felhasználásában. Ezek az oktatásvizsgálatok nem nélkülözhetik a demográfiai és képzési folyamatok hosszú távú elemzését. A fentebb említett megközelítésekben hiányzik ez a perspektíva.

Az ökonometriai elemzésre épülő vizsgálatok a felsőoktatást általában támogató álláspontjukat alapvetően a diplomások magas bérelőnyén alapuló modelltől vezették le.

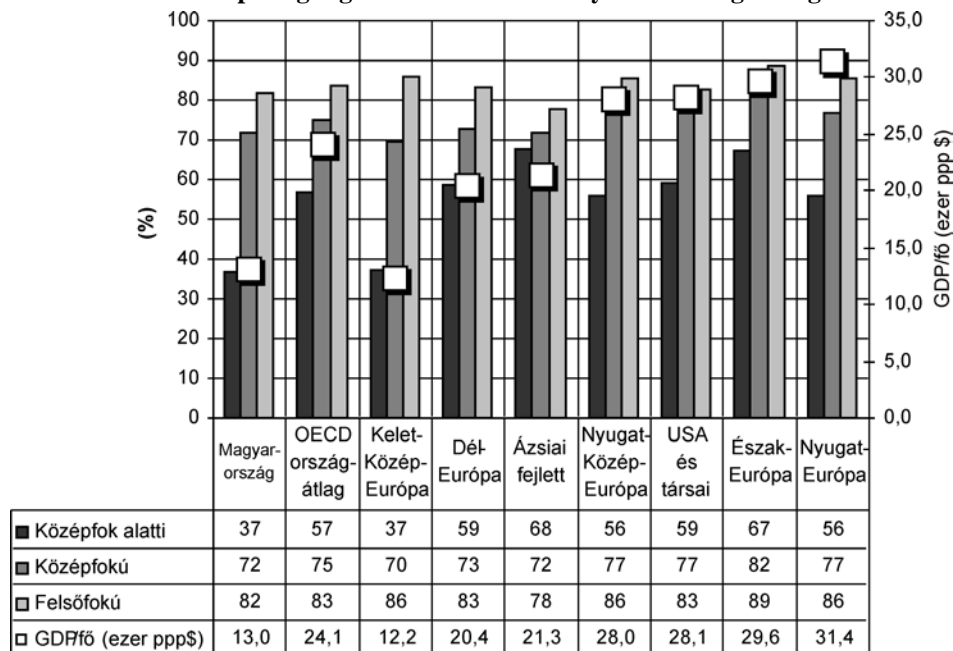
Ezzel kapcsolatban mi azt hangsúlyozzuk, hogy a „diplomás bérelőny” nem kizárólag a munkaerő-kereslet függvénye. A diplomások közel felét a közszféra foglalkoztatja, ahol a bérrendszert alapvetően társadalmi, politikai tényezők határozzák meg, s nem a kereslet. A versenyszféréban foglalkoztatott diplomások jelentős részét a multinacionális cégek alkalmazzák, ahol a bérek alakulását a fejlett országok bérszintje és azon keresztül a differenciált bérkiegyenlítődes befolyásolja meghatározóan.

¹⁴ Lásd: Galasi (2004), Kertesi–Köllő (2005a), Kertesi–Köllő (2005b), Köllő (2005), Kertesi–Varga (2005), Kertesi–Köllő (2006).

A felsőoktatás kiterjesztését támogató álláspont újabb megközelítése (Kertesi–Varga, 2005) arra épült, hogy a hazai munkaerő iskolázottsága rendkívül alacsony, és ez magyarázza a népesség alacsony foglalkoztatottságát.¹⁵ Ennek bizonyítása céljából a szakmunkásiskolát végzeteket a nyolcosztályos iskolázottságúak közé sorolták át. Arra hivatkoztak, hogy „Magyarországon – a volt szocialista országokhoz hasonlóan¹⁶ – a szakiskolai és szakmunkás végzettségűek jelentős hányada rövidebb képzési időben tanult”, mint a középiskolát végzettek, és műveltségük alacsonyabb szintű. Ez azonban nem indokol egy ilyen szokatlan eljárást, ahol az egyik posztszocialista ország, Magyarország népességénél levonnak valamilyen iskolai végzettséget, míg az összehasonlításba bevont többi ország adatait változatlanul hagyják.

4. ábra

A 25–64 éves népesség foglalkoztatásának aránya iskolai végzettség szerint



Forrás: OECD, 2004.

Annak a jól ismert jelenségnek a magyarázatát, hogy a népesség formális alapiskolázottsága a posztszocialista országokban magasabb, mint a fejlettebb országokban, nem helyettesítheti az alkalmazott „átsorolás”.

Ez a jelenség sokkal inkább azt bizonyítja, hogy a formális, de gyenge minőségű iskolázás nem gyorsítja a gazdasági fejlődést.

Az előzőektől függetlenül is téves feltételezés, hogy a hazai foglalkoztatottság azért alacsony, mert az alacsony iskolázottságúak „nehezen foglalkoztathatók” (Kertesi–

¹⁵ A tanulmány lényegében ennek részletes levezetése és bizonyítása.

¹⁶ Csupán lábjegyzetben említjük meg, hogy téves a posztszocialista országok specifikumának tekinteni a felső-középfokú képzés egy részének hároméves időtartamát (ISCED 3/c). A Kertesi–Varga (2005) tanulmány 3. sz. ábrája szerint is jelenleg hat EU-piacgazdaságban (az OECD 26 régi tagországa közül tizenegyben) a hazaihoz hasonlóan, „rövid” felső-középfokú képzés működik.

Varga, 2005, 647. o.) A tények azt mutatják, hogy a hazai foglalkoztatottság azért alacsony, mert az összes munkaerő-kereslet kisebb, mint a teljes munkaerő-kínálat. Ilyen esetekben viszont minden gazdaság először az iskolázottabb, jobb minőségű munkaerőt alkalmazza, ha az a munkának megfelelő bérért munkát vállal.

A magyar felnőtt népesség tényleges (formális) alsófokú iskolázottsága hasonló az EU-hoz,¹⁷ de az alsó fokon iskolázottak foglalkoztatottsága az EU-átlag felénél is kisebb.¹⁸

A már hivatkozott elemzés az említett PISA/SIALS felmérésből először – velünk egyezően (Kertesi–Varga, 2005, 648., 654. és 657. o.) – arra a következtetésre jutott, hogy a magyar népesség „nemcsak az oktatási rendszer alsó szintjén, hanem az oktatási hierarchia bármely pontján ... a megfigyelt országok átlagánál kevésbé képes elsajátítani a jobb teljesítményekhez szükséges készségeket” (I. m. 648. o.) Ezt követően viszont a fiatalabb és az idősebb munkaerő eredményeinek összehasonlításával foglalkoztak, és azt az eléggé triviális következtetést vonták le, hogy a fiatalabbak jobb eredményeket produkálnak, mint az idősebbek. (I. m. 655. o.) Ha a kiinduló következtetést tovább elemezték volna, úgy bizonyára tanulmányuk záró összefoglalója is más lett volna.¹⁹

A fentiekkel összefüggően, a „Tudomány Ünnepe” alkalmával ismertetett kutatói zárójelentésnek az „emberi erőforrásokra” vonatkozó fejezete megállapította,²⁰ hogy „2003–2004-ben már megfigyelhető a frissen belépő diplomások relatív kereseti előnyének csökkenése és az érettségizettek bizonyos mértékű kiszorulása”.²¹ Ennek ellenére a jelentés leszögezi, hogy „a munkaerő-kereslet szerkezeti átalakulása nagyjából végbement, és a diplomások kínálata és keresete a közeljövőben várhatóan beáll majd egy stabil egyensúlyi szintre”.²²

Ezzel kapcsolatban hangsúlyoznunk kell, hogy a felsőoktatás működése nem állítható meg egyik napról a másikra. A diplomások mai állományának gyorsuló növekedése folytatódik, amit a munkaerő-kereslet nem képes követni.²³ Ezért valószínű, hogy az utóbbi időben már tapasztalt munkaerő-piaci konfliktusok növekedni fognak.

Egy újabb tanulmányban (Kertesi–Köllő, 2006) ismét a bérelőny alapján foglalnak állást a jelenlegi felsőoktatás-politika mellett. Talán csak annyiban új ez az írás, hogy megállapítja: az elmúlt évtized alatt az érettségizettek kiszorultak a diplomás foglalkozások köréből és az utóbbi években csökkent a bérelőny. Megnyugtatónak tartják, hogy a diplomások az irodai foglalkozásban, az érettségizettek pedig „az alacsonyabb iskolázottságot igénylő foglalkozások” körében munkát vállalnak.

¹⁷ A fiatalabb korosztályok formális iskolázottsága a poszt szocialista országokban különösen kedvező a követő jellegű oktatáspolitikai következményeként. E miatt még most sem az oktatás minőségének (és hatékonyságának) javítása az elsődleges cél, hanem a mennyiségi fejlesztés. Ez magyarázza, hogy az alsó fokon iskolázottak aránya néhány poszt szocialista országban, így Magyarországon is az egyik legalacsonyabb a világ fejlett országai között.

¹⁸ Kertesi–Varga (2005) 647. o. A hazai fiatalok oktatásának minőségét ettől függetlenül jelentősen javítani kellene, mivel a tudásszint, a formális iskolázottság javulása ellenére alacsony, ami akadályozza felemelkedésüket, fenntartja társadalmi egyenlőtlenségüket.

¹⁹ Ti. annál, hogy „a hazai iskolarendszer (és foglalkoztatáspolitikai) valódi nagy gondja nem a túlzott iskolai expanzió, hanem az alul levők krónikus iskolázatlansága”. I. m. 654. o

²⁰ A magyar foglalkoztatáspolitikai átfogó értékelése az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában, az elmúlt öt év tapasztalatai alapján a Zárótanulmány (A magyar foglalkoztatáspolitikai, 2005b) valamint az Összegzés és javaslatok (A magyar foglalkoztatáspolitikai, 2005a).

²¹ Lásd: Összegzés és javaslatok. (A magyar foglalkoztatáspolitikai, 2005a) 19–20. o.

²² Lásd: Összegzés és javaslatok. (A magyar foglalkoztatáspolitikai, 2005a) 20. o. Ezt követően megemlíti még azt is, hogy a rendszerváltás óta a legtöbb diplomást a költségvetési szektorok alkalmazták, amelyeknek nagy a belső munkaerő-feleslege. Ha a költségvetési deficit e felesleg leépítésére kényszerítene, az súlyos nehézségeket okozna a diplomások foglalkoztatásában.

²³ A jelentés nem indokolta ezt a megállapítást. Ha viszont figyelembe vesszük, hogy az aktív diplomások száma 2005 elején közel 1,1 millió volt, számuk – a természetes fogyás és végzők egyenlegeként – 2013-ra meghaladja az 1,3 milliót. Ennek és az idézett helyzetértékelésnek ismeretében bizonyára nem ígérné senki a „közeljövő stabil egyensúlyi állapotát”.

A diplomástülképzés nem sajátos hazai jelenség. Az Eurostat 2004. évről szóló jelentése szerint ma már általánossá vált a fejlett országokban. „A friss diplomásoknak kevesebb mint fele talál munkát oklevele kézhezvételétől számított egy éven belül az Európai Unió legtöbb tagállamában.”²⁴ Magyarországon ez az arány akkor még alig tizenhárom százalék volt, míg Ausztriában 44 százalék, a fejlett nyugat- és észak-európai országok többségében 60–80 százalék között volt. Az EU jelentése szerint „a diplomás-munkanélküliség mértéke... csak évek múltán kezd kiegyenlítődni az Európai Unió tagállamaiban, és akkor is igen mérsékelt a közeledés”.²⁵

Erre a reálisan várható munkaerőhelyzetre kell felkészülni a szakértőknek és kutatóknak, de mindenekelőtt az Oktatási Minisztériumnak és a Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztériumnak.

Irodalomjegyzék

- Állami Számvevőszék [2003]: Jelentés a felsőoktatási intézményhálózat integrációjának ellenőrzéséről. Március ([http://www.asz.gov.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/10D2387AE4C83C6BC1256D080028D8AA/\\$FILE/0311J000.PDF](http://www.asz.gov.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/10D2387AE4C83C6BC1256D080028D8AA/$FILE/0311J000.PDF) – letöltés: 2006. január)
- A magyar felsőoktatás fejlesztése 2000-ig [1992]. Készítette a Felsőoktatás-fejlesztési Tárcaközi Vegyes Bizottság, *Kocsis Károly* (elnök) *Andorka Rudolf*, *Illés Sándor*, *Michelberger Pál*, *Réthelyi Miklós*, *Róna-Tass András*, *Végvári Imre* (titkár). 1992. július.
- A magyar foglalkoztatáspolitikai [2005a] átfogó értékelése az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában, az elmúlt öt év tapasztalatai alapján Összegzés és javaslatok 2005. augusztus 15. http://www.fmm.gov.hu/upload/doc/200511/fmm_mtakti_osszegzes.pdf – letöltés: 2006. január.
- A magyar foglalkoztatáspolitikai [2005b] átfogó értékelése az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában, az elmúlt öt év tapasztalatai alapján. Budapest, 2005. augusztus 31. http://www.fmm.gov.hu/upload/doc/200511/zarotanulmany_teljes_mtafmm.pdf – letöltés: 2006. január.
- Barakonyi Károly* [2005]: „Ej, ráérünk arra még...”? *Élet és irodalom*, 49. évf. 6. szám
- Kukor György* – *Timár János* [1959]: A mérnökök és technikusok létszámának alakulása és tervezése a magyar népgazdaságban. A Közgazdaságtudományi Intézet közleményei. 2. sz. KJK. 7–47. o.
- Galasi Péter* [2004]: Valóban leértékelődtek a felsőfokú diplomák? Munkagazdaságtani Füzetek.
- Kertesi Gábor* – *Köllő János* [2005a]: Felsőoktatási expanzió. Diplomás-munkanélküliség és a diplomák piaci értéke. Munkagazdaságtani füzetek.
- Kertesi Gábor* – *Köllő János* [2005b]: Diplomások a viharban? A fiatal diplomások munkaerő-piaci helyzete a felsőoktatási expanzió első évtizedének végén Sajtótájékoztató a Magyar Tudományos Akadémián, 2005. április 19-én. (http://econ.core.hu/doc/press/MTAKTIPress04_anyag.pdf – letöltés: 2006. január)
- Kertesi Gábor* – *Köllő János* [2006]: A felsőoktatás expanziója, a „diplomás munkanélküliség” és a diplomák piaci értéke. *Közgazdasági Szemle*, március, 220–225. o.
- Kertesi Gábor* – *Varga Júlia* [2005]: Foglalkoztatottság és iskolázottság Magyarországon, *Közgazdasági Szemle*, július–augusztus, 633–662. o.
- Köllő János* [2005]: Diplomások a viharban. *Élet és irodalom*, 49. évf. 33. sz.
- KSH [1996]: Múlt és jelen. Magyarország népessége és gazdasága.
- Ladányi Andor* [1999]: A magyar felsőoktatás a 20. században. Akadémiai Kiadó.
- MTA [2005]: Az uniós Magyarország tudománypolitikája. www.mta.hu/fileadmin/2006/01/tudomanypolitika.doc – letöltés: 2006. január.
- OECD [2000]: Literacy in the Information Age. Final Report of the International Adult Literacy Survey.
- OECD [2004]: Education at a Glance 2002. Paris.
- OECD [2005]: Education at a Glance 2003. Paris.
- Polónyi István* – *Timár János* [2001]: Tudásgyár vagy papírgyár. Új Mandátum Kiadó.
- Polónyi István* – *Timár János* [2005]: Mi nem látunk? Ti nem halljátok? Ők nem beszélnek? *Élet és irodalom*, 49. évf. 9. szám
- Róna-Tass András* [2003]: A magyar doktori iskolák helyzete és jövője. www.mab.hu/doc/DIKonyv2003.doc – letöltés: 2006. január.
- Timár János* – *Gállos János* (szerk.) [1996]: Munkaerő-kereslet és -kínálat 1995–2010. I.–II. kötet MüM – Világbank Emberi Erőforrás Fejlesztési Program.
- Timár János* [1989]: Hatalom és döntésképtelenség. Az oktatáspolitikai és oktatástervezés négy évtizede. KJK.

²⁴ Lásd: <http://www.magyarorszag.hu/hirek/eu/eurostat20060321.html> letöltés: 2006. március 30.

²⁵ Lásd: ugyanott.

TUDOMÁNYOS TÁJÉKOZTATÓ

Gazdaságpolitikai reformok: Előre a növekedésért 2006

Beszámoló az OECD gazdaságpolitikai ajánlásairól

E sorok írója e folyóiratban megjelent korábbi cikkének (*Szakolczai*, 2005) utolsó részében számolt be az OECD egy múlt évben megjelent kiadványáról (OECD 2005). Most ezt egy hasonló című és jellegű OECD-kiadvány követte (OECD 2006). Ezek a kiadványok, és különösképpen a későbbi, gyakorlatilag elérhetetlenek Magyarországon, és ezért, valamint tartalmuk fontossága miatt, indokolt részletes ismertetésük. A korábbi kiadvány legnagyobb része és az új kiadvány sokkal rövidebb első része az OECD által 2005-ben javasolt strukturális politikai prioritásokkal és indikátorokkal, vagyis az OECD által a tagállamok részére javasolt gazdaságpolitikai intézkedésekkel foglalkozik. Ezeket a javaslatokat és a tagállamok intézkedéseit – vagy, amint azonnal látni fogjuk, ezek elmaradását – tárgyaljuk a cikk első részében. Azt ezt követő részekben az új kiadvány további fejezeteit ismertetjük, amelyek lehetőséget adnak általános és ezen belül Magyarország helyzetére vonatkozó nemzetközi összehasonlító elemzésre. Már most utalunk arra, hogy a 2006. évi kiadvány megerősíti a 2005. évi kiadványról korábbi cikkünkben adott negatív ítéletünket, a 2006. évi kiadványt viszont megítélésünk szerint a legteljesebb elismerés illeti meg.

A strukturális politikai prioritások és strukturális politikai indikátorok

A strukturális politikai prioritásokkal és indikátorokkal foglalkozó rész töltötte ki a korábbi OECD-tanulmány első, mintegy kétharmad részét, és az ezt ismertető korábbi cikk, amint erre már utaltunk, problematikusnak tekintette a korábbi OECD-kiadványban foglalt ajánlásokat. Először röviden összefoglaljuk az ajánlásokat, majd bemutatjuk, hogy ezek megvalósítása terén igen csekély volt az előrehaladás, ami – e sorok írója szerint nagyon kedvező irányú – szemléletváltásra vezetett.

A korábbi OECD-kiadványban leírt elemzés az Egyesült Államokhoz való felzárkózást tekinti alapvető célnak, és az Egyesült Államokkal szembeni reális, tehát 2000. évi vásárlóerő-paritáson mért nemzetijövedelem-különbséget két részre bontja, a munkaerő felhasználásának hatására és a munka termelékenységének hatására. A munkaerő felhasználása, tehát a munkahét átlagos hossza valóban pontosan mérhető, a termelékenység itt felhasznált mérőszáma azonban minden más tényezőt magában foglal, így például Norvégia esetben az északi-tengeri olaj- és földgázkincsnek a hatását is. Ezt az eljárást

az ebben a folyóiratban közölt korábbi cikk eleve problematikusnak minősítette, mert a természeti erőforrásokkal való ellátottság tekintetében fennálló különbség aligha tekintendő a termelékenység tekintetében fennálló különbségnek.

A korábbi cikk szerint problematikusnak tekinthető ajánlások az előbb ismertetett logika szerint két részre oszthatók: és a munka termelékenységének növelésére és a munkaerő felhasználásának növelésére vonatkozó ajánlásokra. Ezeket még a Magyarország számára javasolt gazdaságpolitikai prioritások egészítik ki.

A termelékenység növelésére tett eredeti javaslatok a következők:

- csökkenteni kell az új cégek belépésének akadályait a közszolgáltatásokba;
- csökkenteni kell az új vállalatok alapításával kapcsolatos akadályokat;
- csökkenteni kell az üzleti tevékenység adminisztratív korlátozásait és
- csökkenteni kell a köztulajdon arányát.

A munkaerő felhasználásának növelésére tett eredeti javaslatok a következők:

- csökkenteni kell a munkanélküli-segély fizetésének időtartamát és szintjét, és javítani a munkaközvetítés rendszerét;
- csökkenteni kell a munkáltatók társadalombiztosítási hozzájárulásait;
- csökkenteni kell a karkedvezményes és a rokkantnyugdíjazás lehetőségét és
- csökkenteni kell – az általános bérszinthez képest – a minimálbéreket.

A Magyarországnak javasolt gazdaságpolitikai prioritások a következők:

- csökkenteni kell a közszolgáltatási intézmények állami ellenőrzését;
- csökkenteni kell az alacsony bérűek utáni társadalombiztosítási hozzájárulásokat;
- csökkenteni kell a vállalatok alapításával kapcsolatos adminisztratív terheket;
- folytatni kell a rokkantnyugdíjazás rendszerének reformját;
- csökkenteni kell a lakásépítés támogatását.

Látható, hogy mindezeknek a javaslatoknak a lényege a termelékenység terén az a meggyőződés, hogy a liberalizáció és a dereguláció automatikusan, további intézkedések nélkül a termelékenység növekedésére vezet, munkaügyi téren pedig az, hogy a munkavállalók szempontjából az Európáinál kedvezőtlenebb és az amerikaiak megfelelő, ridegebb munkaügyi szabályok bevezetése a munkakínálat és a foglalkoztatás növekedését idézi elő. Az itt közzétett korábbi cikk kétségbe vonta ennek a szemléletnek a helyességét azzal, hogy a termelékenység növekedése elsősorban nem a liberalizációtól, hanem az oktatástól, valamint még inkább a kutatástól és fejlesztéstől várható, a foglalkoztatás pedig a gazdasági tevékenység és növekedés alacsony szintje miatt alacsony, és nem azért, mert a munkások, a jóléti állam nyújtotta lehetőségekkel visszaélve, a társadalmi juttatásokat munkakerülés finanszírozására használják fel.

A beszámolóban mind a tartalmából, mind a méretéből azt lehet megállapítani, hogy az OECD-országoknak ugyanazok a fenntartásai, mint amelyeket az itt közölt korábbi cikk írt le, és nem törekedtek az ajánlások teljesítésére. Már a bevezetés megállapítja, hogy valamelyest könnyítették az új vállalatok létrehozását, és ezzel erősítették a versenyt, de ennek csak csekély hatása lehetett a termelékenység növelésére. Ennél is fontosabb a következő megállapítás: „A munkaerő-felhasználás növelését célzó gazdaságpolitikai prioritásokat illetően, elsősorban a kontinentális nyugat-európai államok sem nem hajtottak végre, sem nem terveznek olyan reformokat, amelyek megfelelnek a megfogalmazott gazdaságpolitika prioritásoknak” (10. o.). Európa tehát nem hajlandó arra, hogy a munkavállalók jogainak csökkentése útján kísérelje meg a foglalkoztatás növelését.

Részletezve az előbb leírtakat, a munkáltatók által fizetendő társadalombiztosítási hozzájárulások csökkentése csekély mértékű volt, ha ugyan erre egyáltalán sor került.

A foglalkoztatottak munkahelyének védelmére vonatkozó törvények, a minimálbérek és a bértárgyalások rendszere tekintetében gyakorlatilag nem került sor reformra. A további elemzés is egyértelműen mutatja, hogy mind a liberalizálás, mind a munkapiac rugalmasabbá tétele – vagyis, egyszerűen megfogalmazva, a munkavállalók jogainak megkurtítása – terén az eddigi és ezután várható változások csekélyek. A kiadvány a most ismertető statisztikai összehasonlítással együtt összesen tíz oldalt szentel ennek a kérdésnek, vagyis az ún. strukturális politikai indikátoroknak prioritásoknak, ami aligha értékelhető másnak, mint hogy az OECD a tagállamok magatartása miatt kihátrál ebből a progresszívnek vagy előrevívőnek semmiképpen sem minősíthető programból. A Magyarországgal foglalkozó oldal megfelel ennek az általános képnek.

Rendkívül fontosak mind általános, mind magyar szempontból a munka termelékenységének növekedésére és a foglalkoztatásra vonatkozó és a kötetnek ebben a fejezetben közölt nemzetközi összehasonlító adatok.

A munka termelékenysége (12. o.) a tagállamok zömében és az 1994–2004-es évek átlagában zömmel évi 1,5–2,5 százalékkal nőtt. A három igazán jó növekedési teljesítményű ország közül Koreában és Írországban az átlagos évi növekedési ütem ennek több mint kétszerese, évi 4,5 százalék. Kiemelkedően jó még e téren Szlovákia és Csehország teljesítménye is, éves átlagban több mint 5 és közel 4 százalékos termelékenység-növekedéssel, Magyarországon azonban ez az érték csak 3 százalékos. A lengyel adat nem ismeretes.

Áttérve a 15–64 évesek munkaerő-állományban való részvételének arányára (17. o.), ennek a mutatószámnak a két szélső értéke alig több mint 50, illetve 85 százalék, ami döbbenetes mértékű különbség. Az arányszám Törökországban a legalacsonyabb, és a skandináv országokban, valamint Svájcban a legmagasabb. Ez az eredmény a legteljesebb mértékben cáfolja azt a korábbi OECD-kiadványban képviselt álláspontot, hogy a munkavállalók jogai és a szociális juttatások a foglalkoztatás növelésének akadályai. Köztudott, hogy a munkavállalók jogai és a munkanélküliek juttatásai éppen a skandináv országokban és Svájcban a legmagasabbak, ez tehát első megközelítésben éppen az ezzel ellentétes álláspontot támasztaná alá.

Valósággal megdöbbentő ugyanakkor, hogy a munkaerő-állományban való részvétel aránya Törökország után Magyarországon a legalacsonyabb, árnyalatnyival 60 százalék alatti. A magyar arányszám lényegesen rosszabb, mint a lengyel(!), a szlovák és a cseh, illetve a spanyol, a portugál és a görög. A nemzetközi összehasonlítás értelmében félreérthetetlen tehát, hogy az a magyar gazdaság központi problémája, hogy hatalmas tömegek végképp és reménytelenül kiszorultak a munkaerő-állományból. Ugyanakkor Magyarországon az egy foglalkoztatottra jutó évi átlagos munkaórák száma viszonylag magas, noha más országok az egy foglalkoztatottra jutó ledolgozott munkaórák számának csökkentésével igyekeznek – sikeresen – növelni a foglalkoztatottak számát. Az egy főre jutó munkaórák száma ugyanakkor Koreában a legmagasabb. Nyilván ők azok, akik többek között mindenki mást meghaladó szorgalmukkal mozdítják elő gazdasági felemelkedésüket.

Ezt a éves vagy annál rövidebb – munkanélküliség esetén nyújtott segély aránya tekintetében nem nagyok a nemzetközi különbségek, a Magyarországon nyújtott segély aránya azonban nem éri el az OECD-átlagot, és ez az arányszám 1999-ről 2003-ra csökkent. A tartós – öt éven túli – munkanélküliség esetén már lényegesen nagyobbak a nemzetközi eltérések. Ilyen esetben gyakorlatilag nincs segély Olaszországban és Görögországban, az ezt követő legalacsonyabb segélyezési arányszám azonban az Egyesült Államoké és Magyarorszáké. Nálunk tehát nemcsak a munkaerő-állományból gyakorlatilag végképp kiszorultak aránya kiemelkedően magas, hanem a nekik nyújtott támogatás is kiemelkedően alacsony, vagyis a társadalom ezt a különösképpen széles és különös-

képpen elesett réteget szinte teljesen magára hagyja. A közölt nemzetközi összehasonlító elemzés értelmében tehát a foglalkoztatás növelése és ezen belül a munkaerő-állományból kiesettek támogatása és a munkaerő-állományba való visszavezetése a legfontosabb gazdaságpolitikai feladat.

Az innováció ösztönzése

A most ismertetett kiadvány megváltozott szellemét nagyon jól mutatja, hogy a múlt évben domináns szerepet kapott strukturális politikai prioritások szűkre szabott tárgyalása után milyen nagy teret ad a tematikus tanulmányoknak. Ezek közül a dinamikus fejlődés első feltételének, az innovációnak az ösztönzésével foglalkozó fejezet az első és talán a legfontosabb. Ez a fejezet nagyon jól mutatja az előző kiadvánnyal szembeni alapvető szemléletváltást. A műszaki fejlődést nem a liberalizációtól és a deregulációtól, hanem az innováció ösztönzésétől várja.

Az innováció ösztönzésének első eszköze a kutatásra és fejlesztésre (K&F) fordított kiadások magas szintje. Ebben ismét a skandináv országok és Svájc járnak az élen, míg Törökország és Mexikó, valamint a viseigrádi és a dél-európai országok zárják be a sort. Svédországban a GDP K&F hányada eléri, Finnországban pedig megközelíti a 4%-ot. Az arányszám valamennyi skandináv országban, Németországban és Svájcban, valamint Japánban és Korábban meghaladja az Egyesült Államokét, noha abszolút értékben természetesen továbbra is messze az Egyesült Államoké a vezető szerep. Európa és elsősorban Skandinávia tehát nem a munkavállalók jogainak megvonása, hanem az R&D kiadások növelése útján keresi a felzárkózásnak, sőt Európa vezető szerepe visszaszerzésének útját. Nagyon fontos az is, hogy ismét a skandináv országokban, valamint Japánban a legmagasabb a magánforrásból, tehát nem állami erőből finanszírozott K&F kiadások aránya.

Nagyon jó megfigyelhető a legjobb növekedési teljesítményt nyújtó három OECD-ország eltérő stratégiája. Finnország és Korea az önálló fejlesztés útjára lépett, kiemelkedően nagy kutatási és fejlesztési kiadásokkal és ezeken belül a magánszektor kiemelkedően magas arányával. Írország ugyanakkor az Egyesült Államok Európába előretolt támaszpontja csekély saját K&F tevékenységgel. A tapasztalatok szerint mindkét út járható, de kis ország számára, mint Finnország, és olyan még mindig szegény ország, mint Korea számára is járható a saját K&F tevékenységen alapuló gyors fejlődés útja.

A K&F kiadások aránya Magyarországon valamivel nagyobb, mint Lengyelországban és Szlovákiában, valamint Török- és Görögországban, és valamivel kisebb Csehországban, de ezek az eltérések csekélyek. Lényegtelen a különbség a magánszektor e kiadásokon belüli arányában is; ez mindenütt kicsi. Egyik országban sem látszik kibontakozni akár a finn vagy koreai, akár az ír útra való rálépés reális esélye.

K&F-re azonban nem csupán költeni kell, hanem ennek a munkának eredményesnek is kell lennie. A kiadvány az eredményességet a triadikus, azaz hármas, vagyis az európai, a japán és az amerikai szabványhivatalban egyaránt bejelentett és egymillió munkaképes korú lakosra jutó szabadalmak 2001. évi számával mutatja be. Ez a szám Finnországban a legmagasabb, kicsi híján 150, árnyalatnyival kisebb Svédországban, és alig kisebb Németországban és Japánban. Érdekes, hogy a koreai szám ez esetben meglehetősen alacsony. Lehet, hogy ennek az a magyarázata, hogy a kereskedelmi szempontból érzékeny, azaz közvetlenül felhasználható információt gyakran titokban tartják, a szabadalmaztatás költséges, és az innovatív eljárások, vagy a technológiai jellegű innovációk nem szabadalmaztathatók. Nagy a valószínűsége, hogy a koreai fejlesztések ilyen, tehát alkalmazási jellegűek. Ami a török és mexikói, spanyol, portugál és görög, valamint lengyel, cseh, szlovák és magyar találmányokat illeti, ezek száma nem különbözik szig-

nifikáns mértékben sem egymástól, sem zérustól. Mintha 2001-ben még Magyarországnak lett volna árnyalatnyi előnye, de a kicsi számok évenkénti véletlenszerű változásainak nagy relatív súlya miatt a rangsorolás meg sem kísérelhető. A finn útra lépés nyomai sem figyelhetők meg.

Az innováció ösztönzésének másik alapvető eszköze az oktatás, mégpedig a matematikai és természettudományos oktatás. A 15 évesek matematikai képzettsége szerinti sort Finnország vezet, őt Korea, Hollandia, majd Japán követi. Figyelemre méltó a finn és a többi skandináv teljesítmény közti komoly különbség Finnország javára. A finn jelszó valaha az volt, hogy: „Elérjük a svéd szintet!” Úgy látszik, hogy ezt sikerült túlteljesíteni. A koreai jelszó is az volt, hogy: „Utolérjük a japánokat!” Ha a gazdagságban (még) nem, de a képzettségben már sikerült ezt is túlteljesíteni, márpedig a gazdagság követi a képzettséget.

Az itt közölt eredmények magyar szempontból megdöbbentők. A közvélemény a korábbi sajtóhírek alapján azt hiszi, hogy vezető helyünk van a matematikai képzettségben. Az itt közölt számok szerint a magyar tizenöt évesek matematikai képzettsége rosszabb, mint a lengyeleké, még nagyobb mértékben rosszabb, mint a szlovákoké, és különösképpen rosszabb, mint a cseheké, akik természettudományos képzettség szempontjából is messze a magyarok fölött állnak. A magyar oktatás elismert szakértőinek kellene foglalkozniuk ezeknek az OECD-számoknak a különösképpen alapos elemzésével, e sorok írójának nincs meg az ehhez szükséges tájékozottsága.

Még súlyosabban esik latba a Koreával való összehasonlítás. Korea egy főre jutó GDP-je alig és csak rövid idő óta több mint Magyarországé, és gyakorlatilag megegyezik Csehországéval. Korea ennek ellenére egészen kiemelkedő teljesítményt ér el a K&F terén, és a finnek mögött hajszálnyival elmaradva világmásodik a diákok matematikai és természettudományos képzettségében. Lemaradásunk oka tehát nem a szegénység, hanem a modern kor követelményeivel nem számoló gazdaság- és kultúrpolitika.

Míg az innováció és a K&F egyik, távolabbi és megalapozó előfeltétele az – első sorban természetesen matematikai és természettudományos – oktatás, másik közvetlen és a megvalósítást lehetővé tevő előfeltétele a finanszírozás. A finanszírozás forrásai közül az itt bemutatott tanulmány a kockázati tőkét (venture capital vagy high-risk capital) tárgyalja elsőnek. A K&F finanszírozása nyilván az általános üzleti finanszírozástól eltérő feltételeket kíván, mert az erre fordított kiadások vagy elvesznek, vagy óriási hasznot hoznak, és nem lehet előre megítélni, hogy melyik eset következik be.

A kockázati tőke szerepéről kapott nemzetközi összehasonlító kép részben megfelel a várakozásoknak és részben meglepő. Megfelel a várakozásoknak, hogy nagy a kockázati tőke szerepe az Egyesült Államokban, Kanadában és Nagy-Britanniában, ahol jól szervezettek a tőkepiacok, nagy hagyománya van az üzleti kockázatvállalásnak, és szinte természetes, hogy a befektetési alapok szerény mértékben felvegyenek portfóliójukba nagyon kockázatos, de bizonyos valószínűséggel nagy nyereséget ígérő papirokat. Ugyanakkor meglepő, hogy Svédország és Finnország szinte közvetlenül követi az Egyesült Államokat és Kanadát, a legmelegpőbb azonban, hogy az Egyesült Államokat és Kanadát közvetlenül Korea követi, megelőzve Nagy-Britanniát és ezt a két, az innováció terén vezető skandináv államot. Korea úgy szerepel tudatunkban, mint olyan ország, amelynek fejlesztési politikáját döntő részben az állam határozza meg. Az, hogy ilyen kiemelkedő szerep jut a kockázati tőkének, ellentétben ezzel a mélyen begyökereződött benyomással, és a legteljesebb mértékben meglepő az ország szegénysége miatt. Hazánkról és a többi visegrádi országról nincs sok mondanivaló. A kockázati tőke szerepe, amint ezt fel lehet tételezni, elhanyagolható.

Ezeket a ténymegállapításokat ajánlások hosszú sora követi. Az ilyen beruházásokat mentesíteni kell a tőkenyereség-adó alól, meg kell szüntetni azokat a tilalmakat, amelyek

akadályozzák, hogy a befektetési alapok az óvatosság követelményeinek figyelembevételével ilyen magas kockázatú papírokat is vásárolhassanak, erősíteni kell a szellemi tulajdon védelmét, növelni kell az innovációval foglalkozó tőke és szakértők nemzetközi mobilitását, és lehetővé kell tenni, hogy az innovációval foglalkozó vállalkozások meg tudjanak szabadulni az ilyen munka végzésére alkalmatlannak bizonyuló munkatársaiktól. E sorok írója általánosságban nem vonzódik ugyan a túlzott mértékű tőkepiaci liberalizációhoz s a munkavállalók jogainak csökkentéséhez, de el kell ismernie, hogy ezek a liberalizációs és deregulációs intézkedések előreviszik az innovációt, s ezért ezen a területen feltétlenül helyeselhetők.

Az ezzel kapcsolatban leírtakat célszerű két további megjegyzéssel kiegészíteni. Az egyik, hogy a szellemi tulajdon védelme, amint ez köztudott, az Egyesült Államokban a legnagyobb mértékű, s hogy az Egyesült Államok az Uruguayi fordulóban el tudta érni ezzel kapcsolatos felfogásának és szabályozásának általános érvényesítését. Erősen kétséges, hogy ez világméretben valóban előreviszi-e az innovációt s főként az új technika széles körű alkalmazását a kevésbé fejlett országokban. Másrészt a külföldi vállalatok belföldi leányvállalatainak az összes magánfinanszírozású K&F kiadáson belüli részaránya Írországban és Magyarországon a legmagasabb, 80% körüli. Tekintettel arra, hogy Magyarországon az összes kiadás nagyságrendnyivel kisebb, mint Írországban, ez azt jelenti, hogy nálunk hazai magánfinanszírozású K&F gyakorlatilag nincs, ami köztudott tény.

Foglalkozzunk végül a közületi finanszírozású K&F-fel. Amint ez az eddig leírtak alapján várható, ez az érték ismét Svédországban és Finnországban a legmagasabb, a GDP több mint 1%-a, és a finn érték árnyalatnyival megelőzi a svédet. Ezt a ténymegállapítást ismét ajánlások hosszú sora követi a közületi támogatású K&F célszerű megszervezéséről.

A Magyarországgal foglalkozó speciális megállapítások és ajánlások egyenesen következnek a már leírtakból. Az FDI rendkívül magas arányának megfelelően a hazai magánfinanszírozású K&F zömét a külföldi vállalatok hazai leányvállalatai bonyolítják le. A legfontosabb feladat az iskolarendszer hatékonyságának és minőségének javítása. Nagyon fontos a verseny erősítése a telefonszolgáltatások terén, mert a jelenlegi, a nemzetközi összehasonlítás szerint kiemelkedően magas árak gátolják az ismeretek széles körű elterjedését. Meg kell reformálni a Magyar Tudományos Akadémiát olyan értelemben, hogy a kutatók státusa ne legyen élethosszig tartó, hanem függjön a teljesítménytől és a gazdaságilag is hasznosítható kutatási eredményektől. E sorok írója messzemenően egyetért ezekkel az ajánlásokkal.

A pénzügyi rendszer szabályozása és a gazdasági növekedés

A kötetnek ez a fejezete a hatékonyan működő és dinamikusan fejlődő gazdaság másik előfeltételével, a jól működő pénzügyi rendszerrel foglalkozik. A jól működő pénzügyi rendszer a fejlődésnek éppen olyan fontos, vagy akár még fontosabb előfeltétele, mint az innováció. Innováció nélkül nincs haladás, de jól működő pénzügyi rendszer nélkül még a már elért szint tartása, a gazdaság normális működése sem képzelhető el.

A bevezetés a következőképpen fogalmazza meg az ebben a fejezetben összefoglalt felmérés legfőbb eredményeit (116. o.).

– A pénzügyi szektor nagysága és struktúrája nagymértékben eltérő a különböző OECD-országokban.

– Amint ez a versenyt korlátozó szabályok alapján megállapítható, a bankok és a részvénytársaságok terén tapasztalható verseny mértéke nagymértékben különbözik az egyes

OECD-országokban. Az empirikus vizsgálatok alapján megállapítható, hogy a pénzügyi rendszer kormányzati szabályozása nagy hatással van a gazdasági növekedésre. Pontosabban, azok a gazdasági ágazatok, ahol a vállalatok hagyományosan nagyobb mértékben támaszkodnak külső finanszírozási forrásokra, gyorsabban nőnek azokban az országokban, ahol a szabályozás szelleme jobban mozdítja elő kompetitív és hatékony pénzügyi rendszer kialakulását.

Az itt leírtak szelleme alapvető mértékben különbözik a múlt évi kiadványban leírtakétól. A múlt évi kiadvány azt sugallta, hogy a lehető legnagyobb mértékben közelíteni kell egymáshoz az európai és az Európán kívüli OECD-országok institutionális rendszerét, és hogy a siker záloga a liberalizáció és a dereguláció radikális mértékű folytatása, valamint az amerikai institutionális viszonyokhoz való hasonulás. Ez a kiadvány tényként veszi tudomásul a különböző országok institutionális viszonyainak nagymértékű eltéréseit, nem javasolja ezeknek az eltéréseknek a csökkentését, és a liberalizáció és dereguláció erőltetése helyett a hatékony verseny és a hatékony szabályozás egységét állítja az institutionális törekvések központjába.

Az OECD-országok közti alapvető különbség mindenekelőtt a bankok és tőkepiacok mérete (117. o.). A négy legkevésbé fejlett országban, Mexikóban, Törökországban, Magyarországon és Csehországban – a lengyel és szlovák adatok nem ismeretesek – a magánszektorban nyújtott összes hitel állománya és az értékpapíri piacok tőkeértéke (total loans to private sector and securities market capitalization) a 2000–2003. évek átlagában a GDP mintegy fele, míg ez az érték a GDP négyszerese az Egyesült Államokban és négy és félszerese Svájcban. Figyelemre méltó az 1990–1993. évi értékekkel szembeni nagymértékű növekedés valamennyi államban, eltekintve Japántól és Mexikótól, ahol a pénzügyi szektor jelentőségének ez időben bekövetkezett csökkenése az egyik esetben az ingatlanpekulációs buborék kipukkadásának, a másikban pedig az ismételt és súlyos bankválságoknak a következménye. Magyar embernek e a számszerű eredmények láttán csak Széchenyi Hitele juthat az eszébe.

Ugyanilyen nagyok a különbségek a külföldi hitelintézmények igénybevétele terén is (uo.). A magánszektor hitelfelvételének több mint 30 százaléka származik külföldről Görögország, Izland, Írország és Luxemburg, tehát a legkisebb gazdaságok, illetve az amerikai gazdasággal szorosan összefonódott Írország esetében, míg Japánban és Koreában a magánszektor külföldi hiteleinek állománya a teljes állomány 5 százaléka alatt van. Végül a külföldi bankok csupán néhány országban, Mexikóban, Új-Zélandban és a kelet-közép-európai országokban játszanak figyelemre méltó szerepet.

Az óriási nemzetközi különbségek harmadik eleme a kölcsönök és az értékpapírok viszonylagos jelentősége. A számok azt mutatják, hogy mindmáig megmaradt a kontinentális Európa és az Egyesült Államok közti, már az első világháború előtti évek óta fennálló, tehát immár százéves különbség (118. o.). Az egyik oldal legszélén az Egyesült Államok áll, ahol a bankhitelek aránya mintegy 15 százalék, a másik oldal legszélén pedig Ausztria, ahol ez az arány közel 70 százalék. Mindezek együtt azt mutatják, hogy a pénzügyi rendszerek struktúrájának és ennek folytán a gazdaságok struktúrájának alapvető különbségei nem szüntethetők meg, az OECD országok intézményi rendszere nem egységesíthető.

A tanulmány ezután a bankrendszer hatékonyságát jellemző legfontosabb mutatókat közli. Az általános költségek és az összes követelések aránya az 1996–2003. évek átlaga szerint Mexikóban és Törökországban a legmagasabb, 7 százalék, és ezt közvetlenül követik a kelet-közép-európai országok, valamint Olaszország 5 százalékos értékkel. A legalacsonyabb érték Luxemburg és Írországé, alig haladja meg az 1 százalékot. A költségek aránya azonban nem csupán a bankrendszer fejlettségétől függ. Viszonylag magas a költségek aránya mindenekelőtt Svájcban, továbbá az Egyesült Államokban,

ami nyilván a nemzetközi hitelezés magas arányával és az ezzel járó nagyobb költségekkel függ össze.

A kamatrés szükségképpen az általános költségeknek megfelelően alakul. Törökországban a fenti hét év átlaga szerint 12 százalék (!!!), ezt közvetlenül Mexikó követi valamivel több, és Magyarország közel 6 százalékos mutatóval. A sort ismét Írország és Luxemburg zárja le 1 százalékos vagy ezt alig meghaladó értékkel. Nem hiszem, hogy különösebb érveket kellene felhozni amellett, hogy egy ország 6 százalékos kamatréssel működésképtelen, vagy legalábbis önfinanszírozásra ítéli vállalatait, márpedig, főként komoly innovációt követően, dinamikus fejlődés nem képzelhető el önfinanszírozással.

A bankszabályozással foglalkozó rész nem ismertethető részletesen, a tanulmány ugyanis bonyolult rendszert alakít ki a szabályozás fokának bemutatására. Ennek ismeretése meghaladja ennek a cikknek a kereteit, ismertetése nélkül viszont nem értékelhető a következtetések. A fő mondanivaló azonban a részletes ismertetés nélkül is világos. A bankszektor továbbra is a legszabályozottabb szektor marad valamennyi országban. A fő cél a bankválságok megelőzése és különösképpen a bankrendszer egészére kiterjedő válság megelőzése akkor, ha valamely bank bajba jut. Ennek eszköze azonban nem a bankok közti verseny korlátozása, hanem a betétbiztosítás. Számszerűen bizonyítható, hogy a verseny kiterjesztése pozitív, és a betétbiztosítás kiterjesztése, tehát a befektetők védelme ugyancsak pozitív hatással van a gazdasági növekedésre, mert növeli a részvény- és kötvényállomány tőkeértékét.

A jólét alternatív mérőszámai

Ez a zárófejezet komoly lépéssel viszi előre, bár nem oldja meg a jólét alternatív mérőszámai körüli vitát. Amint ez köztudott, gyakran hangzik el az olyan érvelés, hogy a GDP nem tekinthető a jólét megfelelő mérőszámának, mert jólétünk és boldogságunk sok minden mástól is függ, nem csupán a rendelkezésünkre álló javak és megvásárolható szolgáltatások mennyiségétől. A fő következtetést ez esetben is már a bevezetés összefoglalja, és ezek szerint

- a GDP elvben nem tekinthető a jólét legjobb mutatószámának;
- vannak más mutatószámok, amelyek elvben jobbak;
- ezek a más mutatószámok nem általánosan elfogadottak és nehezen érthetők el;
- ennek folytán fenntartásokkal ugyan, de mégis el kell fogadnunk a GDP-t mint a jólét legtöbb célra felhasználható mutatószámát.

Az előbb leírt általános pozitív értékelést mégis ki kell egészítenünk már most a bevezetésben egy fontos megjegyzéssel. Vannak kísérletek arra, hogy a jólétet a közoktatás és közműveltség, az egészségi állapot és a várható életkor, valamint esetleg ezeket kiegészítve, a jövedelmi egyenlőség és a biztonságérzet mutatószámaival fejezzék ki. Ez a fejezet ezek közül a szempontok közül csak az egyenlőséget szerepelteti, és ezért ez az elemzés, minden értéke ellenére, nem tekinthető teljes körűnek.

A tanulmány először a legnyilvánvalóbbal és legegyszerűbbel, a GDP helyett a bruttó nemzeti jövedelem (GNI), valamint a nettó nemzeti jövedelem (NNI) szerepeltetésével foglalkozik. Az ebből az összehasonlításból levonható következtetések nem visznek túl messzire. A GNI Írországban, Új-Zélandban, valamint a négy visegrádi országban, de ezek közül is leginkább Magyarországon és a legkevésbé Szlovákiában kisebb, nyilvánvaló okokból. Mind a GDP, mind az NNI növekedési üteme Szlovákiában és ezt követően Finnországban a leggyorsabb. Sajnálatos, hogy a magyar NNI nem ismeretes, tehát hogy a magyar statisztikai szolgálat nem képes ennek az adatnak a közlésére.

Ami a jövedelemelosztás hatását illeti, a tanulmány azt az eljárást követi, hogy a GDP-t kiegészíti az egyenlőtlen jövedelemelosztással szembeni averzió indexével. Ha

ilyen averzió nincs, messze az Egyesült Államok mutatószáma a legmagasabb. Ha az averzió komoly súlyt kap, akkor több ország, így Ausztrália, Kanada, Svájc és Norvégia így korrigált GDP-je meghaladja az Egyesült Államokét. A szabadidő, vagyis az alacsony átlagos ledolgozott munkaórák száma a kontinentális nyugat-európai és a skandináv országok így korrigált GDP-értékét emeli. Ezek az eredmények különösképpen messze vivőnek nem tekinthetők.

Nagyon érdekesek viszont a megelégedettségre és a boldogságra vonatkozó kérdőíves felmérések eredményei. Az OECD-államok polgárai közül a legkevésbé megelégedettek a törökök, és utánuk azonnal a magyarok, a legkevésbé boldogok a szlovákok, és utánuk ismét azonnal a magyarok. A legmegelégedettebbek a skandinávok, az írek, a svájciak, valamint a hollandok és luxembourgiak. Az Egyesült Államok e mutatók szerint ezek alá, a skála közepére kerül, elsősorban a megelégedettség, de emellett a boldogság mutatószámai tekintetében is. Mindez azonban többé-kevésbé mégiscsak azt jelenti, hogy a leggazdagabbak a legboldogabbak.

Ezt a képet egy megdöbbentő elem zavarja meg: Mexikó. A mexikóiak, e felmérés szerint – a dánoktól, írektől és svájciaktól eltekintve – a legmegelégedettebbek, és valamennyi ország polgárai közül egyértelműen a legboldogabbak. Ez aligha értelmezhető másként, mint hogy az anyagiak elsőbbségét hangsúlyozó modern amerikai, európai, sőt távol-keleti kultúra által a legkevésbé érintett nép messze a legboldogabb, és gyakorlatilag ugyanannyira megelégedett, mint az előbbi három ország, Dánia, Írország és Svájc. Ehhez még az is hozzátartozik, hogy Európán belül ebben a három országban a legerősebb az ősrégi, népi, paraszti demokratizmus. Ebben a közgazdasági cikkben nem mehetünk tovább annál, mint hogy ezek az eredmények mélységesen elgondolkoztatók.

Következtetések

Az itt ismertetett tanulmánykötet három alapvető fontosságú következtetés levonására ad lehetőséget.

Az első, hogy a világ és ezen belül Európa sokszínű, sokszínű marad, éppen ez a sokszínűség adja szépségét, és ezt az OECD-nek ez a tanulmánykötete is egyértelműen felismerte. A különböző országok intézményrendszere sok tekintetben alapvetően különbözik, és minden arra utal, hogy ezek a különbségek fennmaradnak. Nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy az egyik intézményrendszer eredendően jobb, mint a másik, és hogy ezek a rendszerek a legjobb átvételével egységesíthetők, sőt egységesítendők. Minden országnak saját hagyományait követve kell fejlődnie, és csak az ilyen fejlesztési politika lehet hatékony, amint ezt legutóbb a Nobel-díjas Douglass C. North [2005] hangsúlyozta tavaly megjelent és mintegy életművét összefoglaló munkájában

A másik tanulság, hogy van lehetőség a sikeres fejlesztésre, de a siker nem szükség-szerű és még csak nem is általános. Az OECD-országok közül a legutóbbi évtizedekben háromnak a fejlődése tekinthető igazán sikeresnek és igazán kiemelkedőnek, Írországé, Finnországé és Koreáé. Mindhármukban közös, hogy korábban függő és elnyomott helyzetben voltak, még nemzeti függetlenségüket is csak egy vagy két generációval ezelőtt szerezték vissza, és nemzeti, tehát politikai és érzelmi jellegű elhatározásuk, hogy utolérjék azokat, akik mellől lemaradtak, sőt, akik elnyomóik voltak. Ez a három ország azonban három eltérő utat követ. Írország az Egyesült Államok európai gazdasági hídfőjévé vált, és fejlődését az amerikai vállalatok jelenlétére és az amerikai újítások és fejlesztések átvételére építi fel. Finnország integrálódik Európába, de fenntartja önállóságát, és fejlesztését saját innovációira, saját magas szintű kutatási és fejlesztési tevékenységére alapozza. Korea zárja el saját gazdaságát a leginkább a külvilágtól, és az

ország fejlesztését nagyrészt saját, elsősorban alkalmazási és technológiai jellegű újításaira alapozza. Ami ugyanakkor összeköti őket, az az oktatás és tudomány elsődlegessége és magas színvonala.

A harmadik felismerés, hogy a magyar oktatás és a magyar fejlesztés drámai mértékben marad el nemcsak ezektől a vezető és kiemelkedően sikeres országokéitól, hanem még az átlagtól is. A magyar diákok matematikai és természettudományi felkészültsége a lengyeleké, a szlovákoké és főként a cseheké alá esett vissza. Az az elsődleges feladat, hogy véget vessünk ennek az egyre katasztrofálisabb lemaradásnak. Ami a kövendő utat illeti, nem élünk az Atlanti-óceán egy szigetén, Angliától nyugatra, és nem él több magyar az Egyesült Államokban, mint idehaza, amerikai mivolta ellenére megőrizve nemzeti identitását is. Tagjai vagyunk Európának és az Európai Uniónak, és nem korlátozhatjuk hazánkban a külföldi behatolást. Csak a finn utat követhetjük, ez azonban oktatási és tudományos erőfeszítéseink megtöbbszörözését, sőt megsokszorozását teszi szükségessé.

Szakolczai György

Hivatkozások

North, Douglass C. [2005]: *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press, Princeton és Oxford, 187 o.

OECD [2005]: *Economic Policy Reforms. Going for Growth*. OECD, ISBN 92-62-00836-5, 2005, 193 o.

Szakolczai György [2005]: A washingtoni konszenzus és ami utána következik. *Külgazdaság*, 49. évf. 10. szám, 26–46. o.

ÚJ KÖNYVEK

Vigvári András: Közpénzügyeink

KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005, 388 oldal, 4500 forint + áfa

A szerző két éven belül második, szokatlan című összefoglaló művével lépett a nyilvánosság elé. A 2004-ben megjelent „Pénzügy(rendszer)tan” címe arra utalt, hogy a makrogazdaság elméletének és működésének megértéséhez szükséges pénzügyi ismereteket rendszerszemléletű megközelítésben tárgyalja. A pénzügyi rendszer elemeinek, szerkezetének és folyamatainak, valamint alrendszerének leírása az összefüggések árnyalt és komplex bemutatását teszi lehetővé. Legújabb könyve – ezt a módszertani megközelítést érvényesítve – a pénzügyi rendszer egyik alrendszerének bemutatására vállalkozik. A cím hangsúlyosan és kétszeresen is személyessé teszi a mű tárgyat, a pénzügyeket. Amíg *Heller Farkas* 1943-ban megjelent *Pénzügytan* című műve esetében mindenki számára nyilvánvalóvá volt, hogy a mű kizárólagosan a közösségi pénzügyekkel foglalkozik, addig a mai könyvpiacra a vállalati finanszírozási technikákat tárgyaló könyvektől szükséges a közszféra pénzügyeivel foglalkozó művet megkülönböztetni. A köz előtaggal ellátott pénzügyek fogalmát kiegészítő birtokos személyrag pedig mindenki számára tudatosítja, hogy a történet rólunk is szól. A kiadvány áttanulmányozását követően húsunkba és zsebünkbe vágó pénzügyi kérdésekre kaphatunk választ.

!

A könyvet a KJK-KERSZÖV kiadó igényes tipográfiai megjelenítésben dobta piacra. Az olvasó számára a könnyebb eligazodást szolgálják a szövegben elhelyezett piktoqramok, amelyek az egyes anyagrészek elkülönítését és megtalálását szolgálják. Így a könyvről írott bírálat is ezekkel a jelölésekkel igazodik a kiadvány formai megjelenítéséhez. A fent elhelyezett felkiáltójel az „emlékeztető”, vagyis a könyv mondanivalójának megértéséhez kiemelten szükséges törzsanyagot jelöli. Kezdjük tehát az ismertetőt is a könyv főbb témáinak bemutatásával.

A könyv 11 nagy fejezetben tárgyalja a közpénzügyek makro- és mikrogazdasági összefüggéseit.

A prologus feliratot viselő első fejezetben a szerző egy képzeletbeli, de nagyon is valóságos döntési problémák előtt álló magyar település képviselő-testületi ülésére kaulazolja az érdeklődő Olvasót. Az éves költségvetésre vonatkozó költségvetési rendelet megalkotására vonatkozó vita kapcsán bemutatja a döntések meghozataláért felelős szereplőket, a települési szolgáltatások biztosításához szükséges folyó kiadásokat és fejlesztéseket, valamint az ezek forrását biztosító pénzügyi fedezet előteremtésének lehetőségeit. A települési költségvetési döntési gyakorlat bemutatása érzékletes bevezetést nyújt az elméleti háttér feldolgozásához.

Az állam pénzügyi szerepvállalásának közgazdaság-elméleti tárgyalása a második fejezetben a kormányzati munka szabályozó, allokáló, újraelosztó és stabilizációs funkciójának elemzésével kezdődik. A szerző bemutatja az egyes funkciók gyakorlásának feltételét jelentő intézményrendszer szerkezetét és működését. Az állam gazdasági szerepvállalására vonatkozó elméletörténeti háttér bemutatásával alapozza meg a modern vegyes gazdaság közpénzügyi szektorjának működtetésére vonatkozó – későbbi fejezetekben tárgyalt – részletes ismereteket. A hazai közgazdaságtan művelői és az oktatás sajnos kevés figyelmet fordít a tudomány történetének bemutatására. A könyv szerzője – hasonlóan a Pénzügy(rendszer)tan-hoz – segíti az Olvasót a tudománytörténeti előzmények megismerésében. Fontos újdonság a hasonló tárgyú könyvekhez képest, hogy a második és harmadik fejezet a közszektor szerepét, fejlődését és specialitásait a gazdaság tercializálódásával, illetve kvaternalizálódásával, azaz a szolgáltatási szektor térnyerésével összefüggésben tárgyalja. A költségvetési gazdálkodás makrogazdasági összefüggéseinek ismerete mellett elengedhetetlenül szükség van a közjavak és közszolgáltatások kereslete és kínálata allokációs technikáinak és módszereinek ismeretére is. Ez az állam közpénzügyi szerepvállalásának „mikrogazdasági” megalapozását nyújtja, s ezzel az állami funkciókat újszerű piacgazdasági szemléletben tárgyalja a közszektor mikroökonómiájával foglalkozó harmadik fejezet. A közszektor rendszerszemléletű bemutatásával foglalkozik a negyedik fejezet. Egyetértünk a szerzővel, aki a könyv előszavában azt írja, hogy ez a mű kulcsfejezete. Itt már a gazdaságtani megközelítésről áthelyeződik a súly a pénzügyi tárgyalásra. A közszektor forrásteremtő, -elosztó, ösztönző, irányító és ellenőrző funkciói mellett a közpénzügyi rendszer elemeit veszi sorra, majd az elemeket átfogó struktúra árnyalt bemutatása következik. A közpénzügyi rendszer intézményesült struktúrájától megkülönbözteti a „virtuális” struktúrát, ami a jogi szabályozás mellett kiterjed a konvenciókra és az önként vállalt normákra és viselkedési szabályokra is, amelyek a közpénzügyek zavartalan működését biztosíthatják. A közpénzügyek piaci szemléletű felfogásában elengedhetetlen a költségvetési folyamatok gazdaságra gyakorolt hatásának részletes vizsgálata is. Így az 5. fejezetben tárgyalja a szerző a kormányzati funkciók költségvetési megjelenítésének típusait, illetve ennek pénzpiaci finanszírozási mechanizmusait. A fiskális és monetáris politikai mozgástér bemutatását a különféle indikátorok és pénzügyi mutatók információtartalmának elemzése egészíti ki. A 6. fejezet a költségvetési gazdálkodási funkciók ismertetésén keresztül a közpénzek felhasználási gyakorlatán túlmenően a költségvetési munkaerő-gazdálkodás, vagyongazdálkodás funkcióit is érinti, sőt új elemként jelenik meg a költségvetési információgazdálkodás funkciója is. Hasznos kitekintést nyújt a közszektor modernizációjára vonatkozó elképzelések nemzetközi gyakorlatának, illetve ezek közgazdaság-elméleti alapjainak bemutatása is. Itt jegyezzük meg, hogy a könyvben alkalmazott fogalomrendszer nagy segítséget nyújthat abban, hogy csökkenjen a hazai közbeszéd, „államháztartási reform retorika” fogalmi parttalansága, amely lehetetleníti az érdemi és komoly szakmai viták lefolytatását. A 7. és 8. fejezetben a magyarországi államháztartási rendszert és a közpénzügyi rendszer európai integrációs gyakorlatát, illetve a specialitásokat tárgyalja a szerző. Üdvözlendő, hogy egyik esetben sem vész el a gyorsan változó részletekben, hanem a szerkezetek és a fejlődési tendenciák szikár leírását adja. Izgalmas olvasmány az unió közös költségvetése fejlődési lehetőségeivel kapcsolatos rövid alfejezet. A 9. fejezet foglalkozik a terület- és településfejlesztés pénzügyi eszközrendszerével. Ebben az esetben is igaz, hogy *Vigvári* nem törekszik az összes részletszabály bemutatására, nem az egyes fákát, hanem az „erdőt” mutatja be. A szakirodalomban kevésbé tárgyalt fogalom, a támogatásintenzitás bemutatásával komplex kép alakul ki ezen szakterületről is. A közszektor kontrollingtevékenységének alapjaival foglalkozó 10. fejezet a közszektor teljesítményének és költségeinek mérésével, valamint a költség-haszon elemzés közszolgáltatásokra vonatkozó alkalmazhatóságával foglalkozik. Itt a szerző a korszerű közszektor-menedzsment

pénzügyi eszközeit mutatja be. E fejezet hasznos lehet minden érintett köztisztviselő és közalkalmazott számára. A hagyományos közpénzügyi ellenőrzési tevékenység a kiadvány külön, a témák tárgyalását lezáró 11. fejezetbe került. Itt a hagyományos ellenőrzési-revizori szemléletmódot lényegesen meghaladó összetett módon mutatja be a közszektor korszerű pénzügyi ellenőrzésének összes aspektusát.



A kötet ismeretanyagának gerincét a szerző nézeteinek, gondolatainak önálló kifejtése jelenti, s ez így is van rendjén. A tankönyvvel szemben azonban mindig követelmény, hogy részben kézikönyv jellegű is legyen, hiszen a művet elsősorban főiskolai-egyetemi hallgatók használják, akik egy-egy téma részletes kidolgozása kapcsán ezen összefoglalóból kiindulva jutnak majd el a felhasználható szakirodalmi forrásokig. A kötetben a témákhoz kapcsolódó források kezelése példamutatóan történt. Amíg más művek esetében a könyv végén összefoglalóan jelennek meg a kapcsolódó monográfiák és a részterületeket taglaló egyéb művek, addig ebben a kiadványban az egyes fejezetek önálló irodalomjegyzékben tüntetik fel a felhasznált szakirodalmat. Ezen felül a „nyitott könyv” piktogram alatt a könyv szövegében is megjelenik az egyes kiemelt művek tartalmának ismertetése, illetve a szerző értékeli az adott forrást. Ez az értékeléssel egybekötött szakirodalmi ismertető ösztönzi az érdeklődő olvasót, hogy a tömören ismertetett forrást eredetiben olvassa, saját véleményét a források alapján alakítsa ki.



Az „arcélek” piktogram alatt a könyv számos közgazdász, gyakorló gazdaságpolitikus rövid életrajzát, munkásságának, nézeteinek rövid ismertetését nyújtja. A könyvpiacra található makro- és mikroökonómiai tankönyvekkel kapcsolatban is gyakori hiányérzetem, hogy az igényes kiállítású diagramok és ábrák tömege mellett is rendkívül ritka az elméleti tételek kidolgozóira vonatkozó képek közlése. Bár a képek ebből a kiadványból is hiányoznak, az „arcélek” piktogram alatti szövegekből legalább arról tájékozódhat az olvasó, hogy a hivatkozott személyek mikor, milyen földrajzi és történelmi környezetben tevékenykedtek, melyik közgazdasági iskolához tartoztak, s mi volt személyes hozzájárulásuk a közgazdaság-tudomány, illetve a gazdaságpolitikai gyakorlat továbbfejlesztéséhez.

A könyvismertetés kapcsán megkerülhetetlen a szerző, *Vigvári András* rövid arcélinek megrajzolása, mivel ez a könyvben érthető okok miatt nem szerepel. A könyv szerzője az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézetének főmunkatársa, aki az utóbbi években a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen és a Miskolci Egyetemen végzett egyetemi oktatói tevékenységének keretében és tapasztalatai alapján készítette el ezt és az ismertetésben említett másik összefoglaló pénzügytani munkáját. Mindkét mű sikeresen ötvözi a téma iránt érdeklődő szakmai közvélemény és az egyetemi hallgatói kör elvárásait, a témák gyakorlatias, de elméletileg megalapozott tárgyalása iránti igényt. A pénzügytan és közpénztan tárgykörben az utóbbi években lefordított sok külföldi alapmű mellett, azok ismeretanyagát kiegészítve, vélhetően több közgazdász generáció számára megkerülhetetlen alapmű lehet.

PhD

A „PhD” piktogram alá tartozó szövegrészekben a PhD-képzésben felhasználható anyagokat gyűjtötte össze a szerző. Így a graduális, posztgraduális képzésben, valamint a doktorképzésben tárgyalt ismeretanyag elkülöníthető a könyvben. Ez természetesen

inkább a graduális képzésben részt vevő hallgatók igényeit szolgálja, hiszen ezekhez az anyagrészekhez érve megkönnyebbülten sóhajthatnak fel. Ha kíváncsiságuktól hajtva elolvassák is a taglalt ismereteket, a vizsgákon már nem kell számot adniuk az itt leírtakról. A tananyag ilyen szempontú szétválasztása minden tekintetben ésszerű, s ezért teljes mértékben üdvözlendő. Vitára adhat azonban okot, milyen elvek alapján kerülnek az egyes témák a könyv törzsanyagába, illetve kiegészítő anyagába. Véleményem szerint a közpénzügyi ismeretanyagok teljes terjedelmében szerepelni kell a graduális képzés anyagában is. Kiegészítő tudásnak inkább az egyes szakirodalmi források anyagának részletes ismeretét lehet tekinteni. Ezek az anyagrészek gyakorlatilag a „nyitott könyv” és az „arcélek” piktogram alatt szerepeltethetők. Amennyiben a PhD-ismeretanyagot külön definiálni kell, akkor nem csak a törzsanyagra vonatkozó egyre részletesebb ismereteket kell számon kérni, mert ez inkább memoriter irányba vinné el a doktori képzést, hanem inkább a hallgatók szintetizáló képességét kell fejleszteni. Erre rendkívül alkalmas lehet a törzsanyag egyes tételeire vonatkozóan a különféle közgazdasági iskolák, illetve gazdaságpolitikai gyakorlatok összehasonlító elemzése. Ennek értelmében a PhD-piktogram alatt talán nem új ismeretanyagot, hanem inkább elemzésre, összehasonlításra vonatkozó feladatokat, illetve ösztönzést lehetne nyújtani, s a kidolgozást a doktori iskolákban folyó műhelymunkára hagyni. (Lényegében ezt a gyakorlatot követi az államadósság finanszírozási technikáit taglaló 5. 3. 2. és 5. 3. 3 fejezet, amiben persze az egyes technikák összehasonlítását és értékelését is elvégzi a szerző.)



A könyv használhatóságát rendkívül megkönnyíti tagolt szerkezete s az ezt alátámasztó tipográfiai megjelenítés. A könyv bevezető részében található a használt rövidítések, betűszavak, magyar és külföldi intézmények megnevezésének leírása. Az egyes fejezetek végén a kulcsfogalmak magyarázatán kívül ellenőrző kérdések, vitakérdések is szerepelnek, így a tananyag nemcsak az előadások ismeretanyagában való elmélyülést szolgálja, hanem a gyakorlatok, szemináriumok alakításához is segítséget nyújt. Újszerű az internetes feladatok megadása az egyes fejezetekhez kapcsolódóan. A hallgatók és a közvélemény számára egyaránt kedvelt tájékoztató és időtöltési médium használata így áll az ismeretbővítés szolgálatába. Ráadásul az internetes keresőfeladatok megoldását maga a szerző sem láthatja előre, mert az internetes tartalmak állandóan bővülnek, változnak, így nem fenyegeti a könyvet használó oktatókat feltett kérdéseik hallgatóik általi előzetes ismeretének és kidolgozásának veszélye sem, ez az ismeretlenellenőrző módszer hosszú időn keresztül időtállóan használható lehet. Rendkívül hasznos a hallgatók felkészítésében a minden fejezetben megtalálható „mi mennyi?” alfejezet. Ez önálló, kvantitatív jellegű elemzési feladat megoldását jelenti, s az elméleti síkon tárgyalt tételek gyakorlati alkalmazására vonatkozó készség kialakításához is hozzájárul.

Összefoglalóan megállapítható, hogy az ismertetett mű fontos hozzájárulás a hazai közgazdasági szakirodalom, ezen belül a pénzügytani szakirodalom fejlesztéséhez. A tárgyban korábban megjelent, zömében amerikai gyökerű tárgyalásmód mellé a szerző az európai integrációs és hazai gyakorlatra támaszkodó ismeretanyagot nyújt, amelyet mind az egyetemi hallgatói és oktatói kör, mind a közszektorban dolgozók haszonnal forgathatnak. Végül ajánlom a könyvet mindazoknak, akiket érdekel, hogy mi történik közpénzeinkkel.

Zsúgyel János

Galántainé Máté Zsuzsanna: Adó(rendszer)tan. EU-konform magyar adók

Aula Könyvkiadó, Budapest, 2006, 370 o., harmadik kiadás.

Az adókkal és az adózással foglalkozó tankönyvek és kézikönyvek örök dilemmája az általános és a konkrét ismeretanyag egymáshoz viszonyított arányának a meghatározása, az elméleti és a gyakorlati ismeretek közötti összhang megtalálása. *Galántainé Máté Zsuzsanna* Adó(rendszer)tan című, harmadik kiadásban megjelent tankönyve elkerülte mind a túlzott elvontsággal kapcsolatos buktatókat, mind azokat a veszélyeket, amelyek abból adódnak, hogy túlságosan nagymértékben vezetik az adójogszabályok a szerző kurzorát. A kötet nem adóelméleti mű, hanem rendhagyó gyakorlati kézikönyv.

Ennek a könyvnek a szerzője a működési elvek és rendszerek bemutatására, nem pedig a hatályos magyar adótörvények ismertetésére és rövid kommentálására helyezte a hangsúlyt. A harmadik kiadásban a szerző a járulékfizetési kötelezettségeket is összefoglalja, és bemutatja az adókedvezményeket is.

A kötet a hasonló kiadványok hagyományos jogszabálycentrikus megközelítését három vonatkozásban haladja túl. Az első lényeges hozzáadottérték-többség a rendszerszerű megközelítés. Ez jut kifejezésre a könyv felépítésében, amennyiben a szerző az általánostól halad az egyre konkrétabb témák felé. Egy másik lehetséges értelmezésben a makrogazdasági megközelítést (adóelmélet, adójogi fogalmak stb.) a mezoszint (adójogi harmonizáció az Európai Unióban), majd a mikrogazdasági szint (a magyar adóeljárás és a különféle adónemek, illetékek és az állammal szembeni egyéb kötelezettségek) bemutatása követi a gazdasági szereplők szempontjából. A rendszerszerű megközelítés jellemzi az egyes adók működésének a tárgyalását is, amennyiben a szerző az alapfogalmakra és a főbb összefüggésekre koncentrálna (nem pedig az adótörvényekben egyébként is megtalálható részletekre).

A rendszerszerű megközelítés nem csekély mértékben rímél *Vigvári András* Pénzügy(rendszer)tan (KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004, 335 o.) című könyvére, amely a magyar közgazdasági-pénzügyi szakirodalomban elsőként tárgyalta a pénzügyeket ebben a fogalmi keretben a hagyományos felosztás (makropénzügyek, vállalati pénzügyek stb.) helyett.

A második hozzáadottérték-többség az, hogy a szerző az elméleti alapvetésre és az adózással és adójoggal kapcsolatos alapfogalmakra támaszkodva érthetővé teszi az egyes adónemek célját, sajátosságait, esetenként a más adónemekkel való kapcsolatokat, valamint az adóeljárásokat. A könyv hangsúlyozottan nem helyettesíti a hatályos adójogszabályokat. Ez abban is kifejezésre jut, hogy például sok esetben nem adott meg konkrét adómértékeket, vagy ha igen, csak lábjegyzetben. Nyilvánvaló, hogy a gazdasági folyamatok és ezzel párhuzamosan, bár ettől nem mindig függetlenül az adójogszabályok változásainak felgyorsulásával papír alapú könyvek nem tudnak lépést tartani, nem is ez a feladatuk. Ugyanakkor a szerző magyarázatai megkönnyítik, esetenként egyenesen lehetővé teszik az adójogszabályok megértését.

Végül nagy érdeme a kötetnek a didaktika. Az egyes fejezetekben és alfejezetekben a szerző először az adott rész célját jelöli meg, majd a kulcsfogalmakat közli. Ezt követi a tárgyalt fogalom definíciója, amelyet példák alapján világít meg. Minden alfejezet ellenőrző kérdésekkel zárul. Az egyes elemek a tördelés alapján is jól elválnak egymástól. Ez a formai megoldás nem csekély mértékben könnyíti meg, illetve teszi elviselhetővé a tanulást. A kötet tartami és módszertani egysége annak is köszönhető, hogy a szerző nemcsak főiskolai oktató, hanem okleveles könyvvizsgáló is, azaz mind az oktatás, mind a gazdasági szereplők igényeit ismeri, és eleget tud tenni nekik.

A következő kiadás színvonalát javítaná, ha az adójogszabályok változtatásainak áttekintése mellett a szerző kicsit bővítené és mélyítené az általános kérdésekkel foglalkozó fejezetet. Vannak még tartalékok az egyes adónemek céljának és működésének magyarázatában is. Mindez azonban semmit nem von le a mű érdemeiből.

Galántainé Máté Zsuzsanna könyvét nemcsak a gazdasági egyetemek és főiskolák vizsgára készülő hallgatói forgathatják haszonnal, hanem mindazok a gazdasági szakemberek, akik kapcsolatba kerülnek az adózással, az adójogszabályokkal. Más szavakkal a könyv elég konkrét ahhoz, hogy gyakorlati szakemberek is használhassák. A rendszerszemléletű megközelítés miatt fontos lehet a kötet az adózással hivatásszerűen foglalkozóknak (könyvelők, könyvvizsgálók, adótanácsadók stb.) is, mert olyan összefüggéseket tár fel, amelyekre korábban nem figyeltek fel, ezáltal újszerű, de megalapozott érvekkel léphetnek fel az adóhatósággal való vitás kérdésekben.

Losonczi Miklós

Brief Summary of the Articles

Economic Analyses in Spring 2006

In springtime every year economic research institutes regularly publish their analysis about the performance of the previous year as well as their forecasts. The press informs usually only about the most important economic data and about the analysis in a few words, the detailed studies prepared by the institutions do not generally reach those who are interested. This is the reason why since 2001 we publish a short summary of the reports and prognosis of the research institutes. These analyses are especially interesting right now as they focus on the possible consequences of the big current-account and budget deficit. They analyse several aspects of this issue as well as the possible short-term developments.

Integrational crisis in Europe: will it be lasting or transitional?

ÉVA HAVASI

After nearly two years of the eastern enlargement, the European Union can be characterised by an integrational crisis. It is true, that the Hungarian citizens hardly experience directly this crisis and its impacts. But considering that Hungary is one of the member states of the Union, the unfavorable symptoms of the european integration could concern our country's present and future economic and social development. In any case, Hungary is absolutely interested in the quick solving of the crisis and in the further development of the integration process. But we must recognise that the necessary changements can be only possible in the longer run.

The liberalisation of the rail freight network industry in the European Union

GÁBOR KOÓS

The liberalisation process in the rail freight transport industry began in 1991 in Europe. The process took place step by step in packages. All the member states – including Hungary – had to form the conditions of the competing rail freight transport market. It had to establish the ground regulation framework and to set up the necessary institutions. This means that Hungary had to change the structure of the hungarian state railway monopoly, had to provide it for financial and organizational independency. The transport services must be separated from the infrastructure maintenance. The required institutions must be set up ensure the access to the required infrastructure, to control the market, and to license the railway companies. These changes are to ensure the adequate competitive environment for the entry of new service providers on the rail freight transport market.

The Relations of the European Union with the Balkan Countries

TAMÁS SZEMLÉR

For the European Union (EU), the economic and political stability of the countries in its direct neighbourhood is of extraordinary importance; it is also important for the EU to maintain a predictable development of its relations with these countries. In the last decade, the development of the external relations of the EU brought an institutionalisation of these relations. Bulgaria and Romania are now at the threshold of EU-membership, Croatia has begun its accession talks in autumn 2005, while Macedonia (FYROM) has got the candidate status in December 2005. The other countries of the region are still further from membership, but the Stabilisation and Association Process (SAP) – supporting bilateral relations as well as intra-regional multilateral cooperation – provides them with a stable, but flexible framework to deepen their relations with the EU and with each other, too.

From Owner to Regulator: Explanations for the Spread of Independent Regulatory Agencies in Europe

DÓRA PIROSKA

This review article introduces studies from the field of international political economy which analyze the spread of independent regulatory agencies in Europe. Independent regulatory agencies are state found institutions, which operate more or less independently from the state hierarchy, financed by an independent budget, have a complex administrative tasks and powers to make and enforce rules. Although the spread of independent regulatory agencies in Europe is very dynamic, very little is known about the reasons of the process. The study analyses the following theories that aims at explaining the spread of independent regulatory agencies: the principle-agent theory, theory of the European regulatory state, theory of the regulatory competition, and discusses the motivations of agents behind the process. Finally, the article considers a few of the unanticipated consequences of independent regulatory agencies. This study not only presents the above theories, but also evaluates their explanatory strength.

Hungarian Policy of Higher Education and the Overeducation

ISTVÁN POLÓNYI – JÁNOS TIMÁR

This article deals with the overeducation of university-graduates in consequence of campaign of higher education. It is of interest of institutions in raising the number of students and on discrimination of “postsecondary higher education”. A further reason is the effort of political parties to get the sympathy of students. The overeducation produces within a few years a stock of one million graduates. Their quality deteriorates, their unemployment increases, their relative salary decreases. Some economists deny this, because on mistaken concept of relative salary, limitation of labour market analysis to facts and disregards on prospective graduates. They don't take in consideration on effects of their poor quality, and the costs of higher education.

Jogi melléklet

A fúziók versenykorlátozó hatásainak orvoslása

– II. rész

KOVÁTS SURD – ORMOSI PÉTER

Tanulmányunk első része áttekintette a feltételek alkalmazásának legfontosabb *alapelveit* és a feltételek két legfontosabb *fajtája* közül a strukturális feltételek alkalmazásának lehetőségeit és legfontosabb vezérelveit. A második rész rövid áttekintést ad a magatartási feltételekkel kapcsolatos legfontosabb tapasztalatokról, illetve a feltételekre vonatkozó *eljárási és végrehajtási szabályokról*.

MAGATARTÁSI FELTÉTELEK

A magatartási feltételek előnyei és hátrányai

A strukturális feltételekkel szemben a magatartási feltételek nem a piac szerkezetére ható beavatkozással próbálják meg orvosolni a fúzió következtében felmerült versenyproblémákat, hanem közvetlenül a vállalatok magatartását igyekeznek befolyásolni. A magatartási feltételek a gyakorlatban kevésbé kedveltek az alábbi **hátrányok** következtében.

Folyamatos figyelemmel követést igényelnek, és sok erőforrást kötnek le. A magatartási feltételeket, szemben a strukturálisakkal, nem elég csupán előírni, és a piacra bízni megvalósulásukat, hanem folyamatosan nyomon kell azokat követni, amihez pedig a versenyhatóságnak általában nem állnak rendelkezésre az erőforrásai. Ez a fajta hozzáállás sokkal jobban illik az ágazati szabályozó hatóságokhoz.

Nehéz végrehajthatóság. Az ellenőrzés költségessége mellett egy további probléma a magatartási feltételekkel kapcsolatban a nehéz végrehajthatóság. Míg a leválasztások viszonylag egyszerűek és jól definiáltak, a magatartási feltételek – például egy diszkriminációmentes hozzáférés¹ – komoly értelmezési vitákat vethetnek fel, többek közt a hozzáférési díjak meghatározása terén.²

¹ Diszkriminációmentes hozzáférés biztosítása esetén vigyázni kell arra, hogy a feltétel el tudja különíteni azokat az eseteket, amikor a diszkriminálás objektív indokokon alapul. Ilyenkor pl. diszkriminációmentes árazást előírni jólétszökkenő hatásokkal is járhat. Lásd DOJ (*Antitrust Division Policy Guide on Merger Remedies* – 2004. october, a továbbiakban DOJ iránymutatás, 8. oldal)

² Motta–Polo–Vasconcelos (2001) 119. o.

A szerzők a tanulmány írásakor a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) munkatársai. A tanulmányban leírtak a szerzők egyéni véleményét tükrözik, amely nem tekinthető a GVH hivatalos álláspontjának.

Vannak mégis olyan piaci helyzetek, amelyekhez a magatartási feltételek jobban illeszkednek, a következőkben összefoglalt **előnyek** eredményeként:

Enyhébb beavatkozás, megváltoztathatóság. Mint a leválasztásoknál láthattuk, előfordulhat, hogy a versenypolitikai beavatkozás nem éri el a célját, esetleg további versenyproblémákat hoz létre. Ilyenkor leválasztás esetén nagyon nehéz a korrigálás, hiszen a leválasztott rész már egy másik vállalatba olvadt be, és az eredeti állapot legtöbb esetben nem visszaállítható. Ezzel szemben a hatásában nem megfelelő magatartási feltétel viszonylag könnyen módosítható, illetve felfüggeszthető.

A gyorsan változó iparágak esetében célszerűtlen a szerkezeti beavatkozás. Vannak olyan iparágak, ahol a piaci szerkezet változásából nem feltétlenül lehet következtetni arra, hogy mennyire fog az adott piac versenypiacként viselkedni, ugyanis a piac alapvető adottságai, illetve a piaci szerkezet is olyan gyorsan változhat a technikai fejlődés következtében, hogy a piac versenyproblémáit kezelni hosszabb távú beavatkozással (leválasztás) nem célszerű, mivel annak hatása könnyen a visszajára fordulhat.³

Amennyiben a *váltási költségek elégségesen magasak*, a feltételszabás folyamán a versenyhatóságnak érdemes szem előtt tartani azt, hogy a piaci szereplők számának a fúziót megelőző állapotra visszaállításával nem biztos, hogy a feltétel eléri a kívánt célt (azaz a verseny fúziót megelőző szintjének helyreállítását). Ilyenkor ugyanis a leválasztott egységet megvásároló vállalatnak számolnia kell azzal, hogy a korábban a leválasztott rész szolgáltatásait igénybe vevő fogyasztók egy része elpártol tőle. Ezt a problémát nem feltétlenül lehet a vevők/fogyasztók egy részének a leválasztó határozatban történő átadásával kiküszöbölni, mivel azok esetleges nem közvetlen kiadással járó előnyök miatt (hálózati hatás, garancia, hűségkedvezmények) is visszatérhetnek korábbi szerződéses partnerükhöz.

Az átváltási költségek mellett a piac egy másik sajátossága, *a piac kis mérete, a piaci szereplők alacsony száma* is a leválasztás alkalmazása ellen szól. Kis piacon elképzelhető, hogy a termelés valóban hatékonyabb, ha azt csak egy termelő végzi, és éppen ennek megvalósítását célozza a fúzió – ha az iparág a legkisebb hatékony méret alatt működik, azaz a vállalkozások fúziója következtében azok egyszerű méretgazdaságossági intézkedésekkel jelentős nyereséget érhetnek el, nem célszerű egy szerkezeti beavatkozással megőrizni a nem hatékony piaci szerkezetet.

Magatartási feltételek a strukturális feltétel kiegészítőjeként

A leválasztott vállalatrész versenyképességének biztosítása. Ebbe a csoportba tartoznak például azok a szállítási szerződések, amikor a fúzióval létrejött egység a releváns terméket köteles szállítani a leválasztott egység vevőjének (aki tulajdonképpen a versenytársa). Ez annak biztosítására szolgál, hogy a leválasztott egység átmeneti termelési problémák (pl. gyártósorok átalakítása miatt) miatt ne veszítse el a vevőit.⁴

Fontos kiegészítő magatartási feltétel annak megtiltása, hogy a fúzióval létrejött vállalat visszataborozza a versenytársnak eladott vállalatrésztől a munkavállalóit. Erre a piaci tapasztalatokkal vagy kutatási ismeretekkel rendelkező munkaerőre ugyanis szük-

³ Erről bővebben lásd például Sullivan (2003) 398, 413. o.

⁴ Vigyázni kell azonban ilyenkor, hogy ezek a szállítási szerződések csak rövid távon érik el a kívánt hatást. Hosszú távon nehéz ellenőrizni, hogy a szerződés tartalma tényleg megvalósul-e. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az összefonódással létrejött cég nem akar a saját termékeivel versenyezni, azaz egy idő után valószínűleg csökkentené a szállított termék minőségét, elmulasztaná a szállítási határidőket, eltérő termékeket küldene stb. Ráadásul, az ilyen közeli és állandó kapcsolat két versenytárs között kétségkívül az összjárás veszélyét növeli.

sége lehet a vevőnek ahhoz, hogy olyan versenyképesszert tudjon gyakorolni az eladóra, amely eléri a fúziót megelőző szintet.

Kapcsolódó versenykorlátozások. A strukturális feltételekhez kapcsolódó versenykorlátozásokról megoszlanak a vélemények. A DOJ⁵ rámutat arra, hogy lehetőleg kerülni kell azokat a magatartási feltételeket, amelyek azt írják elő, hogy a fúzióval létrejövő cég, még ha csak időlegesen is, tartózkodjon a versenytől a leválasztott rész vásárlója viszonylatában. Az ilyen előírások ugyanis rövid távon egészen biztosan korlátozzák a versenyt, a hosszú távon elérhető bármilyen előny pedig, az időtávlat miatt nem lehet több pusztá spekulációnál. Ha az látszódik, hogy a vevő nem lesz képes az eladóval versenyezni, akkor inkább más vevő után kell nézni, vagy módosítani kell a leválasztandó csomagot.⁶ A Bizottság,⁷ a DG COMP Tanulmányban⁸ viszont a leválasztásokkal kapcsolatban megállapítja, hogy a verseny intenzitását csökkentő egyes átmeneti intézkedések kifejezetten támogatandók. Fontos feltétel ezekkel az intézkedésekkel kapcsolatban, hogy egyetlen céljuk az lehet, hogy a leválasztott vállalatrészt életképességét biztosítsák, annak érdekében, hogy az működését meg tudja kezdeni.⁹

A magatartási feltétel önálló alkalmazása

Azoknál a fúzióknál, amelyek jelentős hatékonysági előnyökkel járnak, de összességükben mégis versenysértők, strukturális feltételekkel lehet, hogy sikerül ugyan orvosolni a versenysérelmet, de könnyen lehet, hogy ezt csak jelentős *hatékonysági előnyök* feláldozásával tudjuk elérni. Ilyen esetekben mindenképpen érdemes megvizsgálni a magatartási feltételek alkalmazásának lehetőségét.

Vizonylag egyszerűnek tűnik magatartási feltételeket önállóan alkalmazni azokon a piacokon, amelyek valamilyen okból kifolyólag *folyamatos felügyelet* alatt állnak, vagy ahol az ilyen felügyelet bevezetése nem igényel jelentős erőforrástöbbletet. (Ilyen például, ha szektorspecifikus szabályozóhatóságok tartanak ellenőrzés alatt egy iparágat – igaz ugyan, hogy ezeket a hatóságokat nem feltétlenül ugyanazok a célok vezetik, mint a versenyhatóságot.) Ehhez szükséges azonban, hogy az ágazati szabályozó hatóság és a versenyhatóság közötti ilyen irányú együttműködés szabályozva legyen.

A magatartási feltételek leggyakoribb típusai

A leggyakrabban alkalmazott önálló magatartási feltétel a szükséges **infrastruktúrához való hozzáférés** biztosítása, amit a szakirodalom egy része kvázi-strukturális feltételeknek nevez, arra való tekintettel, hogy ezek a feltételek olyan kööttségeket írnak elő a vállalatok számára, amelyek jelentős befolyással vannak a piac szerkezetére is.

⁵ Az Egyesült Államok két versenyügyekkel foglalkozó szövetségi hatósága a DOJ (Department of Justice, Antitrust Division, az amerikai igazságügy-minisztérium verseny ügyekkel foglalkozó részlege) és az FTC (Federal Trade Commission, az amerikai szövetségi versenyhatóság)

⁶ DOJ Iránymutatás, 19. o.

⁷ Az Európai Közösségekben a versenyhatóság funkcióit az Európai Bizottság Verseny Főigazgatósága (DG COMP) látja el. A továbbiakban „Bizottság” és „Európai Bizottság” alatt a közösségi versenyhatóságot értjük.

⁸ Merger Remedies Study, Public Version, DG COMP, European Commission, October 2005 (DG COMP Tanulmány).

⁹ DG COMP Tanulmány, 152. o., 66. pont.

Ilyen hozzáférési feltételt alkalmazott az Európai Bizottság a *Vivendi/Canal+/Seagram*-ügyben.¹⁰ Az adott eset többféle versenyproblémát is felvetett, amelyek egy részét leválasztással oldották meg, más részét pedig, amelyek a fizetős televíziók és az on-line zenei portálok piacán merültek fel, magatartási feltételekkel próbálták kezelni. Ennek keretében a Vivendi vállalta, hogy a Universal által gyártott filmek nem több mint 50%-a esetében biztosítja saját leányvállalata, a Canal+ számára az első sugárzás jogát, a Universal által tulajdonolt on-line zenei tartalomhoz pedig hozzáférést biztosít a versenytársak számára.¹¹

Az infrastruktúrához való hozzáféréshez hasonlít a technológiához hozzáférést biztosító, illetve a valamilyen kizárólagos megállapodás megszüntetését előíró feltétel.

Gyakori magatartási feltétel még az ún. **tűzfalak** alkalmazása. Lényege az információáramlás megakadályozása két korábban önálló gazdasági egység között. Tűzfalat elsősorban vertikális integrációk esetében alkalmaznak versenyhatóságok. A legalapvetőbb példa erre egy olyan vertikális felvásárlás, ahol az upstream monopolista megvásárolja a downstream piacon valamelyik vállalatot. Ilyenkor aggályos lehet, hogy az upstream cég olyan információkat szolgáltat a megvásárolt (vagy akár mindegyik) downstream cégnek, amely megkönnyíti azok versenykorlátozó viselkedését. Egy jól megtervezett tűzfal sikeresen meg tudja akadályozni ezt.

A *Silicon Graphics*-ügyben¹² az FTC viselkedési feltételekkel engedélyezte azt a tranzakciót, amelyben a Silicon Graphics (Silicon) felvásárolta a világ három legnagyobb szórakoztató UNIX alapú grafikai és animációs szoftver gyártójából kettőt, az Alias és a Wavefrontot. A Silicon domináns szereplő a szórakozási célra gyártott nagyteljesítményű munkaállomások (számítógépek) piacán. Az Alias és a Wavefront által gyártott szoftverek csak a Silicon által gyártott számítógépeken futnak. Az FTC aggályosnak tartotta annak lehetőségét, hogy a tranzakció következményeként két piacon is sérülhet a verseny. Egyrészt a Silicon Graphics versenytársai kiszorulhatnak a piacról, annak következtében, hogy a két szoftvergyártó csak a Silicon gépekre készítené szoftvereket, másrészt a szoftvergyártók piacán is korlátozódhat a verseny azáltal, hogy a Silicon nem fogja a többi szoftvergyártó számára elérhetővé tenni a korábban szabadon hozzáférhető azon algoritmusokat, amelyek a Silicon gépekkel való kompatibilitáshoz szükségesek.

Az alkalmazott feltételek végül az alábbiak voltak: (1) A Silicon az egyik megvásárolt szoftvergyártójával kapcsolatban biztosítja a kompatibilitást a versenytársai által gyártott munkaállomásokkal. (2) Tűzfalat kell létrehozni, mely kizárja a versenytársakkal kapcsolatos információk áramlását az (1) pontban megjelölt szoftvergyártón keresztül. (3) A Silicon vállalja, hogy nem diszkriminál külső szoftvergyártókkal szemben. (4) A Silicon vállalja, hogy fenntartja a szabad hozzáférés lehetőségét a munkaállomásaival kapcsolatos technikai információkhoz.

Akárcsak a magatartási feltételek általában, a tűzfalak is folyamatos ellenőrzést igényelnek. Emellett lehetetlen úgy megtervezni őket, hogy orvosolják a felmerülő versenyproblémát, de ne gátolják a fúzióból származó hatékonysági előnyöket.

Harmadik nagyobb csoportja a viselkedési feltételeknek az **adatszolgáltatási kötelezettség**. Ennek az a lényege, hogy a fúzióval létrejövő vállalatnak bizonyos adatszolgáltatási kötelezettsége van adott hatóság felé, ami lehet a versenyhatóság, de gyakrab-

¹⁰ Vivendi / Canal+ / Seagram, case M.2050 - Notified on 31.08.2000

¹¹ Jenny (2003) 168. o.

¹² Decision and Order in the Matter of Silicon Graphics, Inc., Docket No. C-3626, November 1995.

ban a szektort felügyelő szabályozó hatóság. A már korábban említett nehézségek mellett problémát jelenthet, hogy a szabályozó hatóságot „be kell tanítani” az adatok megfelelő értelmezésére, felülvizsgálatára. Adatszolgáltatás előírására általában kötelezettségként és nem feltételként kerül sor.

A feltételek meghatározásának folyamata, eljárási kérdései

Ebben a részben, a fentiekől eltérően, számos utalás található a feltételek meghatározásával kapcsolatos magyar szabályokra. Ennek az az oka, hogy a feltételszabás tartalmi kérdéseit tekintve a versenyjogi szempontból vezető jogrendszer tapasztalataihoz képest a magyar gyakorlat nem mutat említésre méltó eltéréseket. Mivel azonban a feltételszabás eljárásával kapcsolatos jogszabályok országonként változhatnak, érdemes bemutatni a magyar jogszabályok adta eljárási kereteket is.

Eljárási alapelvek

A feltételek kialakításának tartalmi kérdései mellett ugyanilyen fontos a feltételek meghatározásának folyamata, az eljárási kérdések pontos definiálása. Az eljárás kiszámíthatóságának és átláthatóságának biztosítása érdekében szükség van bizonyos garanciákra.

A fúzió által felvetett versenyproblémát megoldani hivatott feltételek a felek és a versenyhatóság *együtműködésén* alapulnak. Ez az együtműködés úgy történik, hogy a *feltételeket* a fúziót engedélyező szerv (jellemzően a versenyhatóság) írja elő, azok azonban a fúzió résztvevői, a *felek vállalásain* alapulnak.

Felmerülhet a kérdés, hogy *mennyiben köti a feltételt előíró szervet a felek vállalása*, azaz mennyiben lehet csak olyan feltételt előírni, ami a felek vállalásaiban szerepel. A versenyhatóság részéről nincs értelme olyan feltétel előírásának, amit aztán a felek nem teljesítenek: ilyen esetben a feltételt előíró szerv feleslegesen fordítja erőforrásait egy olyan feltétel kidolgozására, aminek aztán nem lesz gyakorlati jelentősége. A fúzió résztvevői szempontjából pedig akár káros is lehet az ilyen feltétel előírása, hiszen az engedélyező határozat ellen nem minden országban állnak rendelkezésre azok a jogorvoslati fórumok, amelyek egy tiltó határozat esetén nyitva állnak.¹³ Ennek alapján a feltétel előíróját célszerű, hogy kösse a felek vállalása. Mindemellett természetesen a feltételek kialakításakor érvényesül *azok párbeszédén alapuló jellege*. Azaz ha a felek vállalása nem elégséges a fúzióból eredő versenykorlátozó hatások orvoslására, akkor a versenyhatóság jelzi, hogy mi az a minimum, amit szükségesnek tart ennek a célnak az elérésére. A felek, mint az ügy urai ennek tükrében dönthetnek úgy, hogy vállalásukat kiegészítik, vagy akár úgy is, hogy kérelmüket visszavonják.

A feltétel kialakításához szükséges együtműködést célszerű minél hamarabb megkezdeni, ami esetlegesen azt is magába foglalja, hogy a felek, amennyiben felismerik a fúzió potenciális versenyellenes hatásait, már a versenyhatóság ilyen irányú felhívása előtt, kérelmük beadásával egy időben vállalásokat fogalmazznak meg. Ettől visszatarthatja a cégeket az ún. *„rejtőzködő taktika”*. Ennek értelmében a fúzió résztvevői, ha úgy vélekednek, hogy a vállálás megtételével feleslegesen felhívnák a versenyhatóság figyelmét valamilyen versenyproblémára, megpróbálkozhatnak azzal, hogy megvárják, amíg a versenyhatóság észleli a problémát, így elkerülendő, hogy a versenyhatóság csak

¹³ A hatályos magyar szabályozás értelmében a feltétellel engedélyező határozat bíróság általi felülvizsgálatára ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint a tiltó határozatra: Tptv. 83. § (1)

a vállalás megtevéle miatt vizsgálja meg alaposabban a tranzakciót, illetve hogy a hatóság csak azért kösse feltételhez az engedélyezést, mert a felek vállalása valamilyen versenyproblémát valószínűsít számára.

A „*rejtőzködő taktika*” azonban komoly kockázatokat rejtget magában, és számos érv szól ellene. Egyrészt a versenyprobléma kései azonosítása – ami a piac részletes vizsgálata, a versenytársakkal folytatott konzultációk alapján valószínűsíthető – jelentős késést eredményezhet a fúziós engedély kiadásában, akár az engedély megtagadásához is vezethet azon az alapon, hogy a versenyhatóságnak az eljárási határidőkön belül nem marad elég ideje a későn benyújtott vállalások hatásainak felmérésére. A másik érv ez ellen a taktika ellen az, hogy a vállalás benyújtása még nem feltétlenül eredményezi az adott vállalás feltétellel alakítását a versenyhatóság részéről – a versenyhatóság dönthet úgy, hogy a vállalásra nincs szükség a fúzió engedélyezés szempontjából.¹⁴

A korai együttműködés különösen ott alapvető, ahol – a magyar szabályozáshoz hasonlóan – szigorú határidők szorítják korlátok közé a versenyhatóság eljárását. Az EK eljárási határidői értelmében az első fázisú eljárást lezáró határozat meghozatalára 25 munkanap áll a Bizottság rendelkezésére, míg a második fázisú eljárást 90 munkanap alatt kell lezárni. A feltételek jelentőségét és elbírálásuk időigényességét mutatja, hogy az EK hatályos fúziós rendelete külön nevesíti a *határidők meghosszabbításának* nem túl számos lehetősége között azt az esetet, amikor a felek bizonyos feltételek alapjául szorgálható vállalásokat tesznek¹⁵

A fenti szabály a határidők meghosszabbodásáról azon a gyakorlati tapasztalaton alapul, hogy a vállalások értékelése és az azokon alapuló feltételek előírása jelentősen bonyolíthatja az eljárást. A versenyhatóságnak elegendő idő kell ahhoz, hogy megvizsgálhassa ezeket a vállalásokat, felmérje annak következményeit, piaci hatásait. Ez a folyamat nagyon időigényes, és ezért előfordulhat, hogy az eljárás alatt, tehát *de jure* időben benyújtott vállalások is késeinek bizonyulnak.

A *Schneider/Legrand*-esetben¹⁶ például az Európai Bizottság nem fogadta el a felek által a vállalások megtételére nyitva hagyott határidő utolsó napján benyújtott feltételjavaslatot. A javaslatot megvizsgálták és elutasították; és noha a felek hajlandóak lettek volna más feltételek elfogadására is (az első vállalás kudarca után benyújtottak egy újabb vállalást is), azt a Bizottság arra való hivatkozással nem fogadta el, hogy az túl bonyolult, és a Bizottságnak nem marad elég ideje a tervezett feltétel hatásainak felmérésére.

Egy 2002-es beszédében az Európai Bizottság akkori versenyügyi biztosa, Mario Monti többek között erre az esetre hivatkozva javasolta, hogy olyan esetekben, ahol feltételek alkalmazása várható, a felek a lehető leghamarabb kezdjék meg az egyeztetést a versenyhatósággal, annak érdekében, hogy elkerülhető legyen az, hogy az egyébként esetleg elfogadható javaslatok a rendelkezésre álló erőforrások, vagy az idő hiánya miatt elutasításra kerüljenek.¹⁷

¹⁴ Ilyen eset például MAN/Auwärter Case COMP M2211 Notified on 03.01.2001 és *Shell /Enterprise* Case COMP M2745 Notified on 04.04.2002 in OECD Merger remedies roundtable 2003, Summary of Discussion 21. pont.

¹⁵ Ennek értelmében az első fázisú eljárás 35 munkanapra, míg a második fázisú eljárás – amennyiben a vállalásokat az eljárás kezdetétől számított 55. nap után tették meg –, 105 munkanapra hosszabbodik meg.

Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation – EK fúziós rendelet) Article 10.

¹⁶ *Schneider/Legrand* (Case Comp M2283 Notified on 19.02.2001)

¹⁷ Monti (2002) 11. o.

A feltételekről való egyeztetést tehát minél korábban meg kell kezdeni, és ennek általában nagyon fontos részét képezik az *informális egyeztetések*. Ilyenkor még a fúzió engedélyezése iránti kérelem benyújtása előtt – szélsőséges esetben akár még a tranzakcióval kapcsolatos megállapodás előtt – érdemes tájékozódni a versenyhatóságnál arról, hogy a tranzakció milyen feltételek mellett lenne engedélyezhető. A felek ezzel jelentős erőforrásokat takaríthatnának meg, és számottevően meggyorsíthatnák a versenyfelügyeleti eljárást.¹⁸

A feltételek teljesülésének biztosítása

A jó feltétel kidolgozása már nagyban meghatározza, hogy a feltételt sikerül-e végrehajtani, illetve annak hatásai a szándékolttal egybeesnek-e. Bizonyos tapasztalatok ugyanakkor arra indították a versenyhatóságokat, hogy nagyobb hangsúlyt fektessenek a feltételek megvalósulásának ellenőrzésére.

Az egyik ilyen eset az *MCI/WorldCom*-fúzió volt, ahol a fúzió feltételül a DOJ az MCI internet-üzletágának értékesítését írta elő. A vevő a Cable & Wireless volt, és a leválasztás sikeres végrehajtása után egy évvel már arról számolhattak be, hogy a korábbi 40%-os piaci részesedésük az internet piacon 10%-osra esett vissza, ami javarészt annak volt köszönhető, hogy az MCI internet-üzletága jelentősen összefonódott a többi vállalatrésszel, így bizonyos alapvetően szükséges humán erőforrások nem kerültek átadásra.¹⁹

Az ilyen, a leválasztás végrehajtása során jelentkező problémáknak a felmérésére szolgál a *különböző leválasztási tanulmányok, hatásvizsgálatok*. Úttörő jelentőségű ebben a tekintetben az FTC által 1999-ben megjelentetett Leválasztási Tanulmány, ami 37, 1990 és 1994 között előírt leválasztás tapasztalatait gyűjtötte össze,²⁰ és alapvető tanulságokkal szolgált a leválasztásokkal kapcsolatban a versenyjog-alkalmazás számára világszerte.

Az Európai Bizottság Verseny Főigazgatósága 2005 októberében jelentette meg a fúziókkal kapcsolatos orvoslásokról szóló tanulmányát, aminek eredményeként a Bizottság orvoslásokkal kapcsolatos közleményének, valamint a fúziós kérelmeknél használt mintaszövegek módosítása is várható. A DG COMP Tanulmány az orvoslások kialakítását, végrehajtását és eredményességét vizsgálta, azzal a céllal, hogy a Bizottság ezzel kapcsolatos gyakorlatát fejlessze. A tanulmányban 40 esetben előírt 96 orvoslási célú intézkedést vizsgáltak az 1996 és 2000 közti időszakból, ami az adott periódus határozatainak körülbelül 44%-át tette ki. A fúzió szereplőivel, a leválasztások vevőivel és az ügygondnokokkal folytatott mélyinterjúk eredményeit az adott témánál mutatjuk be.²¹

A feltételek megvalósulását biztosító legfontosabb jogintézmények

1. A feltételek megvalósulása nem merül ki azok előírásával és a végrehajtásuk megkezdésével. Fontos hogy a versenyhatóság, a rendelkezésére álló eszközökkel (pl. ügygondnok alkalmazása), egészen a teljesülésig figyelemmel kísérje a feltételeket.

¹⁸ Ilyen informális egyeztetésekre példa a Unilever/BestFoods (case Comp/M. 1990-Unilever/Bestfoods, notified on 28.09.2000) és a Masterfoods/Royal Canin (Case COMP/M.2544 Masterfoods/Royal Canin, notified on 15.02.2002) ügyek.

¹⁹ LeBlanc-Shelanski (2003) 203. o.

²⁰ FTC leválasztási tanulmány 10. o.

²¹ DG COMP Tanulmány 137. o.

Ennek nem csak az utólagos feltételek esetében van jelentősége. A DG COMP Tanulmány megmutatta, hogy egyes ingó és ingatlan vagyontárgyak átruházására gyakran a leválasztási időszak befejeztével sem került sor. Ez különösen igaz volt akkor, mikor valamilyen vagyoni értékű jog vagy know how átruházásáról volt szó. Ezekben az esetekben különös jelentősége volt azoknak a jogintézményeknek, amelyek valamilyen formában alkalmasak arra, hogy a feltétel hibátlan megvalósulását biztosítsák.

A feltétel megvalósulása és az engedélyező határozat hatálya

A feltételek megvalósulását legjobban az segíti elő, ha a fúziót úgy engedélyezi a hatóság, hogy annak hatálybalépése a feltétel megvalósulásától függ (**előzetes feltétel**). Ettől a megoldástól csak nagyon indokolt esetben érdemes eltérni, hiszen a fúzió engedélyezését követően megszűnik a fúzióban részt vevő felek érdeke a feltétel megfelelő alkalmazása tekintetében. Ez természetesen csak a strukturális beavatkozások esetében áll meg, a magatartási feltételek végrehajtására értelemszerűen nagyrészt csak a tranzakciót követően kerülhet sor. Itt is törekedni kell ugyanakkor arra, hogy a feltétel megvalósulása érdekében a végrehajtás már az engedély hatálybalépése előtt kezdődjön meg. Például egy hozzáférési kötelezettség előírása esetén a hozzáférés feltételeinek meghatározása, az egyes szerződések megkötése nagyban hozzájárulhat a hozzáférés kapcsán később felmerülő viták megelőzéséhez.

Az előzetes feltétel *előnye*, hogy növeli a feltétel megvalósítására irányuló hajlandóságot, hiszen a tranzakció végrehajtására addig nem kerülhet sor, amíg a felek meg nem valósították a feltételben foglaltakat. Ehhez kapcsolódik az a további előny, hogy az előzetes feltétel csökkenti a tranzakcióval járó bizonytalanságot a piacon, mert a fúzió tényleges végrehajtását megelőzően a tranzakció káros hatásait orvosolni hivatott feltételnek már meg kell valósulnia. Bár az előzetes feltétel „tisztá helyzetet” eredményező tulajdonsága vonzóvá teheti azt a döntéshozók szemében, nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a lehetséges *hátrányát*, amely abból adódik, hogy a feltételek teljesítése akár jelentős időt is igénybe vehet. Az előzetes feltétel alkalmazása ahhoz vezethet, hogy a tranzakció végrehajtásával a feleknek nemcsak a versenyhatóság eljárásnak idejét, hanem a feltétel teljesülésének idejét is meg kell várniuk. Ennek elhúzódása akár olyan mértékben is késleltetheti a fúzió létrejöttét, hogy az elveszítheti eredeti értelmét. Így előzetes feltétel esetén mérlegelni kell, hogy a legkisebb (az adott esetben leggyorsabb) szabályozói beavatkozás elve hogyan hozható összhangba az előzetes feltétel megvalósulásának nagyobb biztonságával.

Amennyiben a tranzakció sajátosságai miatt nincs lehetőség előzetes feltétel alkalmazására, vagy annak alkalmazása nem célszerű, a versenyhatóság számára a másik nyitva álló lehetőség az, hogy az engedélyező határozat hatályba lép, de a feltétel megvalósulása esetén az hatályát veszti (**utólagos feltétel**).

A fúziókkal kapcsolatos legtöbb jogszabály – így a Tpv. is²² – úgy rendelkezik, hogy az utólagos feltétel nem teljesülése esetén az engedélyező határozat hatályát veszti és az eredeti állapotot kell helyreállítani.²³ Az utólagos feltétel *előnye*, hogy az engedély késedelem nélkül hatályba lép, és így hamarabb sor kerülhet a fúzióból eredő hatékonysági javulásokra. *Hátránya* viszont az időben kitolódó végrehajtásból eredő bizonytalan-

²² Az 1996. évi LVII. Törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról.

²³ Tpv. 30. § (4) Az engedély előzetes feltételhez kötése esetén az engedély a feltétel teljesülésével válik hatályossá. Az utólagos feltételhez kötött engedély megadásától hatályos, azonban a feltétel nem teljesülése esetében hatályát veszíti.

ság. Amennyiben ugyanis a feltétel nem teljesül (akár azért, mert a felekből hiányzik a szándék a feltétel megvalósítására, akár a felektől független okokból), akkor az engedély hatályát veszti,²⁴ azaz az eredeti állapotot kellene helyreállítani. Az eredeti állapot helyreállítása viszont sok esetben kivitelezhetetlen, illetve előfordulhat, hogy annak végrehajtása akár a verseny szempontjából még kedvezőtlenebb helyzethez vezetne.²⁵

Felmerülhet a kérdés, hogy vannak-e olyan szituációk, amikor nyilvánvalóan az előzetes, illetve olyan, amikor egyértelműen utólagos feltételhez kell kötni egy fúzió engedélyezését. Bár értelemszerűen a magatartási feltételek szinte kivétel nélkül utólagos feltételként kerülnek megállapításra,²⁶ úgy véljük, hogy alapvetően esetről esetre, a versenyhatóság döntéshozó szervének (azaz Magyarországon a Versenytanácsnak) mérlegelésén kell, hogy alapuljon a döntés. A mérlegelés központjában az áll, hogy az előzetes feltétel teljesítésének elhúzódásából eredő esetleges relatív hatékonyságcsökkenés, illetve az utólagos feltétel teljesülésének esetleges elmaradásából eredő versenyszint-csökkenés közül melyik a kevésbé káros a fogyasztókra nézve. Ennek a két szempontnak a pontos mérését természetesen nem feltétlenül lehet elvárni egy szűkös erőforrásokkal működő versenyhatóságtól. Vannak azonban olyan szempontok, amelyek segíthetik a mérlegelést.

Az előzetes feltétel teljesítésének elhúzódását valószínűsítő tényezők közé tartozik leválasztás esetén például az, ha kevés szereplős piacról van szó, kevés potenciális vevővel. Ilyenkor a vevők, ismervé a leválasztási csomag eladójának kiszolgáltatottságát, hajlamosak az idő húzására, hogy ezzel is csökkentsék a leválasztási csomag árát. Kevés szereplős piacon emellett fennáll a veszély, hogy az utólagos feltétel esetén nem sikerül majd megfelelő vevőt találni. Ilyen piacokon ajánlott tehát már előre tisztázni a vevő személyét. Erdemes emellett bizonyos szubjektív tényezőket is figyelembe venni. Az eljárás alatt, a feltétel kialakításakor árukkodó lehet a felek magatartása is. Amennyiben alacsony a felek együttműködési hajlandósága, akkor kockázatos lehet az utólagos feltétel alkalmazása, hiszen nagyobb a veszélye annak, hogy a felek a feltételt csak csorbult formában, vagy egyáltalán nem teljesítik.²⁷ Valamennyi ilyen szempontot azonban lehetetlen lenne felsorolni, ezeket esetenként, az úgy összes körülményeire tekintettel kell megvizsgálni és sorba venni.

A feltétel módosítása

A feltételek megvalósulásának, illetve még inkább azok céljainak elérését hivatott biztosítani – a rugalmasság alapelvével összhangban – a feltételek utólagos *módosításának* lehetősége. Előfordulhat, hogy a fúzió engedélyezésekor olyan feltételt állapít meg a versenyhatóság, melyről később kiderül, hogy azt a kérelmezők nem tudják teljesíteni.

²⁴ Bizonyos esetekben fennáll a módosítás lehetősége (lásd lentebb A feltétel módosítása), azaz a feltétel nem teljesülése nem jár automatikusan hatályvesztéssel, de a fúzió létrejöttének késedelméből eredő hátrányokat ez sem orvosolja.

²⁵ Elméletben előfordulhat olyan eset is, amikor a hatályvesztéssel, illetve az eredeti állapot visszaállítással olyan szinten csökkenne a verseny szintje, aminél még az is előnyösebb, ha az engedély hatályban marad, annak ellenére, hogy a feltétel nem valósult meg.

²⁶ Még elméletben is nehéz elképzelni olyan szituációt, ahol a magatartási feltétel előzetes feltételként szerepelhetne, lévén hogy annak lényege szinte mindig valamilyen magatartás folyamatos tanúsítása, illetve valamilyen magatartástól való folyamatos tartózkodás, melyre azért van szükség, hogy a fúziót követően megváltozott piaci struktúrával járó versenyszint folyamatosan biztosítva legyen. Törekedni érdemes azonban arra, hogy még az engedélyezést megelőzően megállapodás szülessen a felekkel a magatartási feltétel pontos részleteiről.

²⁷ Ne feledjük, hogy ilyen esetben roppant nehéz a versenyhatóság dolga, annak tekintetében, hogy az eredeti állapot kerüljön helyreállításra.

Ez történhet egyrészt a piaci körülmények változása, másrészt a feltétel megállapításakor bizonyos szempontok nem megfelelő mérlegelése következtében.

A feltételek módosításához Magyarországon a jogszabályi háttért a Tpv. 32. §-a biztosítja, mely alapján a GVH a fúziós ügyekben hozott határozatát módosíthatja, ha a kötelezett a határozatban előírt valamely kötelezettséget nem teljesítette, illetve feltételnek nem tud eleget tenni, de a mulasztás neki fel nem róható okra vezethető vissza.

Az engedély visszavonása

Amennyiben a fúzió résztvevői a feltételnek nem tesznek eleget, indokolt annak lehetőségét megteremteni, hogy a versenyhatóság ne csak módosíthassa, hanem vissza is vonhassa a határozatát. Az Európai Unióban megvan a lehetőség a fúziós engedély visszavonására: az EK fúziós rendelete kimondja, hogy a Bizottság hatályon kívül helyezheti a fúziót engedélyező határozatát, amennyiben az érintett felek nem teljesítik az abban előírt kötelezettségeket.²⁸ A magyar versenytörvény alapján a Versenytanács visszavonja határozatát, ha a kötelezett vállalkozás nem teljesítette a határozatban előírt valamely kötelezettséget.²⁹

Bírság

Szintén a határozat végrehajthatóságát erősíti a versenyhatóságok bírságolási jogköre. A bírságolás lehetősége elsősorban könnyebb végrehajthatósága és elrettentő ereje miatt hasznos eszköz a versenyhatóság kezében. Míg egy adott esetben az eredeti állapot helyreállítása nagyon nehézkes is lehet, a bírságkiszabás – amennyiben a bírság összege elég nagy – hatásosabban szolgálhatja a vállalatok versenybarát és a versenyhatóság döntéseivel összhangban levő magatartása kikényszerítésének célját.

Az EK fúziós rendelete alapján a fúzióban érintett cégek nettó árbevételének tíz százalékaig terjedhet a bírság abban az esetben, ha a felek nem teljesítik a feltételben foglaltakat, illetve nem tesznek eleget az előírt kötelezettségeknek. Az, hogy ilyen esetekben az EK nem az eljárási jogsértéseknél alkalmazott eljárási bírságot alkalmazza, jelzi, hogy itt nem egy eljárási, hanem az anyagi jogot sértő cselekményt szankcionálnak.³⁰

A Tpv. jelenlegi formájában nem teszi lehetővé, hogy feltételek nem teljesítése esetén a Versenytanács a cselekményt bírsággal szankcionálja. Ez azt jelenti, hogy a feltételek végrehajtását kikényszerítő egyetlen rendelkezésre álló eszköz az engedélyező határozat hatálytalanságának megállapítása. Amellett hogy ez sok esetben indokolatlanul erős szankció lenne, azt az esetek többségében nem is lehet végrehajtani, illetve annak végrehajtása súlyos jólétsökkentő hatásokkal járna. Ennek tükrében megfontolandó lenne a Tpv. 78. §-ban foglalt bírság lehetővé tétele a feltételek nem teljesítésének szankciójaként.

²⁸ EK fúziós rendelet 139/2004, 6. cikk 3. bekezdés (b) pont.

²⁹ Tpv. 32. §.

(1) A Gazdasági Versenyhivatal a 30. § alapján hozott határozatát visszavonja, ha a bíróság által felül nem vizsgált határozatban az engedély megadása a döntés szempontjából fontos tény félrevezető közlésén alapul, vagy

a kötelezett vállalkozás nem teljesítette a határozatban előírt valamely kötelezettséget.

(2) A Gazdasági Versenyhivatal a 30. § alapján hozott határozatát módosíthatja, ha a kötelezett a határozatban előírt valamely kötelezettséget nem teljesítette, illetve feltételnek nem tud eleget tenni, de a mulasztás neki fel nem róható okra vezethető vissza

³⁰ EK fúziós rendelet 14. cikk 2. (d).

A Versenytanács értelmezése szerint: „az engedély csak a feltétel teljesülésével válik hatályossá, megadottá. Azzal, hogy a kérelmező (a feltétel teljesítése nélkül – a szerzők) végrehajtotta a kérelmezett tranzakciót, engedély nélküli összefonódást valósított meg. A Versenytanács e jogsértést nem tudja bírság kiszabásával szankcionálni, mivel a Tptv. alapján bírságot csak az engedélykérés elmulasztása esetében lehet kiszabni”.³¹ Ugyanakkor megfontolható az az értelmezési lehetőség is, hogy aki engedély nélkül hajt végre egy összefonódást (füziót), az nyilvánvalóan a versenytörvény rendelkezéseibe ütközik, és ezért rá bírság szabható ki a versenytörvény 78. §-a alapján.

A feltételek megvalósulását biztosító végrehajtási kötelezettségek

A füziót engedélyező határozat hatályosulásának a feltétel végrehajtásához kötése, valamint a feltételek módosítása olyan jogintézmények, amelyek a versenytörvényben nevesítve találhatók, ezért azokról az engedélyező határozatban nem kell rendelkezni. A végrehajthatóság biztonságának növelésére előírhatók viszont olyan külön kötelezettségek, amelyek a füziót előíró határozat részét képezik. Ezek a feltétel tényleges és maradéktalan megvalósulását biztosítják, illetve megkönnyítik a feltétel végrehajtásának ellenőrzését. Adott esetben ezek a kötelezettségek akár a feltétel hatálybalépését megelőzően is kötelezhetik a feleket, annak érdekében, hogy aztán a feltétel megvalósulása ne szenvedjen csorbát. Ezeket a kötelezettségeket a versenytanácsi határozat meghozatala előtt ideiglenes intézkedésként lehet elrendelni. A határozathozatallal a végrehajtási kötelezettségek nem szűnnek meg, azok a feltétel teljesítéséig élnek, melyről a határozat rendelkezik.

A végrehajtási kötelezettségek fontosságát és nélkülözhetetlenségét hangsúlyozza a DG COMP Tanulmány is. A Tanulmány által vizsgált esetek több mint harmadában merült fel annak a veszélye, hogy a leválasztandó csomag végrehajtás közbeni lerontásával a kérelmezők csökkentenék annak versenyképességét.³²

*Elkülönítési intézkedések*³³

Az elkülönítési intézkedések a leválasztási feltételek tipikus kiegészítői. A leválasztás során minél később kerül eladásra a leválasztandó vállalatrész, annál nagyobb az esélye annak, hogy veszít értékéből, legtöbbször éppen az eladó fél szándékos magatartásának következményeként. Az elkülönítési intézkedések a leválasztandó vállalatrész önállóságának és életképességének megőrzésére szolgálnak arra az időre, amíg a leválasztandó vállalatrész tényleges eladása megtörténik. Az önállóság megőrzésére szolgálnak többek közt a számviteli elkülönítést előíró intézkedések, míg az életképesség fenntartásának szempontjából fontos annak biztosítása, hogy a leválasztandó egység finanszírozása ne akadjon el, illetve a létfontosságú személyzetet a kérelmezők ne csoportosítsák át a le nem választott részhez.

Lényeges momentum ezekkel az intézkedésekkel kapcsolatban, hogy azokat lehetőleg haladék nélkül azonnal meg kell hozni, ahogy a leválasztás tartalma körvonalazódik. Ez adott esetben akár meg is előzheti a leválasztandó egység pontos meghatározását, amennyiben azonosítható egy olyan vállalatrész, amely önállóságának megőrzése kulcsfontosságú a feltétel sikeressége szempontjából.

³¹ Vj-127/2001 3. és 7. pontok.

³² DG COMP Tanulmány, 145. o.

³³ *Hold separate measures.*

Természetesen az elkülönítési intézkedések önmagukban nem alkalmasak arra, hogy a fúziót megelőző verseny szintjét maradéktalanul fenntartsák. Valószínűsíthető például, hogy a leválasztandó egység vezetése nem fog érdemben versenyezni az eladandó vállalatrésszel addig, amíg az a vevőhöz nem kerül. Az is sejthető, hogy a legszigorúbb elkülönítési intézkedések sem garantálhatják, hogy egyes vagyონrészek, munkavállalók ne vándoroljanak át a leválasztandó résztől az eladó félhez. Ez a fajta intézkedés tehát nem zárja ki annak szükségét, hogy a leválasztásra a leválasztandó egység kijelölését követően a lehető leghamarabb kerüljön sor.

A leválasztandó vállalatrész életképességének megőrzését megkönnyítheti, ha ilyen esetekben az elkülönített rész élére új vezetés kerül, olyan, amelynél valószínűsíthető, hogy a leválasztás után is a leválasztott résznél szándékoznak maradni (elkülönítési menedzsment – *hold separate managers*). A gyakorlat azt mutatja, hogy az ilyen vezetők képesek és motiváltak is arra, hogy a leválasztandó rész életképességét és versenyképességét a lehető legmagasabb szinten tartsák.

Ügygondnokok

A leválasztási időszak alatt történő elértéktelenítés elleni védelem szinte nélkülözhetetlen eszköze³⁴ a *leválasztási ügygondnok*³⁵ (*trustee*) kijelölése. Az ügygondnokok feladata általában különböző, a leválasztás szempontjából kritikus részfeladatok, vagy az egész leválasztási folyamat felügyelete.

Az Európai Bizottság a fúzióknál alkalmazható feltételekkel kapcsolatos közleményében az ügygondnokok két fajtáját nevesíti: az **elkülönítési intézkedésért felelős ügygondnokot** („*hold-separate trustee*”), valamint a **leválasztási ügygondnokot** („*divestiture trustee*”). Mint a neve is mutatja, a leválasztott rész különállásáért felelős ügygondnok feladata annak biztosítása, hogy a leválasztásra kijelölt rész önálló és eladható üzleti egység maradjon.³⁶ A leválasztási ügygondnok az egész ügylet lebonyolításáért felel, esetenként változó megbízással, amibe az is beletartozhat, hogy a leválasztás sikertelensége esetén tetszése szerinti áron értékesítheti a leválasztásra kijelölt üzleti egységet.³⁷ Emellett a feltétel végrehajtásával kapcsolatos speciális ellenőrzési feladatok ellátására az ügygondnokok egyéb típusa is kijelölhető.

Az ügygondnok személyére a felek is tehetnek javaslatot, de azt a versenyhatóság jelöli ki, és az ügygondnok a versenyhatóságnak is tartozik felelősséggel. Az ügygondnok megbízási díját is a fúzió résztvevőinek kell állni, ugyanis az ő kötelességük gondoskodni annak a kockázatnak a csökkentéséről, hogy a leválasztásra kijelölt részt nem sikerül értékesíteni, illetve a leválasztási időszak során elveszíti értékét.³⁸

A gyorsabb eljárás érdekében érdemes összeállítani egy olyan listát, amely tartalmazza azokat a lehetséges intézményeket, amelyek ügygondnokként igénybe vehetők. Ügygondnokot általában a következő események felügyeletére szoktak kijelölni: (1) A leválasztás tárgyának a kérelmező vállalatok szerkezetéből való „kifaragása”; (2) A leválasztott egység állapota megőrzésének ellenőrzése; (3) A különválasztott szervezeti egységek önállóságának felügyelete; (4) A leválasztás folyamatának ellenőrzése, ideértve a vevő alkalmasságának felmérését. A Bizottság gyakorlata azt mutatja, hogy az első három feladathoz üzletvezetési, számviteli, információkezelési és az iparágra vo-

³⁴ A DG COMP Bizottság Tanulmány által vizsgált szinte valamennyi leválasztás esetében (több mint 95%-ban) sor került ügygondnok kinevezésére is.

³⁵ Az EK ügygondnokainak szerepéről lásd például Holmes–Turnbull (2002) 504–505. o.

³⁶ Nem azonos a leválasztandó rész élére kinevezett új vezetéssel (*hold separate manager*).

³⁷ Commission Notice (50–60. pont).

³⁸ Commission Notice on remedies... 50–54. pont.

natkozó ismeretek szükségesek. Ezek leginkább könyveléssel foglalkozó cégeknél, végelszámolóval foglalkozó cégeknél és iparági konzultációs cégeknél találhatóak meg. A negyedik feladat viszont speciális vállalati pénzügyi ismereteket igényel, amelyek általában könyvelő cégeknél és befektetési bankoknál találhatóak meg.

Az ügygondnok megbízásában/kinevezésében a versenyhatóságnak a kérelmezőkkel együttműködve pontosan meg kell határozni azokat a feladatokat, amelyeket az ügygondnok annak érdekében lát el, hogy a feltétel megvalósulását biztosítsa.³⁹ Az ügygondnoki kinevezés lejártakor az ügygondnok beszámol a versenyhatóság felé az ügygondnoki tevékenységével kapcsolatban. Mivel általában a feltétel végrehajtásának első hetei a legkritikusabbak, az ügygondnok kinevezésére a feltétel meghatározását követően haladéktalanul szükség van.⁴⁰ Az ügygondnokok megbízása addig tart, amíg a feltétel teljes egészében meg nem valósult. Az ügygondnoknak feladata ellátása alatt folyamatosan konzultálnia kell a versenyhatósággal. Fontos, hogy az ügygondnokok megbízása pontosan és részletesen tartalmazza mind az ügygondnokok, mind az elkülönítési menedzsment feladatait.⁴¹ Különösen fontos továbbá, hogy az engedélyező határozatban is pontosan meg legyen határozva az ügygondnok szerepe.⁴²

Harmadik felek bevonásával kapcsolatos problémák

A versenyhatóságok által megállapított feltételek között előfordulhatnak olyanok is, amelyek harmadik felek jogait érintik. A versenyhatóság ilyen esetekben természetesen nem írhat elő harmadik felekkel szemben semmilyen kötelezettséget. Azt viszont elvárják a versenyhatóságok, hogy a kérelmezők megfelelően végrehajtsák a feltételt, függetlenül attól, hogy harmadik feleknek ahhoz milyen joguk fűződik. A kérelmezők kötelezettsége tehát, hogy harmadik felek cselekményeihez csak olyan esetekben kössék a vállalatukat, amennyiben annak megvalósulási esélye nem veszélyezteti magának a feltételnek a megvalósulási esélyeit.

A leggyakrabban felmerülő ilyen eset az, amikor egy közös vállalatból való kilépés a feltétele egy fúzióknak, ám a kilépés a közös vállalatban részes harmadik fél engedélyéhez van kötve. Harmadik felekkel kapcsolatban különös körülménytést igényelnek azok a feltételek, amelyek valamilyen szellemi tulajdonjoghoz vagy know-how-hoz való hozzáférést biztosítanak, feltéve hogy ezek a jogok részben valamely harmadik felet is illetnek. Annak érdekében, hogy egy leválasztás sikeres legyen, a leválasztási csomagnak általában tartalmaznia kell azokat a speciális tapasztalattal rendelkező munkavállalókat, amelyek nélkül a vállalatrész nem tud életképesen működni. Ilyenkor előfordulhat, hogy a munkavállaló áthelyezéséhez a szakszervezetek vagy akár maga a munkavállaló jóvá-

³⁹ Ennek hiánya vezetett ahhoz a jelenséghez, hogy a Bizottság által kijelölt ügygondnokok tevékenység nem terjedt túl a pénzügyi mutatók figyelemmel kísérésénél (Lásd DG COMP Tanulmány). A versenyhatóságnak meg kell bizonyosodnia arról, hogy az ügygondnok megfelelően megértette a feladatát.

⁴⁰ Ennek jelentőségére a DG COMP Tanulmány is felhívja a figyelmet. A Tanulmány az ügygondnok kései megválasztásának okai között említi a kérelmezők információszolgáltatási mulasztását, illetve azt, hogy a Bizottság nem találta kielégítőnek a kérelmezők által javasolt ügygondnok személyét. Szintén alapvető fontosságú, hogy az ügygondnok már a tranzakció jóváhagyása előtt lépjen kapcsolatba a vevőkkel, hogy fel tudja mérni, hogy a vevő alkalmas lesz-e a leválasztás tárgyának a leválasztás célja szerinti működtetésére.

⁴¹ A DG COMP Tanulmány ezzel kapcsolatban megállapította, hogy a probléma forrása legtöbb esetben az volt, hogy az ügygondnok nem volt tisztában azzal, hogy mi a feladata. Emellett a tanulmány számos olyan esetre hivatkozik, ahol az ügygondnokok az ügy lezárását követően elmondták, hogy túlságosan nagy kihívás volt számukra egy olyan vállalatrész leválasztása, ami nehezen volt elkülöníthető, és amelyet a kérelmező vállalatok szerkezetéből kellett valamilyen módon „kifaragni”.

⁴² Ennek kiemelt jelentősége van Magyarországon, ahol a határozatban pontosan és úgy kell meghatározni az ügygondnoktól elvárt tevékenységet, hogy az nyilvánvalóan kötelezettségként jelenjen meg, melynek nem teljesítése az engedélyező határozat visszavonását vonhatja maga után.

hagyása szükséges. Ilyenkor is harmadik felekről van szó, amelyekkel szemben nem határozhat meg kötelezettségeket a versenyhivatal. Ilyen esetekben, amennyiben a kérelmezők nem tudják saját hatáskörükben biztosítani a munkavállalók áthelyezését, a feltételt nem teljesültnek, az engedélyt pedig hatálytalannak kell tekinteni.

Általában ki lehet jelenteni, hogy a harmadik felek valamely cselekedeteinek megvalósulásához kötött feltételek esetén romlik a feltétel teljesülésének esélye. Erre a versenyhatóságoknak fel kell hívni a kérelmezők figyelmét. Ha a kérelmezők tisztában voltak azzal, hogy vállalásuk harmadik felek jogait érinti, és a feltétel megvalósulása a harmadik személy mulasztása miatt hiúsult meg, az engedély hatályát veszti, tekintet nélkül a felek jó- vagy rosszhiszeműségére. Megoldás lehet ezekben az esetekben, ha a felek a vállalásukkal együtt be tudnak mutatni olyan dokumentumokat, amelyek a harmadik felet kötelezik a szükségesé magatartás megtételére.

Feltételszabás folyamata a GVH eljárásaiban

Az alábbi rész célja, hogy áttekintse azokat a legfontosabb eljárási kérdéseket, amelyek a feltételek alkalmazása kapcsán merülnek fel a Gazdasági Versenyhivatal eljárásaiban.

A vállalások benyújtásával járó ügyek a GVH eljárási rendjében

A GVH által a fúziók elbírálása során a hátrányos hatások mérséklése érdekében alkalmazott feltételek mindig a felek vállalásain alapulnak; a *felek* vagy önállóan, vagy a GVH munkatársaival folytatott konzultációk során felismerik, hogy a fúzió engedélyezhetőse érdekében *vállalásokat* kell tenniük. Tekintettel arra, hogy az olyan fúziós ügyek, ahol feltételek alkalmazására van szükség, általában bonyolultabbak, és hatásaik (amelyeket az esetleges feltételek még jelentősen módosítanak) megítélésére általában több időre van szükség, ezek az ügyek általában ún. teljes körű eljárásban kerülnek elbírálásra; az ilyen ügyek egyszerűsített eljárásban történő elbírálásra csak kivételes esetekben van lehetőség.⁴³

Feltételszabás teljes körű eljárásban⁴⁴

Teljes körű eljárásban olyan fúziók kerülnek elbírálásra, ahol a *felek egyáltalán nem, vagy nem megfelelő vállalásokat* nyújtottak be a kérelmükkel. Ilyenkor a vizsgáló jelzi a kérelmező felé, hogy az ügyben vállalások benyújtására, illetve a vállalások érdemi módosítására van szükség. Kivételes esetben előfordulhat, hogy a módosítás olyan csekély mértékű, hogy az ügy még egyszerűsített eljárásban elbírálásra kerülhet (*a vállalás módosítása egyszerűsített eljárásban*).

A *vállalások kidolgozásában* a vizsgáló (és az esetleges társvizsgáló) közreműködik a kérelmezőkkel, és a GVH által követett szempontok bemutatásával igyekszik orientálni őket annak érdekében, hogy olyan vállalások kerüljenek megfogalmazásra, amelyek valószínűsíthetően orvosolják a versenyproblémát, és ezért azokat a Versenytanács jó eséllyel jóváhagyja, és alkalmasnak találja feltétellé transzformálásra. A felek több alternatív vállalást is megfogalmazhatnak, annak érdekében, hogy a Versenytanácsnak elegendő mozgástere legyen a megfelelő feltétel előírására.

⁴³ A teljes körű, illetve az egyszerűsített eljárással kapcsolatban a GVH által követett gyakorlatot Az egyszerűsített és teljes körű eljárásban engedélyezhető összefonódások megkülönböztetésének szempontjairól szóló, a Gazdasági Versenyhivatal Elnökének és a GVH Versenytanácsa Elnökének 1/2003. számú közleménye tartalmazza.

⁴⁴ A Tptv. 63.§ (3) b. pontja szerinti eljárások.

Amennyiben egy ügyben feltételszabásra kerül sor, csak kivételes esetekben képzelhető el, hogy a fúzió egyszerűsített eljárásban elbírálnak legyen, azaz a határozatot 45 napon belül meg lehessen hozni. Az egyszerűsített eljárásban történő elbírálás feltétele az, hogy a fúzióhoz az engedély „nyilvánvalóan nem megtagadható” legyen, mivel az nem jár káros versenyhatásokkal.⁴⁶ Mindenképpen indokolt azonban nyitva hagyni annak lehetőségét, hogy az egyszerűsített eljárás keretében, a felkészült kérelmezők késedelem nélkül kaphassák meg a GVH engedélyét. Ennek hiányában ugyanis a már korábban említett „rejtőzködő taktika” megfontolással a kérelmezők, tudván, hogy az engedélyezésre mindenképpen a hosszabb határidejű eljárás keretében kerül sor, esetleg megkockáztatják, hogy nem tesznek vállalat, bízva abban, hogy a GVH annak szükségességét „nem veszi észre”.

A vállalatokkal szemben támasztott három kritériumnak megfelelően a gyakorlatban egyszerűsített eljárásban történő elbírálásra általában csak kivételes jelleggel, akkor van lehetőség, ha a felek vállalásaikat már a kérelem benyújtásával egy időben teszik meg, és azok könnyen értelmezhetők és tesztelhetők, valamint jelentős módosításuk az eljárás során nem szükséges. Jóval gyakoribb lehet azonban az, hogy bár a felek már a kérelemmel együtt benyújtanak vállalatokat, azok nem elégítik ki az egyszerűsített eljárásban történő elbíráláshoz szükséges kritériumokat. Ilyen esetben szintén a GVH mérlegelésére van bízva, hogy sikerül-e a vállalatokat még egy egyszerűsített eljárásban eljárás esetében módosítani, vagy mindenképpen teljes körű eljárás lefolytatására van szükség.

A vállalással szemben támasztott követelmények

A feltételek alkalmazására olyankor kerül sor, amikor valamilyen káros versenyhatás merül fel, amit a feltétel alkalmazásával kíván kezelni a versenyhatóság. Ennek megfelelően a feltétel alapjául szolgáló vállalat akkor tekinthető elfogadhatónak, ha eleget tesz az alábbi három legfontosabb követelménynek.

Helyesen és teljes körűen azonosítja a versenyproblémát.

Ennek a versenyproblémának az orvoslására minden kétséget kizáró, végrehajtható és ellenőrizhető megoldást javasol.

Elegendő időt biztosít a versenyhatóságnak arra, hogy az a vállalat hatásait felmérje, és döntsön arról, hogy ez a vállalat megfelelő-e.

Ideiglenes intézkedések

A fúzió elbírálása során előfordulhat, hogy a kérelmezők olyan vállalatot tesznek, ami alkalmasnak tűnik a versenyprobléma megoldására, de csak akkor, ha ez a feltétel (vagy annak bizonyos részei) nem lesz kitéve annak a kockázatnak, amelyet a vállalat megtétele és a feltétel végrehajtása közt meglévő idő jelent.⁴⁷ Így például egy leválasztás sikere érdekében nagyon fontos lehet, hogy a leválasztandó rész a feltétel elfogadásától, esetleg már a

⁴⁵ A Tpv 63. § (3) a) pontja szerinti eljárások.

⁴⁶ A törvényszöveg szerint: „nem hoz létre vagy nem erősít meg olyan gazdasági erőfölényt, amely akadályozza a hatékony verseny kialakulását, fennmaradását vagy fejlődését az érintett piacon (14. §) vagy annak jelentős részén.” (30. § (2)) Idetartoznak még azok az esetek, amikor a versenytörvény értelmében nem jön létre összefonódás, vagy az nem éri el a versenytörvény alkalmazásához szükséges küszöbértékeket. (Tpv. 63. § (3) a).

⁴⁷ Lásd például Schnucks eset (Schnuck Markets Inc. File No. 941-0131, 1995 WL 101121 (1995)).

vállalás megtételétől kezdve önálló irányítás alá kerüljön, megakadályozva ezzel, hogy értékét eladója a saját javára befolyásolja. Bár a GVH gyakorlatában erre eddig még nem volt példa, a nemzetközi gyakorlatnak az felelne meg, ha ilyen esetekben a GVH ideiglenes intézkedés (különválasztási intézkedés vagy leválasztási ügygondnok) végrehajtását rendelné el.

A feltételek és kötelezettségek megvalósulásának ellenőrzése

A feltételek és kötelezettségek megvalósulásának ellenőrzése nem könnyű feladat. Különösen igaz ez egyes bonyolultabb viselkedési feltételek esetében, melyek nem ritkán komoly szektorspecifikus ismereteket is igényelnek.

Utóvizsgálat

A Tptv. előírja, hogy a fúziót engedélyező határozatban foglalt előzetes vagy utólagos feltételek teljesülését, illetve a feltételek biztosítását szolgáló kötelezettségek teljesítését a vizsgáló utóvizsgálat keretében ellenőrzi. A vizsgáló tehát a versenyfelügyeleti eljárásra irányadó szabályok szerint megvizsgálja a fentiek teljesülését. A vizsgálat eredményének tükrében aztán a Versenytanács megállapítja, hogy az előzetes vagy utólagos feltétel teljesült-e, és ezt az utóvizsgálatot lezáró végzésbe foglalja. Nem teljesülés esetén a végzés kimondja azt is, hogy az engedélyező határozat hatályát veszti.

A kötelezettségek tekintetében a GVH megállapítja, hogy azok teljesültek-e. Nem teljesítés esetén határozattal korábbi határozatát visszavonja, illetve megváltoztatja, ha a kötelezettség teljesítése nem indokolt.

Kötelezettség előírása (ügygondnok kijelölése)

Fontos lenne annak biztosítása, hogy a GVH kijelölhessen *ügygondnokot* is annak ellenőrzésére, hogy a feltételek megfelelően megvalósulnak-e. Mivel az utóvizsgálat elvégzése minden olyan fúziót követően kötelező, ahol feltételszabásra került sor, az ügygondnok elsődleges szerepe nem annak vizsgálata, hogy a feltételek teljesültek-e, hanem sokkal inkább az, hogy a feltételek teljesülésének folyamatát figyelemmel kísérje, és amennyiben azt észleli, hogy a kérelmezők magatartása veszélyezteti a feltétel megvalósulását, akkor arra a GVH figyelmeztesse. Jelenleg nem áll a GVH rendelkezésére olyan lista, amely a potenciálisan felkérhető ügygondnokokat tartalmazna.

NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS

A feltételek megtárgyalása során az elsődleges szempont az, hogy olyan feltétel kerüljön kialakításra, amelyet a felek hajlandóak és képesek megvalósítani, valamint teljes mértékben megoldja a felmerült versenyproblémát. Bizonyos tranzakciók azonban nem korlátozódnak egy jogrendszerre, hanem *egyszerre több jogrendszer* is érintenek. Ilyenkor előfordulhat, hogy a tranzakció több helyen is vet fel versenyproblémákat, amelyet a különböző versenyhatóságok esetleg eltérően próbálnak kezelni, és ennek következtében a versenyhatóságok tevékenységei akár negatívan befolyásolhatják egymás hatását, olyan értelemben, hogy a tervezett feltétel nem éri el a célját, mert a másik versenyhatóság tevékenysége következtében alapvetően megváltoznak a tranzakció feltételei.

A legfontosabb olyan különbségek, amelyek a fúziók eltérő megítélését eredményezhetik, a következők:

Eltérő anyagi jogi szabályok. Amennyiben nem ugyanolyan szabályok alapján ítélik meg a kérdéses tranzakciót, megnő a valószínűsége annak, hogy eltérő eredmény születik – az egyik jogrend engedélyezi, a másik megtiltja például a fúziót, vagy eltérő feltételeket írnak elő. Ennek eredményeként nő a felek *bizonytalansága*, esetleg nem hajtanak végre egy tervezett és pozitív hozadékokat ígérő tranzakciót.

Eltérő eljárási határidők, szabályok. Az eltérő határidők következtében előfordulhat, hogy egy nagyméretű leválasztás esetén az egyik jogrendszerben aránytalanul gyorsan kell vevőt találni a leválasztási csomag egy részére, holott az együtt jobban értékesíthető. A tranzakció a határidők eltérő volta miatt akár meg is hiúsulhat, holott a felek is hajlandóak lennének végrehajtani a leválasztást, és vevőt is találnának rá.

A nemzetközi együttműködés fontosságát jelzi ebben a kérdésben, hogy mind az Egyesült Államokban, mind Európában kiemelt jelentőséget tulajdonítanak ennek a kérdésnek. A pozitív együttműködés fontosságának hangsúlyozása mellett is előfordul, hogy az egyes tranzakciók eltérő megítélést kapnak a különböző jogrendszerekben: az *Air Liquide/BOC*-ügyben például az EU feltételekkel engedélyezte, míg az USA megtiltotta a tranzakciót.⁴⁸

BIBLIOGRÁFIA

Jogszabályok, iránymutatások

1996. évi LVII. Törvény, A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (Tpv.).
Commission Notice on remedies acceptable under Council Regulation (EEC) No 4064/89 and under Commission Regulation (EC) No 447/98 2.3.2001 OJ 2001/C 68/03).
Statement of the Federal Trade Commission's Bureau of Competition on Negotiating Merger Remedies, April 2003.
Antitrust Division Policy Guide to Merger Remedies, United States Department of Justice, Antitrust Division, October 2004.
Best Practice Guidelines: The Commission's Model Texts for Divestiture Commitments and the Trustee Mandate under the EC Merger Regulation.
A Tanács 1989. december 21-i 4064/89/EGK Rendelete a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről.
A Tanács 139/04/EK Rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (az EK összefonódás-ellenőrzési rendelete).
US-EU Merger Working Group, Best practices on cooperation in merger investigations, October 2002.

Cikkek, tanulmányok

- Baer, William J.: A study of the Commission's Divestiture Process (The FTC's 'Divestiture Study') 1999.
Baer, William J. – Redcay, Ronald C.: (2001) *Solving Competition Problems in Merger Control: The Requirements for an Effective Divestiture Remedy* George Washington Law Review 69 (5/6) 1701–12.
Balto, David A. – Parker, Richard G.: *The evolving approach to merger remedies* (Antitrust Report Lexis Publishing May 2000, p. 2–28).
Balto, David A: *Returning to the Elman Vision of the Federal Trade Commission: Reassessing the Approach to FTC Remedies*, Federal Trade Commission 90th Anniversary Symposium Article, 72 Antitrust L.J. 1113.
Cabral, Luis M. B.: *Horizontal mergers with free-entry: why cost efficiencies may be a weak defense and asset sales a poor remedy*. International Journal of Industrial Organization, 21 (2003) 607–623.
Campbell, A. Neil – Halladay, Casey W., *The use of behavioural remedies in Canadian merger law*, Canadian Bar Association Annual Fall Conference on Competition Law, October 3–4, 2002.
Compte-Jénny-Rey (2002): *Capacity constraints, Merger and Collusion*, European Economic Review 46, 1–29.
Cosnita, Andrea – Tropeano, Jean-Philippe: *Screening divestitures: structural merger remedies with asymmetric information, Preliminary version*, February 15, 2005.
De Riverly, E M, Guerard, V: Case No. COMP/M.3410 - Total/Gaz de France: Merger control as a tool to greater liberalisation in the gas sector, E.C.L.R. 2005, 26(11), 624–637.

⁴⁸ Air Liquide /BOC Case Comp M1630 Notified on 16.08.1999

EC Merger Remedies Study, Public Version, DG COMP, European Commission, October 2005 (DG COMP Tanulmány).

Farrell, Joseph: Negotiation and Merger Remedies: Some Problems (in Lévêque-Shelanski, 2003, p. 95–106).

Holmes, Simon – Turnbull, Sarah: Remedies in Merger cases: Recent Developments ECLR 2002 p. 499–511.

Jenny, Frédéric: Design and Implementation of Merger Remedies in High-Technology Industries (in Lévêque-Shelanski, 2003, p. 160–172.).

Le Blanc, Gilles – Shelanski, Howard: Telecommunication Mergers in the EU and US: a Comparative Institutional Analysis (in Lévêque-Shelanski 2003, p. 172–208)

Lévêque-Shelanski: Merger remedies in American and European Union Competition Law, Edward Elgar Publishing, 2003, p. 172–208.

Majoras, Deborah Platt: Antitrust remedies in the United States: adhering to sound principles in a multi-faceted scheme, Canadian Bar Association Annual Fall Conference on Competition Law, October 3–4., 2002.

Mederer, Wolfgang, Remedies in merger cases, The Fifth Annual Competition Conference, IBA, Fiesole/Florence 21 September 2001.

Monti, Mario: The Commission Notice on merger remedies (in Lévêque-Shelanski, 2003, p. 3–13.).

Morgan, Eleanor: Steering Mergers Through the EU's Regulatory Rocks: Remedies Under the EU Merger Regulation (European Management Journal Vol. 20. No. 5. pp. 549–561., 2002).

Motta, Massimo-Polo, Michele-Vasconcelos, Helder: Merger remedies in the European Union: An Overview (in Lévêque-Shelanski, 2003, p. 106–128.

Neylan, Shawn C. D: Quantification and design of merger remedies under the Competition Act, Canadian Bar Association Annual Fall Conference on Competition Law, October 3–4, 2002.

OECD Issues paper for the Roundtable on merger remedies (2003).

Rey, Patrick: Economic Analysis and the Choice of Remedies (in Lévêque-Shelanski, 2003, p. 129–137.).

Ryan, Alan, Yde, Paul: Convergence of EU and US merger remedies, PLC Cross-border Competition Handbook 2005/6.

Simons, Joseph J.: Negotiating Merger Remedies Statement of the Bureau of Competition of the Federal Trade Commission 2003. április 2.

Sullivan Thomas, E.: Antitrust remedies in the US and EU: advancing a standard of proportionality (The Antitrust Bulletin Summer 2003 p. 377–425.)

USFTC, A study of the Commission's Divestiture Process (FTC Divestiture Study) 1999 – FTC Leválasztási tanulmány.

Vasconcelos, Herder: *Efficiency gains and structural remedies in merger control*, March 17, 2005.

Winckler, Antoine: Some Comments on Procedure and Remedies under EC Merger Control Rules: Something Rotten in the Kingdom of EC Merger Control? (in Lévêque-Shelanski, 2003, p. 95–106.).

ÚJ KÖNYVEK

A versenyjog aktuális kérdései – néhány gondolat egy frissen megjelent tanulmánykötet kapcsán

[A versenyjog aktuális kérdései (szerk.: Tóth Tihamér, szerzők: Bassola Bálint, Csépai Balázs, Juhász Dorina, Remetei Filep Zsuzsanna, Sükösd Péter, Szatmáry István, Szilágyi Pál Béla, Tóth András), Budapest, 2005.]

A versenyjog napjainkban valóban az egyik legaktuálisabb és a széles közönség érdeklődésére is az egyik leginkább igényt tartó *jogterület*. Ugyanakkor a jogág mára egyre komplexebb és cizelláltabb szabályok halmazát foglalja magában. Sőt, a versenyjog több más tudományterülettel „közös vállalkozások” alapításába is kezdett: a polgári joggal a magánjogi kikényszerítés területén, az adójoggal az állami támogatások terén, a közigazgatási joggal a versenyeljárásban. A 2005. év őszén pedig Magyarországon is megjelent a büntetőjog és a versenyjog hibridje a Btk. 296/B. §-a képében, amely a közbeszerzési és koncessziós kartelleket rendeli büntetni. Egyszerre könnyű és nehéz dolga van tehát annak, aki napjainkban igényes versenyjogi tanulmány megírásába kezd: csábítóan tűnhet a téma izgalma, aktualitása és a közönség várható figyelme, ám a téma igazán mélyreható és széles körű elemzéséhez nagyon komoly vizsgálati eszközök szükségesek.

A fentiekben vázolt kihívásoknak „A versenyjog aktuális kérdései” c. tanulmánykötet a lehető legteljesebb mértékben megfelel. A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának jelenlegi elnöke, Tóth Tihamér által szerkesztett kötet a témák lehető legszélesebb skáláját öleli fel: hét dolgozatot tartalmaz, amelyekből mindegyik a versenyjog olyan időszerű kérdéseivel foglalkozik, amelyek akár külön-külön is doktori értekezések vagy szakdolgozatok témáit adhatnák. Jelen recenzió terjedelmi korlátaiból adódóan nem veheti részletesen górcső alá a tanulmánykötet mindegyik dolgozatát, ezért az alábbiakban – bevallottan és kizárólag önkényesen válogatva – a kötet első két része esetében kerül sor részletesebb ismertetésre, míg a kötet további, egyenletesen magas szakmai színvonalon megírt dolgozatai esetében az alábbiakban egy-egy rövid összefoglalást-értékelést talál az olvasó.

Versenyjog és polgári jog

A kiadvány Bassola Bálint dolgozatával indít, amely két, elsőre talán távolinak tűnő jogterületet kapcsol össze: a polgári jog részeként ismert általános szerződési feltételek (ASZF-ek) világát a versenyjog erőfölénnyel való visszaéléssel, valamint versenykorlá-

tozó megállapodásokkal foglalkozó részével („A polgári jog és a versenyjog találkozása az általános szerződési feltételek területén – kapcsolódások és elhatárolódások”). A dolgozat – címéhez hűen – két szemszögből (versenyjogi és polgári jogi aspektusból) tekinti át az ÁSZF-ek világát, olyan címszavak alatt, mint azok célja, a jogellenesség megfogalmazása, vagy a szerződési szabadság korlátozása. A szerző igényesen, nemzetközi kitekintéssel és mind a polgári jog, mind az antitröszt jog fogalomkörében otthonosan mozogva mutatja be témáját.

A dolgozat talán egyik legérdekesebb kérdése kissé leegyszerűsítően megfogalmazva: mennyiben jelenti a versenyszabályok sérelmét, ha egy erőfölényes vállalkozás tisztességtelen általános szerződéses feltételeket alkalmaz? Illetve megfordítva: egy vállalkozás erőfölényes helyzete mennyiben hat ki az általa alkalmazott általános szerződési feltételek tisztességtelenségére?

A külföldi szakirodalom szinte még egyáltalán nem foglalkozott mélyrehatóbban ezzel a témával, annak ellenére, hogy – amint azt a szerző is megjegyzi – ÁSZF-eket a különféle vállalkozások már nagyon régóta alkalmaznak, azok előnyei, egyszerűsége és a gazdálkodást racionalizáló jellege miatt. Míg a téma egyik „oldala”, az erőfölénnyel való visszaélés fogalma mára már lényegében azonos zsinórmércét jelent az európai államokban (köszönhetően a tagállamokban végbement spontán harmonizációs folyamatnak és a versenyjog modernizációjának egyaránt). A másik „láb”, az általános szerződési feltételek azonban – a létező közösségi irányelvi szabályozás ellenére – a nemzeti jogokban igen eltérő szabályozási mutatnak. Éppen ezért igen hasznos, ha az általános versenyjogi témáról a nemzeti jog – esetünkben a magyar magánjog – tükrében kapunk elemzést.

Érdekes, hogy bár a szerző a versenyjog szempontjából igenis relevánsnak tekinti a polgári jogi tisztességtelenséget, a másik irányból a relációt zártan tekinti: álláspontja szerint „*az adott vállalkozás erőfölényes helyzete [...] az ÁSZF-ekre vonatkozó polgári jogi szabályok alkalmazása szempontjából irreleváns*”. Ezzel szemben azonban felhozható: az erőfölény megléte vagy valószínűsítése (így pl. akár egy erre vonatkozó versenyhatósági határozat) igenis jelentőséggel bírhat akkor, amikor egy polgári bíróság megvizsgálja, hogy képes lehetett-e az adott vállalkozás a szerződéses jogosultságokat és kötelezettségeket „egyoldalúan és indokolatlanul hátrányosan” meghatározni. A dolgozat tárgy körébe esetleg még beleférhetett volna annak megvizsgálása, hogy vajon a tisztességtelen ÁSZF-ek alkalmazása jelent-e egyúttal a fogyasztót (is) megkárosító tisztességtelen piaci magatartást a Tpv. 2. §-ának értelmében. Mindezek alapján a szerző munkája kiváló támpontot jelent ezen érdekes téma folytatásához, továbbgondolásához.

Versenyjog és magánjogi jogérvényesítés

Minden tudományágban időről időre bizonyos uralkodó (már-már divatszzerű) témák felemelkedésének (majd szükségszerű) lecsengésének lehetünk tanúi. A kívülálló számára úgy tűnhet: a kutatók, oktatók és gyakorlati szakemberek többségét egy adott időben mintha csak egyetlen téma mozgatná, amelyről a szakma minden „hírességének” szükségszerűen kell, hogy legyen véleménye. A versenyjogban ma ilyen uralkodó téma a „private enforcement”, a magánjogi kikényszerítés vagy jogérvényesítés kérdése. Bizottsági felkérésre megírt jogösszehasonlító dolgozatok, résztanulmányok, biztosi beszédek és ügyvédi irodák brosrúái hirdetik Európában a versenyjogi „bölcsek üldvét”: bárcsak elérhetnének, hogy Amerikához hasonlóan ne csak a túlterhelt regulátor üldözze a kartellezőket vagy a versenyjogot más módon megsértő vállalkozásokat, hanem végre maguk az érdekeltek, a fogyasztók vagy a versenytársak indítsanak polgári pert azok ellen, akik őket a versenyjogsértéssel megkárosították. A fenti igyekezetek ellenére érdekes, hogy

magyar vonatkozásban még igen kevés azon komolyan tekinthető művek száma, amelyek ennek a jogérvényesítési formának a magyar vonatkozásait taglalják.

Csépai Balázs és Szatmáry István tanulmánya a fenti izgalmas témához képest talán kissé száraznak ható „*A magánjogi jogérvényesítés lehetőségei a versenyjogba ütköző magatartásokhoz kapcsolódóan*” címet viseli. Az értekezés különös gondossággal tekinti át ezen viszonylag újnak tekinthető versenyjogi eszköz felhasználási lehetőségeit a magyar polgári és kártérítési jogban. A dolgozat erénye annak gyakorlatiassága, a praktikus megoldások keresésének igénye.

A szerzők európai példákból és jogi-közgazdasági analízisből kiindulva közelítenek a magyar jogintézmények elemzéséhez, áttekintve annak a lehetőségét: miként tudná a versenysérelem károsultja Magyarországon, a magyar polgári jog intézményeinek segítségével érvényesíteni jogait.

A szerzők már az alaphang megütésekor meglehetősen pesszimisták: álláspontjuk szerint a magánjogi jogérvényesítéshez, mint „bölcsék kövéhez” fűződő remények valójában korántsem olyan megalapozottak, mint amilyenek első pillanatra tűnnek. A magyar gyakorlat bemutatása során lényegében a jelenleg meglévő akadályokra helyezik a hangsúlyt, ezek feltárása és ismertetése teszi ki a dolgozat jó részét.

A dolgozat – rövid közösségi jogi kitekintés után – pontos és részletes elemzésben mutatja be az egyes magyar polgári jogi jogintézmények alkalmazhatóságát a magánjogi kikényszerítés területén. Először a kártérítési követelés érvényesíthetőségét vizsgálja, és felsorolja azokat a problémákat, amelyekkel egy ilyen per esetleges felperese (a versenyjogsértés károsultja) szembe kell, hogy nézzen: ilyenek pl. az összecszerűség pontos meghatározásának buktatói vagy a perlési jogosultság vitathatósága. Alapvető kérdés, hogy a magyar polgári jog kizárja-e az olyan felperes igényérvényesítését, aki (pl. a híres *Courage v. Crehan*-eset alapszituációjához hasonlóan mint „gyengébb fél”) maga is félként vett részt a versenykorlátozó megállapodás megkötésében. A szerzők következtetése nem túl biztató az ily módon károsultak szempontjából: álláspontjuk szerint a hatályos magyar joggyakorlat az érvénytelen szerződés esetében általában csak az érvénytelenség jogkövetkezményeit rendeli alkalmazni (bár, ha az eredeti állapot nem állítható helyre, a szerződés hatályossá nyilvánítható). Nem világos azonban (és erre a szerzők sem kínálnak részletes magyarázatot), hogy ebben az esetben a Ptk. 339. §-a alapján (amely az érvénytelenségtől független igény) miért ne lenne helye kártérítésnek, ezen szakasz kritériumai adott esetben miért ne teljesülhetnének. Pl. egy globális szállítónak egy helyi kiskereskedővel kötött súlyos, kizárólagosságot előidéző versenytalalom esetén a szerződés megkötése (versenyjogba ütköző jogellenes magatartás), a szerződésből eredő (okozati összefüggés) vagyonszétválás (kár) esetén ilyen igény elvben érvényesíthetőnek tűnik – természetesen figyelemmel a Ptk. kárenyhítési kötelezettséget előíró rendelkezéseire és a Ptk. 4. § (4) bekezdésében foglalt jogelvre is.

Érdekes megjegyezni, hogy a szerzők nem térnek ki arra, hogy a magyar jogban a tágan értelmezett private enforcement lehetősége (bár nem kizárólag antitröszt jogsértésekért és némileg más formában) már jó pár éve adott. A tisztességtelen versenyt tilalmazó klauzulák révén ugyanis a sérelmet szenvedett versenytárs ez idáig is kérhette a versenyjog megsértéséből eredő kárainak megtérítését.

Hasznos, hogy a dolgozat – bár vélhetően céljából és terjedelmi korlátaiból adódóan nem mindenhol – megoldási javaslatokat is kínál a felvetett problémákra, akadályokra. Ugyancsak pozitív, hogy a szerzők konklúzióikat (tehát a gyakorlati akadályokat) pontokba szedve a dolgozat végén tömören megisméltik. Az írás tehát kitűnő alapot jelent ahhoz, hogy a nehézségek azonosítása révén utat mutasson azoknak (elsősorban a jogalkotóknak és a joggyakorlat alakítóinak), akiknek az elemzett problémák tényleges orvoslására is lehetőségük adódik.

Egységes és komplex jogsértések

Juhász Dorina dolgozata a kartellek egy speciális fajtáját, az ún. egységes és komplex jogsértéseket dolgozza fel. Az ilyen típusú versenykorlátozó magatartások általában hosszabb időn keresztül állnak fenn, és nem egy-két vállalkozás, hanem több piaci szereplő együttes fellépését (pontosabban: titkos együttműködését) takarják. A dolgozat azt mutatja be, hogy az ilyen különleges kartellek esetében – tekintettel a versenyhatóság bizonyítási kötelezettségére – milyen nehézségekkel nézhetnek szembe a jogalkalmazók (így különösen a jogsértések bizonyítási terhét viselő versenyhatóságok), és hogy ezen problémákra a közösségi jog mind ez ideig milyen válaszokat adott. A némileg tankönyvszerű dolgozat alapos és a téma majd minden aspektusára kiterjedő bemutatást ad a témáról, külön kitérve az egyes meghatározó jogesetekre.

Adózás és állami támogatások

Az adózás és állami támogatás igen tág és napjainkban különösen aktuális témáját taglalja Remetei Filep Zsuzsanna cikke. A szerző nagyon pontosan mutatja be a téma történeti háttérét és jelenlegi legfontosabb kihívásait. Mindkét téma (az adózás, illetve az állami támogatás) igen specializált, sajátos nyelvezettel és szabályrendszerrel operáló szabályanyagot foglal magában. Éppen ezért külön előnye a dolgozatnak, hogy ezt a komplex rendszert világos, érthető struktúrában közvetíti: ezáltal az elemzést nemcsak az ezen szűkebb témákkal (vagy azok egyikével) napi szinten foglalkozó szakemberek, hanem pl. a velük elsőként találkozó joghallgatók is haszonnal olvashatják. Érdekes, hogy ez a kötet terjedelmét tekintve legnagyobb dolgozata, ezért is sajnálatos, hogy itt az irodalomjegyzék és az angol nyelvű összefoglaló kimaradt.

Extraterritorialitás a versenyjogban

A klasszikus versenyhatóságok általában államokhoz kötődnek: egy adott állam kényszerítő ereje áll mögöttük (pl. amikor bírságszankciót szabnak ki vagy rendőrségi közreműködésre tartanak igényt egy rajtaütésszerű helyszíni vizsgálat esetén). Ez alól jelenleg talán egyedül az Európai Bizottság a kivétel, amely nem egy állam, hanem egy adott gazdasági térség versenyének tisztaságáért felelős. A nemzetköziesedett gazdasági szereplők, a határokon átívelő tranzakciók gazdasági hatásai azonban értelemszerűen nem állnak meg sem egy állam, sem egy gazdasági tér határánál. Sükösd Péter hasznos dolgozata ennek az ellentmondásnak, és az erre adott eddigi jogi válasznak az elemzésére tesz kísérletet – kifejezetten az USA és az EU versenyhatósági együttműködését vizsgálva. A dolgozat külön erőnye, hogy külön fejezetben fordít figyelmet a jogi együttműködés közgazdasági alapjainak, a globalizáció vonatkozó modelljeinek vizsgálatára. Az igen érdekes jogi analízis részeként pedig terítékre kerülnek az olyan klasszikus extraterritorialitást boncolgató döntések, mint az 1985-ös Woodpulp (EU) vagy az 1986-os Matsushita (USA) ítéletek, de olvashatunk az EU és az USA között a későbbi együttműködéseket megalapozó írásos megállapodásokról, megegyezésekről.

A meghallgatási tisztviselő (hearing officer)

A közösségi versenyeljárás egy Magyarországon még ismeretlen, ám annál fontosabb jogintézményét dolgozza fel Szilágyi Pál Béla színvonalas elemzése. A meghallgatási tisztviselő („hearing officer”) neve – amint arra a dolgozat is rámutat – nem tükrözi

pontosan az adott személy feladatait a bizottsági eljárásokban: a tisztviselő nemcsak a meghallgatások levezetéséért felelős, hanem lényegében egy „belső ombudsman” funkciót is ellátja. A dolgozat meglehetősen alaposan mutatja be a meghallgatási tisztviselő szerepét a közösségi szabályok alapján, kitérve a jövő lehetséges reformelképzeléseire is. A tanulmány egyik legérdekesebb felvetése, hogy a magyar versenyeljárás során azonosítható-e olyan szereplő vagy intézmény, amely a fent leírt szerepet ellátja. A dolgozat konklúziója szerint funkcionálisan a GVH Versenytanácsa az, amely – mint a vizsgálattól független szerv – lényegében azonos feladatkört tölt be a meghallgatási tisztviselővel (így pl. dönt az üzleti titokká nyilvánítást elutasító vizsgálói döntés elleni jogorvoslati kérelemről). Kérdéses azonban, hogy a Versenytanács valóban megfeleltethető-e a független meghallgatási tisztviselőnek, tekintettel arra, hogy a Versenytanács egy adott ügyben nemcsak mint az eljárási kérdések öre, hanem mint az ügy érdemének eldöntője is szerepet játszik.

A hozzáférési kötelezettség kérdése a távközlésben

A versenyjog egyes általános kérdései (pl. egy erőfölényes vállalkozás mely esetekben tagadhatja meg a szolgáltatásnyújtást üzleti partnere számára), különös jelentőséget nyernek egyes üzleti szektorokban, így különösen a jelenleg is a permanens liberalizáció folyamatát átélő távközlés terén. Tóth András tanulmánya a szolgáltatásnyújtás megtagadásának, illetve megadásának egy specifikus esetét, a hálózatos iparágakban megkezdhetetlen hozzáférési kötelezettség szabályait veszi górcső alá az amerikai és a közösségi jog fényében. Az igen széleskörű jegyzetapparátussal dolgozó tanulmány a hozzáférési kötelezettség alakulását tekinti át az amerikai és az európai joggyakorlat tükrében; minden esetben részletesen elemezve a vonatkozó kiemelkedő eseteket – nemcsak a távközlési piac tekintetében. A dolgozat továbbá kitér a fenti esetekből levonható következtetésekre is, külön gondolatkört szánva a szektorspecifikus reguláció és az általános versenyjogi jogérvényesítés (a versenyhatóságok és a szabályozó hatóságok) konkurálására, „versenyére” is.

Zárszó

Végül néhány formai megjegyzés. A kötet – már csak szerkesztése, betűtípusa és kötése miatt is – mondhatni igazi „tudományos diákköri”, azaz gondolatébresztő, alkotó vitára serkentő hangulatot áraszt. Hasznos, hogy a szerzők rövid életrajza is megtalálható a kötetben, csakúgy mint a tanulmányok végén található bibliográfia és az angol nyelvű összefoglaló. Apró helyesírási hibák ellenére a kötet jól átlátható, világos, és a szerzők gördülékeny és érthető stílusának köszönhetően a néhol igen komplex gondolatmenet is jól követhető.

A versenyjog aktuális kérdései c. könyv igényes és színes mozaikot villant fel a mai versenyjog időszerű témáiból: így a versenyjogot kutató, alkalmazó vagy akár alkotó közösségek polcairól nem hiányozhat.

dr. Marosi Zoltán, M. Jur. (Oxon)