

TARTALOM

Horváth Áron – Szilágyi Katalin: Konszenzusból nyugvópontra: elméletttörténeti áttekintés a makroökonómia viharos évtizedeiről	4
Benczes István: Fiskális szabályok használata a Gazdasági és Monetáris Unióban	20
Mérő Katalin: A banki szabályozás fejlődésének nemzetközi tendenciái	38
Artner Annamária: Nemzetgazdasági versenyképesség és tőkevonzás – Írország példája	58

ÚJ KÖNYVEK

A szolgáltatási szektor technológiai változásai és nemzetköziesedése (Inzelt Annamária)	76
Brief Summary of the Articles	78

JOGI MELLÉKLET

Horváthy Balázs: Offenzív eszköz az Európai Unió kereskelempolitikájában – II. rész	141
---	-----

Novemberi számunk

első cikke nagy ívű áttekintés a makroökonómiai elmélet 20. századi történetéről mai nézőpontból, a jelenhez közeledve az alapproblémák kezelésének egyre bővebb bemutatásával. Ennek megfelelően képet kap az olvasó a napjainkban leginkább elfogadott és alkalmazott új neoklasszikus szintézisnek nevezett elmélet fő vonásairól, arról, miben és hogyan haladja meg a korábbiakat. A cikk megítélésünk szerint nélkülözhetetlen összefoglaló egyebek között a makroökonómia oktatásában. – Az utóbbi mintegy másfél évtized a pénzügyi politikában a fiskális fegyelem újrafelfedezésének, szabályokba foglalásának időszaka volt, amelyben az ún. washingtoni konszenzus meghatározó szerepet játszott. Cikkünk széles körű szakirodalmi áttekintésre támaszkodva elemzi a fiskális szabályok alkalmazásának elméleti hátterét, nemzeti és nemzetközi elveit és gyakorlatát. Vizsgálódásának fő iránya a Gazdasági és Monetáris Unióban követett európai uniós gyakorlat. – Pénzügyi tárgyú a következő cikkünk is. A banki tevékenység szabályozásáról – amelybe szerzőnk beleérti az állami védőháló működését és az ún. prudenciális szabályozást –, annak nélkülözhetetlenségéről és mértékéről a szakértők körében nincs teljes konszenzus. Az írás először a banki szabályozás szükségessége vagy feleslegessége melletti érveket tekinti át, majd bemutatja a bankszabályozás fejlődésének nemzetközi tapasztalatait az 1980-as évektől. Következtetései az optimális szabályozással kapcsolatos kérdések továbbgondolására irányulnak. – Azt senki sem vitatja, hogy az ágazaton belüli kereskedelem súlya a gazdasági kapcsolatokban az utóbbi néhány évtizedben hallatlan mértékben megnőtt és továbbra is növekedőben van. Szerzőnk, aki hosszabb ideje vizsgálja ezt a témát, korábbi írásaiban részletesen elemezte e folyamat okait, jellemzőit. Talán a legnehezebb és legtöbb polémiát kiváltó kérdés – amelyről a jelen cikk szól – az ágazaton belüli kereskedelem mérése. Az erre kialakított módszereket, az elkerülhetetlennek látszó buktatókat, torzításokat mutatja be az írás. – A következő cikk szerzője elméleti áttekintés után arra a következtetésre jut, hogy a „nemzetgazdasági versenyképesség” üres fogalom, az országok a külföldi tőke vonzásában versenyeznek egymással. Ezután az ír példát vizsgálja meg, keresve, mi okozta az ország eredményességét a tőkevonzásban a 90-es években, kiemelve a munkaerő-piaci feltételeket (bérek, flexibilitás, szakképzés) és az adókat. – Könyvrovatunk egy a szolgáltatási szektor technológia változásairól és nemzetköziesedéséről szóló angol–amerikai tanulmánykötetre hívja fel a figyelmet.

A szerkesztő

Konszenzusból nyugvópontra: elmélettörténeti áttekintés a makroökonómia viharos évtizedeiről

HORVÁTH ÁRON – SZILÁGYI KATALIN

*A huszadik század második fele parázs vitákat és kétségkívül maradandó változásokat hozott a makroökonómiában. A forradalmak és ellenforradalmak után, a túlfűtött ideológiai és módszertani szembenálláson túllépve a nyolcvanas években új konszenzus rajzolódott ki. A hatvanas évek neoklasszikus szintézisétől az új nyugvóponthig tartó időszak mind a mozaikszerűen felhalmozott tudás, mind a konzisztens, egységes modellkeret szempontjából sikertörténet. A makroökonómiai elmélet fejlődése meglepően kevés nyomot hagyott azonban az alkalmazott közgazdaságtanban és a makroelmélet oktatásán. A gyakorló (nem elméleti) közgazdászok és az egyetemek közgazdasági alapképzésének résztvevői ma is a negyven évvel ezelőtti modellkeretben gondolkodnak. Ez az írás elsősorban hozzájuk szól, vagyis mindazokhoz, akik sikeresen elvégeztek egy bevezető makroökonómia kurzust. A közös kultúrkinccs kiásását követően a közelmúlt jelentős elméleti fejlődését tárgyaljuk. Bár a tudományág egyre bonyolultabb módszertani eszköztárat alkalmaz, a népszerűsítő ismeretterjesztés igényének megfelelően mellőztük a képleteket.**

Negyven évvel ezelőtt, amikor az IS-LM-rendszer még teljes fényében ragyogott, úgy tűnt, hogy az elmélet alapján határozott választ lehet adni a makroökonómia olyan alapvető kérdéseire, hogy mi okozza a kibocsátás és a foglalkoztatás ingadozásait, illetve hogyan reagáljon a gazdaságpolitika ezekre az ingadozásokra. A máig a makroökonómiai alapképzés gerincét képező neoklasszikus szintézis megállapodott, konszenzusos képet sugallt a tudományágról, amely bölcsen magába olvasztott egymásnak ellentmondó tételeket, amelyekben sokféle szubsztantív állítás igaz lehetett, attól függően, hogy a rövid vagy a hosszú jelzővel illetjük a vizsgálat időhorizontját. A mai elméleti főáram jelentős része a tankönyvi makroökonómia alapját képező IS-LM-rendszert csak a régműltből ránk maradt ereklyeként emlegeti. Emellett szélsőséges vélemények¹ pedig egyenesen az asztrológiához hasonlítják a keynesi modellt, amely – szerintük – nélkülözi a tudományos alapot, olyan változóknak tulajdonít fontosságot, melyek valójában lényegtelenek; rejtélyes mechanizmusaiából levezetett ajánlásai pedig hatástalanok, vagy pesszimistább megítélésben egyenesen kártékonyak.

* Hálás köszönet Pete Péternek a számos konzultáción nyújtott segítségért.

¹ Summers [1986] idézi ezeket cikkében.

Horváth Áron, a Budapesti Corvinus Egyetem Makroökonómia Tanszékének egyetemi tanársegédje.
Szilágyi Katalin, a Budapesti Corvinus Egyetem Makroökonómia Tanszékének egyetemi tanársegédje.

A huszadik század második fele maradandó változásokat hozott a makroökonómiai elméletben. A dicsőséges konszenzusról kiderült, hogy elméletként nemigen felel meg sem a külső, sem a belső konzisztencia követelményének, azaz egyfelől az elmélet predikciói nyíltan ütköztek az empirikus megfigyelésekkel, másrészt hiányzott a teljes, egységes és koherens magyarázó struktúra. A kerek egészet alkotó (belsőleg konzisztens) világmagyarázatok apróbb módosítások árán általában túléltek, ha az empirikus összevetésben kudarcot vallanak. A való világ megfigyeléseihez tökéletesen illeszkedő (külsőleg konzisztens) rendszerek is fennmaradnak, ha elméleti teljességük némiképp sérül. Tudományos paradigmaváltáshoz, radikálisan új világmagyarázatok kereséséhez mind a két típusú kudarcra szükség van.

Az 1960-as évek végétől minden adott volt ahhoz, hogy új, viharos korszak kezdődjön a makroökonómiában: az elméleti támadások és a gyakorlati gazdaságpolitikai kudarcok is hozzájárultak a neoklasszikus szintézismodell válságához. Az elmélettörténeti munkák viharos változásokat sugalltak, az 1980-as évekig egymást érték a forradalmak és ellenforradalmak, éles ideológiai és módszertani szembenállás, heves viták jellemezték a diskurzust. Az 1980-as évek végére aztán újra nyugvóponton jutott az elmélet, a szakma új szintézist emlegetett, tompultak az ideológiai nézeteltérések, csökkentek a módszertani különbségek.

A makroökonómia tudománya (legalábbis alkalmazott elmélete) számottevően felértékelődött, óriási közérdeklődésre tart számot (ha Magyarországon mindenki ért a focihoz, akkor a világon mindenkinek van véleménye a gazdaságról), a világ vezető gazdasági intézményei jelentős súlyra tettek szert a közéletben. Így aztán különösen meglepő, hogy az akadémiai elit által áhitattal szemlélt elméleti fejlődés viszonylag csekély nyomot hagyott a gyakorló makroelemzők, az alkalmazott közgazdaságtan művelőinek gondolkodási keretén. A bevezető makroökonómia kurzusok pedig továbbra is a neoklasszikus szintézis modelljéig jutnak el. Mégis, miben fejlődött az elmélet? Mit gondolunk ma másként? Ez az írás ezekre a kérdésekre keresi a választ, és arról próbálja meggyőzni a gyakorló szakmabelieket, hogy a makroökonómiai elmélet lenyűgöző fejlődésen ment keresztül. A számos eredmény mellett a mai főáram új elméleti szintézise egységes keretbe integrálta a korábbi tanulságokat is. (Némi leegyszerűsítéssel: ma „biztosan” tudhatjuk, legalábbis konzisztens rendszerből levezethetjük korábbi, zömmel erősen ad hoc feltevésekre épülő állításainkat.)

Az elméleti viharok elcsendesülése, az új konszenzus kialakulása után természetesen adódott a visszatekintés, az értékelés, az összegzés igénye. Az összegző ismeretterjesztő munkák sokféle szemléletet, szempontot tükröznek. *Woodford* [1999] hagyományos elmélettörténeti megközelítésben írta meg a XX. századi makroelmélet fejlődését. Ebben a szemléletben a haladást egyrészt a radikális változások (forradalmak), másrészt a fennálló ortodoxia lassú, az új gondolatokat fokozatosan magába olvasztó evolúciója jelenti. *Blanchard* [2000] a látványos, drámai különbségek (forradalmak és ellenforradalmak) helyett a konszenzusos tudásfelhalmozódásra helyezte a hangsúlyt, nála az elmélet története a felfedezések és a konszolidáció korszakainak ismétlődése. *Mankiw* [1990] szakított a történeti szemlélettel, és néhány csomópont, azaz kiemelt fontosságú elméleti eredmény köré csoportosította a modern makroökonómia bemutatását.

Ez a cikk mindhárom megközelítésből merít. A tárgyalás kronologikusan halad, az egyes korszakok értékelésekor összefoglaljuk, hogy a különböző iskolák mivel járultak hozzá maradandóan az uralkodó főáramhoz. A tudás felhalmozódását és a modell belső konzisztenciáját – viszonyítási pontként – a bevezető makroökonómiai kurzusok anyagához viszonyítjuk, így az írás első fele azt tárgyalja, hogy az új nyugvópontról vissza-

tekintve hogyan értékelhető a régi konszenzus.² Mivel a közgazdaságtan alkalmazott tudomány, minden részben hangsúlyosan szóba kerül az elméleti és az empirikus kutatás egymást kölcsönösen serkentő és meghatározó viszonya.

Kezdetek

Kezdjük időutazásunkat a XX. század elején! Ekkor *Adam Smith* [1776] klasszikus szemlélete adta a gazdaság egészének viselkedését jellemző modellt. *Arrow – Debreu* [1954] később tulajdonképpen ezt formalizálta általános egyensúlyi elemzésként. Eszerint a piacgazdaság egyéni optimalizáláson alapuló mechanizmusa azonnal válaszol a környezet (az exogén változók) időnkénti módosulására (a sokkokra), és automatikusan visszaáll a társadalmilag hatékony egyensúly. Ebben a keretben az állami beavatkozás felesleges és káros, hiszen csak eltorzítja a láthatatlan kéz tökéletes munkáját.

Keynes³

Az 1920-as évektől kialakuló világméretű recesszió azonban mindenki számára egyértelművé tette, hogy a teljes foglalkoztatás nem a gazdaság természetes állapota. A modern makroökonómiának a nagy gazdasági világválság adott életet. A tudományág születését *John Maynard Keynes* 1936-os korszakalkotó művétől számítjuk.⁴ *Pigou* [1950] szerint *Keynes* volt az első közgazdász, aki egységes modellbe foglalta a gazdaság monetáris és reálszféráját, így vizsgálhatóvá tette a piacok kölcsönhatását. *Keynes* rögzített árszínvonal melletti egyensúlyi szemléletben és statikus rendszerben gondolkodott: a gazdasági változók időről időre új egyensúlyi értéket vettek fel. A gazdasági ingadozás pedig a teljes foglalkoztatás melletti GDP⁵-től való – valamely piaci tökéletlenség (például merev bérek) miatt kialakuló – eltérést jelentett. *Keynesnél* így még egyensúlyban is maradhattak tartósan kihasználatlan erőforrások a gazdaságban, ezért a teljes foglalkoztatás szintje alatt érdemes élénkítő (expanzív) politikát folytatni. A gazdaság hajszálpontos irányítása, a finomhangolás lehetségesnek, sőt kívánatosnak tűnt.

A keynesi elméletet jellemző, adottságként kezelt függvényösszefüggések az ökonometria vizsgálatokat is meghatározták. Minden múltbeli információt kifacsartak az adatokból: a fogyasztási és beruházási függvény mérése, a nagy multiplikátorok, a teljes foglalkoztatottság melletti GDP újra- és újraszámolása, majd tesztelése adott vége-láthatatlan munkát a kutatóknak. (Az újklasszikus elmélet vezéralakja, *Lucas* is ilyen kutatóműhelyben kezdte, munkaerő-piaci paramétereket becsülgetett.) A hőskorban a végletekig finomított szimultán egyenletrendszerek alapján dolgoztak ki gazdaságpolitikai ajánlásokat, számolták a szükséges állami beavatkozás mértékét.

A keynesi elmélet a makroökonómiát tulajdonképpen a korábbi közgazdaságtannal párhuzamos tudományággá tette. Megváltozott a makroökonómia problematikája és gondolköre, módszereiben és gondolkodásmódjában pedig eltávolodott az általános egyensúlyelmélet mikroökonómiai eszközeitől. A szakadék főleg az alkalmazott makromodellek elterjedése során mélyült el. A változók közti kapcsolatokat idősorokból számolták ki, nem kerültek elő olyan fogalmak, mint haszonmaximalizáló fogyasztó

² Nem foglalkozunk a makroökonómia egészével, kimarad a növekedés, nem lesz szó a nyitott gazdaságban felmerülő problémákról, és az összefoglalóból szinte teljesen hiányzik a munkapiac is.

³ *Keynes* munkásságáról alapos elemzés olvasható magyar nyelven *Bekker Zsuzsa* [2002] tollából.

⁴ Magát a makroökonómia kifejezést *Kleinnek* tulajdonítják egy 1946-os cikkének a címe után.

⁵ Az utolsó fejezetig szinonimaként kezeljük a potenciális GDP és a teljes foglalkoztatás melletti kibocsátás kifejezéseket, az új neoklasszikus szintézisről szóló részben külön kiemeljük különbségüket.

vagy költségvetési korlát. A gazdaságpolitikai célból számszerűsített keynesi makromodellek már teljesen elszakadtak a mikroökonómiai eszköztártól.

A hatvanas évek diadalmas keynesi elmélete merőben más képet sugallt, mint a mikroökonómia: a gazdaságot valamilyen önhatalmú erők rángatják/bénítják, amely emiatt állandó kormányzati beavatkozásra szorul, és nem egy hatékony elosztáshoz vezető, önszabályozó mechanizmus irányítja. A keynesi makroökonómia és a klasszikus közgazdaságtan közti feltűnő inkonzisztencia nehezen megoldható feladat elé állította a kor tudósait. A keynesi paradigma látszólag kibékíthetetlen, összeegyeztethetetlen volt a klasszikus elmélettel, a közgazdaságtan két önálló, egymásra kevésbé ható részterületre bomlott.

Neoklasszikus szintézis

A keynesi és a korábbi tiszta, általános egyensúlyi elmélet közötti ellentmondás problematikájára a neoklasszikus szintézis néven ismertté vált gondolkör kínált először megoldást. Tulajdonképpen afféle gordiuszi csomó elvágása történt: a – többek között – Hicks [1937], Samuelson (1946] és Patinkin [1976] nevéhez köthető áramlat szerint mind a keynesi, mind a klasszikus modell érvényes elvonatkoztatás lehet. A hagyományos (klasszikus) versenyzői egyensúlyi elmélet helyesen írja le a gazdaság működését hosszú távon, amikor az áraknak és a béreknek van idejük alkalmazkodni. A keynesi modell pedig jól használható a gazdaság rövid távú viselkedésének jellemzésére, amikor az árak és a bérek ragadósak. Végeredményben tehát a piac hatékonyságát nem kellett elvetni, csak arra jutottak, hogy a lassú alkalmazkodási folyamatot meg lehet gyorsítani beavatkozásokkal.

Azt gondolhatnánk, hogy a neoklasszikus szintézissel elcsendesedtek a keynesi modellt a klasszikus modellel való összeegyeztethetlensége miatt bíráló hangok, de a mikroökonómiai megalapozatlanság továbbra is kritika maradt, és kihívást jelentett a kutatóknak. Az a kérdés pedig, hogy milyen úton jutunk el a hosszú távú egyensúlyhoz, mi az alkalmazkodás menete –megválaszolatlan maradt.

Az infláció és a keynesi makroökonómia alkonya

A keynesi elmélet alkonyát az elméleti támadások és a gyakorlati gazdaságpolitikai kudarcok egyszerre hozták el. A hatvanas évek végétől kezdődő inflációs korszak az Egyesült Államokban nemcsak kezelhetetlen volt a keynesi eszközökkel, hanem azt sokak szerint kimondottan a fiskális expanzió okozta. Természetesen még a gazdaságpolitikai viták is összetettebbek voltak az egyszerű tankönyvi modelleknél, de a keynesi mintát követők azt hangsúlyozták, hogy a keresletoldali gazdaságösztönzés mindaddig nem növeli az inflációt, amíg a kibocsátás a potenciális szint alatt van. Az események megteremtették az igényt az aggregált árszint és a gazdaságpolitikai beavatkozások közötti kapcsolat tisztázására. Ezért is jött jól az elméletnek a munkanélküliség és az infláció (nominálbér-növekedés) statisztikailag kimutatott negatív összefüggése, amely Phillips-görbe néven vált ismertté. Így számszerűsíteni lehetett a gazdaságpolitikai beavatkozások inflációs következményeit. Egy egyenlettel kiegészülhetett a szintézismoddell: bekerült az aktuális és a potenciális kibocsátás közti eltérés, valamint az infláció kapcsolata.

A kutatások során azonban a keynesi modell más hiányosságai is kiderültek, nevezetesen az, hogy a várakozásokat teljesen exogén adottságként kezelte vagy a költségoldali hatások vizsgálata hiányzott. A makro- és mikroökonómia egységes módszertani keretbe

foglalására – bár régóta fennállt rá az igény – továbbra sem került sor. Mindezekre a problémákra nem ugyanonnan érkeztek a válaszok, hanem más és más elképzelések eredményezték a fejlődést. A keynesi forradalomhoz képest ellenforradalomként definiálható gondolatok közül Woodford [1999] nyomán három meghatározót emelünk ki. Mindhárom (a monetarizmus, az újklasszikus makroökonómia és a reál üzleti ciklusok elmélete) gondolatrendszer egyértelműen szemben áll a keynesi szemlélettel, kétségbe vonja gazdaságpolitikai hatásosságát, valamint jóval derülátóbban vélekedik a piac hatékonyságáról, és keresi az utat a makroökonómia és a hagyományos közgazdasági gondolkodás integrálásához. Bár a racionális várakozások forradalmian új gondolatát az újklasszikus iskolával együtt szokták emlegetni, a cikkben ennek önálló részt szentelünk, mert a hipotézis elfogadása már önmagában szerteágazó következményekkel jár.

Monetarizmus⁶

A leginkább Milton Friedman nevéhez kapcsolódó monetarizmus a hatvanas években került előtérbe. A monetarista bírálat szerint a keynesi elmélet elhanyagolja a monetáris politikát, és túl nagy jelentőséget tulajdonít a fiskális politikának. A monetaristák visszatértek a klasszikus tanokhoz abban az értelemben, hogy hosszú távon elfogadták a pénz semlegességét. A pénzmennyiség növelése hosszú távon csak az árszínvonal arányos emelkedését, inflációt eredményezhetett. Rövid távon azonban sokkal inkább hangsúlyozták a pénz szerepét a keynesi modellhez képest. A keynesi rendszerben a pénztartás alternatíváját kamatozó eszközök vásárlása jelenti, így a monetáris expanzió hatása csak közvetve, a kamattranszmissziós mechanizmuson keresztül érvényesül (a pénzkínálat növelése csökkenti a kamatlábat, ami élénkíti a beruházási keresletet). Ezzel szemben a monetaristáknál az összes többi eszköz és jószág vásárlása együtt jelenti a pénztartás alternatíváját, így a pénzmennyiség növelése közvetlen hatást is gyakorol az aggregált keresletre. A keynesi elméletben a mechanizmus közvetett, a monetaristák szerint a pénz nagyon is számít. Az új irányzat szerint a pénzmennyiség tehát befolyásolja a nominális jövedelmet, a gazdaságpolitikai finomhangolás azonban gyakorlatilag lehetetlen (például a belső és külső késések miatt). Az eseti intézkedés (diszkrécionális döntés) így bizonyára többet árt, mint használ, csak növeli a gazdaságban az ingadozást, ezért Friedman [1956] fix pénzmennyiség-bővítési ütemet javasolt.

Lényeges eleme volt a monetarista kritikának az is, hogy Keynes csak a gazdaság rövid távú alkalmazkodását gondolta fontosnak. („Hosszú távon mind halottak vagyunk.”) A monetaristák a beavatkozások végső – az árak és a bérek teljes alkalmazkodása utáni – eredményét tartották szem előtt. Hangsúlyozták és kiemelték az aggregált keresletösztönző politikák inflációs hatását, azt, hogy a kormányzati politika tartósan nem képes hatni a reálkibocsátásra és a munkanélküliségre, de nem cáfolták ennek átmeneti lehetőségét. A hetvenes évek gazdasági eseményeiben is az infláció játszotta a főszerepet: magas szintekre szökött, míg az aggregált kereslet ösztönző politika nem volt képes alacsonyan tartani vagy alacsony szinten stabilizálni a munkanélküliséget. Új gazdaságpolitikai cél került előtérbe: az „új közellenség”, az infláció alacsony szinten tartása.

A hosszú távú időbeni alkalmazkodás leírása során már nem volt megengedhető a szereplők várakozásainak adottságként való kezelése, ezért szükségessé vált valamiféle módosítás. A monetaristák érdeme a múlt tapasztalatai alapján korrigált (adaptív) várakozások integrálása a makroökonómiai vizsgálatokba. Várakozások már Keynesnél is szerepeltek a modellben, azonban csak rögzített paraméterként. A változás tulajdonképpen teljesen ké-

⁶ A monetarizmusról jó magyar nyelvű összefoglalást nyújt Horváth László [2002].

zenfekvő: *Keynesnél* csak a rövid táv számított, a monetaristák pedig a tartós, hosszú távú egyensúlyt – és az odáig lejártszódó folyamatot – helyezték előtérbe. A várakozásokkal is ez történt: folyamatosan alkalmazkodnak, míg végül eléri a hosszú távú egyensúlyi értéket. Bár a várakozási szabály továbbra is ad hoc módon adott (kívülről feltételezett), az adaptív formula már emberi magatartást, tanulási folyamatot ragad meg.

Talán a leglátványosabb alkalmazása ennek a gondolatnak a *Phillips*-görbére vonatkozik. A statisztikai lelet (felfedezés) először determinisztikus összefüggésként került a modellekbe, majd – az összefüggést magyarázó gondolatmenet kapcsán – *Friedman* 1968-ban hozzáadta az inflációs várakozásokat. Szerinte az infláció és a foglalkoztatottság közti rövid távú átváltás természete attól függ, hogy az emberek mekkora inflációt várnak. Amikor a nominálbér váratlanul emelkedik, akkor a munkavállalók béreik emelkedését részben reálbér-emelkedésnek tulajdonítják, ezért hajlandók több munkát vállalni. A monetáris politika tehát rövid távon képes hatni a reálgazdaságra is. Várakozásokkal bővített *Phillips*-görbe esetén a várt infláció tényleges bekövetkezésekor nincs reálgazdasági hatás, de a váratlan csökkentheti a munkanélküliséget. Amikor azonban az expanzív politika inflációt eredményez, az előbb vagy utóbb beépül a várakozásokba, és „megemeli” a *Phillips*-görbét: ugyanahhoz a munkanélküliségi rátához már nagyobb infláció tartozik. Természetesen a másik oldalról is értelmezhetjük az összefüggést: amikor az inflációs várakozások magasabbak, akkor az infláció letöréséhez munkanélküliséget hozó időszakot kell elviselni. A hetvenes évek fájdalmasan igazolta a *Phillips*-görbe instabilitását, amikor a magas infláció stabil munkanélküliséggel járt együtt. A nyolcvanas évek kellemesebb bizonyítékkal szolgált, akkor az árváltozás ütemének letörése lefelé tolta a *Phillips*-görbét. Az élet visszavonhatatlanul igazolta a várakozások szofisztikáltabb kezelésének szükségességét.

Friedman azonban arra is rámutatott, hogy a *Phillips*-görbe és a pénz semlegessége hosszú távon összeférhetetlen. Szerinte az infláció és a munkanélküliség közti statisztikai összefüggés nagyrészt abból adódott, hogy az infláció viszonylag stabil volt a vizsgált időszakban. Hosszú távon, mikorra a szereplők korrigálják várakozásaikat (a várt és a tényleges inflációs ráta megegyezik), a gazdaság reálfolyamatai által meghatározott potenciális kibocsátás és a munkanélküliség természetes rátája érvényesül. (A hosszú távú *Phillips*-görbe függőleges.) Az aggregált keresletösztönzés pedig hosszú távon csak az infláció szintjét emeli meg.

A monetarista gondolatokhoz módszertani megújulás is társult: ismét a változók időbeli alakulása került előtérbe, a kutatók fordulópontokat kerestek a hosszú idősorokban (általában nagyon egyszerű módszerekkel). Egy egyenletből álló „rendszerek”, a változók együttmozgásának a vizsgálata (egymás alatti grafikonok) és a rövid távú egyensúlyi modellektől való irtózás jellemezte a kutatásokat (*Friedman–Schwartz*, 1963). A módszertani csatát azonban a keynesi oldal nyerte: modelljeiket kiegészítették újabb egyenletekkel, és maradt a nagy rendszerek szimultán becslése, a rövid távú alkalmazkodás vizsgálata tehát tartotta magát.

Az elméleti fejlődés némiképp furcsa eredményt hozott, a keynesi modell „bekebelezte” a monetarista tanokat: az IS-LM-rendszerbe beépült a monetáris politika hatása, és még egy egyenlettel kiegészült, mely a *Phillips*-görbében lévő várakozások alakulását mutatta. Vitathatatlan monetarista hozzájárulásként ránk maradt a keynesi elmélet fontos kiegészítőjeként is értelmezhető hosszú távú viselkedés leírása, a várakozások kezelése, az infláció fontossá nyilvánítása. A monetáris politika egyenrangúvá vált a fiskálissal (sőt, a fiskális politika sok kritikát kapott nehézsége miatt). Nem maradt kétség afelől, hogy a keresletösztönző politikák inflációs hatásával komolyan számolni kell. Az adaptív várakozások mellett pedig az expanzió nem tartható fenn hosszú távon, mert beépül a szereplők várakozásaiba, és csak gyorsuló infláció árán lehet tartósan a termé-

szetes ráta felett tartani a kibocsátást. Nem oldódott meg azonban az elméleti megalapozottság problematikája, továbbra is hiányzott a közgazdasági (a mikro- és makroökonómiai) ismeretek konzisztens rendszere. A modellezési keret ugyanis alapjában nem változott: a makrováltozók közti összefüggések nem az egyéni szereplők döntéseinek eredményét tükrözték, hanem ad hoc kapcsolatokat mutattak.

Racionális várakozások

A racionális várakozásokat egy sokáig kevés visszhangot kiváltó tanulmányban *Muth* formalizálta 1961-ben, következetes makroökonómiai alkalmazását pedig *Lucas* vezette be a makroökonómiába 1972-ben. A hipotézis összhangban van a mikroökonómiai alapok szellemiségével: a szereplők a rendelkezésre álló erőforrásokat optimálisan használják fel, így az információt is. A racionális döntéshozó esetében szinte az lenne a furcsa, ha az információk tekintetében nem így viselkedne, nem a lehető legjobban használná fel ezeket. A racionális várakozás tulajdonképpen a régóta meglévő egyensúlyi gondolat kiterjesztésének is tekinthető: ettől az egyensúlyi ponttól senkinek sem érdeke eltérni.

A gondolat megrendítő csapást mért a keynesi makroökonómiára. *Robert E. Lucas és Thomas J. Sargent* – hogy csak két nevet említsünk – a hetvenes évek elején készült írásaikban a gazdasági szereplők várakozásainak döntő fontosságát hangsúlyozták. A modellekbe ezeket pedig nem exogén (és nem kizárólag a múlt eseményei által determinált) változóként, hanem endogén, a döntéshozatalkor rendelkezésre álló összes információ figyelembe vételével kialakított (a modell „megoldásaként” adódó) változóként építették be. A hipotézis szerint a várakozások nem maradhatnak szisztematikusan torzok, az előrejelzési hibák várható értéke nulla. A szereplők ugyanúgy gondolkodnak, mint a döntéshozók („ugyanaz a modell áll rendelkezésükre”), ezért nem lehet őket tartósan becsapni.

A racionális várakozások hatása, a feltevés fontossága önmagában nehezen látható be. Az egyéni haszonmaximalizáláshoz hasonlóan olyan elvonatkoztatás, amelynek nincs közvetlen empirikus következménye, viszont eltérő modellkeretben alkalmazva látványos eredményekhez jutunk. Bár a racionális várakozások feltételezése elmélettörténeti szempontból erősen kötődik a következő pontban tárgyalt újklasszikus iskolához, a hipotézis elfogadásának két emlékeztető következményét érdemes külön (az újklasszikus módszertani és ideológiai megfontolásaitól függetlenül) tárgyalni.

Az egyik *Hall* 1978-as eredménye, amely a fogyasztáshoz kapcsolódik. *Friedman* permanens jövedelemhipotézise szerint a fogyasztók simítani akarják fogyasztásukat egy intertemporális (több időszakos) jövedelemkorlát mellett (vagyis egyenletes, kilengésektől mentes fogyasztási pályát szeretnének megvalósítani), így a fogyasztásban tükröződnek a jövőbeli jövedelemmel kapcsolatos várakozások. Ha a racionálisan várakozó fogyasztó minden rendelkezésre álló információt felhasznál, akkor csak a meglepetésszerű jövedelemváltozások módosítják az eredeti fogyasztási tervet, azaz a fogyasztásban bekövetkező változások nem jelezhetők előre. *Mankiw* szellemes interpretációja szerint húsz évvel ezen eredmény előtt a sikert az jelentette, ha az idősorokból becsült fogyasztási függvény minél inkább illeszkedett az adatokra (R^2 a lehető legnagyobb volt, tehát „minél többet tudunk”). *Hall* hipotézisének tesztelése során pedig megfordult a régi indikátor: az elméletet a fogyasztás és a hagyományos magyarázó változók közti alacsony R^2 igazolta (vagyis mivel a trendtől való eltérést semmilyen ismert tényező nem magyarázza, akkor igaz az elmélet, ha „minél kevesebbet tudunk”).

A racionális várakozáshoz kapcsolódó másik maradandó eredmény klasszikus forrás a *Kydland–Prescott* [1977] írása. A dinamikus inkonzisztencia körébe tartozó gondola-

tok lényege, hogy a kialakuló egyensúlyt döntően befolyásolja az alanyok jövőről alkotott képe. Tegyük fel, hogy a monetáris hatóság mind az infláció, mind a munkanélküliség alacsony tartásában érdekelt, és a világot egy várakozásos *Phillips*-görbe írja le! A hatóság azt szeretné, ha mindenki alacsony inflációt várna, hiszen ekkor a két rossz közötti átváltás kedvezőbb. Azonban a központi bank alacsony inflációs bejelentése nem hiteles, mert amikor már kialakultak a közvélemény várakozásai, akkor a hatóságnak érdemes kihasználnia a kedvező átváltási lehetőséget, és az eredetileg bejelentett infláció növelésével csökkentenie a munkanélküliséget. A racionális döntéshozók azonban tisztában vannak a hatóságot érő kísértéssel, és kezdettől fogva a bejelentettnél nagyobb inflációt várnak, így az átváltás drága lesz. A forradalmian új gondolat az, hogy a központi bank döntési lehetősége már önmagában is szuboptimális helyzetet eredményez, még mielőtt ténylegesen a magasabb infláció mellett döntene.

A probléma megoldása az, hogy biztosítani kell a bejelentés hitelességét, mert ekkor a szereplőknek nem racionális magas inflációt várni. Erre több megoldás is kínálkozik:

- ha a jegybank mindig is betartotta ígéreteit, akkor a szereplők hinni fognak a bejelentésnek (a reputációs modell);

- ha a szereplők tudják, hogy a jegybanknak nem érdemes eltérnie az előre bejelentett inflációtól, mondjuk, mert egyáltalán nem érdekli a munkanélküliség alacsony tartása (a konzervatív jegybankelnök modellje);

- illetve lehet, hogy a jegybank keze annyira meg van kötve, hogy nem tud eltérni bejelentésétől (az inflációs célkövetés rendszerében).

A kilencvenes évekre számos központi bank felhasználta ezt az eredményt, amely így a modern makroökonómia egyik sikertörténetévé vált. A hitelesség pedig kiemelt célként szerepel mindenfajta gazdasági elemzésben.

A racionális várakozások hipotézise maradandónak bizonyult: a gazdasági alanyok immár előretekintők és a jövővel kapcsolatos várakozásaik lényeges szerepet játszanak a gazdasági folyamatok alakulásában. A modellekben kialakuló olyan egyensúlyokkal pedig, amelyekben a szereplők cselekedeteit az egymással szembeni kölcsönös várakozások befolyásolják, a játékelmélet foglalkozik.

Újklasszikus makroökonómia

Az újklasszikus modellekben a gazdaság rövid és hosszú távon is egyensúlyban van, az árak szabadon alkalmazkodhatnak. Az árak és bérek alkalmazkodása nem vesz igénybe időt, a piacok azonnal megtisztulnak, erre utal az elnevezésben az újklasszikus összetételből a klasszikus szó. Az elméleti iskola újdonságát pedig a makromodellek mikroökonómiai megalapozottsága jelentette. Az egyénileg optimalizáló fogyasztók racionalitása kiterjed az információk hatékony felhasználására is, racionális várakozásokat alkalmaznak.

Ebben a gondolati keretben az előre látott gazdaságpolitikai lépések nincsenek hatással a reálváltozókra, mert a következmények előzetesen beépülnek a szereplők várakozásaiba, a szereplők pedig az új információknak megfelelően módosítják cselekedeteiket. Ez a gondolatmenet vezet a monetáris politika tehetetlenségének tételéhez, amely az újklasszikus iskola egyik legtöbbet emlegetett eredménye (*Sargent–Wallace*, 1975). A reálgazdaságra csak a meglepetésszerű beavatkozások lehetnek hatással, semmiféle kiszámítható kormányzati akcióval nem lehet tartós eltérést okozni a gazdaságban (vagyis nincsenek a gazdaságpolitika számára tartósan kiaknázható átváltások, lehetőségek). (Az újklasszikusok a fiskális politika korlátait is hangsúlyozzák. A költségvetési politika korlátozott lehetőségeit megfogalmazó tehetetlenségi tételnek megfelelő központi gondolat a *Barro* [1974] által felelevenített ricardói ekvivalencia.) A kibocsátás csak a tény-

leges és az eredetileg várt infláció eltérése miatt mozdulhat el a természetes szintjétől (Lucas kínálati függvényeként maradt ránk ez az összefüggés).

Az újklasszikusok a monetáris politika ciklusgeneráló hatását, a *Phillips*-görbe létét valamely másfajta tökéletlenséggel, az információhiánnyal magyarázták. Lucas [1972] híres szigetmodelljében a szereplők nem tudják megkülönböztetni az árváltozások reál és monetáris eredetét, ezért még a tisztán monetáris sokknak is lehet reálgazdasági hatása. Ez a hatás azonban a gazdaságpolitika számára nem aknázható ki. Az újklasszikusok még tovább mentek, mint a monetaristák: szerintük a hatékony egyensúly beállását átmenetileg csak az információs aszimmetria akadályozta.

Az újklasszikus makroökonómia kiemelt feladatának tekintette a modellek explicit, egyéni optimalizáláson alapuló felépítését. [A Keynes után megjelenő egyéni optimalizáláson alapuló elméletek leginkább csak a makrofüggvények alakját igazolták (például, hogy megjelenjen-e a vagyon a fogyasztási függvényben), de nem lehetett belőlük levezetni a változók időbeli alakulására vonatkozó olyan összefüggéseket, amelyek használhatóak lettek volna ökonometriaire becslésekre is.] Természetesen az ilyen típusú döntés dinamikus optimalizálást kíván meg a szereplőktől, amelyhez kapcsolódóan megkerülhetetlen a döntéshozók jövőről alkotott képének, a várakozásoknak kezelése. Az intertemporális modellekben a fogyasztó a szabadidő/munkaidő megoszlását úgy alakítja, hogy többperiódusú hasznosságát maximalizálja. A munkanélküliség tehát a klasszikus elveknek megfelelően önkéntes. Ehhez – az eredetileg Lucas – *Rapping* [1969] nevéhez köthető munkaerő-piaci elemzési kerethez – fűződik *Tobin* híres megjegyzése: „...tehát Önök szerint a nagy válság idején a krónikus lustaság hatalmasodott el a munkavállalókon.” (Király Júlia [1998] szellemes lelete.) Az alkalmazott intertemporális általános egyensúlyi modelleknek (például Lucas, 1975) megmaradt az a hátrányuk, hogy számszerűsítésük nehezen volt elképzelhető.

A keynesi alapokon nyugvó ökonometriaire módszertant a Lucas-kritika [1976] alapjaiban rengette meg. A gondolat elemi csapást mért a korábban mindenhatóként kezelt nagy gazdaságpolitikai modellekre: a számított paraméterek állandóként kezelése hibás, hiszen a modellből számított gazdaságpolitikai változtatással számolnak a szereplők is, és módosítják magatartásukat. Csak a legalapvetőbbnek gondolt (technológiai, ízléssel kapcsolatos) paraméterekről tételezhető fel a változatlanlanság. Az adaptív várakozásokat még elbírt a keynesi modellezés, a szerepeltetett változók előre jelezték a rejtve maradtakat. Csak a racionális várakozások hipotézise okozhatta ezt a földindulást, hiszen e szerint már nem tartalmazott minden releváns információt a múlt. A hetvenes évek inflációs periódusa, a gazdaságpolitikai kudarcok eltörölték a finomhangolásba vetett hitet. Lucas szerint a keynesi gazdaságpolitikai sikerek magyarázata alapvetően hibás volt, az eredmények magyarázata sokkal inkább a várakozások alakulásában keresendő.

Az újklasszikus modellek szélsőséges feltételeik következtében nem bizonyultak sikeresnek a valódi gazdaság leírásában, de a módszertant felhasználva és mikroökonómiai indíttatású keynesi tökéletlenségekkel bővítve a mai újkeynesi irányzat alapját képezik. Az ilyen típusú modellek sikere pedig átütőnek mondható, a legtöbb gazdaságpolitikai intézmény ezeket alkalmazza.

Reál üzleti ciklusok elmélete

Az 1970-es évek újklasszikus irányzatának módszertani programjában már szerepelt az általános egyensúlyi modellezés, *Sargent* [1982] szerint a racionális várakozások logikája egyenesen feltételezi az általános egyensúlyi szemléletet. A mikroökonómiai alapú egyensúlyi megközelítésben rejlő lehetőségeket, a módszertani program ígéretes távlatait először *Kydland – Prescott* [1982], illetve *Long – Plosser* [1983] villantották

fel az 1980-as évek elején. Azt mutatták meg, hogy készíthető olyan koherens és empirikusan jól illeszkedő ciklusmodell, amelyben minden piac mindig egyensúlyban van, és az ingadozás magyarázatához nincs szükség monetáris tényezőkre, végül (az előzőek alapján nem meglepő módon) a kormányzati beavatkozásra nincs semmiféle ésszerű indok. A reál üzleti ciklusok elméletének⁷ nevezett kutatási program indulását a szakma igencsak meglepve és erős kétkedéssel fogadta. Korábban legalább abban konszenzus volt, hogy a kibocsátás időlegesen eltérhet a potenciális szinttől (bár a trend körüli ingadozás okairól az egyes elméleti iskolák meglehetősen eltérően vélekedtek), és a monetáris politika – ha nem is feltétlenül csodaszer – ártani legalábbis tud, tehát biztosan számít (vagyis semmiképpen nem irreleváns).

A reál üzleti ciklusok (RBC) elmélete szerint a gazdasági ingadozások nem a piaci tökéletlenségeket tükrözik, hanem a szereplők által a gyakori exogén sokkokra adott hatékony válaszok következményei. A gazdasági ciklus tehát nem a hatékony egyensúlyi állapottól való időleges eltérés, hanem magának a hatékony egyensúlyi állapotnak az időbeli ingadozása. Ez a szemlélet radikális szakítást jelent az addigi elméleti főszebálytól, amely szerint a gazdasági teljesítmény hosszú távú trendje, illetve rövid távú ciklikus alakulása merőben más elemzési eszköztárral vizsgálendő. Korábban a növekedésemélet adta a hosszú távú trend vizsgálati keretét. Ebben a potenciális GDP (a trend mentén növekvő kibocsátás) időbeli alakulása három tényezőre vezethető vissza: a népesség növekedésére, a termelékenység (technológia) fejlődésére és a tőkefelhalmozásra. Azaz tisztán kínálatoldali tényezőktől, a makroszintű termelési függvény argumentumában szereplő változóktól függ a növekedés. A rövid távú gazdasági teljesítmény vizsgálata pedig megmaradt az egyre kifinomultabbá váló keynesi modell keretein belül, amelyben alapvetően keresletoldali tényezők (fogyasztási és beruházási sokkok) magyarázták a rövid távú ingadozásokat, és azok magyarázatában nemigen jutott szerep a termelékenység változásának vagy akár a tőkefelhalmozásnak.

A reál üzleti ciklusok alapmodellje összekapcsolja a növekedés- és cikluselméletet, azaz a gazdaság minden időtávon ugyanazon logikai struktúra szerint működik. A kiindulópont a neoklasszikus növekedési alapmodell, amelyben a kibocsátás dinamikáját a klasszikus növekedéseméletnek megfelelő tényezők (a termelési tényezők és a technológia) alakítják. A felhasznált munka- és tőkemennyiség a makroökonómiai alapképzésből ismert *Solow*-féle növekedési modelltől eltérően nem exogén adottság, hanem a gazdasági szereplők mikroszinten optimális döntéseit tükrözi. A reprezentatív háztartás klasszikus fogyasztói problémát old meg: költségvetési korlátja mellett a fogyasztástól és a szabadidőtől függő várható hasznosságát maximalizálja végtelen életpályája mentén. A reprezentatív vállalat a mikroökonómiából jól ismert termelői problémával szembeesül: versenyző termék- és tényezőpiacon profitot maximalizál. A modell azáltal válik teljessé és megoldhatóvá, hogy a mikroszintű feltételes optimumfeladatok megoldásaként előálló magatartási összefüggések (az elsőrendű feltételek) makroszinten kiegészülnek a piaci egyensúlyfeltételekkel.

A gazdasági teljesítmény ciklikusságát az RBC-elméletben az okozza, hogy a neoklasszikus növekedési alapmodellhez sztochasztikus termelékenységi (technológiai) sokk adódik. (Elvben másfajta, akár gazdaságpolitikai vagy a preferenciákra ható sokkok is jelenthetnék az ingadozások hajtóerejét. Ezek azonban vagy valószerűtlen idősorokat generálnak, vagy nem erősödnek fel eléggé a modellben, így csekély hatással vannak a főbb makrováltozók alakulására.) A technológiai változás hatására módosulnak a relatív árak (a reálkamatláb és a reálbér), így a gazdasági szereplők optimális döntései is (a fogyasztási és munkakínálati, illetve a tőke- és munkakeresleti összefüggések). A termelékenységi sokk

⁷A reál üzleti ciklusokról alapos áttekintést ad *King–Rebelo* [2000], illetve magyarul *Lőrincz* [2000].

megváltoztatja tehát a makrováltozók időbeli alakulását, miközben a változók mindvégig a szereplők optimalizáló döntéseinek megfelelően alakulnak.

Egy modell empirikus ellenőrzéséhez számszerűsíthető összefüggésekre van szükség. Az RBC-irodalom éppen abban hozott valódi áttörést, hogy – a Lucas-féle általános egyensúlyi modellel ellentétben – empirikusan megfeleltethető fogalmakat alkalmazott, így modelljei kalibrálhatóak és numerikusan megoldhatóak lettek. A kalibrálás a megfelelő függvényforma megválasztását és a paraméterek kvantitatív értékeinek meghatározását jelenti. A paraméterek kiválasztása merőben új eszközökkel történt. A szükséges állandókat a „valóságból”, mikroökonómiai felmérésekből vették, nem pedig hozzága-zították az empirikus megfigyelésekhez a modell jó előrejelző-képességének céljából. Ennek megfelelően a bemenő adatok alapvetően nem a makrogazdaság rövid távú reakcióit tükröző, önmagukban értelmetlen számok voltak, hanem strukturális összefüggéseket mutató, értelmes és többféle forrásból ellenőrizhető paraméterek. A „mikro-realizmus” elvárása, az egyéni viselkedésből levezetett aggregált modell nagyban hozzájárult az elmélet hitelességéhez.

A technológiai fejlődést a Solow-féle növekedési számvitel a teljes tényezőtermelés-kenyesség növekményével (total factor productivity, TFP) ragadja meg. A TFP bővülése a gazdasági növekedésnek azt a (reziduális) részét jelenti, amelyet nem magyaráz a termelési tényezők dinamikája. Az így számított Solow-reziduumból a trend (az átlagos gazdasági növekedés) kiszűrése után becsülhetők a technológiát vezérlő sztochasztikus folyamat jellemzői (a sokk perzisztenciája – nehézkessége – és szórása). A kalibrált modell úgy válik empirikusan ellenőrizhetővé, hogy a generált technológiai sokk „meghajítja” a rendszert, a sztochasztikus sokkra a kalibrált magatartási összefüggéseknek megfelelően „reagál” a gazdaság, így szimulált idősorokhoz jutunk, amelyek összevethetők a változók empirikus megfigyeléseivel.

Az RBC-elmélet maradandó hozzájárulása a makroökonómiához az új módszertan. Az iskola a már az újklasszikusok módszertani programjában is szereplő dinamikus általános egyensúlyi modellépítést használja. Modelljei azonban parametrizálással kvantitatívva is tehetők és megoldhatók. A modellek megoldásaként adódó szimulált idősorok és a valós idősorok jellemzőinek összevetésére „lazább”, informálisabb módszereket alkalmazott, mint a korábbi makroökonometriai modellek. A modell jósága alapvetően azon múlott, hogy a szimulált idősorok változékonysága, együtt mozgása és nehézkessége (perzisztenciája) megfelel-e az empirikusan megfigyelhető jellemzőknek. Ez a kritérium pedig az idősorok olyan egyszerű statisztikai jellemzőit ellenőrizte, mint a variancia, a kovariancia vagy az adatsorok autokorrelációja. Ezzel a módszerrel számos olyan problémát sikerült kiiktatni, amely az ökonometriai modellek hagyományos tesztelése során korábban gyakran felvetődött. A hagyományos tesztek alapján például olyan modellt is el kell vetni, amely alapvetően jól működött, és csak egy változóban nem illeszkedett megfelelően.

Ezen túl az RBC-elmélet újra, visszavonhatatlanul felhívta a figyelmet a kínálat oldali elemzésekre. Keynesnél ez teljesen hiányzott, a kínálat tökéletesen alkalmazkodott. Az újklasszikusok már integrálták a kínálati oldalt is a modellekbe, azonban a potenciális GDP továbbra is exogén adottságként szerepelt az elemzésekben. A korábbi elméletek mindegyike szerint a gazdasági ingadozás az aktuális kibocsátás eltérését jelenteti a potenciális szinttől. Az RBC-irodalom szélsőséges feltevése, mely szerint a gazdaság mindig az aktuális potenciális kibocsátás szintjén termel, ráirányította a figyelmet a korábbi hiányságokra, előtérbe került a potenciális kibocsátás ingadozásának megértése.

Az RBC alapmodelljét születése óta számos bírálta érte. Az alapvető problémát az okozza, hogy a makroadatokat ciklikus jellemzőinek reprodukálásához vagy igen jelentős és perzisztens technológiai sokkra van szükség, vagy az alapmodell olyan módosítására,

amely a „valószerű” sokkokat intenzíven felerősíti. Sok kritika érte az RBC-elméletet azért, mert a *Solow*-maradék felülbecsli a technológia szerepét, hiszen kétségkívül valószínűtlen, hogy a gazdaságot gyakori és az esetek jelentős részében negatív (azaz a technológiai hanyatlásnak megfelelő) sokkok rángassák. Másfelől a munkapiac stilizált tényeinek (vagyis annak, hogy a foglalkoztatás, a ledolgozott munkaórák száma ciklikusan erősen ingadozik, míg a munkakínálatot meghatározó tényezők, a reálbér és reálkamat csak kevésbé) megfelelő eredmények csak a munkakínálat igen magas intertemporális helyettesítési rugalmassága mellett jönnek létre. Márpedig a mikroszintű felmérések cáfolják, hogy a foglalkoztatás tisztán „ösztönzési” kérdés, illetve a munkavállalási szándék erősen függ a reálbér és a reálkamatláb alakulásától.

Az RBC-elmélet szószólói szerint az alapmodell kisebb módosításokkal megmenthető. A változó tényezőfelhasználás figyelembevételével a termelékenység sokkokra jóval plauzibilisebb mérőszámot kapunk. Ha a munkapiac kifinomultabb megközelítésével a munkainputot nem vesszük korlátlanul oszthatónak, az „aggregált” munkakínálati rugalmasság akkor is magas lehet, ha a reprezentatív munkavállalóról ezt nem feltételezzük. A tőkeállomány változó kapacitáskihasználtsága pedig önmagában és a rugalmasabb munkakeresleten keresztül közvetve is a technológiai sokkot jobban felerősítő modellt eredményez.

Új neoklasszikus szintézis

Az elmélet azonban nem az RBC csiszolgatása, megmentése felé haladt.⁸ Ha valahogyan mégiscsak bevezetjük a pénzt ezekbe a súrlódásmentes modellekbe, annak akkor sem lesz számottevő hatása. A kibocsátás és a pénzmennyiség együtt mozgását – amit korábban annak bizonyítékeként könyveltek el, hogy a pénz rövid távon nem semleges – az RBC-irodalom fordított okságként értelmezte: nem a pénzkínálat hat a gazdasági aktivitásra, hanem a növekvő kibocsátáshoz kell a bővülő pénzmennyiségnek endogén módon (a gazdaság pénzigényét kiszolgálva) alkalmazkodnia. A pénz rövid távú semlegessége mindig is vitára készítette az elméleti közgazdászokat, a tiszta RBC-moddellel kapcsolatos ellenvetések jelentős része valójában arra irányult, hogy a monetáris politikának – legalább rövid távon – „illene” számítania. Az idősor-elemzési eszközök fejlődésével és a stabilabb, hosszabb távú makroadatok vizsgálata nyomán azonban mára általánosan elfogadott a régi igazság: a pénz igenis számít.⁹ Ha viszont a pénz számít, akkor valamiféle piaci súrlódásra, nominális merevségre mégiscsak szükség van.

A kilencvenes években új irányba mozdult az elmélet. Az RBC alapmodelljét kiegészítették a nyolcvanas évek újkeynesi modelljeinek mikroszintű tökéletlenségeivel. A mai modellekben a piaci súrlódások a szereplők optimális döntéseinek következményei. Az aggregált szintű ármerevséghez tehát az kell, hogy a vállalatoknak ne érje meg azonnal reagálni a kereslet változásaira. A mikroszintű optimalizálásból következő ármevséghez az árelfogadási posztulátum feladására van szükség, és a vállalat számára a döntési változó az ár lesz. Sokféle olyan piaci szerkezet van, amelyben a vállalatok árdöntést hoznak, az oligopolisztikus piacok azonban – a szereplők közötti stratégiai kölcsönhatások miatt – analitikusan nehezen kezelhetők. Viszonylag egyszerűen formalizálható viszont a monopolisztikus verseny,¹⁰ amelyben a vállalatok egyedi, megkülönböztethető

⁸ Az új neoklasszikus szintézishez kapcsolódó legteljesebb alkalmazás *Woodford* [2003] könyve. Jó összefoglalást ad a témáról *Goodfriend – King* [1997], illetve *Clarida – Gali – Gertler* [1997].

⁹ *Walsh* [2003] könyvének 1. fejezete remek összefoglalót nyújt a pénz szerepének empirikus vizsgálatáról.

¹⁰ A monopolisztikus verseny klasszikus hivatkozása *Dixit – Stiglitz* [1977].

termékkel jelennek meg a piacon (ettől monopolisztikus), a termékek egymás helyettesítői (ettől verseny), a vállalatok egyenkénti piaci erejüket viszont csekélynek hiszik.

A monopolisztikus verseny önmagában még nem zárja ki az árszint rugalmasságát (közvetlen következménye azonban a határköltségen felüli ár miatt kialakuló hatékonyságvesztés), a ragadós árak úgy jelenhetnek meg, hogy az árváltoztatásnak önmagában is van költsége (az ún. menüköltség). Ebben az esetben nem magától értetődő a piaci alkalmazkodás (a keresleti sokk hatására történő árváltoztatás), hanem mindig külön döntés eredménye. Ha az árváltoztatás költsége nagyobb, mint a módosításból származó profitnövekedés, akkor a vállalat nem változtat árat. Az összes vállalat mikroszintű döntéséből pedig makroszintű jelenség alakul ki, azaz az árváltoztatás mikroszintű költségei magyarázzák az aggregált ármerevséget. Minél magasabb a ragadós árakkal működő (az adott időszakban nem árváltoztató) vállalatok aránya, annál „laposabb” aggregált kínálati összefüggéshez jutunk. Ha jól megvizsgáljuk, ez a gondolatmenet az árszint és a kibocsátás közti rövid távú átváltást adja meg. Régi ismerőssel állunk szemben: a kilencvenes évek irodalma újkeynesi *Phillips*-görbe néven emlegeti az összefüggést.

A fogyasztó intertemporális optimalizálását kifejező *Euler*-egyenlet is a modern makroökonómiai modellek alapköve. Ezen összefüggés értelmében a reálhozam csökkenésekor a jelenbeli fogyasztás relatíve olcsóbbá válik a jövőbelihez képest, ezért az optimalizáló szereplők többet szeretnének fogyasztani a jelenben, így nő a kereslet. A reálkamatláb és aggregált kereslet közti negatív kapcsolat szintén nosztalgikus nevet kapott: új IS-görbeként emlegetjük.

A negyven évvel ezelőtti szintézismodell modern analógiája az LM-görbe kifinomult lezármazottjával válhatna teljessé. Most már a pénzpiac egyensúlyát megjelenítő összefüggést is egyéni optimalizáláson alapuló mikroszintű viselkedésből származtatjuk. Bár ez eredeti formájában ritkábban kerül elő, mert manapság a központi bankok közvetlenül a nominális kamatlábat szabályozzák. Nézzük, hogyan is kerül pénz a mai mikroalapú modellekbe! A leggyakoribb megközelítések a pénz forgalmi eszköz szerepére építenek: az egyéni döntéshozók azért tulajdonítanak értéket a pénznek, mert vagy közvetlen hasznosságot jelent nekik, vagy az adott periódusban a meglévő pénzállomány korlátozza a hozzáférést a közvetlen hasznosságot jelentő jószágokhoz. Az első megközelítés mögött az a megfontolás húzódik meg, hogy a pénz megkönnyíti életünket (a csereaktusok lebonyolítását), tehát közvetlenül a reprezentatív fogyasztó hasznossági függvényébe kerül a pénz (MIU: money in the utility function). A másik megközelítés a pénznek a tranzakciók végrehajtásához elengedhetetlen szerepét hangsúlyozza, azaz olyan korlátot épít be, amely szerint fogyasztható reáljószágokat csak pénzért lehet venni (CIA: Cash In Advance). A pénzkereslet ezek szerint az MIU-ban szokványos *helyettesítési határárány egyenlő arány* összefüggésből vezethető le. Az emberek vagyonuk kisebb részét szeretnék pénzben tartani a nominális kamatláb növekedésekor, mert a pénztartás relatív ára nő.

Ma az ilyen szemléletű, mikroökonómiai alapokon nyugvó tökéletlenségekkel kiegészített sztochasztikus dinamikus általános egyensúlyelméleti modell az elfogadott elemzési eszköz, amelyben együtt jelenhetnek meg klasszikus és keynesiánus vonások. Az RBC által hangsúlyozott technológiai faktorok alakítják a potenciális kibocsátás szintjét, míg az eltérések ettől az árak és a bérek lassú alkalmazkodásából adódnak. Az elemzés – hasonlóan a makroökonómia mindenkori főáramához – a gazdaságban kialakuló egyensúlyt és az azt alakító tényezőket vizsgálja. Azonban, míg régen az egyensúlyt az aggregált szinten valamilyen ad hoc módon alakuló kereslet és kínálat egyenlősége jelentette, most más keretben gondolkodunk: az egyensúlyban a racionális szereplők optimálisan cselekszenek (profitot és hasznot maximalizálnak), így ettől az

állapottól senkinek sem áll érdekében eltérni, a szereplők döntései és várakozásai a – saját szempontjukból – lehető legjobbak, racionálisak.

A mikroökonómiai alapok standarddá válásából származó nyereség, hogy megalapozottan vizsgálható a – reprezentatív fogyasztó hasznosságaként értelmezett – társadalmi jólét alakulása, végezhetünk normatív társadalmi elemzést. A modellekben a piaci tökéletlenségek okozzák a reálingadozások által befolyásolt potenciális GDP-től való eltérést, a gazdaság reálsokkokra adott válasza a tökéletlen ár- és béralkalmazkodás miatt nem teljesen hatékony. A hatékonyságvesztés az aktuális, valamint a rugalmas áras egyensúly melletti (potenciális) GDP-k közti különbség. A gazdaságpolitika teljesítményének értékelésére használt mérce azt mutatja, hogy mekkora hatékonyságvesztéstől kíméli meg a gazdaságot a beavatkozás. A monetáris politika csillapíthatja a gazdaság tökéletlen alkalmazkodásból adódó kilengéseit. A növekvő keresletre a vállalatok reagálnak, még rögzített ár mellett is érdemes többet termelniük. A növekvő határköltség miatt ilyenkor az árás (az ár és a határköltség különbsége) csökken, a gazdaság közelebb kerül a tökéletes versenynek megfelelő rugalmas áras állapothoz, azaz a hatékonysági veszteség csökken. Bár a gazdaságpolitikai beavatkozás ellen szóló újklasszikus és monetarista érveket nem lehet cáfolni, a modern modellekben helye van az állami beavatkozásnak, a gazdaság így megóvható az előre látható még nagyobb bajoktól.

Az új, mikroökonómiailag megalapozott elméletünk végső tanulságaiban sok párhuzamot mutat a neoklasszikus szintézisként tanult modellel. Az egyre kifinomultabb módszertannal alulról építkező modellek szubsztantív állításai ismerősen csengenek azoknak is, akik a makroökonómiai alapképzésből a neoklasszikus szintézismodell hüvelykujjszabályaira emlékeznek. A mai főáram alapmodellje megőrizte és koherens logikai rendszerbe foglalta a makroökonómia fejlődése során kialakult következőkben összefoglalt konszenzusos tanulságokat.

A hosszú távú GDP-növekedést a technológia fejlődése és a munkaerő-állomány bővülése határozza meg (neoklasszikus növekedésemélet). Az RBC-elmélethez hasonlatos reálgazdasági sokkok alakítják a gazdaság potenciális kibocsátását.

- Hosszú távon a pénzmennyiség növekedési üteme meghatározza az inflációt, és nincs átváltás a munkanélküliség és az infláció között. Az árak és bérek alkalmazkodása után a klasszikus dichotómia érvényesül.

- Rövid távon az aggregált kereslet befolyásolja a gazdaságban termelt javak és szolgáltatások mennyiségét.

- Az infláció és a munkanélküliség között létezik rövid távú átváltás, bár az okokban és csatornáknak nincs egyetértés.

- A gazdasági alanyok várakozásainak kezelése megkerülhetetlen. A gazdaságpolitika hitelessége fontos, elvesztése káros.

A kilencvenes években történeteket már most szokás *új neoklasszikus szintézis* néven emlegetni. Az RBC-elmélet és a mikroszemléletű újkeynesi modellek elemeinek közös rendszerbe foglalása nyomán mára ismét összetetallokozott a jó ideig külön útra tévedt mikro- és makroökonómia. Időutazásunk végén megérkeztünk: számszerűsíthető, tesztelhető, konzisztens rendszerünk van. Örüljünk neki!

Felhasznált irodalom

- Arrow, K. J. – Debreu, G. [1954]: Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy. *Econometrica*, No. 22, 265–290. o. Magyarul megjelent: Arrow, K. J. [1979]: Egyensúly és döntés. Válogatott tanulmányok. KJK, Budapest.
- Barro, R. J. [1974]: Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy*, Vol. 82, No. 6.

- Bekker Zsuzsa [2002]: A keynesi forradalom. Bevezető tanulmány. In: *Bekker Zsuzsa* (szerk): Alapművek, alapirányzatok. Aula, Budapest.
- Blanchard, Olivier [2000]: What Do We Know About Macroeconomics That Fisher and Wicksell Did Not? NBER Working Paper, No. 7550.
- Clarida, Richard – Gali, Jordi – Gertler, Mark [1999]: The Science of Monetary Policy: A New Keynesian Perspective. NBER Working Paper, No. 7147.
- Dixit, Avinash K. – Stiglitz, Joseph [1977]: Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity. *American Economic Review*, Vol. 67, No. 3, June.
- Friedman, Milton (ed.) [1956]: Studies in the Quantity Theory of Money. University of Chicago Press, Chicago. Magyarul megjelent: *Friedman, Milton* [1986]: A pénz mennyiségi elmélete újrafogalmazva. In: Infláció, munkanélküliség, monetarizmus. KJK, Budapest, 199–218. o.
- Friedman, Milton [1968]: The role of monetary policy. *American Economic Review*, Vol. 58, No. 1, March. Magyarul megjelent: *Friedman, Milton* [1986]: A monetáris politika szerepe. In: Infláció, munkanélküliség, monetarizmus. KJK, Budapest, 221–239. o.
- Friedman, Milton – Schwartz, Anna [1963]: A Monetary History of the United States, 1867–1960. Princeton University Press for the National Bureau of Economic Research, Princeton. Magyarul megjelent: *Friedman, Milton* [1986]: Az Egyesült Államok monetáris történelme. In: Infláció, munkanélküliség, monetarizmus. KJK, Budapest, 73–99. o.
- Goodfriend, Marvin – King, Robert G. [1997]: The New Neoclassical Synthesis and the Role of Monetary Policy. NBER Macroeconomics Annual, Vol. 12, MIT Press.
- Hall, Robert E. [1978]: Stochastic Implications of the Life Cycle-Permanent Income Hypothesis: Theory and Evidence. *Journal of Political Economy*, Vol. 86, No. 6, April.
- Hicks, John Richard [1937]: Mr. Keynes and the „Classics”. *Econometrica*, Vol. 5, No. 2, April, 147–159. o.
- Horváth László [2002]: Monetarizmus. Bevezető tanulmány. In: *Bekker Zsuzsa* (szerk): Alapművek, alapirányzatok. Aula, Budapest.
- Keynes, John Maynard [1936]: The General Theory of Employment, Interest and Money. Macmillan, London.
- King, Robert G. – Rebelo, Sergio T. [2000]: Resuscitating Real Business Cycles. NBER Working Paper, 7534.
- Király Júlia [1998]: A makroökonómia vége, avagy egy megkésített Nobel-díj. *Közgazdasági Szemle*, XLV. évf., 12. sz. december.
- Kydland, Finn E. – Prescott, Edward C. [1977]: Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of the Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 3, 473–492. o.
- Kydland, Finn E. – Prescott, Edward C. [1982]: Time to Build and Aggregate Fluctuations. *Econometrica*, Vol. 50, No. 6., November.
- Long, John. B. – Plosser, Charles I. [1983]: Real Business Cycles. *Journal of Political Economy*, Vol. 91, No. 1, February.
- Lőrincz Szabolcs [2000]: Reál üzleti ciklusok (Áttekintés). *Közgazdasági Szemle*, XLVII. évf., 7–8. sz., július–augusztus.
- Lucas, Robert [1972]: Expectations and the Neutrality of Money. *Journal of Economic Theory*, Vol. 4, No. 2, April.
- Lucas, Rober [1975]: An Equilibrium Model of Business Cycle. *Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 6, December.
- Lucas, Robert [1976]: Econometric Policy Evaluation: A Critique. In: Brunner, K. – Meltzer, A. (eds.): The Phillips Curve and Labor Markets. Carnegie-Rochester Series on Public Policy, North Holland, Amsterdam.
- Lucas, Robert – Rapping, L. A. [1969]: Real Wages, Employment and Inflation. *Journal of Political Economy*, Vol. 77, No. 5., September–October.
- Mankiw, N. Gregory [1990]: A Quick Refresher Course in Macroeconomics. NBER Working Paper, No. 3256.
- Muth, J. F. [1961]: Rational Expectations and the Theory of Price Movements. *Econometrica*, Vol. 29, No. 3.
- Patinkin, D. [1976]: Keynes' Monetary Thought: A study of its Development.. Duke University Press, Durham, NC.
- Pigou, A. C. [1950]: Keynes' General Theory: A Retrospective View. MacMillan.
- Samuelson, Paul A. [1946]: Lord Keynes and the General Theory. *Econometrica*, Vol. 14. No. 14, July, 187–200. o.
- Sargent, T. J. [1982]: Beyond Demand and Supply Curves in Macroeconomics. *American Economic Review*, Vol. 72., No. 3, 382–389. o.
- Sargent, T. J. – Wallace, N. [1975]: Rational Expectations, the Optimal Monetary Instrument and the Optimal Money Supply Rule. *Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 2, 241–254. o.
- Smith, Adam [1776]: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Strahan and Cadell, London. Magyarul többek között: *Smith, Adam* [1959]: Nemzetek gazdagsága: E gazdagság természetének és okainak vizsgálata. (ford.: Bilek Rudolf) KJK, Budapest.

- Summers, Lawrence H. [1986]: Some Skeptical Observations on Real Business Cycle Theory. *Quarterly Review of Federal Reserve Bank of Minneapolis*, Vol. 10, No. 4, Fall.
- Walsh, Carl E. [2003]: *Monetary Theory and Policy*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Woodford, Michael [1999]: *Revolution and Evolution in Twentieth-Century Macroeconomics*. Princeton University. Az összefoglaló írás a „Frontiers of the Mind in the Twenty-First Century” című konferenciára készült.
- Woodford, Michael [2003]: *Interest and Prices (Foundations of a Theory of Monetary Policy)*. Princeton University Press, Princeton and Oxford.
<http://minneapolisfed.org/research/qr/qr1043.pdf>

Fiskális szabályok használata a Gazdasági és Monetáris Unióban

BENCZES ISTVÁN

*A fiskális szabályok használata az elmúlt közel másfél évtizedben általános gyakorlattá vált a fejlett és fejlődő országokban. A szabályalkalmazás célja a politikailag motivált túlköltekezés megfékezése, az államadósság gyorsuló ütemű akkumulációjának megállítása, és legfőképpen a fiskális politika hitelességének megteremtése. Cikkünk következtetése, hogy (1) a numerikus formában megadott fiskális politikai szabályok használata a Gazdasági és Monetáris Unióban a politikai-gazdasági együttműködésnek bár nem optimális, de hosszú távon is stabil egyensúlyát teremti meg, illetve, hogy (2) a szabályok alkalmazásával – a közvélekedéssel ellentétben – az államháztartási reform olyan módon történő keresztülvitelére kerülhet sor tagállami szinten, amely a szubszidiaritást erősíti.**

Mára úgy tűnik, teljes körű konszenzus uralkodik azt illetően, hogy az árfolyampolitika a nemzetközi kereskedelem stabilitását szolgálja, az tehát nem lehet eszköze az egyes országok versenyképessége helyreállításának. Normává vált továbbá a fejlett világban a jegybanki tevékenység teljes depolitizálása, a független központi bank kizárólagos feladata az árstabilitás garantálása lett. Igényként fogalmazódik meg (bár törvényi szabályozása jóval gyengébb és kevésbé egységes) a költségvetési politika fegyelme is. A kormány tartózkodjon a folyamatos deficitfinanszírozástól és a túlzott mértékű eladósodástól. Ezek a fejlemények összecsengenek a Williamson [1994] nevével fémjelzett washingtoni konszenzus pontjaival, amelyek az államháztartási (fiskális) fegyelmet, a közkiadási prioritások ártértékelését, adóreformot, pénzpiaci liberalizációt, a valutaárfolyamok egységesítését, deregulációt és magánosítást hirdetnek.¹

A fiskális fegyelem felértékelődése lökést adott a politikai gazdaságtani vizsgálatoknak. Az új politikai-gazdaságtani irány nem egyszerűen a politikai döntéshozatali mechanizmusokat (mint például választás) tanulmányozza, hanem a politikai rendszer közvetlen és közvetett hatásait vizsgálja a (makro)gazdasági változókra (Drazen, 2000). A szerzők a racionális várankozások elméletét, a közösségi választások elméletét és a Lucas-féle makro-gazdaságpolitika elméletét használták fel, hogy magyarázni tudják a

* Köszönöm Antal Lászlónak, Csaba Lászlónak, Király Júliának, Rácz Margitnak és Szentessy Krisztiánnak értékes tanácsait, megjegyzéseiket. A dolgozatban megfogalmazott nézetek mindazonáltal saját véleményt tükröznek, és az esetleges hibákért csak a szerzőt terheli a felelősség.

¹ A szerző nem tekinti céljának, hogy valamely gazdaságfilozófiai irányzat mellé állva, annak egyetemlegességét hirdesse, ám osztja azt a meggyőződést, hogy a felelőtlenül túlköltekező költségvetési politika hosszabb távon a gazdaság stabilitását ássa alá, és devalválja a gazdasági teljesítmény potenciálját is. Ebből fakadóan a cikk nem kérdőjelezi meg a fiskális fegyelem szükségességét, azt az uralkodó gazdasági elmélet és gyakorlat konszenzusaként látja, és szigorúan erre építve vezeti le saját megállapításait is.

hetvenes évektől állandósulni látszott költségvetési hiányokat és eladósodást, mert azt a Barro-féle adókisimítás elve nem volt képes meggyőzően indokolni.²

A rövid bevezető után a cikk első részében a fiskális fegyelem, mint a fenntartható gazdasági növekedés egy alappillére kerül bemutatásra. A második részben megfogalmazunk két egyszerű állítást, amit bizonyítani kívánunk a későbbiekben. A fiskális szabályok alkalmazásáról a harmadik részben általában, majd a negyedikben az EMU kapcsán szólnunk, rámutatva, hogy jelenleg az eurózónában (illetve szélesebben az EU-ban) nem létezik jobb (és politikailag elfogadhatóbb) megoldás a fegyelem megteremtésére, mint a fiskális szabályok. Rövid konklúzió zárja az írást.

A fiskális fegyelem újrafelfedezése

A fiskális fegyelem megteremtésének és fenntartásának igényét mára nemcsak az akadémiai irodalomban, de a gyakorlati gazdaságpolitikában is konszenzus övezi.³ Ebben a felfogásban a fiskális fegyelem nem gátja a gazdasági stabilizációnak, ellenkezőleg: makrogazdasági fegyelem és stabilizáció egymást kísérő, egymást támogató jelenségek, melyek együttesen adják alapját a fenntartható gazdasági növekedésnek.

A fenntarthatóság koncepciójának alkalmazása, mint egyfajta keret, egyértelműen meghatározza azt az ok-okozati viszonyt, ami a közpénzügyek (szűkebben a fiskális politika) menedzsmentje és a gazdasági növekedés között állítható fel. Nevezetesen: a gazdaság teljesítményének növekedése olyan környezetben várható, ahol az államháztartás hiánya moderált mértékű, és viszonylag alacsony szintű az államadósság GDP-ben mért hányada. Az a fordított irányú összefüggés tehát, amely a gazdasági növekedés fiskális (vagy akár monetáris) eszközökkel történő mesterséges ösztönzésének kívánalmát állítja középpontba, alááshatja a gazdasági növekedés hosszú távon is fenntartható ütemét. A fenntartható gazdasági növekedés koncepciója ezért olyan fejlődést tart indokoltnak, ahol annak finanszírozhatósága és potenciális szintje a két korlát (*Erdős*, 2000).

Ha már most elfogadjuk kiinduló tételként, hogy a fiskális fegyelem nem gátja, hanem támogatója a hosszú távon is fenntartható gazdasági növekedésnek, akkor azt a kérdést indokolt felvetni, hogy miként teremthető meg a költségvetési politika fegyelme. A makro-gazdaságpolitika nemzetközi irodalma három megoldást kínál, melyeket azonban eddig jobbra csak a monetáris és árfolyam-politikában alkalmaztak:

- rögzített szabályok (például a pénzmenyiség nagyságát szabályozó ún. k-szabály vagy az EU országokban alkalmazott fiskális konvergenciakritériumok);
- intézményi megoldások (például a jegybank törvényben rögzített függetlensége vagy az olyan árfolyam-politikai együttműködés, mint az európai árfolyam-mechanizmus);
- reputáció.⁴

A nyolcvanas évek végén kibontakozó, a költségvetési hiány magyarázatait kutató ún. új politikai gazdaságtani irodalom ugyanakkor arra világít rá, hogy a monetáris politikával ellentétben, a fiskális politika gyakorlatában nem érvényesül ez a széles körű szabadság a

² *Persson és Tabellini* [2000] az alkalmazott kutatási módszert „egységesített megközelítésnek” keresztelte el.

³ Előbb *Friedmann*ál, majd különösen az újklasszikus ökönomia képviselőinél a keynesi keresletlénkítő gazdaságfilozófia elutasítása azt rögzíti, hogy a kormánzatnak (extrém eseteket leszámítva) nincsen lehetősége a munkanélküliség csökkentésére. Minden gazdaságpolitikai élénkítő akció hatása ugyanaz: infláció. *Blaug* [1999, 683. o.] interpretálásában: „a pénz semlegessége okán az anticiklikus stabilizációs politika bármilyen formája kudarcra van ítélve rövid és hosszú távon egyaránt.”

⁴ E három lehetőség ugyanakkor nem egymást kizáró tényezők, mivel ez egyfajta fejlődési utat is takar. Reputáció ugyanis csak akkor várható, ha azt előtte megteremti egy intézményes megoldás vagy akár a fix szabály(ok) eredményes használata.

választásban. A reputáció, mint az egyik megoldás – éppen a politika(csinálás) természete miatt – ugyanis nem, vagy csak igen ritkán létezik.⁵ A fiskális politikában a fegyelem megteremtésének eszközei ezért vagy az intézményi eljárások (jelen esetben a költségvetési folyamat) ésszerűsítése,⁶ vagy a rögzített, numerikus szabályok alkalmazása lehetnek.

Az államháztartási hiány és államadósság új politikai-gazdaságtani magyarázatait szálító kutatók jelentős többsége amellel érvel, hogy egy *nemzetgazdaságban* a fiskális fegyelem biztosításának legjobb eszköze a költségvetési intézmények, illetve döntési eljárások, mechanizmusok megfelelőképpen történő átalakítása. Következésképpen elutasítják vagy kevésbé jó megoldásnak tartják a számszerű formában megjelenő rögzített fiskális szabályok alkalmazását, melyek szerintük olyan kényszerzubbonyt kényszerítenek az „áldozatra”, amely semmiben nem garantálja a gyógyulást. A főként *Barry Eichengreen*, *Jürgen von Hagen*, *Pisany-Ferry* vagy *Charles Wyplosz* neveivel fémjelzett irányzat (hogy csak néhányakat említsünk) elméleti és empirikus vizsgálatai valóban azt mutatják, hogy a költségvetési folyamat minősége az előkészítéstől, a döntésen át a végrehajtásig (pontosabban azok tagoltsága, szervezettsége, átláthatósága stb.) nagyban felelős a fiskális politika teljesítményéért. Megfigyeléseik szerint a töredezett, fragmentált, túl sok szereplős döntési folyamat olyan externális hatásokra vezet, amelyek az éves hiány politikailag motivált tartósítását okozzák, és ezáltal az adósságráta folyamatos emelkedését eredményezik.⁷ Logikusnak tűnő következtetésük, hogy minél centralizáltabb és átláthatóbb a költségvetési folyamat, annál kisebb éves hiány, illetve annál kisebb államadósság-ráta várható. A költségvetési alkufolyamat racionalizálásának célja a „deficitre való hajlam” feloldása, az externális hatások belsővé tétele. Az államháztartási hiány politikai gazdaságtant kutató akadémiái irodalom vonatkozó része ezért azt ajánlja, hogy a költségvetési folyamatba minél kevesebb szereplő vegyen részt, lehetőség szerint a folyamatot egy ember (például az erőskezü pénzügyminiszter) tartsa kontroll alatt, a parlament vétő-, illetve módosítási joga csak nagyon korlátozott legyen. Fontos továbbá a transzparencia és az utólagos elszámoltathatóság. „A költségvetési folyamat reformja a fiskális teljesítmény javítására olyan országokban lehet megoldás, ahol az alapvetően gyenge.” (*Hagen – Harden*, 1996, iii. o.)⁸

⁵ Példaként említhető, amit *Rácz* [2002] Németországgal kapcsolatban kimutat: míg korábban Németország volt a stabilitási kultúra apostola, nagyfokú fiskális fegyelmet tanúsítva (tehát bírta a hitellességet), mostanra egyike azon nagy országoknak, amelyek megszegik az írott szabályokat (értsd a maastrichti referenciaértékeket).

⁶ Intézményi eljárások alatt a következőkben mindvégig az éves költségvetési folyamat alakításának újrarendelését, ésszerűsítését értjük. A költségvetési folyamat definíciója pedig azon formális és informális eljárási szabályok rendszere, melyek meghatározzák a költségvetési döntéshozatalt az előkészítéstől az elfogadáson át a végrehajtásig.

⁷ A költségvetési folyamat hatásait vizsgáló irodalmak többsége – így például *Hagen* [1992], *Hagen és Harden* [1996], *Perotti et al.* [1998] – azt állítja, hogy a hiány állandósuló termelésének, az adósság felhalmozódásának oka az, hogy: (1) a döntési jogkörök nem egy ember, nevezetesen a pénzügyminiszter vagy a miniszterelnök kezében összpontosulnak, (2) és/vagy koalíciós kormányzás esetén nincsen vagy nem megfelelő a koalíciós szerződés, továbbá (3) a döntéshozatali eljárásban nem érvényesül a folyamatos és erős kontroll, a végrehajtásban nem érvényesül az átláthatóság és elszámoltathatóság. Kritikai összefoglalót kínál *Benczes* [2003a].

⁸ Valójában két konkrét lehetőséget ajánlanak a szerzők (a többi között *Alesina – Perotti* [1996], vagy *Hagen et al* [2001]). Az egypárti kormányok esetében (plurális választási rendszerekben) az ún. delegációs eljárást javasolják, ahol a pénzügyminiszter vagy a miniszterelnök (személyében gyakran ugyanazon ember) joga, hogy felügyelje a költségvetési folyamat egészét. A költelező miniszterek a pénzügyminiszter teljes kontrollja alatt működnek, világos hierarchiában. A másik megoldást szerződéses formának hívhatjuk, melyet koalíciós kormányok (arányos választási trendszer) számára tartanak kielégítőnek. A felek a kormányzat működését nem ad hoc alapon szervezik, hanem szerződéses alapokra helyezik, a jogok és kötelezettségek világos elhatárolása mellett. A szerződés explicit formában is rögzíthet valamilyen mennyiségi célt a fiskális politikára vonatkozóan, melyet akár egy ún. többéves program keretében fogadhatnak el az érdekeltek. A költségvetési folyamat kivitelezési szakaszában azután már itt is a pénzügyminiszter felelőssége, hogy a felek betartsák a szerződéses vállalásokat. Kiadások átcsoportosítása vagy túlszordulása csak indokolt esetben és előre meghatározott szabályok szerint történhet.

A költségvetés döntési folyamatainak átszabása, új keretek közé helyezése hierarchizált struktúrák és/vagy koalíciós szerződések, többéves makrogazdasági keret-programok formájában valóban meggyőző mértékben csökkenthetik a túlzott költekezésre való hajlamot. Cikkünkben ezzel nem is kívánunk vitába szállni, sőt a fenti megállapításokat magunk is osztjuk. Komoly probléma áll elő azonban akkor, ha az előbbi gondolatmenetet immár nem egy-egy nemzetgazdaságra, hanem egy olyan speciális monetáris együttműködésre is alkalmazni kívánjuk, mint például az EMU. Márpedig az említett szerzők a nemzetgazdaságokra (illetve föderális államokban a tartományokra, államokra) kapott eredményeiket szinte egy-egy az egyben kivetítik Európa monetáris tömörülésére is és az intézményi megoldások alkalmazása mellett, illetve a numerikus értékekben megszabott fiskális politikai szabályok ellen érvelnek.

Fiskális fegyelem a nemzetek egy közösségében – hipotézisek

A javasolt intézményi megoldások (eljárásjogi reformok) EMU-ban történő használata mellett érvelők tévedésének lényege abban áll, hogy ha egy adott állam a fiskális konszolidáció érdekében – saját elhatározásából – hajlandó is felváltani a korábbi szét-töredezett struktúrákat centralizált, átlátható tervezési-döntési folyamattal, ez még nem jelenti automatikusan azt, hogy a nemzetek tucatjának együttműködését megvalósító kereten belül is hajlandó lenne ezt megtenni. Mit jelentene ugyanis konkrétan a költségvetési folyamat döntési eljárásainak átszabása, új intézményi formák kialakítása az EMU-ban? (1) Vagy delegálni kellene bizonyos nemzeti jogokat nemzetek feletti szintre, például a közös költségvetés nagyságának vagy az ECOFIN pozíciójának erősítése formájában, (2) vagy az egyes nemzetek szintjén kellene közelíteni, esetleg egységesíteni a költségvetés döntési folyamatait, nem erősítve a szupranacionális szintet.

Mindkét esetben az a döntő érv az átalakítások mellett, hogy az áhitott fiskális fegyelmet, a hiányra való politikailag motivált hajlam feloldását a jelenlegi költségvetési alkufolyamatok átalakításával – centralizálásával és transzparenssé tételével – valósítsák meg. Lehet-e esélye bármelyik elképzelésnek is – akár (1) a szupranacionális, akár (2) a nemzeti szinten érvényesülőnek – jelen ismereteink szerint az EMU-ban? Véleményünk szerint nem. Azért nem, mert az első esetben ez egyértelműen a politikai unió irányában tett lépés volna, ami nincsen napirenden az EU-ban, sőt az EU kibővítése csak még nagyobb bizonytalanságot hozott e tekintetben. A realitásnak tetsző és a hivatkozott szerzők többsége által igényelt második megoldás esetében, ha jól átgondoljuk, nem egyszerűen arról volna szó, hogy a költségvetési folyamat eljárásait harmonizálják, egységesítik a tagok – bár már ez sem kevés. A nemzeti szintű költségvetés eljárási és döntési folyamata ugyanis nem tekinthető *exogénnek* abban az értelemben, hogy azt az adott ország történelmi sajátosságai, alkotmányos berendezkedése, választási (és párt-) rendszere határozzák meg. Azok a követelések tehát, amelyek az eljárási szabályok változtatását (pontosabban centralizálását) kívánják, valójában a politikai rendszerek reformját vetítik előre. És pontosan ez a lehetőség (vagy következmény) az, ami miatt nem várható e tetszetősnek tűnő forgatókönyv elfogadása az európai integrációban.

Az intézményi megoldások EMU-keretek közötti alkalmazhatatlansága ezek után szükségszerűen veti fel a kérdést, hogy ilyen körülmények között mégis mi lehet a fiskális fegyelem megteremtésének eszköze az eurózónában, illetve szélesebben az EU-ban? Véleményünk szerint a fiskális fegyelem megteremtésének egyedüli eszköze az eurózónában jelenleg a (fixált) fiskális politikai szabályok rendszere. Lehetséges ugyanis, hogy ódzkodnak Európa politikusai (illetve gazdaságpolitikussai) a fiskális szabályoktól, de még jobban tartanak attól az alternatívától, amit az intézményi megoldások, re-

formok kínálnak (lásd a fenti két lehetőséget). Másként: a fiskális szabályok alkalmazása a kisebbik rossz elfogadása egy olyan integrációs formában, ahol a politikai autonómia megőrzése még mindig elsőrendű szempont.

Azt állítjuk tehát, hogy a fiskális politikai szabályok alkalmazása, a körülöttük dúló viták ellenére, még hosszú távon a fegyelem biztosításának egyedüli eszközei marad az EMU-ban.⁹ Sőt, ha a tagok mind túljutnak a jelenlegi „átmeneti szakaszon”, és elérik a Stabilitási és Növekedési Paktumban előírt kiegyensúlyozott – vagy többletet mutató – ciklikusan kiigazított költségvetési pozíciót, a szabályalkalmazás immár egy új és hosszú távú egyensúly lehetőségét teremti meg, amely tehát úgy erősíti az összetartozás, a *szupranacionalitás* érzését, hogy közben a lehető legkisebb árat kell ezért fizetni, ahol az ár a politikai függetlenség feladásának mértéke. Ennek megfelelően az igazolni kívánt első hipotézis: a fiskális politikai szabályok használata az EMU-ban a politikai-gazdasági együttműködés olyan stabil egyensúlyi helyzetét tükrözi, amelyben a szabályok – az európai integrációs tapasztalatokat általában is igazolva – egyfajta szükséges minimumnak, ha tetszik legkisebb közös többszörösnek tekinthetők. Következésképpen a fiskális politikai szabályok (és csak azok) alkalmazása stabil egyensúlyt teremt az EMU-ban, bár tény, hogy ezek használata nem optimális, csak ún. „második legjobb” megoldások – mint a szabályok általában.

Előbbiekén túlmenően – és minden bizonnyal meglepő módon – azt is állítjuk, hogy a fiskális politikai szabályok használata a *szubszidiaritás* elvét erősíti az EMU-ban. Az általános meggyőződéssel szemben, miszerint a Maastrichti Szerződés gazdaságpolitikai fejezetében és a Stabilitási és Növekedési Paktum rendeleteiben a „one-size-fits-all” szellemében megfogalmazott szabályok egyfajta kényszerzubbonyként megakadályozzák, hogy adott nemzetgazdaság a saját igényei (és belátása) szerint alakítsa gazdaságpolitikáját, mi mellett érvelünk, hogy a szabályok a fiskális fegyelem megtartása mellett (közösségi igény) biztosítanak lehetőséget arra, hogy minden tagállam úgy hajtja végre államháztartási reformját, ahogy azt a legmegfelelőbbnek, illetve adott politikai-gazdasági viszonyok között a leginkább kivitelezhetőnek és védhetőnek tartja (nemzeti igény). Második hipotézisünk tehát: a fiskális politikai szabályok bevezetésének jelentősége nem egyszerűen az, hogy megteremtik a kiegyensúlyozott költségvetést, hanem hogy kikényszerítve az államháztartás reformját, a szubszidiaritás elvének megfelelően biztosítják, hogy minden tagállam a maga választotta módszerekkel, a maga által meghatározott irányban és mélységben hajtja végre az átalakításokat, a társadalmi elvárásoknak és politikai elfogadottságnak megfelelően.

A fiskális politikai szabályok tehát elviekben egyfajta katalizátorként működve arra készítetik a tagokat, hogy fiskális reformba fogjanak a hosszú távú fenntarthatóság érdekében. Ám ennek konkrét lépéseit, formáját, mélységét és időzítését – a szubszidiaritás elvének megfelelően – minden tagállam a maga belátása szerint teheti meg. Egyetlen megkötés van: a numerikus értékek tiszteletben tartása. Az államháztartás reformjában tehát a kezdő lökést ugyan egyfajta központi akarat jelenti (a fiskális fegyelem megteremtésének igénye), de a tényleges reform a helyi viszonyok ismeretén alapul és a helyi szükségszerűségekhez, kényszerekhez idomul. További erőssége a szabályoknak, hogy használatukkal a politikai propaganda a reform végrehajtása során keletkező társadalmi feszültség oldásában az erkölcsi felelősséget folyamatosan egy szinttel feljebb, Brüsszel felé delegálhatja. A szupranacionális szint ezért mint szelep is működik a reformok végrehajtásakor, a mindenkor kormányok ugyanis úgy valószínűsíthetik meg az államháztartás reformját, hogy azt egyfajta felülről (Brüsszelből) jövő kényszerként adják el választóiknak.

⁹ A vitáról a nemzetközi irodalomban lásd a többi között *Buiter – Grafe* [2003], *Eichengreen – Wyplosz* [1998] vagy *Wyplosz* [2002] írásait, a magyar irodalomban pedig például *Benczes* [1999], *Csaba* [2002], *Losoncz* [2003], *Oblath* [1999].

A fiskális fegyelem fellazulása a Nagy Válsággal kezdődött, és különösen a II. világháborút követő évtizedekben vált általánossá. Szemben a keynesi anticiklikus terápia eredeti célkitűzéseivel, vagy akár az adókiisimítás neoklasszikus ideájával, a második világháború utáni Európában a költségvetési politikát annak aszimmetrikus vitele határozta meg. Míg recesszióban aktívan alkalmazták stabilizációs céllal a fiskális politikát a kormányok, addig fellendülés idején nem történt meg a kormányzati kiadások visszafogása, a többletek felhalmozása, az adósságállomány szintjének tartós stabilizálása. A költségvetés hiánya állandósuló jelenség lett a jóléti államok modelljében. A szándékoltan anticiklikus keresletélénkítő politika jellemzően prociklikussá vált az évtizedek folyamán.¹⁰

A szokásos indoklás, miszerint a deficit állandósulásáért a keynesiánus gazdaságpolitika tehető felelőssé, némiképpen árnyalható, ha felvetjük: a jóléti modell sajátosságai-ból is levezethető a túlzott mértékű költekezés (a kettő ugyanis nem ugyanaz). A jóléti szolgáltatások jellegüknél fogva nem átmenetiek, ha azt egyszer egy csoport megkapta, akkor – függetlenül a gazdaság, illetve az adott csoport helyzetétől – állandósul. Ily módon a jóléti szolgáltatásokról való döntés kívül esik a rendes éves költségvetési vitán, mivel azok szerzett jogoknak minősülnek. A politikusnak ezért nem kell felelősséget éreznie az ilyen (többször)kiadásokért, hiszen azokról, ha egyszer már elfogadták, többé nem kell döntenie. A jóléti szolgáltatások sajátossága továbbá, hogy „magasabb rendű” jószágnak tekinthetők, mert fogyasztásuk a jövedelem növekedésénél nagyobb ütemben nő. Nem véletlen ezért, hogy minél gazdagabb egy ország, annál inkább jellemző rá a nagy elosztórendszerek működtetése (Masson – Mussa, 1995).¹¹

Az ilyen intézményesített keretek között történő folyamatos „eladósodás” csakis hasonló módon, azaz bizonyos szabályokkal, intézményes eljárásokkal, változtatásokkal orvosolható. Hiszen ha a politika nem hajlandó felszámolni diszkrecionális eszközökkel a túlzott kiadásokat, sőt rendre újakat vállal, vagy a kiadásokat az adók emelésével finanszírozza, akkor olyan játékszabályokat kell fogantatni a politikai döntéshozatalban, amelyek a rövidlátó és a rendszer jellege miatt felelőtlenül költekező politikust a kiadások visszafogására kényszerítik.¹²

A felsorolt okok miatt a fejlett és a feltörekvő gazdaságok közül is mind többen alkalmaznak fiskális szabályokat, különféle formában (lásd a függeléket). Alkalmazásuk célját Kopits [2001] a következőképpen határozta meg: „hitelességet kölcsönözni a makrogazdasági politikának, mérsékelni a közszektor deficitre való hajlamát, visszafogni és eliminálni a közszektor eladósodottságát.” Röviden: a diszkrecionális beavatkozások kiiktatásával erősíteni a fiskális politika iránti bizalmat. Alkalmazásában az a meggyőződés fejeződik ki, hogy a makro-gazdaságpolitika függetleníthető a mindenkori politikától, a politikacsinálók szándékaitól. A gazdaságpolitika ebben az új felfogásban előre meghatározottá, endogénné válik.

A fiskális politikai szabály olyan „folyamatosan alkalmazott korlát, kényszer, amely a fiskális teljesítmény bizonyos aggregátumaként lett megadva.” (Kopits – Symansky,

¹⁰ Az EU országainak fejlődését dokumentálja hitelesen a European Commission [2000] átfogó tanulmánya. Az USA-ról és Latin-Amerikáról hasonlókat találunk Taylor [2000] írásában.

¹¹ A keynesiánus anticiklikus politika tehát nem kell, hogy szükségszerűen tartós eladósodásra vezessen, annak sokkal inkább intézményi magyarázata van. Más kérdés, hogy keynesiánus fordulat nélkül valószínűleg a jóléti állam modelljét sem ismernénk.

¹² E helyütt nem foglalkozunk azzal a kérdéssel, vajon a választók büntetik vagy inkább jutalmazták a – különösen választások előtt – felelőtlenül költekező kormányokat. Az eredmények nem egyértelműek, lásd: Alesina – Cohen – Roubini [1997], Alesina – Perotti – Tavares [1998] vagy Brender – Drazen [2003].

1998, 2. o.)¹³ Elnevezése a gyakorlatban rendszerint norma, referenciaérték, szabály vagy elv. Törvényességi alapja többféle lehet: nemzetközi szerződés (például az EK alapszerződése), alkotmányos előírás, törvény, rendelet, kormányzati, gazdaságpolitikai ajánlás, útmutató. Hatóköre kiterjedhet az államháztartás (de akár a közszektor) egészére, a központi kormányzatra, a föderális vagy a tagállami, tartományi kormányzatra.

Az alkalmazás szigorának foka szerint megkülönböztetjük az *ex ante* és az *ex post* teljesítés igényét. Előbbi esetben a költségvetés tervezésekor és elfogadásakor kell (csak) érvényesíteni a fiskális politikai szabályt. *Ex post* teljesítés esetén a költségvetés végrehajtása során is tiszteletben kell tartani az előírást, az elszámolásnál akár szankció is kísérheti a deviáns magatartást. A szankcionálás módja a hitelesség csorbulásától (reputáció elvesztése) jogi szankciókon át (pénzek kötelező átcsoportosítása) a pénzbírságig terjedhet. (2-3. o.) A szabályok betartásán örködhet a (legfelsőbb) bíróság, a pénzügyminiszter, vagy a kabinetben belül felállított gazdasági csoport, továbbá a jegybank vagy a kormányon kívüli, független szakértői szervezet, illetve az EU esetében egy szupranacionális szerv, a gazdasági és pénzügyminiszterek tanácsa. (9. o.) A fiskális politikai szabályok típusainak összefoglalása az 1. táblázatban található.

1. táblázat

Fiskális politikai szabályok típusai

Alkalmazott szabály típusa	Hatóköre
Kiegyensúlyozott költségvetés igénye	a teljes bevétel és kiadások egyensúlya (a deficitfinanszírozás tilalma) a folyó bevételek és kiadások egyensúlya (deficitfinanszírozás csak a tökémerlegre megengedett – arany szabály) működési bevételek és kiadások* egyensúlya strukturális (ciklusoktól megtisztított) egyensúly
deficitszabály	a teljes hiány mértékére vonatkozó korlátozás a strukturális deficit mértékére vonatkozó korlátozás
hitelfelvételi szabály	belső forrásokból történő kormányzati hitelfelvétel tilalma a jegybanki deficitfinanszírozás teljes tilalma vagy bizonyos korlátok között tartása (az előző évi kormányzati bevételek vagy kiadások arányában rögzítve)
eladósodottsági szabály	az államadósság bruttó vagy nettó állományára kiszabott felső érték, illetve célérték
tartalékalap(ok)	a jövőben felmerülő kötelezettségek fedezésére szolgáló felhalmozások – nagyságát a jelenlegi kifizetések arányában adják meg
implicit szabály	rögzített vagy csúszó árfolyamrendszer valutatanács
egyéb szabályok	a kormányzati bevételek és kiadások bizonyos részeire, tételeire, illetve azok arányaira előírt limitek (pl. az elsődleges kiadások arányának rögzítése, vagy a folyó és tőkekiadások egyensúlyának, esetleg arányának meghatározása)

*A kiadások a tőketételek amortizációjával csökkentve kerülnek kimutatásra.

Forrás: Kopits – Symansky [1998] alapján (2–3. o. és 24–27. o.)

Megjegyzés: A szabályok és célértékek értelemszerűen a GDP százalékában vannak megadva (ahol indokolt).

¹³ A definíciós rész megírása Kopits – Symansky [1998] alapján történt. A továbbiakban az oldalszámok, ha másként nem jelezzük, erre a forrásra vonatkoznak.

A szabályok jelentősége abban áll, hogy endogénné válik a gazdaságpolitika. Szabályok alkalmazásakor ezért a várakozások is hatással vannak a gazdaságpolitika lehetőségeire, meghatározva a politika mozgásterét. De szabályok alkalmazása mellett is nyúlhat az állam diszkrecionális eszközökhöz, azzal az alapvető céllal, hogy megváltoztassa a gazdasági szereplők várakozásait. Az új játékszabályokkal pontosan az az állam szándéka, hogy megváltoztassa a szereplők jövőről alkotott elképzeléseit. Ilyen változtatásnak tekinthető az EK alapszerződésének maastrichti módosítása, vagy az Amszterdamban elfogadott Stabilitási és Növekedési Paktum.

A nemzeti kormányok vagy kormányok egy közössége főként akkor dönt diszkrecionális intézkedések használata mellett, ha célja a gazdaság mélyreható (és tartós) reformja, bizonyos korábban folytatott gyakorlattal való egyértelmű szakítás, a gazdaság egyensúlyhiányos fejlődési pályájának kiigazítása stb. A fiskális politikai szabályok alkalmazása tehát egyáltalán nem zárja ki a diszkrecionális politika bevetettségét. Ám a szokásos érveléssel ellentétben, miszerint az eseti beavatkozást a rövid távú célok érdekében (stabilizáció) fejt ki a kormány, ez az új konszenzus arra világít rá, hogy a diszkrecionális politika a strukturális reformok eszköze, azaz a hosszú távú szerkezeti igazodás megfelelő terepe.

Mindazonáltal a szabályok sikerességét nagyban befolyásolja az a tény, hogy milyen „kontextusba” ágyazottan vezetik be azokat. Abban az esetben ugyanis, ha a formulák nem egyértelműek, nehezen kommunikálhatók, egyéb célokkal nem konzisztensek stb. akkor eredményességük jobbra kétséges. *Kopits* [2001] figyelmeztet, hogy fiskális szabályokat csak olyan körülmények között érdemes és lehet sikeresen alkalmazni, ahol azok egyúttal a gazdaságpolitika vitelének átláthatóságát és legfőképpen *depolitizálását* is biztosítják. *Kennedy – Robbins* [2001] áttekintve a kilencvenes évek fiskális konszolidációit azt találta, hogy a kiigazítást olyan országok is sikerre vitték, ahol alkalmaztak fiskális szabályokat, és olyanok is, amelyek nem: „a fiskális szabályok hozzásegíthetnek a fiskális konszolidációhoz, sőt bizonyos országokban szükségszerű a használatuk; de egyértelmű, hogy nem kell minden egyes országban alkalmazni őket” (*Kennedy – Robbins*, 2001. 1. o.).

A depolitizáltság igényének megfelelően a fiskális szabályok melletti érvek legerősebbike az új politikai gazdaságtanból jön: a rövidlátó politikusok ugyanis hajlamosak a túlzott költekezésre újraválasztásuk előmozdítása érdekében.¹⁴ Ha a neoklasszikus közgazdaságtanból ismert jóságos tervező híján a kiadási lehetőségeket elvileg semmi sem köti, akkor a racionális politikus többet költ annál, mint amennyi a társadalom egésze számára optimális volna. A politikai döntéshozók, illetve a politikai intézmények szisztematikusan torzítják a politikai döntéseket a nagyobb (mint optimális) kiadások irányába. A gazdaságilag nem, de politikailag racionális döntés demokráciákban ezért az eladósodottságot, illetve az állami szerepvállalás mértékének kiterjesztését eredményezi. A közösségi választások elméletének szóhasználatával: demokratikus választási rendszerekben a politikus nem internalizálja döntéseinek teljes költségét, a társadalmi határhaznot rendre többre becsüli, mint annak határköltségét, ezért a társadalmilag optimális szintnél többet állít elő a rendelkezése alá tartozó javakból.¹⁵

¹⁴ A új politikai gazdaságtan módszertana röviden a következő: „a gazdaságpolitika makrogazdasági elméletének egyensúlyi megközelítését veszi át és alkalmazza a racionális választások elméletének eszközeit is abból a célból, hogy a public choice néhány klasszikus kérdését vizsgálhassa” (*Persson – Tabellini*, 2000. 4. o.)

¹⁵ Lásd például *Buchanan – Tullock* [1962] a tárgyban alapműnek számító írását.

**A politikai-intézményi változók szerepe
a hiány állandósulásában és az államadósság növekedésében
(összefoglaló táblázat)**

Szerző(k)	Magyarázó változó(k)
Aghion és Bolton (1990) Alesina és Tabellini (1990) Persson and Svensson (1989)	államadósság mint stratégiai változó
Alesina és Drazen (1991) Drazen and Grilli (1993)	fiskális kiigazítás költségeinek viseléséért folytatott harc
Grilli, Masciandro és Tabellini (1991) Persson és Tabellini (2002) Persson, Roland és Tabellini (2000)	politikai rendszer
Lizzeri és Persico (2001) Milesi-Ferretti, Perotti és Rostagno (2002) Persson, Tabellini és Roland (2000)	választási rendszer
Alesina, Cohen és Roubini (1997) Brender és Drazen (2003) Nordhaus (1975)	politikai üzleti (és/vagy fiskális) ciklusok
Buchanan és Wagner (1977) Buchanan, Rowley és Tollison (1986)	fiskális illúzió
Haan és Sturm (1994) Kontopoulos és Perotti (1999) Roubini és Sachs (1989) Stein, Talvi és Grisanti (1999) Velasco (1999)	kormányzati fragmentáltság, koalíciós feszültségek
Brusis és Dimitrov (2001)	a pénzügyminiszter pozíciója
Chari és Cole (1994), Weingast, Shepsle és Johnsen (1981)	a törvényhozás fragmentáltsága
Hagen (1992) Hagen és Harden (1996) Hallerberg és Hagen (1999) Perotti, Strauch és Hagen (1998)	a költségvetési folyamat (tervezés, elfogadás és végrehajtás) fragmentáltsága
Perotti, Strauch és Hagen (1998)	költségvetési folyamaton kívüli döntések terjedése
Haggard, Kaufmann és Shugart (2001)	vétójogok

A költségvetési politikában ily módon fellépő externális hatások elemzése az ún. közösségi javak elosztási modelljeiben került kifejtésre. *Weingast és szerzőtársai* [1981] az USA törvényhozását tanulmányozva rámutattak, hogy demokratikus viszonyok között a képviselők (és választókerületük polgárai) abban érdekelt(ek), hogy maximalizálja(k) a kerület(ük)be jutó források nagyságát. A kormányzati költségek ezért meghaladják a társadalmilag kívánatos szintet és tendencia van az állami szektor növekedésére. *Alesina és Drazen* [1991] vagy *Velasco* [1999] a kormányzati túlköltekezés költségeinek internalizálásának hiányát a különféle érdekcsoportok harcának tudja be, *Chari és Cole* [1993] pedig a „politikailag motivált projektek” feletti versenyben látja az internalizálás hiányának magyarázatát. *Alesina és Tabellini* [1990] azt mutatták meg, hogy a hatalomban egymást követő és eltérő preferenciákkal bíró kormányok arra használják fel az

államadósságot (illetve az eladósodást), hogy azzal kényszerhelyzetbe hozzák és ellehetetlenítsék a frissen hatalomra kerülőket. Az adósság egyensúlyi szintje ezért magasabb lesz annál, mint ami társadalmilag optimális volna. Egy ettől különböző, de szintén meghatározó iránya a nemzetközi irodalomnak (*Hagen – Harden*, 1996, *Alesina – Perotti*, 1995, *Perotti et al.*, 1998) a koalíción belüli eltérő érdekekkel magyarázza a költségek teljes körű internalizálásának elmaradását. *Persson és Tabellini* [2000] összefoglaló tanulmányukban azt írják, hogy a túlzott költekezés és „az adósságfelhalmozás tehát nem egy központosított, a felhasználható gazdaságpolitikai eszközök jól definiált halmaza mellett meghozott döntés eredménye, hanem a különféle (sok) politikai szereplők stratégiai interakcióinak eredője, amelyben minden egyes (releváns) szereplő egyoldalú befolyással bír egy bizonyos gazdaságpolitikai instrumentumra.” (366. o.) A túlzott költekezésre való hajlam magyarázatainak összefoglalását a 2. táblázat tartalmazza.

Demokratikus viszonyok között a költségvetési politika folyamatában elvileg nem létezik olyan mechanizmus, amely megakadályozná a politikailag motivált túlzott költekezést. A politikai gazdaságtani érvelés tehát éppen azért hasznos számunkra, mert ezzel támaszthatjuk alá a fiskális szabályok alkalmazásának indokoltságát: a gazdaságpolitikában, így a fiskális politikában alkalmazott szabályokkal lehetőség nyílik a politikacsínálók mozgásterének behatárolására. A fiskális szabályok haszna a politika természete miatt érvényesülhet: alkalmazásukkal lehetővé válik a költségvetési politika *Kopits* [2001] által is igényelt depolitizálása.

Fiskális szabályok használata az EMU-ban

Az EMU-ban a nemzetek feletti szinten gyakorolt jegybanki irányítás teljesen depolitizált, így nincs is szüksége konkrét fix szabályokra.¹⁶ A fiskális politika ugyanakkor továbbra is 12 ország autonóm irányítása alatt áll. A szupranacionális szabályozás (az EK alapszerződése és az SNP) a többi között fiskális politikai szabályok formájában próbálja meg korlátozni a politikailag motivált beavatkozások hatókörét és mélységét, valamint megteremteni a tagok fiskális konvergenciáját.¹⁷ Témánk szempontjából ezért két releváns kérdés adódik: egyfelől mi magyarázza az EMU-ban a fiskális szabályok felsőbbrendűségét az intézményi reformokhoz képest; másfelől, ha szabályok bevezetésére kerül(t) sor, akkor melyik szinten (nemzeti vagy szupranacionális) vezessék be és kényszerítsék ki azokat egy olyan közösségben, ahol a jegybanki irányítást egy szupranacionális szerv, míg a költségvetési politiká(ka)t több önálló, nemzeti kormány alakítja. Előbb a második kérdést válaszoljuk meg, majd ezután újra felelevenítjük a procedurális (intézményi) reformok *versus* fiskális szabályok dilemmát, de most már az EMU-ra és konkrét példákra koncentrálva.

Fiskális szabályok nemzeti és nemzetek feletti szinteken

Föderális államokban az egyes tagállamok, tartományok maguk is, mindenféle központi kényszer nélkül vállalhatnak korlátozásokat fiskális szabályok formájában. Ezzel voltaképpen arra tesznek kísérletet, hogy a pénzpiacokon megkülönböztessék magukat más tagállamoktól. Ha sikerül hitelességet kölcsönözni saját politikájuknak (függetlenül

¹⁶ Vö. *Issing et al.* [2001].

¹⁷ Az EMU fiskális politikai szabályai túlmutatnak *Kopits és Symansky* [1998] definícióján, és egyéb, a megelőzés és elrettentés irányában tett megkötéseket is tartalmaznak, mint például az általános gazdaságpolitikai iránymutatás vagy a többoldalú felügyelet.

a többi résztvevőtől), akkor olcsóbb finanszírozási forrásokhoz juthatnak. Ezzel egyszer s mindenkorra elejét veszik a tagállamok/tartományok annak is, hogy egy olyan központi akarat érvényesüljön, ami uniform jelleggel határozná meg a szabályokat, függetlenül a helyi sajátosságoktól. Az USA szinte valamennyi tagállamában, illetve Kanada tartományaiban is találni erre példát.¹⁸

Ha a tagállamok illetően önkéntes vállalásai nem jönnek létre, akkor gyakori, hogy a központi kormányzat (vagy az EMU esetében Brüsszel) állít fel korlátokat és kényszeríti rá a tagokat a szabályok betartására. Ebben az esetben látszólag elvész az a lehetőség, hogy minden tagállam, illetve ország a saját maga választotta és legmegfelelőbbnek tartott fiskális szabályokat alkalmazzon. Az E(M)U-ban a szubszidiaritás elve az előbbi, önkéntes alapú (vagy alulról felfelé építkező) megközelítést indokolná, ugyanakkor mivel az EMU egészének hitelessége az, amit meg kívántak alapozni az alapító atyák, ezért a törvényalkotók nem engedhették, hogy az egyes tagállamok saját belső ügyként rendezzék a fiskális politika kordában tartását, inkább felülről, központilag irányítottan valósult meg a fiskális szabályok bevezetése és ellenőrzése.¹⁹ Ebben a megközelítésben tehát a közösség egészének sikere a benne szereplők magatartásának függvénye, mivel az unió egészének meggyőződése, hogy az egyes tagok hajlamosak a többiek kárára történő potyázásra.²⁰

Egy olyan decentralizált és politikailag nem egységes rendszerben, mint amilyen az E(M)U is, a fiskális politikai fegyelem kikényszerítésére és következképpen az eurózóna stabilitásának fenntartására a legjobb megoldást tehát a közösség szintjén megfogalmazott és ellenőrzött fiskális politikai szabályok jelentik. Mivel az eurózóna makrogazdasági stabilitásának fenntartása közös érdek, ezért egy olyan játékban, ahol egyszerre 12 tag felelős a stabilitás, mint közjószág előállításáért, a fiskális szabályok biztosítják a leghatékonyabb eszközt a közösségi javak elosztási problémája okán állandósuló túlzott költségek megakadályozására. Amennyiben kritika érheti a jelenlegi szabályozást (amely alapvetően a bizalomhiányt hivatott orvosolni és ekképpen a negatív koordináció intézményesítésére épít), akkor az első sorban azért lehet, mert a szabályok betartatása és a büntetések automatikus kikényszerítése egyelőre nem megoldott.²¹ Az olyan nagy országok ugyanis, mint Németország, Franciaország vagy Olaszország úgy tűnik, nehezen vagy egyáltalán nem szoríthatók rá a numerikus szabályok tiszteletben tartására. Ezzel azonban hátrányos helyzetbe hozzák azokat a tagokat, akik korábban kooperatív magatartást választottak. Félő, hogy mind több résztvevő gondolja úgy, hogy nem csak a rövid távú terhekből (kiadások lefaragása), de az így előállott előnyökből (alacsonyabb reálkamat esetén olcsóbb finanszírozási lehetőségek) is részesülni akar, ezzel kezdve ki az EMU egészének hitelességét. Paradox módon tehát a 25

¹⁸ Lásd részletesen *Kennedy – Robbins* (2001).

¹⁹ A fiskális politikában a szabályozás több eleme is szupranacionális, de maga a költségvetési politika megvalósítása a szubszidiaritás elvének megfelelően tagállami szinten történik. *Lőrincsnél* [2001] olvasható: „az EU hivatalos szervek viszonya is igen sajátos a nemzeti költségvetést illetően. Egyfelől szigorú normatív előírásokkal – a monetarista felfogással teljes egyetértésben – szűk korlátok közé kívánják szorítani a nemzeti költségvetési politika mozgásterét, másfelől viszont az olyannyira fontos szubszidiaritási elv érvényesülését e politika nemzeti önállóságával bizonyítják.” (250. o.)

²⁰ A Stabilitási Paktumban mindez világosan meg is jelenik. A paktumban lefektetett szabályok egyértelmű hierarchiát állítanak fel a (független) monetáris és a (megbízhatatlan) fiskális hatóságok között, előbbiek javára. A fiskális politika feladata ezért nem is lehet más, mint biztosítani a monetáris politika eredményes működésének feltételeit (European Council, 1997a és b). Értékelését lásd *Benczes* [2003b].

²¹ Az ideális fiskális politikai szabályoknak nem csak egyértelműen meghatározottnak, átláthatónak, egyszerűnek, rugalmasnak, az egyéb makrogazdasági célokkal adekvátnak, belsőleg konzisztensnek és a szerkezeti reformok által alátámasztottnak, hanem kikényszeríthetőnek is kell lenniük. (Vö. *Kopits – Symansky*, 1998).

tagúra bővült EU-ban (és a később kiszélesedő EMU-ban) éppen azért nem lehet felhagyni a fiskális szabályok használatával, sőt azok minél következetesebb betartatását kell elérni, mert – a szubszidiaritás elvének megfelelően – annyiféle nemzeti érdek jelenik meg a makro-gazdaságpolitika porondján, hogy azok koordinálása lehetetlenné válik. Eképpen a kooperáció bármilyen mélyebb formája is értelmetlenné és feleslegessé válna. A kibővült EU-ban éppen az erősödő sokszínűség kényszeríti majd arra a Közösséget, hogy még tovább erősítse a fiskális politikai szabályok használatát.²²

Intézményi megoldások vagy fiskális szabályok? – még egyszer...

A fiskális politikai szabályok alternatívája a többek által javasolt költségvetési eljárások, döntéshozatali szabályok újradefiniálása, illetve új intézmények létrehozása volna. *Alesina és Perotti* [1996] szerint a kiegyensúlyozott költségvetést előíró fiskális szabályok se nem szükségesek, se nem elégségesek ahhoz, hogy a fiskális fegyelem egy nemzetgazdaságban meghonosodjon. Ehelyett a szerzőpáros – sok más szerzőhöz hasonlóan – a költségvetés tervezésének, elfogadásának és végrehajtásának folyamatát racionalizáló eljárási szabályokat támogatja, amelyek úgy biztosítanak elvben kellő rugalmasságot a költségvetésnek, hogy közben a fiskális fegyelem sem sérül. A procedurális változtatások felsőbbrendűsége mellett érvelők konkrét ajánlatai széles spektrumot fognak át: koalíciós szerződések, többéves keretprogramok, a végrehajtó hatalom megerősítése a törvényhozással szemben, illetve az olyan javaslatok, mint a nemzeti fiskális tanács vagy az euróóza gazdaságpolitikai bizottsága.

Egy nemzeti fiskális politikai hatóság megvalósításának szükségességéről mind többen meg vannak győződve az EU-ban. A többi között *Eichengreen et al.* [1999], *Hagen et al.* [2001], vagy *Jacquet és Pisani-Ferry* [2000] által elképzelt szakértőket tömörítő fiskális politikai hatóság az államháztartás jellemző makromutatóit, kiemelten az adósság állományát figyelni, illetve ezzel összhangban az éves hiány (többlet) nagyságát írni elő akár kötelezően is a politikacsinálók számára. A hatóság által megszabott keretek között azután a politika a demokratikus jogelveknek megfelelően már úgy alakíthatná adózási rendszerét és kiadási oldalát, ahogy neki tetszik. Ebben a javaslatban az a szempont domborodik ki, ami az EMU működésének jelenlegi szabályozásából, így különösen a Stabilitási és Növekedési Paktumból hiányzik, és ami miatt azt folyamatosan bírálják is. Nevezetesen, hogy meghatározott feladatkörrel és jogi bástyákkal olyan intézményt célszerű életre keltetni, amely a hosszú távú cél követése mellett (az államadósság fenntartható szintjének garantálása), a rövid távú kihívásokra is megfelelő választ képes adni (stabilizációs politika).²³

Hogy miért nem járható út az eljárási szabályok változtatása, fazonírozása vagy az intézmények létesítése az EU-ban (akár nemzeti vagy nemzetek feletti szinten)? Ennek okait az európai integráció politikai természetében találjuk meg. A politikusok nem kívántak (és

²² Néhány, főként föderális berendezkedésű EMU tagország ún. belső stabilitási paktumot fogadott el. Spanyolország például 2003-ban léptette életbe saját egyezményét, melyben előírta, hogy az államháztartás minden szintjén érvényesülnie kell a kiegyensúlyozott vagy többletet mutató költségvetési pozíciónak.

²³ Az EMU jelenlegi szabályozását a nemzeti fiskális hatóságok felállításával felváltani akarók egy jellemző másik érve, hogy a hatóság nem nemzetek feletti testületek kezében volna. Nemzeti keretek között valószínűleg meg a fiskális politika mozgásterének korlátozása és a fiskális fegyelem megteremtése, erősítve a szubszidiaritást. Persze a javaslat kulcskérdése, hogy a hatóság valóban hiteles tud-e lenni, a pártpolitikától függetlenül képes-e magát. „Kompetens és elkötelezett gazdaságpolitikusok inkább képesek jó döntéseket hozni és alkalmazni a korlátozások és a rugalmasság megfelelő elegyét, mint a kvantitatív plafonok és szabályok. Egy feltételnek azonban teljesülnie kell: a szakértőknek távol kell magukat tartani a politikától.” (Wyplosz, 2002. 14. o.).

ez valószínűleg a jövőben is így lesz) lemondani a fiskális politika autonómiájáról, abban tehát továbbra is jelentős decentralizáltság érvényesül. A centralizációt, illetve a fiskális hatóság létrehozását megcélzó javaslatok akkor volnának életképesek, ha a tagállamok költségvetése közel hasonló módon épülne fel, illetve a költségvetés tervezésének, elfogadásának és végrehajtásának, sőt ellenőrzésének politikai procedúrája azonos volna. Hatóság felállításához pedig nyilván széles körű konszenzus kellene országon belül és az EU-n belül is. Ha az előbbi feltételek nem állnak fenn, akkor vagy túl szélesen kellene értelmezni a procedurális előírásokat ahhoz, hogy mindenkire érvényesítők legyenek, vagy pedig olyan egységesített procedurális eljárást kellene kitalálni, ami még nagyobb politikai ellenkezést váltana ki, mint a jelenlegi (numerikus) szabályozás. A legkomolyabb érv az egységesített procedurális előírások bevezetése ellen az, hogy a költségvetési folyamat maga is endogén, hiszen azt a politikai rendszer alapintézményei, például az alkotmány vagy a választási rendszer határozzák meg. Kétséges ezért, hogy sikerülne egy most már 25 tagúvá kibővült szervezetben olyan direktívákat elfogadtatni, amelyek a nemzeti költségvetési folyamat (informális és formális eljárásainak) újraszabását írják elő a tagoknak. A nemzeti politikai berendezkedést esetleg alapjaiban érintő változtatásoktól sokkal inkább tartanak Európa politikusai, mint a deficit-plafonok betartásától. Röviden: a jelenlegi helyzetben a fiskális fegyelem kikényszerítésére uniós szinten nincsen jobb megoldás, mint a most is alkalmazott fiskális szabályok.

Konklúzió

Az EU-ban folyó napi politikai vitákat figyelve az az érzése támadhat az olvasónak, hogy a Maastrichti Szerződésben meghonosított, illetve később a Stabilitási és Növekedési Paktumban tovább pontosított és szigorított fiskális szabályok rövid időn belül változtatásra kerülnek. A realitás ezzel szemben az, hogy nagyon kicsi a változtatások, netán a megszüntetés valószínűsége. *Buti et al* [2003] helyesen írja, hogy tekintettel az EMU jelenlegi politikai tagoltságára, nem a szabályok teljes újradefiniálása (esetleg eltörlése) a megoldás, hanem a belső kiigazítások megtétele. A nagyobb fiskális fegyelmet, és ezzel egy időben a nagyobb rugalmasságot ugyanis nem a szabályok felszámolása, hanem a középtávú célok újradefiniálása, a döntési folyamatok áttekinthetősége, a publikált adatok megbízhatósága és összehasonlíthatósága, a jó időkben való prociklikus politika vitelének megakadályozása, és a szabályok nem pártpolitikai szempontok alapján való értelmezése jelentheti.

Véleményünk szerint nem várható, hogy a fiskális szabályokat felváltanák egyéb, főként intézményi jellegű előírások. A fiskális szabályok használata az EMU-ban ugyanis a politikai-gazdasági együttműködés olyan stabil egyensúlyi helyzetét tükrözi, amiben a szabályok – az európai integrációs tapasztalatokat általában is igazolva – egyfajta szükséges minimumnak, ha tetszik, legkisebb közös többszörösnek tekinthetők. Továbbá a fiskális szabályok használatának jelentősége nem egyszerűen az, hogy megteremtik a kiegyensúlyozott költségvetést, hanem hogy kikényszerítve az államháztartás reformját, a szubszidiaritás elvének megfelelően biztosítják, hogy minden tagállam a maga választotta módszerekkel, a maga meghatározta irányban és mélységben hajtja végre az átalakításokat, a társadalmi elvárások és a politikai elfogadottság mértékének megfelelően.

Nem zárjuk ki annak lehetőségét, hogy a (nem túl közeli) jövőben a költségvetés tervezési, elfogadási és végrehajtási folyamatainak is valamilyen egységesítése történik majd az E(M)U tagországaiban, de erre csak akkor van esély, ha a politikai integráció nem lassul le, hanem tovább folytatódik. Addig pedig a numerikus szabályok a kölcsönös figyelemmel kísérés mechanizmusával kiegészítve és az állandó piaci nyomás mellett elégséges korlátot jelentenek a fiskális túlköltekezés megakadályozására. A számszerű formában megfogal-

mazott fiskális politikai szabályok legegységesebb indoka tehát az, hogy egyelőre nincs jobb. Ezért azután Magyarországon sem szabad, hogy a szakmai vitát alternatívák kidolgozása jelentse a fiskális politikai szabályok megváltoztatására, le-, illetve felváltására. A fiskális szabályok Kelet- Közép-Európában (is) a választók érdekeit szolgálják, mert a politikai döntéshozók rövid távú hasznosságmaximalizálása helyett a hosszú távú gazdasági racionalitás érvényesülését teszik lehetővé azáltal, hogy referenciapontként működnek (Csaba, 2004). Arra volna célszerű koncentrálni ezért, hogy megtaláljuk azokat a feltételeket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a szabályok betartása mellett az EU-, illetve a leendő EMU-tagság nyújtotta előnyöket Magyarország maximálisan ki tudja használni.

Függelék

Néhány nem euró-zóna-tag állam fiskális politikai szabályainak rövid áttekintése²⁴

Ausztrália

Költségvetési felelősség chartája (1998): A kormányzat minden évben meghirdeti átfogó, 3 évre tervező gazdaságpolitikai céljait, melyeket külső szakértők értékelnek és az aktuális teljesítményt szembesítik a vállalt kötelezettségekkel (numerikus szabályok és szankciók ugyanakkor nincsenek).

Brazília

Törvény a fiskális felelősségről (2000): a kormányzat minden szintjét érinti (közöttük tilos a pénzügyi segítségnyújtás). Elemei: adósságlimit, korlátok személyi kiadásokra, szabályszegés esetén közvetlen személyi felelősség megállapítása.

Japán

Törvény a közmunkák finanszírozásáról (1947–1975): egyfajta „arany szabály” (adósságból folyó kiadást nem lehetett finanszírozni).

Törvény a költségvetés strukturális reformjáról (1997–1998): közvetett célja az államháztartás reformja és az államadósság csökkentése volt. Közvetlen célja: 2003-ra az éves hiány 3%-ra történő mérséklése (ezzel összhangban a deficitfinanszírozást szolgáló speciális költségvetés kibocsátás felfüggesztése).

Kormányzati határozat a középtávú fiskális programról (2002): A kormányzati szektor méretének növekedését megállítani, ha lehetséges visszaszorítani 2006-ig; 2010 utánra az elsődleges egyenlegben többletet termelni.

Kanada

Törvény a szövetségi kiadások ellenőrzéséről (1991–1996): öt évre szabályozta a kiadások szintjét. A korlátok túllépése csak akkor volt megengedett, ha azt a következő két évben ellensúlyozta a kiadások visszaszorítása.

²⁴ A függelék összeállításához felhasznált irodalom: OECD (2003), valamint Buti et al (2003), Kennedy és Robbins (2001), továbbá néhány ország esetében a pénzügyminisztériumok honlapja. A függelékben csak a legismertebb előírások vannak feltüntetve, az összeállítás ezért nem teljes.

Éves költségvetési törvény (1994, illetve 1995): szigorú tervezéssel cél a kiegyensúlyozott költségvetés (kétéves explicit deficitcélokkal). A költségvetés tervezésekor peszsimista makrogazdasági előrejelzést vettek alapul. Kontingens alapok felállítása nem várt események finanszírozására.

Adósság-visszafizetési terv (1998): a nem kötelező erejű törvényi szabályozás szerint a szövetségi állam kiegyensúlyozott vagy többletet mutató pozíciót céloz meg, hogy mérséklődjön az államadósság állománya. Az egyes államokban a kiegyensúlyozott költségvetés törvényi előírását szankciók is támogatják (pl. nem teljesítés esetén a kabinet tagjainak fizetését megkurtítják).

Lengyelország

Törvény a közpénzügyekről (1999): az államadósság felső határa a GDP 60 százaléka lehet. A hiányra akkor foganatosítanak korlátot (az államháztartás egyes szintjeire lebontva), ha az államadósság állománya túllépi a GDP 50 százalékát.

Nagy-Britannia

Fiskális politikai kódex (1997): két részből álló, nem kötelező erejű szabályozás: (i) arany szabály (folyó kiadásokat nem finanszírozhatja a kormány hitelből) és (ii) a nettó adósság állománya nem haladhatja meg a GDP 40 százalékát. A transzparencia erősítése érdekében éves jelentési ciklus, melynek részei az előterjesztési jelentés, a gazdasági és fiskális stratégiai jelentés és az adósságmenedzselési jelentés.

Norvégia

Útmutató a költségvetési stabilitáshoz (2001): a központi kormányzat strukturális (olajbevételektől eltekintve) deficitje a Kormányzati Nyersolaj Alap 4 százaléka lehet. A transzparencia erősítéséért a költségvetési törvényben be kell mutatni a strukturális egyenleg alakulását az olajbevételek feltüntetése és elhagyása mellett is. Hosszú távú előrejelzések készítése.

Svájc

Költségvetési cél 2001 programja (1998): 2001-es céldátummal a szövetségi állam hiánya nem lehetett több, mint a bevételek 2 százaléka vagy a GDP 0,25 százaléka (nem teljesítés esetére adóemelést helyeztek kilátásba).

Adósság-megfélékezés szabálya (2001): a kiadások és bevételek egyenlőségének előírása (ciklikusan kiigazítva).

Svédország

Költségvetési törvény (1996): nominális kiadási korlátok bevezetése a költségvetés 27 tételére (a központi kormányzat és a társadalombiztosítás kiadásaira), 3 éves előretervezéssel. Az államháztartás egészére 2 százalékos többlet-előirányzat, mely átlagon teljesítendő (szankció nincsen).

Törvény a kiegyensúlyozott költségvetésről és az átmeneti hiány kontrolljáról (1985): cél a kiegyensúlyozott költségvetés volt.

Törvény a kiegyensúlyozott költségvetés teljesítéséről (1990–2002): a kudarcot vallott 1985-ös szabályozás helyett vezették be. A diszkrecionális kiadásokra nominális korlátot állítottak fel. A költségvetési törvény kiadási tételeinek megváltoztatása csak akkor történhetett, ha az nem volt hatással a költségvetés egyenlegére.

Új-Zéland

Törvény a fiskális felelősségről (1994): Az államadósság prudens szinten való tartása (kb. a GDP 30 százaléka). A működési egyenleg többletének előírása. A kormányzat vállalja, hogy középtávú fiskális programmal erősíti a transzparenciát, világosan rögzíti fiskális céljait és gazdaságpolitikai döntéseinek konzekvenciáit.

Hivatkozások

- Aghion, Philippe – Bolton, Peter [1990]: Government debt and the risk of default: a political economic model of the strategic role of debt. In: Dornbusch, R. – Draghi, M.: Public debt management: theory and practice. Cambridge University Press.
- Alesina, Alberto – Perotti, Roberto [1996]: Budget deficits and budget institutions. International Monetary Fund, Working Paper, 52. szám.
- Alesina, Alberto – Perotti, Roberto [1995]: The political economy of budget deficits. International Monetary Fund, Staff Papers, 42. évf, március, 1–31. o.
- Alesina, Alberto – Cohen, Gerald – Roubini, Nouriel [1997]: Political cycles and the macroeconomy. MIT Press, Cambridge.
- Alesina, Alberto – Perotti, Roberto – Tavares, Jose [1998]: The political economy of fiscal adjustments, Brookings Papers on Economic Activity, 1. szám, 197–248. o.
- Alesina, Alberto – Drazen, Allen [1991]: Why are stabilizations delayed? *American Economic Review*, 81. évf, 5. szám, december, 1170–1188. o.
- Alesina, Alberto – Tabellini, Guido [1990]: A positive theory of fiscal deficits and government debt. *Review of Economic Studies*, 57. évf, 3. szám, 403–414. o.
- Benczes István [2003a]: Tétlenség vagy reform? Releváns nemzetközi magyarázatok hazai viszonyok között. In: Wiener György: Euró, érvek és ellenérvek. Stratek Füzetek, 16. szám. 189–220. o.
- Benczes István [2003b]: A stabilitási paktum kritikai értékelése. *Európai Tükör*, 3. szám, május, 59–78. o.
- Benczes István [1999]: Fiskális politika a Gazdasági és Monetáris Unióban. *Közgazdasági Szemle*, XLV. évf, 4. szám, 367–379. o.
- Blaug, Mark [1999]: Economic theory in retrospect. 5. kiadás, Cambridge University Press, 725. o.
- Brender, Adi – Drazen, Allan [2003]: Where does the political cycle come from? Kézirat, július.
- Brusis, M. – Dimitrov, V. (2001): Executive configuration and fiscal performance in post-communist central and eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 8. évf., 6. szám, december, 888–910. o.
- Buchanan, James – Tullock, Gordon [1962]: The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy. Michigan University Press, Ann Arbor, Michigan.
- Buchanan, James – Wagner, Robert [1977]: Democracy in deficit: the political legacy of Lord Keynes. Academic Press, New York.
- Buchanan, James – Rowley, C. – Tollison, R. [1986]: Deficits. Bore Blackwell, Oxford, UK.
- Buiter, Willem H. – Grafe, Clemens [2003]: Patching up the pact. Kézirat.
- Buti, Marco – Eijffinger, Sylvester – Franc, Daniele [2003]: Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment? *European Economy*, Economic Paper, 180. szám.
- Chari, V. V. – Cole, Harald [1993]: A contribution to the theory of pork-barrel spending. Federal Reserve Bank of Minneapolis. Staff Report, 156. szám, július, 1–33. o.
- Csaba László [2004]: The New Political Economy of Emerging Europe. Akadémiai Kiadó – Wolters Kluwer, Budapest, megjelenés alatt.

- Csaba László [2002]: Pótlólagos felvételi követelmény-e az euróérettség? *Külgazdaság*, 46. évf, 2. szám, 32–46. o.
- Drazen, Allen [2000]: Political economy in macroeconomics. Princeton University Press, Princeton, N. J., p. 775.
- Drazen, Allen – Vittorio, Grilli [1993]: The benefit of crises for economic reforms. *American Economic review*, 83, 598–607.
- Eichengreen, Barry – Hausmann, Ricardo – Hagen, Jürgen von [1999]: Reforming budgetary institutions in Latin America: The case for a National Fiscal Council. *Open Economies Review*, 10(4), 415–442. o.
- Eichengreen, Barry – Wyplosz, Charles [1998]: The Stability Pact: more than a minor nuisance? *Economic Policy*, 26. szám, április, 65–114. o.
- Erdős Tibor [2000]: A fenntartható gazdasági növekedés néhány elméleti és gyakorlati problémája. *Külgazdaság*, XLIV. évf, 7–8. szám, 4–14. o.
- European Commission [2000]: Public Finances in EMU – 2000. *European Economy*, 3. szám, Reports and Studies.
- European Council [1997a]: Council Regulation (EC) No 1466/97, *Official Journal* L209, 397R1466.
- European Council [1997b]: Council Regulation (EC) No 1467/97, *Official Journal* L209, 397R1467.
- Grilli, Vittorio – Masciandro, Daniel – Tabellini, Guido [1991]: Political and Monetary institutions and public finance policies in the industrial democracies. *Economic Policy*, 13. szám.
- Haan, Jacob de – Sturm, Jan. E. [1994]: Political and institutional determinants of fiscal policy in the European Community. *Public Choice*, 80., 157–172.
- Hagen, Jürgen von [1992]: Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities. *Economic Papers*, European Commission, Brussels, 96. szám.
- Hagen, Jürgen von – Hallett, Andrew Hughes – Strauch, Rolf [2001]: Budgetary consolidation in EMU. *Economic Papers*, European Commission, Brussels 148. szám, március.
- Hagen, von Jürgen – Harden, Ian [1996]: Budget processes and commitment to fiscal discipline. *International Monetary Fund*, Working Paper, 78. szám, július.
- Haggard, Stephen – Kaufman, Robert – Shugart M. [2001]: Politics, institutions, and macroeconomic adjustment: Hungarian fiscal policy making in comparative perspective. In: Kornai, J., – Haggard, S. – Kaufman, R.: Reforming the state, fiscal and welfare reform in post-socialist countries. Cambridge University Press.
- Hallerberg, Michael – Hagen, Jürgen von [1999]: Electoral institutions, cabinet negotiations and budget deficits in the European Union. In: Poterba, J. és J. von Hagen: Fiscal institutions and fiscal performance. The University of Chicago Press.
- Issing, Otmar – Gaspar, Vitor – Angeloni, Ignazio – Tristani, Oreste [2001]: Monetary policy in the Euro Area. Cambridge University Press. 199. o.
- Jacquet, Pierre – Pisani-Ferry, Jean [2000]: Economic policy coordination in the Eurozone: what has been achieved? What should be done? Sussex European Institute, SEI Working Paper 40. szám, január.
- Kennedy, Suzanne – Robbins, Janine [2001]: The role of fiscal rules in determining fiscal performance. Banca d'Italia.
- Kontopoulos, Yianos – Perotti, Roberto [1999]: Government fragmentation and fiscal policy outcomes: evidence from OECD countries. In: Poterba, J. és J. von Hagen: Fiscal institutions and fiscal performance. The University of Chicago Press, Chicago.
- Kopits, György [2001]: Fiscal Rules: useful policy framework or unnecessary ornament. International Monetary Fund, Working Paper 145. szám, szeptember.
- Kopits György – Symansky, Steven [1998]: Fiscal policy rules. International Monetary Fund, Occasional Paper, 162. szám.
- Lizzeri, A. – Persico, N. [2001]: The provision of public goods under alternative electoral incentives. *American Economic Review*, 91., 225–245. o.
- Losonczi Miklós [2003]: Viták a stabilitási paktumról. *Európai Tükör*, 8. évf, 1. szám.
- Lőrincné Istvánffy Hajna [2001]: Pénzügyi integráció Európában. KJK, Budapest.
- Masson, Paul R. – Mussa, Michael [1995]: Long-term tendencies in budget deficits and debt. International Monetary Fund, Working Paper 128. szám, december.
- Milesi-Ferretti, Gian Maria – Perotti, Roberto – Rostagno, Massimo [2002]: Electoral systems and the composition of public spending. *Quarterly Journal of Economics*, 117, 609–657. o.
- Nordhaus, William [1975]: The political business cycle. *Review of Economic Studies*, 42, 169–90. o.
- Oblath Gábor [1999]: A maastrichti szerződés fiskális kritériumai és a hazai államháztartási helyzet értelmezése. *Közgazdasági Szemle*, XLVI. évf, 10. szám.
- OECD [2003]: Budget reform in OECD member countries: common trends. 33. o.

- Perotti, Roberto – Strauch, Rolf – Hagen, Jürgen von [1998]: Sustainability of public finances. ZEI, University of Bonn.
- Persson, Torsten – Svensson, Lars E. O. [1989]: Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistent preferences. *The Quarterly Journal of Economics*, 104. évf., 2. szám, május, 325–345. o.
- Persson, Torsten – Tabellini, Guido [2002]: Political institutions and policy outcomes. augusztus, kézirat.
- Persson, Torsten – Tabellini, Guido [2000]: Political Economics. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Persson, Torsten – Roland, Gérard – Tabellini, Guido [2000]: Comparative Politics and Public Finance. *Journal of Political Economy*, 108. évf, 6. szám, 1121–1141. o.
- Rácz Margit [2002]: A német gazdaság fiskális politikai kihívásairól. *Közgazdasági Szemle*, XLIX. évf, 5. szám.
- Roubini, Nouriel – Sachs, Jeffrey [1989]: Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies. *European Economic Review*, 33, 903–933. o.
- Stein, Ernesto – Talvi, Ernesto – Grisanti, Alejandro [1999]: Institutional arrangements and fiscal performance: the Latin American experience. Megjelent: Poterba, J. és Hagen, J.: Fiscal institutions and fiscal performance. University of Chicago Press.
- Taylor, John B. [2000]: Reassessing discretionary fiscal policy. *Journal of Economic Perspectives*, 14. évf, nyár, 21–36. o.
- Velasco, Andres [1999]: A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms. In: Poterba, J. és Hagen, von J.: Fiscal institutions and fiscal performance. University Press of Chicago.
- Weingast, Barry – Shepsle, Kenneth – Johnsen, Christopher [1981]: The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy*, 89. évf, 642–664. o.
- Williamson, John [1994]: In search of a manual for technopols. Megjelent: Williamson, J.: The political economy of policy reform. Washington D.C.: Institute for International Studies.
- Wyplosz, Charles [2002]: Fiscal discipline in EMU: rules or institutions? Graduate Institute for International Studies, Geneva and CEPR.

A banki szabályozás fejlődésének nemzetközi tendenciái

MÉRŐ KATALIN

*A cikk a banki szabályozás fejlődésének a nyolcvanas évek közepétől napjainkig tartó folyamatát tekinti át. Fő mondanivalója, hogy a banki szabályozás fejlődése egy olyan folyamat, aminek keretében az állami szabályozás egyre nagyobb mértékben integrálja magába a piaci szabályozási elemeket. Más szóval az állami szabályozás tanul a free banking rendszer tapasztalataiból, és – bár az állami szabályozás szerepét és költségeit nem szorítja vissza – épít a piac önszabályozó, prudenciális szakmai sztemderd alkotó erejére. A szabályozás és az önszabályozás mechanizmusa tehát közeledett egymáshoz. Ebbe a sorba illeszthető a 2007-től bevezetésre kerülő Bazel 2 Tőkeegyezmény is, amely szabályozási filozófiáját tekintve a költség-haszon elemzés szerinti optimális szabályozás irányába történő elmozdulást jelent. Ugyanakkor rendszerkockázatot fokozó, erősen prociklikus jellege miatt kérdéses, hogy nem válik-e kiemelkedően magas társadalmi költségű szabályozássá.**

Bár a fejlett világban magától értetődőnek tűnik, hogy a bankok a legszigorúbban szabályozott és felügyelt intézmények közé tartoznak, mégsem állítható, hogy az ezzel a kérdéssel foglalkozó közgazdászok között szakmai konszenzus lenne arra vonatkozóan, hogy szükség van-e erre az erős állami szabályozásra és felügyelésre. A szabályozás szükségessége mellett érvelők szerint a bankok olyan speciális szerepet töltenek be a gazdaságban, amelynek hatékony ellátása elképzelhetetlen állami szabályozás nélkül. Ezek az érvrendszerek általában a szabályozás fogalmát tág értelemben használják, egyaránt beleértik az állami védőháló üzemeltetését és a prudenciális szabályozást is. Ezzel ellentétben a szabályozás ellenzői, az ún. free banking hívei amellet érvelnek, hogy nincs szükség a bankok állami szabályozására. Azt ők sem vitatják, hogy a bankok esetében a stabilitás kiemelt jelentőséggel bír, hiszen a bankcsődök (különösen pedig a bankszektor szignifikáns részére kiterjedő rendszerszintű bankválságok) komoly negatív externáliákkal járnak. Ugyanakkor szerintük a szabályozás rábízható a piacra, amely ezt hatékonyabban és olcsóbban tudja megoldani az államnál. (A történelmi analógiák mellett mai analógiaként az önszabályozó tőzsdéket lehet említeni, ahol a stabilitás közös érdekétől ösztönözve a tagok hatékony prudenciális szabályozást működtetnek.) Vannak olyan elemzések is, amelyek a szabályozást nem egységesen kezelik, hanem megkülönböztetik annak két csoportját, az állami védőhálót és a prudenciális szabályozást. Véleményük szerint a prudenciális szabályozásra azért van szükség, hogy ellentételezze az állami védőháló okozta negatív externáliákat.

* A cikk a szerző nézeteit tartalmazza, és nem feltétlenül tükrözi a Magyar Nemzeti Bank álláspontját.

Mérő Katalin, a Magyar Nemzeti Bank Pénzügyi Stabilitási Főosztályának főosztályvezető-helyettese.

Az elméleti viták mellett a gyakorlatban a banki szabályozás jelentős változáson ment keresztül az elmúlt évtizedekben. A szabályozás változása egyértelműen jól kimutatható fejlődési folyamat mentén zajlik, ami egy mondatban úgy foglалható össze, hogy a mindenkire egyformán érvényes mennyiségi szabályok felől („rule based regulation”) elmozdult a bankok egyedi kockázati profiljához illeszkedő, differenciált szabályok („risk based regulation”) alkalmazásának az irányába. Ezzel egyidejűleg a felügyeleti politikák is átalakulóban vannak, a tételes szabályoknak való megfelelés vizsgálatát egyre inkább a bankok kockázati tudatosságának, kockázatkezelési rendszereinek és a kockázatok ellen megfelelő védelmet nyújtó tőkenagyság meglétének vagy hiányának vizsgálata váltja fel. A szabályozás fejlődésének további jellemzője, hogy egyre nagyobb hangsúlyt helyez a bankok transzparens működésére, arra hogy a bankokat ne csak a szabályozók készítsék a prudens működésre, hanem a mind több és jobb minőségű nyilvánosságra hozandó információt értékelő piac fegyelmező ereje is.

Első ránézésre a fentiek alapján úgy tűnhet, hogy miközben az akadémiai irodalomban egy meglehetősen teoretikus vita zajlik a bankok szabályozásának szükségességéről, a gyakorlatban, ettől teljesen függetlenül, a szabályozás létezik, és határozott, jól kimutatható irány mentén fejlődik, amit az optimális szabályozási eszköztár kialakítására irányuló törekvések ösztönöznek. Vagyis tulajdonképpen a szabályozás létjogosultságáról szóló vitára nem is érdemes túl sok szót vesztegetni.

A valóságban ennél sokkal árnyaltabb a kép. Amit ma a szabályozás fejlődéseként látunk, az tulajdonképpen nem más, mint egy olyan folyamat, amelynek keretében az állami szabályozás egyre nagyobb mértékben integrálja magába a piaci szabályozási elemeket. Más szóval az állami szabályozás tanul a free banking rendszer tapasztalataiból, és – bár az állami szabályozás szerepét és költségeit nem szorítja vissza – épít a piac önszabályozó, prudenciális szakmai sztenderd alkotó erejére. A bankok kockázati profilját messzemenően figyelembe vevő szabályok kialakítása során a szabályozók ma már általában a legmagasabb fokú kockázati tudatossággal rendelkező, legjobb kockázatkezelési rendszereket üzemeltető bankok gyakorlatát tekintik át és értékelik, és ennek általánosítható következtetéseit leszűrve állapítják meg a kötelező érvényű banki szabályokat. Ráadásul a nagyobb horderejű szabályok bevezetését megelőzően szinte mindig hosszú szakmai vitára is van lehetőség a szabályozók, a szabályozottak és a témával foglalkozó tanácsadó cégek, kutatók között. Ezek a viták maguk is nagymértékben viszhathatnak a szabályozás fejlődésére. Vagyis a szabályozás mechanizmusa is közeledett az önszabályozás mechanizmusához.

A következőkben először a banki szabályozás szükségessége, illetve feleslegessége mellett szóló érveket mutatjuk be. Itt még tágan értelmezzük a szabályozást, és az állami védőháló működését és a prudenciális szabályozást egyaránt a szabályozás részeként kezeljük. Ezt követően, a második részben a bankszabályozás fejlődésének nemzetközi tapasztalatait tekintjük át az 1980-as évektől (vagyis a bankpiacok liberalizálástól) napjainkig. Centrális szerepe miatt kiemelten foglalkozunk a tőkére vonatkozó szabályozással és a Bazel 2 tőkeszabályozás által képviselt szabályozási és felügyeleti filozófia újdonságaival is. Itt már nem foglalkozunk sem az állami védőhálával (azt meglévő adottságként kezeljük), sem pedig azzal, hogy a prudenciális szabályozásra van-e egyáltalán szükség vagy nincs (elfogadjuk, hogy szükség van rá), témánkat leszűkítjük a prudenciális szabályozás formáinak és működésének kérdéskörére. A következtetéseket megfogalmazó harmadik részben nem vállalkozunk arra, hogy eldöntsük a banki szabályozás kapcsán felmerülő legfontosabb kérdéseket: Kell-e szabályozni a bankokat? Milyen mértékű és milyen eszközökkel él az optimális prudenciális szabályozás? Milyen az optimális tőkeszabályozás? Ehelyett megpróbálunk néhány adalékkal szolgálni a kérdések továbbgondolásához.

MIÉRT VAN SZÜKSÉG A BANKOK SZABÁLYOZÁSÁRA ÉS FELÜGYELETÉRE?

A bankok szabályozása mellett szóló érvek

A banki szabályozással foglalkozó szakirodalom jelentős része abból indul ki, hogy a bankokat tevékenységük sajátosságai, illetve a bankválságok magas társadalmi költsége miatt kell szabályozni.¹ A banktevékenység sajátosságai egyaránt kapcsolatosak a bankok eszközeivel és forrásaival. Eszköz oldalon a hitelezők és a (potenciális és tényleges) hitelfelvevők közötti információs aszimmetria indokolja, hogy a bankok, mint erre szakosodott intézmények, a meghitelezhető projektek közül kiválasszák a ténylegesen meghitelezetteket,² illetve hogy a hitelnyújtást követően megfigyeljék az ügyfelek viselkedését, ezáltal is növelve a hitel-visszafizetési hajlandóságukat.³ Az információs aszimmetria nemcsak a bankok és a hitelfelvevők között van, hanem a bankmenedzserek és a betétesek között is. A betétesek nem látják át kellőképpen a bankok által vállalt kockázatokat, ami a profitmaximáló bankokat túlzott kockázatvállalásra ösztönözheti. A bankok forrásszerkezetének sajátossága a magas leverage, vagyis az, hogy forrásaik között, más iparágakhoz viszonyítva sokkal magasabb az idegen források aránya, illetve az, hogy likvid forrásokat illikvid eszközökké tudnak transzformálni (látra szóló betétekből tudnak hosszabb lejáratú hiteleket nyújtani, úgy, hogy közben megmarad a betétek likviditása is).⁴ A bankok tevékenységének további sajátossága, hogy kiemelkedő szerepük van a fizetési és elszámolási rendszerek üzemeltetésében, a gazdasági szereplők pénzügyi tranzakciói döntően a bankok közvetítésével bonyolódnak.

A speciális banki funkciók felsorolása után már nem nehéz a bankok szabályozásának szükségessége mellett érveket felsorakoztatni:

– *A bankok előzetes projekt-kiválasztási és delegált megfigyelői tevékenységük révén támogatják a gazdasági növekedést.* Minél fejlettebb, nagyobb és jobban funkcionáló egy ország bankrendszere, annál inkább képes a gazdasági növekedést támogató funkciójának a betöltésére.⁵ Ha a bankrendszer nem jól működik, akkor ezt a növekedést támogató funkciót a bankok csak korlátozottan tudják ellátni. A bankok szabályozása tehát a gazdasági növekedést jobban támogató bankrendszert eredményez, és ezen keresztül növeli a társadalmi jólétet.

– A bankok megfigyelői szerepük gyakorlása közben olyan információkat halmoznak fel, amelyeknek elvesztése egy esetleges bankcsőd esetén, és újbóli megszerzése egy adott ügyfél hitelezésekor, a csődbe ment bank helyébe lépő másik bank által nagyon

¹ Lásd például Bhattacharya–Boot–Thakor [1998], Herring–Santomero [2000], Freixas–Santomero [2002].

² Ez egyrészt a klasszikus, Schumpeter által megfogalmazott banki funkció, amelynek ellátása révén a bankok közvetlenül is hatékonyan támogatják a gazdasági növekedést. Másrészt ide sorolható az adósok hitelkockázatának előzetes vizsgálata is. Megfelelő előzetes kiválasztási mechanizmus hiányában az aszimmetrikus információ a hitelezés során kontraszelektációt eredményezhet, hiszen éppen a magasabb hitelkockázatú ügyfelek akarnak nagyobb arányban hitelhez jutni, illetve ők azok, akik magasabb kamatokat is hajlandóak megfizetni. Ez az ún. „citromprobléma”. (Akerlof, 1970)

³ A meghitelezett projektek bankokhoz delegált megfigyelésekor (delegated monitoring) a bankok mint erre szakosodott szervezetek olcsóbban és hatékonyabban szerzik meg és értékelik a megfigyeléshez szükséges információkat, mint azt a hitelezők külön-külön tennék, és ezáltal növelik a társadalmi jólétet. Lásd: Diamond [1984]

⁴ A banki betéteknek ezt, a betétesek számára likviditási biztosítást nyújtó szerepét hangsúlyozza például Diamond–Dybvig [1983].

⁵ A bankrendszer terjedelme és a gazdasági növekedés közötti kapcsolatot számos elméleti és empirikus elemzés is bizonyítja (ezek áttekintése megtalálható: Tsuru [2000], illetve Thiel [2001].

költséges. Vagyis a banksőd az információ újra beszerzésének költségén keresztül társadalmi jóléti veszteséget okoz.

– A bankmenedzserek és a betétesek közötti információs aszimmetria túlzott, a betétesek által nem áttekinthető és így a betéti kamatokba nem is beárazható kockázatvállalást eredményezhet, és mesterségesen növeli a banksődök valószínűségét.

– A bankok sajátos eszköz-forrás szerkezetének egyenes következménye az, hogy *a bankok ki vannak téve a bankpánikoknak*. Ha a betétesek azt vélelmezik, hogy egy adott bank komoly problémákkal küzd, akkor abban érdekeltek, hogy minél előbb kivonják betéteiket a bankból, nevezetesen addig, amíg a bank likvid eszközei erre lehetőséget adnak. Mivel azonban a tipikus banki eszközök nem likvidek és nehezen értékelhetők, egy tömeges betétkivonás aláássa a bank likviditását. Az eszközök kényszerlikvidálása további veszteségeket okozhat, aminek következtében az esetlegesen tényleg csak illikvid bank akár inszolvenssé is válhat. Ezért egy kialakuló bankpánik és betétkivonás esetén azok a betétesek is a gyors betétkivonásban válnak érdekeltté, akik eredetileg nem gondolták komolyan, hogy a banknak nehézségei vannak. Így a bankról szóló rossz hírek (akár valósak, akár alaptalanok), ha egyszer tömeges betétkivonást indítanak el, többnyire megállíthatatlanul oda vezetnek, hogy minden racionálisan viselkedő betétes el akarja vinni a pénzét a megrohanó bankból. Ha a szabályozás a bankpánik kialakulásának valószínűségét csökkenti, akkor hozzájárul a jóléti veszteségek elkerüléséhez.

– *A bankpánik tovább terjedhet egy adott bankról akár az egész bankszektorra is*, ha a betétesek azt hiszik, hogy a korábban megrohanó banknál jelentkező problémák akár más bankok esetében is jellemzőek lehetnek, és bizalmuk nemcsak egy adott bankban, hanem általában a bankokban inog meg. Ez esetben a bankpánik rendszerszintű bankválságot is előidézhet.

– A bankok fizetési és elszámolási rendszereket üzemeltető szerepköréből, továbbá a bankközi pénzügyi piacokon egymással kötött nagyszámú és nagy volumenű üzleteiből következik a fertőzési hatásnak való kitettségük is. Ha egy bank nem tudja az elszámolás forgalomból és/vagy a bankközi kötelezettségeiből származó esedékes kötelezettségeit teljesíteni, akkor ezzel likviditási problémát okozhat más bankoknál is. A fizetési problémák a bankok egymással szembeni kitettségei nagyságától függően a bankszektor egy részében vagy akár az egészében is dominó-hatásként tovább terjedhetnek, sokszorosan felnagyítva az eredeti problémát. A most leírt mechanizmus is arra példa, hogy az egyedi banki problémák, a bankok közötti fertőzési hatásokon keresztül rendszerszintű bankválságot válthatnak ki.

– *A rendszerszintű bankválságoknak magas a társadalmi költsége*. A pénzügyi piacok és a banktevékenység általános liberalizációját követően megszorodtak a rendszerszintű bankválságok. Az IMF-nek a 181 tagállamára vonatkozó felmérése szerint⁶ 1980 és 1996 tavasza között 36 országban volt rendszerszintű bankválság (41 esetben) és 97 országban (108 eset) volt komolyabb, szignifikánsnak tekinthető bankrendszeri probléma. A „szignifikáns probléma” súlyosságát jól érzékelteti, hogy a közép-kelet-európai átalakuló gazdaságok, így Csehország, Lengyelország és Magyarország kétszintű bankrendszerének általunk bankválságnak nevezett időszaka nem a válságok, hanem a szignifikáns problémák csoportjába került besorolásra. A bankválságoknak, és szignifikáns rendszeri problémáknak mind a közvetlen, mind a közvetett költségei igen nagyok. Közvetlen költségként jelenik meg a betétesek kompenzálása, illetve a bankok veszteségeinek (tőkehiányának) kompenzálása, míg közvetett költségnek a banki funkciók ellátásának hiányából adódó jóléti veszteségek tekinthetők. A bankválságok és szignifikáns problémák közvetlen költségei számos ország (így például Magyarország)

⁶ Lásd: Lindgren, C. – Gillian, G. – Saal, M. [1996]

esetében is elérték vagy meghaladták a GDP 10 százalékát. A bankszabályozás egyaránt csökkentheti a válságok kialakulásának valószínűségét és a felmerülő társadalmi költségeket is.

A bankok szabályozása ellen szóló érvek

A banki szabályozás ellenzői, más néven a „free banking” hívei abból indulnak ki, hogy ha a szabad kereskedelem elve általánosan elfogadott, és pozitív hatással van a gazdaságra, akkor miért lenne ez másként a pénzügyi (banki) szolgáltatásokkal való kereskedés esetében. A „free banking” melletti érveket legkövetkezetesebben Dowd⁷ írásaiban találjuk meg. Kiindulópontként ő is elfogadja az aszimmetrikus információk létét, a bankok által végzett monitoring szükségességét, valamint a bankok speciális likviditási transzformációs szerepét is. Ugyanakkor ezen kiinduló pontok alapján nem látja indokoltnak a bankok állami szabályozását. Véleménye szerint a szabályozás legtipikusabb formái, a jegybankok által nyújtott Lender of Last Resort (LoLR) facilitás, az állami betétbiztosítási rendszer, és a kötelező tőkeszabályok egyaránt a bankok prudens működése ellen hatnak.

Egy szabályozásmentes világban a bankok menedzserei tisztában vannak azzal, hogy a bankok léte egyértelműen attól függ, hogy meg tudják-e őrizni betéteseik bizalmát. Ennek érdekében arra vannak ösztönözve, hogy konzervatív hitelezési politikát folytassanak, átláthatóan működjenek, és auditált kimutatásokat hozzanak nyilvánosságra. Az esetleges sokkok elleni biztosításként pedig érdekelték abban, hogy megfelelő tőkeszintet tartsanak fenn. Nem tartja elfogadhatónak a fertőzőési hatás jelenlétét sem mint a banki szabályozás indoklását. Véleménye szerint egy adott bank megrohanását eredményező bankpánik jegybanki LoLR beavatkozás nélkül sem okoz a bankrendszer egészére vagy döntő részére kiterjedő bankpánikot (és ezt empirikus elemzések sem támasztják alá). Egy bankroham esetén a betétes célja, hogy megtakarításait biztonságba helyezze, így pénzét a „rossz” bankból a „jó” bankba viszi át, vagyis a minőségbe menekülés (flight to quality), és nem a bankbetétek készpénzbe vagy más, kockázatosabb befektetési formákba való átcsoportosítása következik be.

A free banking melletti érveket több történeti-empirikus elemzés és esettanulmány is alátámasztja.⁸ Ezek kimutatják, hogy a free banking időszakában (például az USA-ban a polgárháborút megelőző, illetve követő periódusokban, vagy például a Skóciában a XVIII., XIX. században) a bankok csődvalószínűsége jóval alatta marad a más szektorokba tartozó vállalkozások csődvalószínűségének, és nem volt magas a betétesek által elszenvedett veszteségek mértéke sem. Azt is kimutatták, hogy a free banking periódusok alatt a bankok viszonylag alacsony tőkeáttétellel, és ennek megfelelően magas tőkeelátottság mellett működtek. Ugyanakkor az empirikus elemzések magától értetődő hiányossága, hogy nem a mai körülmények között vetik össze a szabályozott és szabályozatlan bankrendszerek előnyeit és hátrányait, hanem a szabályozatlan periódusok adatainak elemzése alapján vonnak le a szabályozás elvetésére irányuló következtetéseket.

Sőt, Kroszner [1997] egy a Világbank által 1994-ben szervezett konferencián⁹ rámutatott, hogy a mai feltörekvő országok gazdasági helyzete és bankrendszere igen sok hasonlóságot mutat a „free banking”-et sikeresen alkalmazó XVII.–XIX. századi Skóciával. (Az általa említett hasonlóságok: relatíve alacsony egy főre jutó GDP, bizonyta-

⁷ Lásd például Dowd [1993], [1996].

⁸ Lásd például: Benston *et al.* [1986], Dowd [1992] kötetének tanulmányait.

⁹ Financial History: Lessons of the Past for Reformers of the Present, 1994. május 23–25.

lan jogi környezet a szerződések érvényesíthetősége tekintetében, gyakorlat hiánya számos pénzügyi szolgáltatás terén, a nemzetközi kereskedelemtől való gazdasági függés, a környező országok pénzügyi rendszerének dominanciája, valamint gyakori és komoly makrogazdasági sokkok.) Ennek alapján a jelen feltörekvő gazdasági számára egy olyan államisabályozás-mentes bankrendszer megvalósítását javasolja, amelynek főbb elemei a következők:

- A pénzintézetek által létrehozott magántulajdonú elszámolási rendszer. Egy ilyen rendszerben erős az önszabályozásra való ösztönzés. A skót példa szerint a magán-elszámolási rendszer tagsági feltételeként a részt vevő pénzintézetek likviditási, tőke- és menedzsmentfeltételeket írtak elő a tagok számára.

- A betétbiztosítási rendszer üzemeltetése helyett olyan magánszektorbeli megoldások ösztönzése, amelyek a diverzifikáción keresztül szolgálják a pénzügyi rendszer stabilitását. Ennek legfőbb eszköze a bankok földrajzilag diverzifikált fiókhálózatának kiépítése, amit a bankok – betétbiztosítás hiányában – mind betéteik, mind hitelfortfóliójuk vonatkozásában, kockázataik diverzifikálása érdekében maguktól is természetes módon tesznek meg.

- A bankpiacra való szabad belépés engedélyezése a pénzügyi innovációk elterjedésének támogatására.

Egy közbenső álláspont: ha már van állami védőháló, akkor prudenciális szabályozásra is szükség van

A szabályozás létjogosultságát illetően olyan álláspontok is megfogalmazódtak, amelyek szerint a bankok prudenciális szabályozására és felügyeletére kizárólag azért van szükség, hogy az állami védőháló (állami betétbiztosítás, LoLR, „Too-Big-To-Fail” politika alkalmazása) léte miatt kialakuló morális kockázatokat csökkentsék. Az állami védőháló létének szükségességét elfogadva erre a következtetésre jut *Mishkin* [2000], valamint a védőháló szükségességét nem elfogadva ugyan, de annak létét mint megváltoztathatatlan adottságot tudomásul véve *Benston* és *Kaufman* [1996] is. *Herring* és *Santomero* [2000] pedig azt mondja, hogy bár ma még a bankok speciális volta indokolja a védőháló létét, a jövőben, ahogy a bankok tevékenysége egyre kevésbé lesz sajátos, az állami védőháló működtetése is feleslegessé fog válni.

A korábban hivatkozott elemzések a szabályozás szükségességének vagy feleslegességének indoklásakor általában nem különböztetik meg a lehetséges szabályozási eszköztárat a szerint, hogy az egyes elemek az állami biztonsági háló vagy pedig a prudenciális szabályozás körébe tartoznak-e. A szabályozás mellett érvelők bizonyos banki funkciók zavartalan működéséhez a biztonsági háló működését rendelik hozzá, míg más funkciókhoz a prudenciális szabályozás bizonyos elemeit. Így például a bankok megrohanása, illetve a bankpánikok továbbterjedésének veszélye általában az állami betétbiztosítást indokolja, míg a magas tőkeáttétellel való működés, illetve a bankcsődök következtében az információk elvesztéséből származó negatív externália csökkentésének igénye a prudenciális szabályozás létjogosultságát implikálja. *Mishkin* [2000], *Benston* és *Kaufman* [1996], valamint *Herring* és *Santomero* [2000] megkülönbözteti ezt a kétféle szabályozási eszközcsoportot.

Mishkin szerint, bár az állami védőháló működtetése fontos, hiszen az információk aszimmetriái miatt a betétesek nem tudják megfigyelni és értékelni azt, hogy a bankok mekkora kockázatokat vállalnak, a bankok eszközeinek minőségét nem ismerve a betétesek hajlamosak a bankpánikok kiirobbantására is. Ugyanakkor az állami védőháló működésének komoly hátulütői is vannak. A legkomolyabb problémát az okozza, hogy a biztonsági háló erkölcsi kockázatot (moral hazard) okoz. A bankok tudják, hogy betéte-

seiket a biztosítási rendszer kárpótolja esetleges veszteségeikért, nem kell bankpániktól félniük, ezért hajlamosak a túl nagy kockázatvállalásra.¹⁰ Az esetleges haszon őket illeti, míg a károkat az állam fizeti. Erkölcileg kockázatos volta mellett az állami védőháló kontraszelektív is. Ez abban nyilvánul meg, hogy a védőháló léte miatt a nagyobb kockázatvállalásra hajlamos menedzserek kiemelkedően vonzó tevékenységi területnek találják a bankszektor, ahol viszonylag enyhe következményekkel lehet nagyokat kockáztatni. Ugyanezek a problémák fogalmazhatóak meg a bajba jutott bankokat megsegítő LoLR funkcióval, illetve a csak a nagybankok esetében fennálló To-Big-To-Fail politikával kapcsolatban is.

Az állami védőháló okozta erkölcsi kockázatok és kontraszelekció kiküszöbölésére hivatott a bankok prudenciális szabályozása és felügyelete, aminek keretében az állami szabályozás korlátozza, a felügyelés pedig ellenőrzi a bankok kockázatvállalásának mértékét. Összességében tehát *Mishkin* is azok közé sorolható, akik szükségesnek tartják a bankok szabályozását, azzal a kiegészítéssel, hogy amire a bankrendszer stabilitása szempontjából eredendően szükség van, az csak az állami védőháló, amelynek hiányosságait viszont csak a prudenciális szabályozással lehet kiküszöbölni.

Benston és Kaufman [1996] elfogadják *Dowd* érvelését a szabályozásmentes banktevékenység prioritását illetően. Véleményük szerint a banki tevékenység speciális jellege miatti szabályozást sem elméleti, sem pedig empirikus bizonyítékok nem támasztják alá.¹¹ Így a prudenciális szabályozás létjogosultságát szerintük egyedül az teremti meg, hogy – bár elméletileg indokolatlanul – létezik a bankokat megsegítő állami védőháló, és az ez által okozott erkölcsi kockázatot kell csökkenteni.¹²

Benston és Kaufman tehát a prudenciális szabályozást az állami védőháló miatt szükséges rosszként fogadják el, amelynek megszüntetését – bár elvileg indokolt lenne – nem tartják reálisnak. Ennek megfelelően szerintük az ideális prudenciális szabályozás az, amelyik a lehető legminimálisabb költséggel és a legkisebb zavart okozva működik, valamint a leginkább hasonlít ahhoz a (szabályozásmentes környezetben létező) megoldáshoz, amikor a piac fegyelmező ereje lép fel a nem kellően szolvens intézményekkel szemben.

Herring és Santomero (2000) szerint a banktevékenység speciális jellege egyre kevésbé figyelhető meg. A tőkepiacok térnyerésével csökken a bankok pénzügyi eszközök közvetítésén belüli szerepe, és csökken a megtakarításokat gyűjtő szerepe is az egyéb pénzügyi közvetítőkhöz képest (vagyis a kockázati és likviditás-transzformációs szerep is veszt a súlyából). A folyamat Amerikában markánsabban, Európában egyelőre lassabban megy végbe. Mindennek következtében ma még szükség van az állami védőháló-

¹⁰ Persze egy korrekciót, a kockázatok mértékét figyelembe vevő módon kialakított betétbiztosítási árrendszer ezt a kockázatot elvileg jelentősen csökkentheti. A szakirodalomban azonban vitatott, hogy az információs aszimmetriák mellett egyáltalán kialakítható-e korrektül árazott betétbiztosítás vagy sem. Ennek részleteire itt nem térünk ki.

¹¹ Véleményük szerint nem mutatható ki sem az, hogy az állami bankszabályozásnak pozitív externáliái lennének, sem pedig az, hogy csökkentené a bankpánikok okozta negatív externáliákat.

¹² Ebben az érvrendszerben automatikusan vetődik fel a kérdés, hogy ha csak az állami védőháló indokolja a bankok szabályozását, akkor történetileg miért szabályozták a bankokat számos országban több évszázadon keresztül, abban az időszakban, amikor még nem létezett a bankokat védő állami biztonsági háló. Válaszuk, hogy ennek két, egymással szorosan összefüggő oka van: a verseny korlátozásának szándéka (például területi korlátok az USA-ban a regionális verseny korlátozására, vagy a Glass–Steagall-törvény a bankok és a befektetési vállalkozások közötti verseny korlátozására) és az állami tisztviselők erre irányuló érdeke. A történelem során hosszú időszakokon keresztül jellemző volt, hogy a bankok kedvező feltételek mellett hiteleztek az uralkodókat és állami hivatalnokokat. Mivel az, hogy a bankok a kedvező hitelezés révén mekkora részt tudnak átengedni az állam képviselőinek, profitjuk növekedésével nő. Ezért az állami tisztviselők érdekelték a banki monopolhelyzetek kialakításában, és az ebből származó profitnak az általuk felvett hiteleken keresztül „megadóztatásában”.

ra, és az ennek hátrányait csökkentő prudenciális szabályozásra is. Az erkölcsi kockázat okozta túlzott kockázatvállalást azonban a prudenciális szabályozás nem tudja teljesen megszüntetni. Ezért a legjobb, amit a szabályozók tehetnek, ha támogatják azokat a folyamatokat, amelyek révén a bankok speciális jellege tovább csökken, és így az állami védőháló és a prudenciális szabályozás egyaránt mihamarabb megszüntethetővé válik.

A PRUDENCIÁLIS SZABÁLYOZÁS FEJLŐDÉSE

A prudenciális szabályozás lehetséges elemei

A prudenciális szabályozás számos eszközzel rendelkezik, amelyek segítségével a bankok sebezhetőségét csökkentheti, illetve stabilitását támogathatja, és ellensúlyozhatja az állami védőháló működéséből fakadó erkölcsi kockázatot és kontraszelekciót.

Mishkin [2000] a prudenciális szabályozás 8 alapvető formáját különbözteti meg. Ezek: (1) egyes eszközök tartására és tevékenységekre vonatkozó korlátozások (például bizonyos kockázatos eszközök tartásának tiltása, kereskedelmi tevékenység tiltása, nagyhitelkorlátok), (2) a banktevékenység egyéb pénzügyi tevékenységektől való elkülönítése (például befektetési szolgáltatás, biztosítás, ingatlanüzlet), (3) versenykorlátok (például a piacra lépés korlátozása, a fióknyitás földrajzi korlátozása, betéti és hitelkamatplafonok), (4) tőkeszabályok, (5) a betétbiztosítás kockázati alapú árazása, (6) nyilvánosságra hozatali előírások, (7) engedélyezési előírások, (8) a szabályozói előírásoknak való megfelelés folyamatos ellenőrzése.¹³

A hetvenes-nyolcvanas évektől kezdődően, a banktevékenység általános liberalizációjával és nemzetközi integrációjával párhuzamosan a prudenciális szabályozás bizonyos elemei számottevően veszítettek jelentőségükből, míg más elemek nagyobb hangsúlyt kaptak. Jelentősen leszűkült a banki tevékenységet adminisztratíván korlátozó szabályok köre, egyidejűleg felértékelődött a tőkeszabályozás, a nyilvánosságra hozatali előírások és a megfelelő szintű bankfelügyelet szerepe.

Az egyes kockázatos eszközök és tevékenységek korlátozását egyre inkább felváltotta az ezekből fakadó kockázatok mérésének és a kockázatokból adódó lehetséges veszteségek tőkével való fedezésének az igénye. A bankok és más pénzügyi tevékenységek közötti határ (ami elsősorban a befektetési és banki tevékenység elkülönítését jelentette) Európában soha nem volt olyan éles, mint az angolszász országokban, ahol a Nagy Válság után szigorú szegregációt vezettek be. 1999-ben az USA-ban is megszüntették a Glass–Steagall-törvényt, amivel ott is megteremtődött az integrált pénzügyi szolgáltatók kialakulásának lehetősége. A versenykorlátozás tipikus formái is leépültek, a legtöbb ország megszüntette a külföldi bankok piacra lépésének korlátozását, a bankfióknyitás földrajzi korlátozását, illetve eltörölte a hitelekre és betétekre vonatkozó kamatplafonokat.

A liberalizált és nemzetközileg integrált bankpiacokon a kockázatok sokkal összetettebbé és nehezebben áttekinthetővé váltak. Az új üzleti lehetőségek, illetve azok kockázatának nem kellő ismerete (az állami védőháló által nyújtott *moral hazard*-dal kiegészülve) a bankokat extenzív kockázatvállalásra ösztönözte. Ebben a helyzetben a bankok stabilitásának védelmét leghatékonyabban a tőkeszabályok tudják biztosítani, mivel – bár nem jelentik a banktevékenység abszolút korlátját – egyaránt csökkentik a bankok

¹³ A következőkben nem törekszünk arra, hogy az összes elemmel kapcsolatos főbb tendenciákat megjelenítsük, kizárólag azokra az elemekre fókuszálunk, amelyek a szabályozás fejlődése szempontjából meghatározóak. Ezen belül is – a szabályozásban meglévő központ szerepe és a jelenleg is zajló megújítási folyamata miatt – kiemelten foglalkozunk a banki tőkeszabályokkal.

kockázatvállalási képességét (csak a tőke meghatározott fedezete mellett lehet kockázatot vállalni) és kockázatvállalási hajlandóságát is (részben ellensúlyozza a védőháló okozta moral hazardot, mivel a tőkekövetelményen keresztül a kockázatot megosztja a betétes és a tulajdonos között). A tőkeszabályok fokozzák a bankok kockázati tudatosságát is, hiszen a tőkével való gazdálkodás kényszere a kockázatvállalás folyamatos figyelemmel kísérését, a kockázat és a tőke közötti kapcsolat elemzését követeli meg. Nem meglepő tehát, hogy a liberalizált és nemzetközivé vált bankszektorok szabályozásának centrális elemévé a tőkeszabályozás vált.¹⁴

A tőkeszabályok mellett a nyilvánosságra hozatali előírások szerepe nőtt még meg számottevően. Ennek oka – a tőkeszabályok felértékelődésével egyezően – szintén a kockázatok összetettebbé és nehezebben áttekinthetővé válása volt. A banktevékenység átláthatóvá tétele, az információk hozzáférhetősége egyrészt növelheti a bizalmat az ügyfelekben a bankok iránt, másrészt fegyelmezi is a bankokat, hiszen a túlzott kockázatvállalásról szóló információkat a piac azonnal beárazza a bankok forrásköltségébe. (Azonnal megnőnek a bank által fizetendő pénzüpiaci, betéti és kötvénymarkatok.)

A szabályoknak való megfelelés felügyelése is alkalmazkodott a kockázatok jellegének változásához. Mivel a bankok prudens viselkedését egyre kevésbé lehet annak alapján megítélni, hogy betartják-e az adott formális előírásokat (lásd például a szabályozási tőkearbitrázsról szóló keretes leírást), a bankfelügyelés hangsúlya is eltolódott a bankok kockázati jellegének komplex megítélése irányába. A kockázati alapú felügyelés lényege, hogy a felügyeletnek vizsgálatának középpontjába annak feltárása áll, vajon a bankok kellőképpen ismerik-e az általuk vállalt kockázatokat, rendelkeznek-e a kockázatok kezeléséhez szükséges szakértelemmel, kockázatkezelési rendszerekkel, és hogy a kockázati tudatosság mennyire képezi részét a bankok tényleges vezetési gyakorlatának.

A nemzetközileg harmonizált tőkeszabályok kialakulása – a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság szerepe

A banki tevékenység nemzetközivé válása és a nemzeti keretek között megvalósuló bankszabályozás között feszülő ellentmondás, az országoként különböző mértékű és szemléletű tőkeszabályok¹⁵ a hetvenes évek második felére egyre sürgetőbben vetették fel általában a szabályozás, és különösen a tőkeszabályozás nemzetközileg egységes elveinek és módszerének kidolgozása iránti igényt. Az integrált bankpiacokon alkalmazott nagyban eltérő nemzeti tőkeszabályok számos hátránnyal rendelkeztek. Ezek a következők:¹⁶ (1) A nagyobb tőkekövetelmény mellett működő országok bankjainak rosszabb a versenyképessége azáltal, hogy egységnyi tőke fedezete mellett csak jóval kevesebb hitelt nyújthatnak, mint gyengébben szabályozott társaik. (2) Az alacsonyabb tőkekövetelmény mellett működő bankok – ugyanolyan tőkemegtérülési elvárást feltéte-

¹⁴ A fenti okfejtés csak a tőkeszabályok felértékelődését indokolja. Nem teszi fel azt a kérdést, hogy vajon a liberalizáció által megengedett, megnövekedett kockázatvállalás banki sebezhetőséget fokozó hatását tudják-e a szigorúbb tőkeszabályok ellensúlyozni. A kérdésre *Hellmann–Murdock–Stiglitz* (2000) egyértelmű nemmel válaszol, bemutatva, hogy a tőkeszabályok mennyiségi korlátokkal való kombinálása révén (ők ezt a betéti kamatplafon példáján modellezik) mindig lehet Paréto-optimalisabb szabályozást alkotni, mintha csak tőkeszabályok lennének.

¹⁵ A G10 országokban nem volt egységes a tőke definíciója, vagyis országoként különböző mérlegtételeket lehetett tőkeként számba venni. Különbőség volt abban is, hogy egyszerű áttételirata-szabályozást alkalmaznak-e (USA, Japán, Kanada, Luxemburg és Olaszország), vagy pedig a tőke megfelelőségét az eszközöknek valamilyen kockázattal korrigált értékéhez viszonyítják (Franciaország, Németország, Svájc, Belgium, Hollandia, Svédország és az Egyesült Királyság). Lásd: *Cook* [1990].

¹⁶ *Cook* [1990] alapján.

lezve – olcsóbban tudnak hitelt nyújtani. (3) Mivel a szigorúbban szabályozott bankok a normális üzletmeneten nem tudnak megfelelően versenyképes jövedelmet realizálni, arra vannak ösztönözve, hogy elmozduljanak a magasabb kockázatú, magasabb marginnal kecsegtető üzletek irányába, valamint hogy megkeressék azokat a tevékenységeket, amelyek kikerülnek a szabályozói tőkeelőírást. (4) Az előzőekben felsorolt hátrányok összességében oda vezetnek, hogy az egyes nemzeti szabályozó hatóságokon nagy a piaci nyomás arra vonatkozóan, hogy ne szigorítsák a tőkeszabályokat. Sőt, ahogy a FED akkori elnöke, *Arthur Burns* fogalmazott, a piaci verseny hatására a szabályozók között a szabályozás lazításában bontakozott ki verseny („competition in regulatory laxity”¹⁷).

A nemzetközileg egységes szabályozás igényét a hetvenes évek közepének bankváltásai tovább fokozták. A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság 1975-ös megalakításához az indító lökést a Herstatt Bank és a Franklin National Bank bukása adta meg. A Bizottság a G10 országok jegybankelnökeinek testülete, amely nem formális, jogilag is érvényesíthető szabályokat alkotó testület. Célja, hogy olyan szttenderdeket és ajánlásokat fogalmazzon meg a bankok működésével kapcsolatban, amelyeket azután a nemzeti szabályozó és felügyeleti hatóságok beépítenek a saját (többnyire kötelező érvénnyel bíró vagy a bankok felé szabályozási elvárásként megfogalmazódó) szabályozási rendszerükbe. A Bizottság első tevékenysége a nemzetközileg aktív, külföldi fiókokat és leánybankokat üzemeltető bankok szabályozási és felügyeleti felelősségének elrendezése volt. Ekkor került kialakításra a máig is érvényes home country control elve.¹⁸ A következő nagyobb feladatot a nemzetközileg egységes, versenysemlegességet és összemérhetőséget biztosító prudens tőkekövetelmény-előírás meghatározása jelentette. A G-10 országok jegybankelnökeiktől 1984-ben kapott felhatalmazást *Peter Cook*, a Bizottság akkori elnöke tőkeszabályok kidolgozására. A munka eredményét 1988-ban fogadta el a Bizottság, ami az azóta mindenki által ismert 8 százalékos tőkekövetelmény nemzetközi hüvelykujj-szabállyá válását jelentette.

Az 1988-as tőkeegyezmény csak a hitelkockázatok mögé határozott meg tőkekövetelményt. A tőkére vonatkozó előírás azt mondta ki, hogy a G-10 országok nemzetközileg aktív bankjainak legalább a kockázattal súlyozott mérlegen belüli és kívüli eszközeik összege 8 százaléknak megfelelő tőkével kell rendelkezniük, és ennek a tőkének legalább a fele alapvető (a tőke legstabilabb részének számító, ún. tier 1) tőkeelemek¹⁹ formájában kell, hogy rendelkezésre álljon. Az alkalmazott kockázati súlyok (az ügyfelek típusa szerint differenciáltan) 0, 20, 50, illetve 100 százalékban kerültek meghatározásra.²⁰

Bár ma, a bázeli tőkeszabályok mögöttes empíriáját keresve, sokan arra kíváncsiak, hogy miért pont 8 százalék lett a tőkekövetelmény, *Cook* [1990] cikkéből egyértelműen kiderül, hogy az igazi viták nem e körül folytak. A legnagyobb nehézséget a tőke definíciójának egységesítése, a tőkeelemek meghatározása jelentette. Mivel a nemzeti szabályok eltérő tételeket engedtek tőkeként figyelembe venni, a tőkeelemek minőség szerinti

¹⁷ Idézi: *Cook* [1990] 313. oldal.

¹⁸ Ez azt jelenti, hogy egy nemzetközi tevékenységet folytató, nemzetközi fiókhálózatot üzemeltető bank felügyeletéért annak az országnak a felügyelete a felelős, ahová a bank központja be van jegyezve.

¹⁹ Jegyzett tőke + adózott, szabadon felhasználható tartalékok.

²⁰ 0 százalék súlyt kaptak például az OECD-országok kormányaival és jegybankjaival szemben fennálló követelések, míg például a vállalkozásokkal szembeni követelések kockázati súlya egységesen 100 százalék lett. A mérlegen kívüli tételek esetében a kockázati súlyozás kétlépéses. Az első lépés az ún. hitel-egyenértékesítés. Ennek keretében az egyes ügyletek mérlegtétellé válásának valószínűségét (a függő kötelezettségeknél), illetve az ügyletből származó potenciális kockázati kitettséget (a derivatívák esetében) kifejező szorzóval kell megszorozni az eredeti követelést. A második lépésben ezt az összeget kell az ügyfélhez tartozó kockázati súllyal megszorozni.

hierarchizálásán alapuló, az egyes országok sajátosságait is figyelembe vevő, ún. „tiered framework” került kidolgozásra. A tőke definíciójára vonatkozó kompromisszum sikerességét igazolja, hogy azt a tőkekövetelmény megújítására irányuló viták azóta is sértetetlennek tekintik. Komoly vitát váltott ki a kockázati súlyok meghatározása is. Miatán a két kérdéskörre kidolgozták a javaslatokat, a bűvös 8 százalékból már konszenzus volt. A 8 százalék egy olyan tapasztalati szám, ami az adott javaslat mellett a jó tőkeellátottságú bankok helyzetét jellemezte, és amiről a Bizottság azt gondolta, hogy a teljes implementálás határidejére, 1992-re a G-10 országok nemzetközileg aktív bankjai reálisan el tudják érni. Olyan, veszteségstatisztikákkal alátámasztott elemzés nem áll a 8 százalék mögött, amely azt mutatta volna, hogy a veszteségek elleni védelemhez közgazdaságilag éppen 8 százalék tőke lenne indokolt.

A tőkeegyezmény jelentős továbbfejlesztésére 1996-ban került sor, amikor a piaci kockázatokból származó potenciális veszteségek tőkével való fedezésének előírásával egészítették ki. Ennek a szabályozásnak a legfőbb újdonsága az volt, hogy a sztenderd kockázati súlyokon alapuló tőkekövetelmény meghatározásának alternatívaként azt is lehetővé tette, hogy a bankok saját belső modelljeik segítségével határozzák meg a piaci kockázatok tőkekövetelményét.

A 8 százalékos tőkekövetelmény mára nemzetközileg elfogadottan a banki szabályozás egyik legfontosabb alapköve lett, világszerte mintegy 100 ország emelte nemzeti szabályozása sarokpontjává a tőkemegfelelési mutatót, és nemcsak a nemzetközi piacra kilépő, de az elsősorban a hazai piacokon aktív bankok vonatkozásában is.

Természetesen az egységes tőkeszabályok önmagukban nem elégségesek ahhoz, hogy a szabályozás enyhítésére vonatkozó nemzetközi felügyeleti „versenyt” megszüntessék. Ehhez a felügyeleti tevékenység nemzetközi harmonizációjára, egységes felügyelési elvek alkalmazására is szükség van. A felügyeleti elvek egységesítését szintén a Bázeli Bizottság végezte el. 1997-ben hozták nyilvánosságra a hatékony bankfelügyelésre vonatkozó 25 irányelvet (Core Principles for Effective Banking Supervision), ami azóta is megkérdőjelezhetetlenül a felügyeleti hatékonyság megítélésének alapvető referenciadokumentuma.

Az 1988-as bázeli tőkeszabályokkal szemben megfogalmazott kritikák

A tőkemegfelelési mutató számításának elvét és módszerét bevezetése óta érik kritikák. A kritikák egyik központi eleme az, hogy a mutató – az alkalmazott kockázati súlyozás ellenére – nem eléggé differenciáltan kezeli az egyes hitelkockázatot hordozó eszközök tőkeszükségletét, és így nem létesít kellőképpen közvetlen és szoros kapcsolatot a bank által vállalt hitelezési kockázatok és a tőkekövetelmény között. Ennek következtében a mutató alkalmazása révén megkövetelt tőke nagysága (a szabályozási tőke) megközelítőleg sem esik egybe a veszteségek fedezéséhez egy adott valószínűségi szint mellett szükséges tőke (közgazdaságilag szükséges tőke) nagyságával.

Arra vonatkozólag, hogy a szabályozási tőke és a közgazdaságilag szükséges tőke közötti különbségek akár nagyságrendeket is elérhetnek az adós kockázatoságának függvényében, a leggyakrabban a vállalati hitelek tőkekövetelményét szokták példaként felhozni. A tőkemegfelelési mutató a vállalati hiteleket definíció szerint 100 százalékos kockázati súlyozásának tekinti, függetlenül attól, hogy a cég egy tőzsdén jegyzett AA besorolású vállalat, vagy egy tőkehiányos közép vállalat. Ugyanilyen nyilvánvaló az is, hogy az egyes országok szuverén adósságának minőségét sem az OECD-tagság léte vagy hiánya határozza meg.

A tőke megfelelési mutatóra vonatkozó kritikák másik központi eleme az, hogy a tőke megfelelési mutató képzésekor az egyedi kockázatok mögé kell tőkétallokálni, s nem pedig – ahogy a piaci kockázatok esetében ez már megengedett – a hitelkockázatnak kitett portfólió egésze mögé. A szabályozás a hitelkockázatok vonatkozásában jelenlegi formájában nem ismeri el a diverzifikációt (például ágazati diverzifikáció, földrajzi régió szerinti diverzifikáció, vállalati méret szerinti diverzifikáció stb.) portfólió szintű kockázatot csökkentő szerepét. A tőke megfelelési mutató szempontjából egy jól diverzifikált és egy diverzifikálatlan portfólió tőkekövetelménye között nincs különbség.

A kritikák harmadik csoportja az egységes 8 százalékos követelményre vonatkozik. Ez csak kisebb részt magukkal a bázeli szabályokkal kapcsolatos, sokkal inkább a 8 százalékos tőkekövetelmény általános nemzetközi mércévé válását érinti. Mivel a 8 százalékos követelményt a legfejlettebb bankrendszerrel és pénzügyi rendszerrel rendelkező országok számára határozták meg minimumkövetelményként, egyáltalán nem biztos, hogy minden országra és az egyes országokon belül minden bankra megfelelő tőkével való védeltséget biztosít az egységesen meghatározott tőkekövetelmény.

Problémát jelent az is, hogy a szabályozás 1988-as bevezetése óta a bankok által mért és azonosított kockázatok köre, illetve az alkalmazott kockázatsökkentő módszerek eszköztára is kiszélesedett. A szabályozás azonban csak a hitel- és piaci kockázatok mögé állít tőkekövetelményt, és a tőkekövetelmény számítása során nem engedi figyelembe venni az újabban széles körben alkalmazott kockázatsökkentő eszközöket (például a hitelderivatívák vagy a mérlegen belüli nettósítás).

A hitelkockázatok tőkekövetelményével szemben megfogalmazott kritikák a 90-es évek közepére nyilvánvalóvá tették, hogy a fedezésükhöz közgazdaságilag szükséges tőke nagysága a portfólió összetétele, diverzifikáltsága, illetve az adott ország bankrendszerének fejlettsége függvényében valóban igen különböző lehet, és ezt a különbözőséget a szabályozási tőkekövetelmény meghatározásának jelenleg érvényes módszere nem tudja kellőképpen figyelembe venni. A tőke megfelelési szabályozás jelenlegi formája tehát nem a banki inszolvencia bekövetkezése elleni bizonyos meghatározott valószínűségi szintű védelem garantálását, hanem egy minimálisan kötelező tőkenagyság előírását tekinti céljának.

A differenciálatlan tőkekövetelmény egyben azt is lehetővé teszi, hogy a nem kellőképpen prudensten működő bankok a tőkéjükhöz mérten túl nagy hitelezési kockázatot vállaljanak, s eközben tőke megfelelési mutatójukat folyamatosan olyan magas szinten tartásák, hogy a felügyelő hatóságok nyugodtak legyenek a bank tőkehelyzete felől. Ennek eszköze a szabályozási tőkearbitrázs. A tőkearbitrázs lehetősége és jelentősége a szabályozás 1988-as bevezetése óta számottevően megnőtt, hiszen azt a pénzügyi innovációk, valamint a termékek széles palettáján likvid értékpapírpiacon nagyban segítik. A probléma különösen az USA-ban vetődik fel élesen, ahol mind a hitelek másodlagos piaca, mind a kereskedelmi papírok piaca sokkal mélyebb, mint Európában.

A szabályozási tőkearbitrázs főbb módszerei

1.) A portfólió elemeinek kiválogatása („cherry-picking”)

A szabályozási tőkearbitrázs legkorábban megjelenő formája, az azonos kockázati súlyú kategóriákon belüli ténylegesen magasabb kockázatot hordozó portfólió felépítése. Például a 100 százalékos kockázati súlyozású vállalati hiteleken belül, a magasabb hozam reményében úgy lehet növelni a rosszabb minősítésű vállalkozásoknak nyújtott hiteleket, hogy közben a tőkemegfelelési mutató értéke nem változik.

2.) Értékpapírosítás

Ha például egy bank portfóliójának közgazdaságilag alacsony tőkekövetelményt vonzó részportfólióját, vagyis a portfólió legjobb részét, az értékpapírosítás segítségével kivonja a 8 százalékos tőkemegfelelési követelmény alól, és olyan portfóliót épít, ami mögé közgazdaságilag 20 százalékos tőkemegfelelést lenne indokolt állítani, de saját mutatója valahol a 8 és a 20 százalék között van (például 15 százalék), akkor egyszerre lehet igaz az, hogy a bank alultőkésített, és hogy a felügyelő hatóságok azt gondolják, hogy a bank tőkepozíciója megnyugtatóan erős. Ezek a bankok a tőkéhez képest vállalt túlzott kockázatokkal minimalizálják szabályozási költségeiket, és így növelik jövedelmezőségüket. Az ilyen típusú szabályozási arbitrázsban a prudensen működő bankok is érdekeltel lehetnek abban az esetben, ha portfóliójuk összetétele olyan, hogy közgazdaságilag jóval kevesebb mint 8 százalékos tőke tartása lenne indokolt az inszolvencia elleni védelemhez. Ebben az esetben, ha a bank nem végez szabályozási arbitrázst, akkor a portfóliója kockázatoságához képest nagyon nagyok lennének a tőkeköltségei, ami a tőke jövedelemtermelő képességét ásná alá.

3.) Átsorolás a piaci kockázati tőkekövetelmény hatóköre alá

Mivel a kereskedési könyvbe sorolt tételek tőkekövetelménye sokszor jóval alacsonyabb, mint a bankkönyvbe sorolt, hasonló közgazdasági kockázatot hordozó tételeké, a bankok érdekeltel lehetnek abban, hogy bizonyos hitelkockázatokat kereskedési kockázatként tüntessenek fel. Így például, ha egy jó minősítéssel rendelkező vállalat esetében (vagyis olyan vállalatnál, aminek kötvényét a szabályozás az ún. minőségi értékpapírok körébe sorolja) rövid lejáratú hitelnyújtás helyett ugyanannak a vállalatnak ugyanolyan lejáratú kereskedelmi papírját tartja kereskedési portfóliója részeként nyilván a bank, akkor jóval kisebb az ügylet mögé allokálандó tőkekövetelmény.

A tőkeszabályok továbbfejlesztésének lehetséges útjai

A tőkeszabályozás hiányosságainak nyilvánvalóvá válásával a kilencvenes évek folyamán egyre több javaslat fogalmazódott meg a szabályok megváltoztatására vonatkozóan. Az elgondolások három fő vonal mentén rendeződtek el: (1) a jelenlegi, hányados típusú tőkekövetelmény továbbfejlesztése, (2) a piaci kockázatok tőkekövetelményének

megállapítására kifejlesztett Value at Risk (VAR) modellek analógiájára, a hitelezési tevékenység során vállalt kockázatok mérésére kialakított modellek alkalmazása szabályozási céllal, (3) az ugyancsak a piaci kockázatok modellezése során kifejlesztett ún. „pre-commitment approach” alkalmazása.

A szabályozás továbbfejlesztésére vonatkozó javaslatokat általában az is jellemezte, hogy nem voksoltak egyértelműen egyik vagy másik megközelítés mellett, hanem úgy gondolták, hogy a bankoknak lehetőséget kell adni a továbbfejlesztett szabályok közötti választásra. Ez az elgondolás is analóg a piaci kockázatok tőkefedezetére vonatkozó szabályozással, ahol a bankok választhatnak a sztenderd módon számított tőkekövetelmény, és (amennyiben a belső modellek eleget tesznek a felügyeleti hatóság által támasztott követelményeknek) a belső, kockázatkezelési céllal kifejlesztett modell alapján számított tőkekövetelmény szabályozási tőkekövetelményként való használata között.

A jelenlegi, hányados típusú tőkekövetelmény továbbfejlesztése

A jelenlegi rendszer alapvető struktúráján belül is sokat közeledhet egymáshoz a szabályozási és a közgazdaságilag szükséges tőke nagysága a tőkemegfelelési mutató számítási módszerének, illetve a szabályozók által megkövetelt értékének megváltoztatásával. A legfontosabb változást ezen a téren a kockázati súlyozás rendszerének finomítása, a tényleges kockázatokhoz jobban közelítő, differenciáltabb súlyozás kialakítása jelentheti.

Ugyancsak a jelenlegi rendszeren belüli továbbfejlesztési lehetőség, ha bizonyos tartományban a szabályozó hatóságok szabhatják meg – az egyes bankok portfóliójának ismeretében – a tőkemegfelelési mutató minimálisan elvárt értékét.²¹

Hitelkockázati modellek

A piaci kockázatok kezelésére kifejlesztett VAR modellek gondolatilag és módszertanilag is megtermékenyítően hatottak a hitelkockázatok tőkekövetelménye közgazdaságilag szükséges nagyságának megállapítását célzó munkákra. A kérdés ugyanis a hitelkockázatok esetében is ugyanúgy fogalmazható meg, mint a piaci kockázatok esetében: mekkora tőkére van ahhoz szükség, hogy a piac kedvezőtlen elmozdulásainak hatására bekövetkező – a teljes hitelportfólió szintjén definiált – hitelezési veszteségekre egy bizonyos valószínűségi szint mellett fedezetet nyújtson, és így megóvja a bankot az inszolvenssé válástól. Ha a bankok rendelkeznek olyan modellekkel, amelyek segítségével meg tudják határozni a saját veszteségeloszlási függvényüket, akkor ez alapján a szabályozók, az általuk elfogadható inszolvensziaszintnek megfelelően határozhatják meg a bankok egyedi tőkekövetelményét.

A „pre-commitment” alapú tőkemeghatározás

A pre-commitment approach (a kockázatvállalás lehetséges szintjének előzetes meghatározásán alapuló megközelítése – a továbbiakban PCA) nem a vállalt kockázat felől indul ki, és ahhoz rendeli hozzá a szükséges tőkét, hanem megfordítja a gondolat-

²¹ Ez az eljárás nem ismeretlen a jelenlegi nemzetközi gyakorlatban. Az angol felügyeleti hatóság, az FSA például az egyes bankok számára 8 százalékot minden esetben meghaladó egyedi tőkekövetelményt (individual capital ratio) határoz meg.

menetet. Ebben a megközelítésben a bankok első lépésben azt határozzák meg, hogy mekkora tőkét allokálnak a tevékenységük mögé, és utána azt vállalják, hogy a banki kockázatok volumene nem lesz nagyobb, mint amekkora az erre a célra allokált tőke fedezetével felvállalható. A bank tehát itt arra vállal kötelezettséget, hogy inszolvenssé válásának valószínűségét kockázatvállalásának korlátozásával egy meghatározott valószínűségi szint alatt tartja. (Vagy más megfogalmazásban: inszolvenssé válásának valószínűsége a tényleges vagy megcélzott minősítési kategóriájának megfelelő valószínűségi szinten belül marad.) A felügyeleti hatóságok akkor alkalmaznak szankciót a bankkal szemben, ha több kockázatot vállal a megengedettnél, vagyis ha inszolvenssé válásának valószínűsége meghaladja a megengedett és megállapodott szintet.

A PCA-t is a piaci kockázatok tökefedezetének megállapítására dolgozták ki, de felmerült, hogy definíciójánál és szemléleténél fogva alkalmas lehet a hitelezési kockázatok tőkeszabályozásának megújítására is. Előnye minden más típusú tőkekövetelmény-meghatározási rendszerrel szemben, hogy közvetlenül a tőkével kapcsolatos legfontosabb kérdésre keresi a választ: vajon a bank elegendő tőkével rendelkezik-e ahhoz, hogy a nem várható kockázatait a tőkéjével fedezni tudja.

A tőkeszabályok megújításának mindhárom iránya arról szól, hogy az 1988-as, minden bankra egyformán érvényes szabályokat a bankok egyedi kockázataihoz jobban alkalmazkodó, differenciált szabályokkal kellene felváltani. A hitelkockázati modellek alkalmazása, illetve a PCA alapú szabályozás ennél is tovább megy, azt is elismeri, hogy a bankok több és jobb információval rendelkeznek saját kockázataikról, mint a felügyelők.

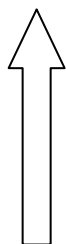
A Bázeli Bizottság javaslata a tőkeszabályok továbbfejlesztésére – Bázel 2

A Bázeli Bizottság 1999 júniusában hozta nyilvánosságra a szabályozói tőkekövetelmény új típusú meghatározására irányuló javaslata (közkeletű nevén Bázel 2) első változatát. Ezt követően több évig folyt a szakmai vita arról, hogy milyen is legyen a ténylegesen bevezetésre kerülő konkrét szabályozás. 2003 áprilisában készült el a véglegesítést megelőzően utolsónak szánt, harmadik konzultatív dokumentum,²² és 2004 júniusában láttak napvilágot az immár véglegesnek nyilvánított szabályok. Bázel 2 egy három pilléren nyugvó komplex tőkeszabályozási rendszer, ahol az első pillért a minimálisan szükséges tőkenagyság meghatározása, a második pillért a tőkehelyzet-felügyeleti ellenőrzésre vonatkozó előírások, míg a harmadik pillért a tőkehelyzet piaci megítélésére alkalmas információk nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos előírások jelentik.

Az első pillér szemléletében elszakad a korábbi szabályozástól, nem mindenkre egyformán kötelező szabályozást, hanem a bankok kockázati tudatosságának, kockázatkezelése fejlettségének függvényében változó menürendszer alkalmaz. Tudomásul veszi azt is, hogy a fejlett kockázatkezelési rendszerrel bíró bankok jobban ismerik saját kockázataikat, mint az őket felügyelő hatóságok. A tőkével fedezendő kockázatok köre pedig kibővül a működési kockázatokkal. Az első pillér alapján tehát a tőkekövetelmény, a hitel-, piaci és működési kockázatok tőkekövetelményének összege, ahol az egyes tőke részek meghatározására a következő lehetőségek állnak rendelkezésre:

²² A bevezetendő szabályozást, ill. a megelőző javaslatok különböző változatait nem ismertetjük részletesen. Itt csak azokra a főbb vonásaira térünk ki, amelyek a benne tükröződő szabályozási szemlélet fejlődése szempontjából fontossággal bírnak. A végleges javaslat (BCBS, 2004), az eredeti javaslat (BCBS, 1999) és a közbenső konzultatív dokumentumok – például BCBS [2003] – egyaránt letölthetők a BIS honlapjáról (www.bis.org).

Bázel 2 menürendszere



Hitelkockázat	Piaci kockázat	Működési kockázat
Belső minősítésen alapuló fejlett módszer (advanced Internal Rating Based approach – advanced IRB)	Belső modellek	Fejlett mérési módszerek (Advanced Measurements Approaches–AMA)
Belső minősítésen alapuló alapszintű módszer (foundation IRB)		Sztenderd módszer
Sztenderd módszer	Sztenderd módszer	Alapvető mutatón alapuló módszer (Basic Indicator)

A menürendszer logikája szerint *trade off* van a választott módszer fejlettsége és a megkövetelt tőkenagyság között. Minél fejlettebb módszerrel, pontosabban tudja az adott bank meghatározni a kockázataihoz szükséges tőkekövetelményt, annál kevésbé van szükség a tőke szabályozói felülbecslésére. Elvileg tehát ugyanahhoz a banki portfólióhoz a fejlettebb módszerek kevesebb (éppen elegendő), a fejletlenebbek pedig több (a pontatlanság arányában biztonságosan felülbecsült) tőkét kell hogy rendeljenek.

A hitelkockázatok vonatkozásában Bázel 2 sztenderd módszere a jelenlegi, hánados típusú módszert fejleszti tovább, míg a belső minősítésen alapuló (IRB) módszerek a hitelkockázati modellek szabályozói elfogadása irányába való elmozdulást jelentenek. A hitelkockázati modellek elfogadásának elvi alternatíváját jelentő pre-commitment alapú szabályozás nem került fel a lehetséges módszerek palettájára.

A sztenderd módszer fő újdonsága, hogy a kockázati súlyokat a jelenleg használatosnál jóval differenciáltabban állapítja meg, a súlyozás nemcsak az ügyfél típusát (például szuverén kockázatu ügyfél, bank, vállalkozás), hanem annak kockázatosságát is figyelembe veszi. A kockázatosságot az ügyfél külső minősítő cég (például Moody's, S&P) általi minősítése határozza meg. A nem minősített ügyfelek alaphelyzetben 100 százalékos kockázati súlyt kapnak, a nagyon kockázatos ügyfelek esetében pedig bevezetésre került a 150 százalékos súlyozás.

Az IRB módszer tulajdonképpen nem más, mint a szabályozó hatóság által felépített és sztenderd alkalmazásra „lebutított” modell, ami úgy teszi lehetővé a bankoknak a hitelkockázati modellek alapelveinek alkalmazását, hogy közben nem várja el (és nem is engedi meg) egy teljes modell alkalmazását.²³ A Bizottság szakértői számottevően leegyszerűsítettek és a sztenderdizált kockázati súlyok megállapítására képessé tettek egy hitelkockázati modellt. Ennek megfelelően a módszer legfőbb sajátossága, hogy a magas kockázati tudatossági szinten álló, fejlett kockázatkezelési rendszerekkel bíró bankok számára megengedi, hogy a tőkekövetelmény meghatározásához saját belső minősítési rendszerüket, illetve a saját minősítési kategóriákhoz tartozó mulasztási valószínűségeket használják fel kiindulópontként.

Ezen túlmenően a legmagasabb kockázati tudatosságú és legfejlettebb kockázatkezelést alkalmazó bankoknak arra is lehetőséget ad az IRB módszer, hogy a konkrét tőkekövetelmény meghatározásához szükséges további kockázati tényezőket is maguk határozzák meg. (Az utóbbi lehetőség jelenti a fejlett IRB alkalmazását.) A tényleges kockázati súlyokat azonban mindkét IRB módszer esetén a Bizottság által meghatározott

²³ A teljes modell alkalmazásához ma már számos, a gyakorlatban is kipróbált modell létezik, ugyanakkor az ezeken alapuló tőkeszámításban a szabályozók még jelentős „modellezési kockázatot” látnak. Ezért a szabályozás távolabbi céljai között szerepel a hitelkockázati modellek szabályozói elfogadása (talán ez lesz Bázel 3), de Bázel 2 kapcsán ez még nem került napirendre.

függvények segítségével kell meghatározni. Az immár klasszikus és időközben piaci szabvánnyá vált 8 százalék előtti tisztelgésnépedig a kockázati súlyozási függvények úgy lettek kalibrálva, hogy a tőkekövetelmény továbbra is a kockázattal súlyozott eszközök 8 százaléka maradjon.²⁴

A második pillérben foglalt felügyeleti ellenőrzésre vonatkozó irányelvek sem pusztán az első pillérben szereplő tőkeelőírásoknak való megfelelést hivatottak vizsgálni. A felügyeleti ellenőrzési folyamat arra irányul, hogy a bank – bármelyik módszer alapján számolja is a szükséges minimális tőkekövetelményt – rendelkezzen kockázatainak megfelelő tőkével, valamint arra is, hogy a felügyelet a lehető legkorábbi időpontban vegye észre az esetleges tőkehiányt és intézkedjen annak a tőkepozíció helyreállításáról.

A harmadik pillér a bank és piaci szereplők közötti információs aszimmetriát hivatott csökkenteni. A kockázatokra és a tőkére vonatkozó információk nyilvánosságra hozatala révén a bank a piacok által jobban megfigyelhetővé, átláthatóbbá válik, ami a bank kockázatvállalási magatartására vonatkozóan komoly fegyelmező erővel bír.

Bázel 2 mint szabályozási rendszer összességében nagyon impozáns. Integrálja magába azokat a nézeteket, fejlődési eredményeket, amelyek az elmúlt másfél évtizedben az 1988-as tőkeszabályozás elemzése, kritikája kapcsán kibontakoztak. Elmozdul a mindenkire egységesen érvényes, differenciálatlan szabályoktól az egyedi kockázati sajátosságokat figyelembe vevő differenciált szabályok irányába. Számottevően csökkenti a szabályozási tőkearbitrázsban való érdekeltséget. Módszereiben is választási lehetőséget biztosít a bankoknak, a magasabb szintű kockázatkezelést tőkeengedménnyel honorálja. A fejlettebb módszerek alkalmazási feltételeként következetesen mindig a magasabb szakmai sztenderdeknek való megfelelést írja elő. A tőke felügyelése kapcsán elismeri, hogy a bank jobban tudja megállapítani saját tőkeigényét, mint a felügyelő, és ennek a banki tőke megállapítási folyamatnak a megfelelőségére fókuszál. A piaci fegyelem szabályozói erősítésével pedig elősegíti, hogy a piaci mechanizmusok is támogassák a bank prudens működését.

A fenti előnyök mellett azonban Bázel 2 több olyan hátránnyal is bír, amelyek akár túl is kompenzálhatják előnyeit, bevezetésének racionalitását is megkérdőjelezzik.²⁵ Ezek közül a legfontosabb, hogy a tervezett szabályozás erősen prociklikus, vagyis a gazdasági fellendülés időszakában tőkeoldali ösztönzést ad a bankoknak az extenzív hitelezésre, míg a gazdasági visszaesések időszakában erőteljes hitelvisszavonást eredményez. Ezzel a magatartással a bankok maguk is növelik a makrogazdasági kockázatokat, ami tovább fokozza az adott banki portfólió kockázatát, további portfólió-leépítésre ösztönözve. Az alkalmazott minősítési és kockázati súlyozási módszerek – a kockázatok endogenitása következtében – recesszió idején minden bank számára ugyanolyan viselkedést eredményeznek, ami nagyban aláássa a pénzügyi stabilitást, számottevően növeli a pénzügyi válságok kialakulásának valószínűségét.²⁶

²⁴ A 8 százalék „öröklétéről” lásd Király Júlia [2002] frappáns esszéjét.

²⁵ Bázel 2 részleteiről (az alkalmazott kockázati függvények helyességéről, kellő differenciáltságáról stb.) is komoly szakmai viták folytak és folynak. Ezekkel itt nem foglalkozunk, mivel a cikk témájának megfelelően csak a szabályozás elvi fejlődését követjük nyomon. Az egyes bázeli javaslatokhoz megfogalmazott szakmai észrevételek megtalálhatóak a Bizottság honlapján (www.bis.org), illetve az 1999 óta eltelt időszakban szinte minden szakmai folyóiratban található számos, Bázel 2 konkrét konstrukcióját elemző és bíráló írás.

²⁶ A kockázatok endogenitásával és a prociklikussággal kapcsolatban lásd például: Danielsson [2003], Danielsson–Shin [2002], Lowe [2002], magyarországi összefüggéseiről: Mérő–Zsámboki [2003].

Kell-e szabályozni a bankokat? Milyen mértékű és milyen eszközökkel él az optimális prudenciális szabályozás? Milyen az optimális tőkeszabályozás? Mindezeket az alapvetően fontos kérdéseket a szabályozás szükségessége mellett és ellen szóló érvek, illetve a szabályozási eszköztár és a tőkeszabályozás fejlődésének áttekintése után sem tudjuk egyértelműen megválaszolni. A cikk tanulságaként adódó következtetések levonásakor ezért ennél jóval szerényebb célt tűzünk magunk elé: megpróbálunk néhány apró adalékot hozzátenni a feltett kérdések kapcsán zajló szakmai vitákhoz.

A bankokat a tevékenységükből fakadó negatív externáliák magas társadalmi költsége miatt kell szabályozni (itt most egy pillanatra megint tágan értelmezzük a szabályozás fogalmát, az állami védőhálót és a prudenciális szabályozást egyaránt értve alatta). Ha azonban a bankszabályozást a jóléti veszteségek minimalizálása legitimálja, akkor ez csak abban az esetben igaz, ha a szabályozás társadalmi költségei kisebbek, mint ezek a jóléti veszteségek lennének. Ezzel kapcsolatban *Goodhart és szerzőtársai* [1998] arra hívják fel a figyelmet, hogy a szabályozásnak az a szintje, amely a bankok bukási kockázatát nullára redukálja, nem lehet optimális, hiszen olyan drága szabályozás fenntartását jelenti, aminek költségei bizonyosan meghaladják annak hasznait.²⁷ Ráadásul, mivel a pénzügyi-banki tevékenység definíció szerint a kockázatokról szól, a kockázatok kiölése a rendszerből éppen a tevékenység lényegének szabályozói megszüntetését jelentené. Ebből következően a szabályozás létjogosultságának elfogadása mellett is csak a nem mindenre kiterjedő, a pénzintézetek bukási valószínűségét nem nullára csökkentő mértékű (túl)szabályozás lehet optimális. Ez nem jelenti a *Benston és Kaufmann* [1996] által javasolt minimális szabályozás vagy a *Herring és Santomero* [2000] által javasolt önfelszámoló szabályozás elfogadását, hiszen egyik sem a társadalmi költségek és hasznok valamiféle összevetésén alapul, hanem az elemzések kiinduló állításából következik. Előbbi abból, hogy az állami védőhálót és az e miatt szükséges szabályozást pusztán irracionálisan létező rossznak tartja, utóbbi abból, hogy a banktevékenység piaci típusú átalakulásával a belátható jövőben megszűnik a védőháló és a szabályozás létjogosultsága.

A költség-haszon alapú megközelítés explicit módon is tükröződik a piaci kockázatok tőkekövetelményének szabályozásában, ahol a tőkekövetelménynek adott (99,9 százalékos) konfidenciaszint mellett kell a veszteségek ellen fedezetül szolgálnia. Vagyis kis valószínűséggel, de lehet olyan vesztesége a banknak, ami ellen a szabályozó már nem is akar tőkevédelmet biztosítani. Ugyanezen az alapon lenne költségtakarékos megoldásnak tekinthető a hitelkockázati modellek szabályozói elfogadása, vagy a PCA mint szabályozási eszköz.

Bázel 2 tulajdonképpen több szempontból is elmozdulást jelent a költségtakarékos szabályozás felé. Az alkalmazott modell szintén csak bizonyos valószínűséggel akar a bankcsőd ellen védelmet biztosítani. A szabályozás céljára a banki kockázatkezelési szakmában felhalmozódott tudást (legjobb gyakorlatot) tekinti kiinduló pontjának, nem próbál a szabályozó által kreált, csak a szabályozók részére kifejlesztett, drága módszereket megvalósíttatni a bankokkal.

Első hallásra abszurdnak tűnhet, hogy a közismerten drága fejlesztéseket igénylő Bázel 2 szabályozást – legalábbis szabályozási elvei szerint – a költségtakarékos szabályok közé soroljuk. Ha azonban figyelembe vesszük, hogy a költséges módszerek beve-

²⁷ *Goodhart és szerzőtársai* [1998] is hangsúlyozzák azonban, hogy a szabályozással kapcsolatban szinte lehetetlen korrekt költség-haszon elemzést végezni. A hasznok (elkerült válságok) általában nem publikusak, míg a költségek közül a szabályozó hatóság fenntartásának közvetlen költsége számszerűsíthető csak. Ugyanakkor a költségek közvetett – a szabályozás miatt a bankoknál felmerülő – része nem számszerűsíthető.

zetését csak a legnagyobb, nemzetközileg is aktív bankoknak javasolja a Bizottság, akik ma is folyamatosan a legtöbbet költik a kockázatkezelési rendszereik fejlesztésére, akkor nem is tűnik olyan lehetetlennek az állítás. Ebből is következik, hogy mindazok a törekvések, amelyek például arra irányulnak, hogy a drága fejlesztést igénylő IRB módszert a kisebb bankok is tömegesen bevezessék, úgy Bázél 2 szellemétől, mint az optimális szabályozási modelltől távol állnak.²⁸

A felügyeletek tevékenységét is abba az irányba mozdítja el, hogy azok minél jobban megértsék a bankok kockázatkezelési rendszereit, és az alapján vonjanak le következtetéseket a bankok tőkehelyzetére vonatkozóan, és ne árnyék-felügyeleti rendszerek, elemzések üzemeltetésével operáljanak. A szabályozás menü jellege is a költség-haszon szemléletet tükrözi, a bank választhat az olcsóbb rendszer – drágább tőke, illetve az olcsóbb tőke – drágább rendszer költségpárosok között.

A felsorolt előnyök azonban egyáltalán nem jelentik azt, hogy Bázél 2 az optimális szabályozás felé való elmozdulást jelent. Ha beigazolódna a szabályozás erős prociklikusságával, rendszerkockázatokat fokozó természetével kapcsolatos félelmek, akkor még az is elképzelhető, hogy az új szabályozás komoly visszalépést jelent a mai helyzethez képest. Ez esetben Bázél 2 a banki szabályozás alapvető és általános célját, a bankrendszer stabilitásának hiányából fakadó negatív externáliák csökkentését nem támogatja, hanem konstrukciójánál fogva maga is hozzájárul a bankrendszerek instabilitásához. Ez pedig azt jelentené, hogy a lehető legmagasabb társadalmi költségű szabályozásnak kell minősítenünk.

Hivatkozások

- Akerlof, G. [1970]: The Market for „Lemons”: Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84., No. 3. Aug.
- BCBS [1997]: Core Principles of Effective Banking Supervision, September.
- BCBS [1999]: The New Capital Adequacy Framework, Consultative Paper, June.
- BCBS [2003]: The New Capital Adequacy Framework, Consultative Document, April.
- BCBS [2004]: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, June
- Bhattacharya, S. – Boot, A. – Thakor, V. [1998]: The Economics of Bank Regulation. *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 30. Nov.
- Benston, G. – Eisenbeis, R. – Horowitz, P. – Kane, E. – Kaufman, G. [1986]: Perspectives on Safe and Sound Banking: Past, Present, and Future. MIT Press, Cambridge.
- Benston, G. – Kaufman, G. [1996]: The Appropriate Role of Bank Regulation. *The Economic Journal*, 106. May.
- Cook, P. [1990]: International Convergence of Capital Adequacy Measurement and Standards. In: *The Future of Financial Systems and Services*, Ed: E. Gardner, Macmillan.
- Danielsson, J. [2003]: On the feasibility of risk based regulation. www.riskresearch.org
- Danielsson, J. – Shin, H. S. [2002]: Endogenous risk. www.riskresearch.org
- Diamond D. [1984]: Financial Intermediation and Delegated Monitoring. *Review of Economic Studies*, July.
- Diamond, D. – Dybvig, H. [1983]: Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity. *Journal of political Economy*, 91: 401–419. o.
- Dowd, K. (ed.) [1992]: *The Experience of Free Banking*, Routledge, London.
- Dowd, K. [1993]: *Laissez-Faire Banking*, Routledge, London.
- Dowd, K. [1996]: The Case for Financial Laissez-Faire. *The Economic Journal*, 106. May.
- Freixas, X. – Santomero, A. [2002]: An Overall Perspective on Banking Regulation. Federal Reserve Bank of Philadelphia, Working Paper No. 02-1.

²⁸ Például Kelet-Közép-Európában, ahol kiemelkedően magas a külföldi banktulajdon szerepe, számos kis- és közepes bank is az IRB módszert fogja használni. Ez nem a bankok saját tőkeoptimalizációjának következménye, hanem az anyabankok választásának. Ilyenkor a konszolidált szintű és a leányvállalati optimum nem esik egybe. A leánybankok esetében a választás nem optimális jellege versenyhátrányt okozhat. A módszerek közötti választás motivációiról lásd: Király–Mérő [2004].

- Gouronchas, P.-O. – Valdés, R. – Landerretche, O. [2001]: Lending Booms: Latin America and the World. NBER Working Paper, 8249. Apr.
- Goodhart, Ch. – Hartmann, Ph. – Llewellyn, D. – Rojas-Suarez, L. – Weisbrod, S. [1998]: Financial Regulation, Why, how and where now? Routledge, London and New York.
- Hellman, T. – Murdock, K. – Stiglitz, J. [2000]: Liberalization, Moral Hazard in Banking and Prudential Regulation: Are Capital Requirements Enough? *American Economic Review*, March.
- Herring, R., – Santomero, A. [2000]: What is Optimal Financial Regulation? The Wharton School, University of Pennsylvania, Financial Institutions Center, 00-34.
- Király Júlia [2002]: Szabályok és bukások, *Hitelintézeti Szemle*, 2.
- Király, J. – Mérő, K. [2004]: Basel Skepticism – from a Hungarian Perspective. In: The New Basel Capital Accord, edited by Benton E. Gup, the Greenwood Publishing Group. (Megjelenés előtt.)
- Kroszner, R. [1997]: Free Banking: The Scottish experience as a model for emerging economies. In: Reforming Financial Systems, Historical Implications for Policy Ed: Caprio, G. – Vittas, D. Cambridge University Press.
- Levine, R. [1997]: Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda. *Journal of Economic Literature*, June.
- Lindgren, C. – Gillian, G. – Saal, M. [1996]: Bank Soundness and Macroeconomic Stability, IMF
- Lowe, P. [2002]: Credit risk measurement and procyclicality. BIS Working Papers No. 116.
- Mérő, K. – Zsámboki, B. [2003]: A Bázeli II. törvény hatása és a prociklikusság egyes összefüggései: várható magyarországi hatások a nemzetközi tapasztalatok tükrében. In: Tanulmányok az új bázeli törvény várható hatásairól. MNB műhelytanulmányok, 27.
- Mishkin, F. [2000]: Prudential Supervision: Why is it Important and what are the Issues? NBER Working Paper, 7926, Sept.
- Schumpeter, J. A. [1980]: A gazdasági fejlődés elmélete. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Theil, M. [2001]: Finance and economic growth – review of theory and the available evidence. Economic Papers, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, July.
- Tsuru, K. [2000]: Finance and Growth, Some theoretical consideration, and a review of empirical literature. OECD Economic Department, Working Papers, No. 228.

Nemzetgazdasági versenyképesség és tőkevonzás – Írország példája

ARTNER ANNAMÁRIA

*A szakirodalom a versenyképesség fogalmát régóta vitatja. A XVIII. századi gondolkodók (Ricardo, Smith) eszmerendszerén alapuló komparatív előnyök elmélete sokáig uralta és bizonyos mértékig még most is meghatározza ezt a vitát. A klasszikus elmélet a nemzetgazdaságok, nemzeti piacok kialakulása idején keletkezett, napjainkat azonban a termelés globalizálódása, a világpiac egységülése s ezzel együtt az állami szabályozás lehetőségeinek csökkenése, a globalizált vállalatok egyre növekvő hatalma jellemzi, miközben a gazdaságpolitika formálásának intézményes keretét még most is az államok adják. Az alábbi cikk előbb bepillantást nyújt a versenyképesség meglehetősen gazdag – s így csak töredékében illusztrálható – szakirodalmába a nemzetgazdasági szinten értelmezett versenyképességtől a vállalati versenyképességen át a nemzetgazdaságok tőkevonzási képességéig, és állást foglal abban a kérdésben, létezik-e „nemzetgazdasági” versenyképesség. A továbbiakban az ír példa segítségével bemutatjuk azokat a tényezőket, amelyek közrejátszhatnak a tőkevonzásban, kiemelve a munkaerőpiac és az adók szerepét.**

Vita a „nemzetgazdasági” versenyképességről

A nemzetgazdasági versenyképesség fogalma a 80-as évek amerikai közgazdaságtanában keletkezett az USA-ra nézve akkor végzetesnek tűnő távol-keleti kihívások hatására. A fogalom a mai napig tisztázatlan, s így vitatott. A nemzetgazdasági versenyképességet ennek ellenére a mai napig vizsgálják és mérik, mivel a különböző (komplex és egyedi, például: kereskedelmi, export- stb.) mutatók segítenek annak megítélésében, milyenek egy ország fejlődési kilátásai. (Lásd: Török, 1997, Pitti, 2002, Éltető, 2003, Bakács, 2004, Oblath–Pénzes, 2004.)

Cohen [1994] szerint „a nemzetgazdasági versenyképesség az a szint, amelyen az ország szabad és tisztességes verseny körülményei között a nemzetközi piac igényeinek megfelelő termékeket és szolgáltatásokat állít elő, miközben növeli állampolgárai realjövédelmét”. (Cohen, 1994) A versenyképesség arra ad választ: hogy teljesít a mai gazdaságunk másokhoz viszonyítva? „Ezt nem lehet egyetlen mutatóban összegezni ..., csak sok mutatóval, melyek közül egyik sem teljes értékű”, de együtt „legitim fókusz” szolgáltatnak a fogalom számára.

* A cikk „A gazdasági versenyképesség erősítése” című, a Miniszterelnöki Hivatal számára az MTA VKI-ben folyó kutatás „Működőtőke-befektetések és technológiaáramlás a világ gazdaságban” című alprogramja keretében készült tanulmány alapján íródott. Témavezető: Csáki György.

A World Competitiveness Yearbook (IMD, 2004) egy ország nemzetközi versenyképességét igen általános tényezőkre, a hozzáadott érték, gazdaság létrehozásának képességére, a rendelkezésre álló erőforrások, a vonzerő és agresszivitás, globalitás és közelség ennek megfelelő menedzselésére, s mindezek gazdasági-társadalmi modellbe integrálására vezeti vissza. Stanovnik et al. [2000, 2. o.] szociológiai értelemben úgy definiálja a versenyképes társadalmat, hogy az „képes dinamikus egyensúlyt elérni a gazdaság termelése és a társadalmi kohézió között”. Egy gazdaság nemzetközi versenyképességét pedig még szélesebben, mint a hosszú távú gazdasági növekedés képességének és a világszerte követelményekhez könnyen alkalmazkodó gazdasági struktúrának a megteremtéseként fogja fel.

Mások a külső és belső gazdasági egyensúlyt, a versenyképes termékek előállítására való képességet és/vagy a kielégítő életszínvonal-növekedést állítják a definíció középpontjába. Aiginger és Landesmann [2002] például a versenyképesség több szintjét különböztetik meg. Az első szinten a versenyképes gazdasági teljesítményt egy gazdaság azon képességének fogják fel, hogy növelje az egy főre jutó jövedelmet. Ez utóbbinak a feltétele pedig a termelékenység és a foglalkoztatás növekedése. A szerzőpárosnál a versenyképesség további szintjei magukba foglalják a gazdaság induló pozícióját, a fenntarthatóságot, a szociális rendszert, a környezetet, az egészségügyet, az oktatást, az egyenlőséget. Elutasítják, hogy a versenyképesség azonos lenne az alacsony költség-szinttel, s emellett azt a némiképpen tautologikus érvet hozzák fel, miszerint: a költség-versenyképesség ellentmond a jövedelemnövekedés hosszú távú céljának, a „low cost input”-okra épülő versenyképesség hosszabb távon önmagát rombolja, mert a jövedelmeknek előbb-utóbb növekedniük kell. A versenyképesség záloga tehát szerintük a szaktudás, a kutatás és az új technológiák (Aiginger–Landesmann, 2002, 10–11. o.).

Ezzel szemben az ír Nemzeti Versenyképességi Tanács, az NCC [2003, 1. o.] nagyon is konkrétan fogalmaz. A költségeket teszi a versenyképesség első számú jellemzőjévé („cost competitiveness”), és ennek alapján a kormány feladatát az üzleti életet befolyásoló költségek csökkentésében látja („driving down the cost of doing business in Ireland”).

Az Európai Bizottság (European Commission, 1999, VIII. o.) szerint egy ország versenyképessége állampolgárai jólétének záloga. A nemzetgazdasági versenyképesség a termelés növekedését, a nagyarányú foglalkoztatást és a fenntartható környezetet jelenti, és egyik kulcseleme az alkalmazkodóképesség, amely a sokkokkal szembeni ellenálló-képességet is növeli.

A versenyképességet növekedési lehetőségként értelmezi Scharle [2003], és a munkaerő mint az egyik erőforrás szempontjából a munkaerő-kínálat nagyságát, a munkaerőpiac rugalmasságát és a munkaerő képzettségét jelöli meg fő szempontokként. Magyarországon a magas inaktivitási rátát tartja a legfőbb versenyképességet korlátozó tényezőnek (Scharle, 2003, 5–6. o.). Ezzel összefüggésben azonban megjegyzendő, hogy a magas inaktivitási ráta csak következmény, hiszen a munkaerő termelési tényező, a termelés (állapotának) függvénye, így inaktivitása nem lehet oka. Ahogy a kapacitáski-használat (a tőke parlagon heverése) sem oka, hanem következménye a konjunktúra helyzetének, úgy a magas inaktivitási rátát is az idézi elő, hogy az adott bérszinten, az adott struktúrában nem alkalmazható versenyképesen a munkaerő. Az „inaktív” emberek nem tudnak olyan bérért elhelyezkedni, ami javítana helyzetükön, miközben valamiféle „aktivitásból” most is megélnék.

Scharle szerint a bérek alakulása „biztosíthatja a munkaerő hatékony allokációját. Ha a gazdaságot érő sokkok hatására a bérek szabadon alkalmazkodnak az új helyzet-hez, akkor a munkaerő mindig ott dolgozik, ahol a legmagasabb termelékenységet éri el, és ez biztosítja a munkaerőforrás szempontjából a maximális összkibocsátást.” (Scharle,

2003, 15–16. o.) Ebben a neoklasszikus egyensúlyi modellre épülő okfejtésben megengedhetetlenül összezsúszik a termelési tényező árának és mobilitásának fogalma, a hatékonyság és a termelékenység fogalma, a termelési potenciál (lehetséges maximális összkibocsátás) és a konjunktúra (tényleges kibocsátás) fogalma. Figyelembe kell venni ugyanis, hogy a mobilitásnak is ára (költsége) van, továbbá, hogy a foglalkoztatás nem csak a bérek függvénye (hanem például a képzettség is). A bérnek mint költségnek jelentős szerepe van a hatékonyságban (profitabilitás), de semmi köze a termelékenységhez, tehát az átlagos munkaórára jutó kibocsátás mennyiségéhez. A munkaerőforrás maximális kihasználása nemcsak strukturális, hanem üzemszervezési kérdés is, és adott helyen is sokféleképpen befolyásolható (például intenzitás, munkakörü leírás stb.). Ezek figyelembevételével a bérek szabad alakulása már nem tűnik a munkaerőre jutó kibocsátásmaximum biztosítékának. A bérek (és az egész munkaerőpiac) „flexibilitása” ugyanakkor kétségtelenül a versenyképesség egyik eleme.

A bérszínvonal és az azokhoz kapcsolódó mutatók (egységnyi munkaerőköltség, reálbértváltozás) gyakorta a nemzetgazdasági versenyképesség fő elemeiként jelennek meg a szakirodalomban, konjunktúraelemzésekben, évkönyvekben. Az OECD [2001, 29. o.] például a feldolgozóipari *egységnyi munkaerőköltség* (ULC) bázisindexeinek alakulása alapján veti egybe az USA, Írország és az euróövezet versenyképességi pozíciójának alakulását az elmúlt évtizedekben. Az is előfordul, hogy – mint például *Cerra és Soikkeli* [2002] – az egységnyi munkaerőköltség alapján számított *reál-effektív árfolyammal* mérik az országok versenyképességét. Különösen a termelékenységgemelkedéssel összevetésben szokás vizsgálni a bérek alakulását. Gyakorta a *termelékenység* is mint a versenyképesség döntő eleme jelenik meg.

Oblath–Pénzes [2004, 60. o.] szerint a termékegységre jutó bérköltség „alapú versenyképességi index ... akkor javul, ha emelkedik a relatív hazai termelékenység, és akkor romlik, ha a hazai relatív bérek a relatív termelékenységgemelkedést meghaladó mértékben emelkednek.” Valójában azonban a termelékenységről a *munkaórára* vetített kibocsátás mennyisége tájékoztat megfelelően, így az idézett megállapítás több tekintetben is vitatható. Először is az ULC-alapú versenyképességi index – változatlan árfolyam és termelékenység (kibocsátás/munkaóra) mellett – akkor is javul, ha csökkennek a (relatív) bérek, vagy ha változatlan bérek mellett nő a munka (relatív) intenzitása, vagy a (relatív) mennyisége (ledolgozott órák száma), vagy ha ez utóbbiak nagyobb ütemben nőnek, mint a bérek. Sőt, mindezek miatt változatlan maradhat, vagy akár nőhet is az ULC-alapú versenyképesség, ha a technológiai fejlődésből következő termelékenységnövekedésnél nagyobb ütemben nőnek ugyan a bérek, de ezt a különbözetet a leadott munkamennyiség növekedése kompenzálja vagy túlkompenzálja. (Ha tehát az új gép kibocsátása 1,2-szerese a réginek, a bérek 22 százalékkal nőnek, viszont a munkaidő 2 vagy több százalékkal meghosszabbodik – például némileg csökkentik a pihenőidőket.)

A termelékenységről tehát a munkaórára jutó kibocsátás tájékoztat megfelelően, de még ez a mutató is finomításra szorul,¹ (például mert az ULC a munka sebességének a fokozásával is csökkenthető), mindenesetre közelebb visz a termelékenység megértéséhez, mint a foglalkoztatottra vagy bérre vetített kibocsátás. *Aiginer és Landesmann* [2002, 16. o.] fel is hívja a figyelmet arra, hogy a munkahét rövidülése miatt Európa egy munkaórára jutó kibocsátása (tehát termelékenysége) 1985–1995 között kétszer olyan gyorsan nőtt, mint a stabilabb munkaórászámmal bíró USA-é. A foglalkoztatottra vetített kibocsátás esetében Európa előnye jóval kisebb.

¹ A termelékenység valójában sztenderd (átlagosan intenzív) munkaórára jutó (átlagos minőségű) termékmennyiséget jelent.

A fentiekkel – látszólag – ellentétben Porter [1990] azt hangsúlyozza, hogy a versenyképesség ágazati, vállalati szinten dől el. A hazai gazdaság tudja befolyásolni a vállalatok képességeit és a vállalatok sikerei/kudarcai visszahatnak a nemzetgazdaságra. De a porteri teóriában az egyes ágazatok/vállalatok versenystratégiája áll a középpontban. Porter szerint el kell felejtetni a „versenyképes nemzet” terminust, mert egy ország célja állampolgárai életszínvonalának emelése (nem pedig a verseny). Ez a cél a rendelkezésre álló erőforrások (munka és tőke) termelékeny kihasználásán múlik. Ezért nemzeti szinten az egyetlen értelmes versenyképességi koncepció – Porter szerint – a *nemzeti termelékenység*. A termelékenység határozza meg a béreket és a profitot (Porter, 1990, 6. o.).

De – kérdezhetjük – ha értelmes „nemzeti termelékenységről” beszélni (amely maga is csak mint sok vállalati termelékenység átlaga létezik), akkor miért ne lehetne „nemzetgazdasági versenyképességről” is beszélni? Porter tehát a nemzetgazdasági termelékenységgel *visszacsempészi* a nemzetgazdasági versenyképesség fogalmát, a nemzetek között folyó verseny koncepcióját. Ezzel lényegében egy platformra kerül (többek között) Thurow-val, aki szerint a nemzetgazdaságok éppúgy versenyben állnak egymással a nemzetközi piacon, mint a cégek, s amely nemzet termelékenysége, technológiája alulmarad a másikéval szemben, az veszít.²

Porter [1990, 71. o.] a nemzeti versenyképességi előnyök (*national competitive advantages*) négy determinánsát adja meg, ezek: a termelési tényezők állapota (tőkeellátottság, szakképzettség, infrastruktúra stb.), a keresleti feltételek (hazai igény a termékekre, szolgáltatásokra), a kapcsolódó iparok (nemzetközileg versenyképes kiszolgáló és kapcsolódó ágazatok) és a vállalati stratégia, szerkezet, versengés (alakulás, szervezet, menedzsment, hazai verseny). Ezek azok a feltételek és kényszerítő hatások (*pressures*) amelyek az ország vállalataira hatnak. Porter [1990, 681. o.] szerint a kormányok ösztönzők és kihívók (*pusher and challenger*) a vállalatok számára, és legfontosabb feladatuk a fenti determinánsokat fejleszteni.³

Porter tagadja a külföldi működőtőke-import és a nemzetgazdasági versenyképesség összekapcsolásának helyességét, amikor a vállalati-ágazati klasztereket keresve kizárja a vizsgálatból azokat az ágazatokat, amelyeket a külföldi tőke dominál (Porter, 1990, 739–740. o.). Ezt azzal indokolja, hogy ezek globális hálózat részeként és *nem a vizsgált nemzetgazdaság adottságaira korlátozva* szerepelnek sikerrel a világpiacon. A transznacionális vállalatok (TNC) tevékenységének intenzifikálódását hozó 90-es évek tükrében azonban Dunning [2002] szerint szükséges a versenyképesség külső tényezői közé bevonni a multinacionális vállalatok adott országbeli tevékenységét.

² Ezért a fejlett országok kizárólagos („nyerő-vesztő”) versenyben állnak egymással a világpiacon. Lásd: Thurow [1992].

³ Porter [1990, 619–625. o.] szerint a kormánypolitikákat a következő premisszáknak kell meghatározniuk: 1. Vállalatok, és nem nemzetek versenyeznek a piacon. 2. Egy ország iparának versenyelőnye relatív. (Nem a termelékenység szintje, hanem növekedésének dinamikája a meghatározó). 3. Nem a rövid távú költségelőnyök, hanem a dinamizmus jelent versenyelőnyt. 4. A nemzetgazdasági prosperitáshoz az iparok növekedésére van szükség. A versenyelőnyök változnak, a kulcs a fejlődés. 5. A versenyelőny gyakran földrajzilag koncentráliódik. 6. Egy nemzetgazdaság versenyelőnye hosszú távon alakul ki. 7. Az országok a különbségek, nem a hasonlóságok miatt tesznek szert előnyökre. 8. Az iparágak kategorizálásának (high-tech, low-tech, sunrise-sunset stb.) sokszor semmi értelme. A kormánynak olyan környezetet kell teremtenie, amelyben bármely ágazat prosperálhat. 9. A prosperitás fenntartása a cégek és dolgozók számára kényelmetlen lehet. (A legtöbb cég a stabilitást részesítené előnyben az állandó kihívásokkal szemben.) Megjegyezzük, hogy a vállalatok versenyhelyeztetel szembeni averzióját Joseph Stiglitz is hangsúlyozza: „A vállalatok sokkal több profitot tudnak termelni a verseny elnyomásával, mint innovációval...” A vállalatok körében elterjedt a nézet, hogy a verseny nagyon jó dolog „kivéve a saját iparágukban”. Lásd: Stiglitz [2002] 11. o.

Porterrel megegyezően, de még egyértelműbben utasította el a versenyképesség nemzetgazdasági szintű fogalmát már jó egy évtizeddel ezelőtt a neves közgazdász és publicista, Paul Krugman [1994, 1996]. Az az állítás, miszerint az országok a vállalatokhoz hasonló módon versenyeznének a piacon, a legelemibb nemzetközi kereskedelmi elméletekkel is ellentétben áll – mondja több cikkében is. Először is a nemzetgazdaságok egészen mások, mint a vállalatok (például nem tudnak tönkremenni). Másodszor a „versenyképesség” értelmetlen fogalom, legjobb esetben is a termelékenység „poétikus” kifejezéseként fogható fel (Krugman, 1994, 16. o.). A képzett közgazdászok nagyon jól tudják, hogy „csak egy gyenge metafora” (Krugman, 1994, 18. o.). Harmadszor a nemzetközi kereskedelem (Thurow állításával ellentétben) nem zérőösszegű játék. A termelékenység az egyetlen mércéje egy nemzetgazdaság teljesítményének. A nemzetgazdasági versenyképesség fogalma – így Krugman – csak az intervenció, protekcionista, amerikai érdekeket védő „stratégiai kereskedelempolitika” (a Clinton-adminisztráció) ideológiai megalapozásának szerepét játssza.

Krugman egy másik, 1996-os cikkében implicite még Portert is kritizálja, mikor kijelenti, hogy azok, akik a „versenyképesség” fogalmával operálnak vagy nem is hallottak a komparatív előnyökről („comparative advantages”), vagy azt hiszik, hogy az ugyanazt jelenti, mint a „versenyképességi előnyök” („competitive advantages”).⁴ Krugman – hangsúlyozottan tapasztalati alapon – arra az álláspontra helyezkedik, hogy a tökéletlen piacokon kialakult helyzeteket semmilyen kormányzati politika nem tudja előre kiszámítható módon befolyásolni, ezért az ilyen befolyásolás (még ha látszólag a piaci tökéletlenségek miatt szükségesnek tűnhet is) felesleges és káros. Megjegyzendő, hogy a gazdasági folyamatok szintjének meghatározásában azonban Krugman sem egészen következetes: a klasszikus külkereskedelmi elméletet (Ricardo–Mill) mint az eddigi legjobbat fogadja el, holott a szerint a kereskedelem célja az import (az export az import ellentételezéséhez kell). Krugman ezzel maga is nemzet(gazdaság)i szintre emeli a „verseny” fogalmát, hiszen a vállalati piaci tevékenységet (értékesítés-vásárlás) nemzetgazdasági kontextusba (export-import) helyezi.

Krugman és nem kevésbé neves közgazdászok (például: Thurow, 1994, Prestowitz, 1994, Cohen, 1994 stb.) között a nemzetgazdasági versenyképesség fogalma körül heves vita bontakozott ki 1994 folyamán a *Foreign Affairs* hasábjain. Ennek során Krugman többek között élesen rávilágított Cohen [1994] fent ismertetett versenyképesség-meghatározásának homályos és semmitmondó jellegére. E vitában Krugman mellé sorakozott fel Rudolf Scharping, a német SPD elnöke. Scharping [1994] Európa példája alapján hangsúlyozta, hogy ha a nemzetek versenytársaknak tekintik egymást, akkor gazdaságpolitikájuk koordinálása helyett versenyt futnak a befektetésekért (adócsökkentési és beruházásösztönzési verseny, dereguláció), aminek következtében az eladósodás növekedését, valamint a társadalmi-környezeti feltételek romlását idézik elő.

A tökevonzási képesség

E cikk szerzője azokhoz az elméletekhez, így mindenekelőtt Krugmanéhoz áll közelebb, amelyek nem ismerik el a versenyképesség nemzetgazdasági/országos szintjét mint piaci kategóriát. A versenyképességnek azonban van egy olyan aspektusa, amely értelmezhető nemzetgazdasági szinten. Ezt az aspektust a fentebb említett Scharping [1994] kapcsán már jeleztük.

A piaci helytállás záloga a növekedés, a verseny „kizárása” (a versenyben való győzelem). Ez a folyamat nagyvállalatok kialakulásához vezet, amelyek a technika és a

⁴ Porter könyvének címe: *The Competitive Advantage of Nations*.

szaktudás birtokosaivá, monopolizálóivá válnak. Ezért a fejlődni kívánó régiók ez utóbbiak megszerzését a nagy („külföldi”, „transznacionális”) vállalatok betelepülésétől remélik. Látszólag tehát a nemzetgazdaságok állnak egymással versenyben, de *ez a versengés valójában a fejlett termelőeszközöket birtokló nagyvállalatok befektetéseinek megszerzéséért folyik*. A kérdés tehát nem az, mennyire „versenyképes” az adott ország, hanem az, hogy *„mi vonzza oda a külföldi termelőtöket”*. A „tőkevonzási képesség” azokat az adottságokat és feltételeket jelenti, amelyek magas – a más országokban kínálnál magasabb – profitabilitású termelésre adnak lehetőséget a vállalatok számára. Ezekben a feltételekben, azok kialakításában az egyes országok valóban versenyeznek egymással.

Az ebben az értelemben felfogott „nemzetgazdasági versenyképességnek”, pontosabban tehát a „tőkevonzási képességnek” szintén széles az irodalma.

A tőkevonzási képesség elméletének alapjait a 80-as évek elején *Dunningnak* a tulajdon, telephely és nemzetköziesedés hármas szempontrendszerére támaszkodó eklektikus elmélete teremtette meg, amely a vernoni termékciklus-elméletre rímelő „beruházás-fejlesztési ciklust” írta le. *Van Hoesel* [1992] úgy találta, hogy a dunningi koncepció nem alkalmas minden működőtőke-áramlás magyarázatára, különösen a fejlődő országokból a fejlettekbe kiáramló befektetésekre nem. Ezekre inkább a *technológiai akkumulációra* való törekvés a megfelelő magyarázat.

Nunnenkamp [2002] a fejlődő országok tőkevonzási képességét vizsgálva abból indul ki, hogy a transznacionális vállalatok a 90-es években mindinkább *profitabilis* befektetési területként néztek a fejlődő országokra. A befektetéshelyezés („lokáció”) motivációiként az elmélet régebben a piacszerzést és a vámok megkerülését jelölte meg, mára előtérbe kerültek a költségzempontok. Megjegyezzük, hogy a nagy piac megszerzésének és a vámok kikerülésének igényét is a költségzempontok motiválták: a piacszerzés a szérianagyság növelését (az egységnyi költség csökkentését), a fejlett országokban már „kifutott” termékek, technológiák újraértékesítését, a szállítási költségek csökkentését tette lehetővé, a vámok kikerülése pedig az árak csökkentésén keresztül a piaci részesedés növelését, ezáltal megint csak a termelés méreteinek növelését (az egységnyi költség csökkentését) eredményezte.

Nunnenkamp [2002, 4. o.] tehát (többek között az UNCTAD-ra és *Dunningra* hivatkozva) a tőkevonzásban új faktorként értékeli a *közvetlen és járulékos költségek* (infrastruktúra stb.) csökkentésének szempontjait („*efficiency-seeking objective*”). Az éles árverseny kényszere miatt a költségkülönbségek a termelési vertikum minden szintjén érvényesülnek, a transznacionális vállalatok különböző termelési fázisokat különböző helyekre telepítenek (*Dunning* után: „*vertical efficiency-seeking*”). A fejlődő és fejlett országok tőkevonzási képessége azonban különbségeket mutat. *Nunnenkamp* egy, az USA-ra vonatkozó korrelációsszámításra hivatkozik, amely szerint 1977-ben az USA tőke kivitelét még elsősorban az egy főre jutó GDP határozta meg, 1982-ben azonban – meglepő módon – már nem. Megjegyzendő, hogy a korrelációs számítással alapvető probléma, hogy csak a történések *egyidejűségét* mutatja, a köztük lévő *oksági kapcsolatot* nem. Azt az együtt mozgó mutatók esetében az elmélet teszi hozzá, amely akár felcserélheti az ok-okozati viszonyt, akár oksági kapcsolatot mutathat ki ott, ahol nincs. Problematikus az ilyen vizsgálatokkal kapcsolatban az is, hogy már a vizsgált mutatóknak a kiválasztását is az elmélet (prekonceptió) határozza meg. Hogy a GDP/fő érték önmagában semmilyen mértékben nem befolyásolja a tőkebefektetést, arról a külföldi vállalatokkal foglalkozó ITD Hungary szakemberei is beszámoltak az MTA VKI és az ITDH közti konzultáció során.⁵

⁵ Időpontja: 2004. március 25. 10–12 óra, ITDH, Budapest.

Más tanulmányok a tőkevonzás *kereskedelmi oldalait* találták meghatározónak: az adott ország exportorientációját, kereskedelmi (import-) liberalizációját. További tőkevonzási szempont az *adórendszer*, a *munkaerőpiac* (bérek, rugalmasság, szakszervezetek ereje), az *iskolázottság*, a *beruházással járó törvényi-adminisztrációs eljárások*, a *technológiával kapcsolatos szabályozás*.

Nunnenkamp mindenek ellenére úgy véli, a fejlődő országok tőkevonzási képessége nem sokat változott: a tradicionális piaci szempontok továbbra is döntőek, sőt a *piacnagyság még meghatározóbbá* vált. Bár a költségszempontok és a piaci nyitottság jelentősége nőtt, továbbra sem váltak meghatározó tényezővé (Nunnenkamp, 2002, 35. o.). A hangsúlyok némi változása arra mutat, hogy a kormányoknak azért van tennivalójuk: a szakképzettség növelése és a nyitottság (különösen a feldolgozóipari liberalizáció) növelése.

Mint látható, a tőkevonzási képesség különböző szerzők által felsorolt tényezők nagymértékben egybeesnek az elmélet szerint a „nemzetgazdasági versenyképességet” meghatározó-befolyásoló faktorokkal. Csáki és Szalavetz [2004] szerint a tőkevonzási képesség egyenesen a „nemzetgazdasági” versenyképesség *egyik mércéje*, és összefüggésben van ez utóbbi több más mutatójával.

A tőkevonzási képességgel tehát ismét a versenyképesség szintjének értelmezése körüli (látens) vitába botlunk. A European Commission [1999] például megállapítja, hogy a „relokáció”⁶ a cégek eszköze ahhoz, hogy növeljék versenyképességüket. E szerint tehát a tőkeáramlás a *vállalati* versenyképességet szolgálja. A működőtőke-exportot az határozza meg, hogy a *vállalat* versenyképes (profitabilis) termelésre lehetőséget adó feltételeket talál-e az adott fogadóországban.

Explicit formában fogalmazza meg és fejti ki a vállalati szint elsődlegességét Losoncz [2004], amikor a *módosított nettó jelenértéket* állítja a befektetési döntéseket meghatározó elemzések középpontjába. E módszer a projekt *jövedelmezőségét* vizsgálja a gépek, berendezések, épületek beruházási költségei, a vámok, illetékek, anyag-, energia- és munkaerőköltségek, adók, árfolyam stb. alapján. A nettó jelenérték-számításban tehát sűrűsödnek a beruházó vállalat közvetlen szempontjai, melyekre azonban a gazdaságpolitika, illetve az általános gazdasági feltételek értelemszerűen jelentős hatást gyakorolnak.

A termelés nemzetközi átstrukturálódása szorosan összefügg a cégek relokációs tevékenységével – folytatja az Európai Bizottság idézett anyaga. E stratégia lényege a nemzetközi (leányvállalati, alvállalkozói) hálózat kialakítása, amelyben az *alvállalkozók a munkaigényesebb termelési fázisokat*, a (nemzetközi) cégek pedig a *termelési kulcsfunkciókat birtokolják*. Az Európai Bizottság egyértelműen elkülöníti a versenyképesség és a tőkevonzás szintjét, amikor megállapítja: egy cég *versenyképessége* és egy régió *vonzásképesége* közvetlenül összefügg azzal a szinttel, amelyen a nemzetközi flexibilis hálózatokba integrálódnak. Ezt az integrálódást pedig az infrastruktúra és intézményrendszer fejlesztésével, vállalati szinten pedig stratégiai szövetségek alakításával, a K+F felfuttatásával, a technológia diffúziójával lehet elősegíteni (European Commission, 1999, 67–75. o.).

Összegezve, mivel a nemzetek nem önálló gazdasági entitások, nem folyik köztük verseny az áru- és szolgáltatási piacokon. Ott a termékek, illetve a vállalatok a szereplők. Ezért a versenyképességet csak *vállalati* szinten tartjuk értelmezhetőnek, nemzetgazda-

⁶ A „relokáció” a termelésiaktivitás-transzfer (termelés kitelepítés) révén megvalósuló struktúraváltás ki-fejezésére szolgál.

sági szinten nem.⁷ Mivel egy gazdaság állapotát vállalatainak állapota határozza meg, a kormányok versenyt folytathatnak a vállalatok (működő tőkék) vonzása tekintetében, illetve az egyes nemzetgazdaságok, a beruházási feltételekre ható összes lényeges jellemzőjükkal kvázi „versengenek” a tőkéért. „Nemzetgazdasági versenyképességről” tehát csak a tőkevonzás értelmében lehet beszélni. Egy *nemzetgazdaság tőkevonzási képessége* megint csak a vállalati gazdálkodásra vonatkoztatva értelmezhető, azaz mint a projektek jövedelmezőségét meghatározó, tág értelemben vett beruházási feltételek.

Az ír példa

Egy nemzetgazdaság tőkevonzási képességének elemeit az ír példán keresztül illesztjük. Alapállásunk a továbbiakban is az, hogy a beruházási környezet a vállalati versenyképesség egyik meghatározója, tehát a vállalati versenyképességet segítő környezet a tőkevonzási képességet jellemzi.

Az alábbiakban először számba vesszük, hogy a vállalatok saját működési feltételeik szempontjából a kormánypolitikai eszközök közül mely tényezőket tartják fontosnak Írorszában. Ezt követően kitérünk arra, hogy a 90-es években mely nemzetgazdasági jellemzők voltak a meghatározóak a GDP kiemelkedő ütemében összegződő „ír csoda” (az Írorszában működő vállalatok versenyképessége) szempontjából. Ezt követően pedig különös figyelmet fordítunk két tényezőre: a munkaerő-piaci feltételekre és az adórendszerre. Bár ezek Írország esetében sem egyedüli tényezői a beruházások versenyképességének, tehát az ország tőkevonzó képességének, az „ír csoda” éveiben játszott kiemelkedő szerepüket aligha lehet elvitatni.

A kormánypolitika hatása – vállalati vélemények

Ha a tőkevonzó képesség a vállalati versenyképességet elősegítő keretfeltételeket jelenti, akkor érdemes megtudni a vállalatok véleményét ezekről a feltételekről.

Az iparpolitika formálásáért felelős, és a végrehajtó intézmények munkáját koordináló FORFÁS 1998 végén felmérést végzett (Forfás, 1999, 155–165. o.) az írországi vállalati körben a célból, hogy megtudja, milyen tényezők befolyásolják a szféra versenyképességét, és hogyan hat rá az állami gazdaságpolitika, beleértve az EU strukturális alapjait. 703 vállalatot kérdeztek ki, amelyek megfelelően reprezentálták az egyes ipari, szolgáltatási ágazatokat, valamint a hazai és a külföldi vállalatokat is.

A felmérésből jól kirajzolódott a vállalatok *költségszémlelete* és az állami politika e felől történő megítélése. A vállalati súlypontok az *adó*, az *oktatás*, az *információ* és a *telekommunikáció* voltak.

A megkérdezettek több mint negyven százaléka szerint az állami politikák⁸ jelentősen befolyásolják a vállalkozási környezetet. Leginkább az *adópolitika* hatását hangsúlyozták, s ezt is elsősorban a szolgáltató és elosztó hálózatokban működő, valamint a 10 évesnél nem régebbi vállalatok vezetői. További jelentős hatást tulajdonítottak az *okta-*

⁷ „... csak az a nemzetgazdaság lehet versenyképes, amelynek vállalkozásai is versenyképesek” – mondja Pitti [2002, 22. o.]. De akkor lehet-e értelme bármiféle, a vállalatoktól független „nemzetgazdasági” versenyképességi tényezőnek vagy mutatóknak?

⁸ A kormánypolitikákat a kérdezők az alábbi széles területekre osztották: oktatás/képzés, munkaerővel kapcsolatos intézkedések, új vállalatalapítások közvetlen állami támogatása, magánszektor támogatása, környezetvédelmi előírások, egyéb kormányelőírások, közlekedési infrastruktúra, telekommunikáció, információellátás, adózás.

tásnak és képzésnek, az információellátottságnak és a telekommunikációnak. A vállalatok közül legtöbben (28 százalék) az új vállalkozásoknak juttatott közvetlen szubvenciókat ítélték kis jelentőségűnek a versenyképesség szempontjából. A hatás előjelét pozitívnak a legtöbben az *oktatás/képzés* esetében (43 százalék), negatívnak pedig leginkább a környezetvédelmi előírásokkal kapcsolatban (29 százalék) ítélték a vállalatok. Érdekes, hogy az ír állam intézkedései összességében 10 megkérdezettből 4 szerint *semleges* és ugyanennyi szerint *igen fontos* hatást gyakorolnak vállalatuk versenyképességére.

A közvetlen állami támogatás hatását általában inkább alacsony hatásfokúnak ítélik, különösen a K+F-fel kapcsolatban (a vállalatok fele), viszont 46 százalékban tulajdonítanak jelentős hatást az *adórendszeren* keresztül alkalmazott ösztönzőknek.

A felmérés idején az ír munkaerőpiacot gyorsan csökkenő munkanélküliség és az egyes szakmákban jelentkező hiány jellemezte. Ez magyarázhatja, hogy a kormánypolitika hatását a munkaerő-kínálatot illetően a vállalatoknak csak 15 százaléka értékelte pozitívan, 60 százalékuk ellenben elmarasztalta. A 90-es években a profitabilitás gyorsan nőtt, a reálbér-emelkedés pedig 1991 és 1997 között messze elmaradt a termelékenység növekedésétől. 1998-ban azonban a reálbérek üteme meghaladta a munkatermelékenységet. Ez nagyban közrejátszott abban, hogy a munkaerő-költség/bérek vonatkozásában a kormánypolitikát igen sokan (48 százalék) tartották negatívnak. Az elkövetkező években (egy kivételével) a reálbérek növekedése továbbra is elmarad a termelékenység javulása mögött.

Az ír tőkevonzási képesség legfontosabb elemei

A tőkebeáramlás nem ok, hanem okozat. A tőke számára versenyképességet biztosító feltételek jelentik a tőkebeáramlás biztosítékát. Mivel pedig a tőke magával hozhatja, illetve a piaci viszonyok függvényében maga választhatja ki a technológiát, a betelepülést a tőkét „olcsóbbító” beruházási és adókedvezmények (a „tőkebecsalogató politika”), általános működési feltételek (infrastruktúra, intézmények, szabályok gördülékenysége stb.) *mellett* nagymértékben az adott fogadóhely törvényileg és társadalmi viszonyok által megengedett *munkaerő-piaci feltételei* (bér, képzettség, rugalmasság stb.) határozzák meg.

Ezt támasztja alá az OECD [2001, 55. o.] elemzése is, amely az Írországbán a 90-es évek végétől megugró működőtőke-beáramlás kulcs tényezői között első helyen említi a *képzett és flexibilis munkaerőt*, azt követően a *kormány és ügynökségeinek vállalatokat támogató attitűdjét* és a sokáig *10 százalékos (mára 12,5 százalékos) vállalkozási adót*. Ehhez – a European Commission [1999-es] anyagában is hangsúlyozottak szerint – hozzá kell tennünk a *termelési hálózatok* fejlettségének, tehát a háttérpárnak, az *infrastruktúrának* az állapotát, valamint mint speciális tényezőt, az ország *kedvező földrajzi fekvését*.

2000 végén elvégeztünk egy korrelációs számítást, amely további adalékol szolgál annak megítéléséhez, hogy melyek az ír tőkevonzó képesség legfontosabb elemei. Azt vizsgáltuk, hogy a 90-es években mely tényezők mozgása (növekedési üteme) állt a legszorosabb kapcsolatban az ír GDP mozgásával (növekedési ütemével). (Artner, 2000a) Az eredmény ma is releváns, tekintve hogy az „ír csoda” – nem függetlenül az amerikai gazdaság lassulásától – 2000 után számottevően veszített lendületéből, növekedési mutatói visszaestek, a munkanélküliség ismét emelkedni kezdett, s az ország az IMD [2004] versenyképességi rangsorában 5 helyet esett vissza.

A 90-es években (1990–1999) az ír GDP elsősorban a teljes tényezőtermelékenységgel (TFP),⁹ az importtal, a munkatermelékenységgel (kibocsátás/alkalmazott), az exporttal, a végső felhasználással, ez utóbbin belül meghatározó módon a bruttó állótőke-képződéssel, továbbá a magánfogyasztással, s végül, de nem utolsósorban a profitabilitással mozgott együtt. E tényezők növekedési ütemei 0,6 feletti korrelációs együtthatóval bírnak a GDP-ütem viszonylatában, 0,9 felett viszont csak az export, az import, a munka- és a teljes termelékenység áll. Negatív korrelációban állt az ír GDP-ütemmel a reálkeresetek, a reálbér, az egységnyi munkaerőköltség és a tőkeintenzitás növekedési üteme. Semlegesnek mutatkozott a GDP irányában a reálkamat-változás, a megtakarítások, valamint a kormányfogyasztás változása. Ez annak jele, hogy az ír GDP nagyrészt nem belső, hanem külső tőkeforrásokból táplálkozott: a beruházásokat külföldi működő- és kölcsöntőkével hajtották végre. Ez magyarázza a reálkamat-változás és GDP-változás közti korreláció hiányát is (közel nulla korrelációs együttható).

A 90-es évek gazdasági sikereinek exogén jellegét hangsúlyozza O'Hearn [2001] is, a külföldi tőkeberuházások felfutását az amerikai információtechnológiai (IT) boomnak tulajdonítva. Az információtechnológiai vállalatok (mindenekelőtt a számítógépeket és tartozékaikat gyártók) piacéhségének természetes célpontja volt Európa, különösen az Egységes Piac létrejöttével. Az USA európai beruházásai tehát gyorsan nőttek, néhány regionális gócpont körül csoportosulva.

Írország az EU-ba irányuló amerikai beruházások legnagyobb egyedi felvevőpiaca volt a 90-es években. Az amerikai cégek részesedése az ír állótőke-képződésben 1990 és 1998 között duplájára, kétharmadra, a tőkeimporton belül közel 80 százalékra nőtt. A 90-es évek első felében a transznacionális (növekvő mértékben amerikai) vállalatok az ír gazdasági növekedés 45, az évtized második felében 85 százalékáért voltak közvetlenül felelősek. 1995 és 1999 között a transznacionális vállalatok profitnövekedése adta a gazdasági növekedés 53 százalékát. 1990-ben a külföldi vállalatok hozzáadott értéke az ír GDP 14, 1999-ben már 50 százalékával volt egyenlő. És ez a növekedés csak néhány szektorra koncentráldott (vegyipar, számítógépipar, elektromos gépgyártás). (O'Hearn, 2001, 3–4. o.)

De miért Írországot választotta célpontnak az amerikai tőke, illetve miért volt képes ott ilyen nagy növekedést produkálni? A kérdés megválaszolásához visz közelebb a GDP-vel korreláló fent említett mutatók vizsgálata. Az import és az export növekedése a termelés felfutásának következménye, a felhasználással való pozitív korreláció pedig természetes. Ami sokat mondó, az a munkatermelékenység (output/alkalmazott) ütemével való erősen pozitív együtt mozgás, s ugyanakkor a GDP-növekedésnek a keresetek, bérek, egységnyi munkaerőköltség és a tőkeintenzitás növekedési ütemével való negatív korrelációja. A keresetek és bérek csak ütemükben tértek el, maradtak le a GDP növekedésétől, az egységnyi munkaerőköltség és a tőkeintenzitás viszont a 90-es évek második felében kifejezetten csökkent – a tőkeintenzitás 2000-től már nőtt.

Ez egyfelől arra világít rá, hogy a *jólét nem, illetve nem teljes mértékben terjedt szét az országban* (a dolgozók tömegeinek jövedelmi viszonyai messze nem javultak a GDP-növekedés ütemében), másrészt hogy a GDP felfutásához a munka árának (relatív) csökkenésére volt szükség. De mit mondhatunk a tőkéről? A korrelációelemzés szerint a tőkeintenzitás (tőkeállomány/munkás) 1993 után *csökkent*, holott a beruházások (bruttó állótőke-képződés) szorosan együtt mozogtak a GDP-vel. Ezek a tények arra mutatnak, hogy összességében nem a modernebb, termelékenyebb technológiákba történt beruházás, hanem – legalábbis nagyrészt – a *korábbi technológiák intenzívebb (több) előmun-*

⁹ TFP = total factor productivity. Jelentése: az üzleti szféra reálnövekedése mínusz a tőke és munkaerő súlyozott átlagának növekedése.

kával való kihasználása történt, valamint hogy elsősorban munkaintenzív termelési-szolgáltatási ágazatokba ruháztak be (O’Hearn, 2001, 4. o.).¹⁰ (A fent említett 3 húzó-ágazat, tehát a vegyipar, a számítógépipar és az elektromos gépgyártás a 90-es évek folyamán végig nagyobb ütemben nőtt, mint az ír GDP, a foglalkoztatás azonban alig emelkedett.)

Nem mond ellent ennek a következtetésnek a termelékenységi mutatók növekedése, illetve a velük való pozitív korreláció sem. Ugyanis az alkalmazott mutatók természetéből adódóan sem a munkatermelékenység, sem a teljes tényezőtermelékenység (TFP) növekedése nem jelenti önmagában azt, hogy termelékenyebb technológiákat alkalmaznak. Mindkét termelékenységi mutató nőhet akkor is, ha a termelésbe bevont munkaerő több vagy intenzívebb munkát fejt ki, mint korábban. Ez a félreértelmezés csak akkor lenne elkerülhető, ha a kibocsátást nem foglalkoztatottra, hanem a munkaóraszámra adnák meg, de nem egyszerűen a hivatalos számokra, hanem a ténylegesen ledolgozott, sztenderd munkaórák számára vetítenék.¹¹ (Az intenzívebb munka több sztenderd munkaórának számít.)

Mivel a beruházási kedvezményekkel, az infrastrukturális, valamint kis- és középvállalati (KKV) politikák eszközeivel és intézményeivel az utóbbi években már több publikációban is találkozhattunk,¹² ezek ismertetésétől most eltekintünk. Helyette az ezekben az elemzésekben kevesebb figyelmet kapó, de a fentebb elmondottak tanulsága szerint a beruházási döntésekben kiemelkedő szerepet játszó, s egyben a társadalmi jólétet is alapvetően befolyásoló *munkaerő-piaci feltételekre* és a munka- és tőkejövedelmeket alapvetően érintő ír *adórendszerre* koncentrálunk.

Bérek

Oblath és Pénzes [2004] hangsúlyozzák, hogy a versenyképesség megőrzéséhez a bérek növekedése nem haladhatja meg a termelékenységet. Nos, Írországból a nagyarányú munkanélküliség és az ország fejlettségi szintje az amerikaiénál és több nyugat-európainál eleve „kedvezőbb” bérviszonyokat tett lehetővé. Ehhez járult az 1987-ben bevezetett érdekegyeztetési rendszer („social partnership”), amely lehetővé tette, hogy a béreket kordában tartsák, és a munkavállalók valamennyire azonosuljanak a (profit-)termelés növelésének céljával.

A hároméves programok során évi 2-3 százalékos bérnövekedést irányoztak elő, ami messze elmaradt a termelékenység (pontosabban a hatékonyság) növekedése mögött. A béregyezmények megkötését a megfelelő előkészítettség, a beígért jövedelemadó-könnyítések és a viszonylag alacsony infláció tette lehetővé. A béregyezmények nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy a bérek aránya és az egységnyi munkaerőköltség a 80-as évek vége óta drasztikusan csökken Írországból. Például a bérek GDP-hez mért részesedése 1961-ben még 82 százalék, 2004-ben azonban már csak 53,3 százalék volt (European Commission, 2004). Ez a legnagyobb arányú esésnek számít az EU-n belül. A csökkenés a 80-as években kezdődött, de dandárja a 90-es évekre esett.

A nominális órabérek az ír feldolgozóiparban 1982 és 2002 között 5,78-ról 15,09 dollárra nőttek. Az USA-éhoz viszonyítva azonban csak 49-ről 71 százalékra emelked-

¹⁰ Az ír gazdaság, illetve a külföldi tőkeberuházások nemzetközi összehasonlításban alacsony technológiai fejlettségéről lásd még: Vince [2004], 98. o.

¹¹ A termelékenységet különböző statisztikák eltérő mutatókkal mérik. Az ILO például megadja a ledolgozott óraszámra és a foglalkoztatottak számára is, de az intenzívebb/bonyolultabb és kevésbé intenzív/egyszerűbb munkaórák között ez sem tesz különbséget.

¹² Lásd például: Farkas [1999], Artner [2000a, 2004a], Török [2002], Vince [2004].

tek úgy, hogy a 90-es évek közepéig nőttek, utána viszont 80 százalékról 71 százalékra csökkentek. Az ír munkaerő nemzetközi „versenyképességének” bizonyítéka, hogy 1998-ban az átlagos ír feldolgozóipari órabér 13 (2002-ben 15) dollár volt, ami alig nagyobb, mint a spanyol adat (12 dollár), és messze elmaradt nemcsak a német (28 dollár) adattól, hanem még a brittől (16 dollár) is.¹³ Az ír szoftveripar fellendülésével kapcsolatban pedig tudni kell, hogy egy átlagos ír programozó alig feleannyit keres, mint amerikai kollégája (Szabó, 2003, 77. o.).

Az ír munkaerőpiac tehát a bérek tekintetében mindvégig megőrizte versenyképességét úgy, hogy a 80-as–90-es évek elejének vállalati versenyképességet s így tökevonási képességet rontó béremelkedési tendenciáit a 90-es évek közepén visszafordították.

További lényeges összetevője az ír munkaerőpiac tökevonási képességének, hogy nemzetközi összehasonlításban nagy a munkaerőköltség bérhányada: a munkáltatók csak az összmunkaerő-költség 14-15 százalékát költik biztosítás, adó formájában a munkaadóra (az USA-ban 20-22 százalékát, az EU-15 átlagában 22-24 százalékát). Az ír munkavállaló tehát azonos munkaerőköltség mellett nagyobb (bruttó) bért kap.

Hozzájárul a munkaerőköltség visszafogásához, hogy – valószínűleg nem függetlenül a munkaerőköltségekre ható kormánypolitikával kapcsolatos és a fent tárgyalt Forrás [1999] felmérésből kitetsző vállalati elégedetlenségtől – az állam 1999 óta a központi költségvetésből kiegészíti a nyugdíjalapot a GNP 1 százalékának megfelelő összeggel. Tekintve, hogy a gazdasági növekedéssel (a nettó kivándorlás megszűnésével) az átlag-életkor megnőtt, a kormánynak ez a kötelezettségvállalása a stabilitás egyik eszköze. Az intézkedést az ír munkaadók szövetsége (Ír Vállalkozók és Munkaadók Konföderációja – IBEC)¹⁴ is örömmel üdvözölte, és a rendszer fenntartását kérte a kormánytól (<http://www.ibec.ie>). További könnyítés a vállalatok számára, hogy 2002-ben 13 százalékról 10,75 százalékra csökkentették a munkaadók nyugdíj-biztosítási befizetéseit (ICTU, 2003).

Az alacsony járulékterhelés jobb alapot teremt az 1987 óta hároméves tervek keretében folyó bértárgyalásokhoz (a béremelésből nagyobb arányban részesül a munkavállaló). Az állam ugyanakkor természetesen megadóztatja a béreket, de éppen a béregyezmények (bérkorlátozások) kompenzációjaként hajlandó volt a jövedelemadók csökkentésére.

2001-ben a reálbér-emelkedés meghaladta a termelékenység emelkedését, így – hosszú évek óta először – nőtt az egységnyi reálmunkaerő-költség. (Azt megelőzően azonban hosszú évekig, és 2002-től ismét, a reálbér-emelkedés jelentősen alulmaradt a termelékenység emelkedése mögött.) Ez az USA információs technológiai fellendülésének kifulladásakor, 2001–2002-ben oda vezetett, hogy néhány beruházó olcsóbb befektetési területeket keresett, például éppen Kelet-Európában. E tendenciát erősítette, hogy a korábbi munkanélküliséggel ellentétben újabban (strukturális) munkaerőhiány lépett fel Írországbán, amit a munkavállalási kedvet ösztönözni hivatott fent említett szja-reformok sem tudtak enyhíteni. De a bérterhek emelkedése nem egyformán érintette a különböző szektorokat. Az elektronika, a vegyipar és gyógyszeripar helyzete 2001-ben jelentősen javult. Globális termelési hálózatuk, magas profitrátájuk, nagy hozzáadott értékük és kis élömlék-arányuk akadályozta meg, hogy a bérköltségek (amúgy is csak átmeneti) emelkedését megérezzék. Az ír ipar 2001-es megtorpanása tehát messze nem írható a béremelkedések rovására! Mint Cerra és Soikkeli [2002] elemzése kimutatja, abban a világpiaci lassulás, az információ-technológiai „léggyömb” kipukkadása és az euró angol fonttal szembeni felértékelődése meghatározó szerepet játszott.

¹³ Vö.: <http://www.bls.gov/news.release/prod4.toc.htm>

¹⁴ Az IBEC 7000 szervezetet, mintegy 60 ágazatot tömörítő munkáltatói érdekvédelmi szövetség.

Össességében az ír gazdaság adóterheltsége a 90-es évek közepéig nőtt, majd gyorsan csökkent, de – és ez lényeges tökevonzó hatást jelent – nemzetközi összehasonlításban mindvégig alacsony maradt. Az adók aránya a GDP-hez mérten 2004-ben már csak 29,7 százalék, ami messze a legalacsonyabb az EU-15-ben (European Commission, 2003)! Az alacsony adóterheltség közvetve (a személyi jövedelemadókon keresztül az egységyi munkaerőköltségre gyakorolt jótékony hatás révén) és közvetlenül is (a termelési, különösen a társasági adók révén) növeli a nettó profitot.

1980 után a jövedelem- és vagyonadó aránya a GDP-ben nőtt, azt követően azonban csökkenni kezdett, s a 90-es évek reformjainak köszönhetően 2004-ben már 11,2 százalékon állt (European Commission, 2003).

Az 1997-ben elindított ír jövedelemadó-reform a munkavállalási kedv növelését célozta. Az adókedvezmények addigi hibrid rendszere helyett olyan sztenderdizált rendszert vezettek be, amelyben szinte minden szja-kedvezmény adóhitel formáját ölti. Mind a sztenderd adórátá, mind a legmagasabb adórátá csökkent, és 2001-ben rendre 20 és 42 százalék volt (1997: 26 és 48 százalék). A sztenderd adósávot kiszélesítették és „individualizálták” (a házastársak jövedelem-összevonási lehetőségét korlátozták). (OECD, 2001, 61. o.) A legmagasabb jövedelműek adóterhe lényegében változatlan maradt, és növekedett az adókötelezettség alsó jövedelemhatára: ez 1997/1998-ban még heti 90 euró volt, 2003-ban pedig 223 euró. A későbbiekben a minimálbért (2004 februárja óta 7 euró/óra), amely jelenleg 90 százalékban adómentes, teljes egészében ki kívánják vonni az adó alól.

Bár a 90-es években az átlagos jövedelem után fizetendő adó csökkent, a 90-es évek adóreformjai összességében a polarizáció irányába hatottak. Az átlagjövedelem kétszeresével bírók ugyanis 7,2 százalékkal fizettek kevesebb adót, ami nagyobb arányú csökkenés, mint az átlagjövedelem esetében. Ez abszolút összegben azt jelenti, hogy az átlagos jövedelemmel bírók 708 ír fonttal lettek „gazdagabbak”, míg az átlag kétszeresét keresők 1891 fonttal (O’Toole, 1997).

A társadalombiztosításból származó bevétel 1980 óta először szintén nőtt, majd a 90-es évek közepén csökkenni kezdett, így az időszak egészében a GDP 4,4 százalékaról 5,6 százalékára emelkedett.

Közismert, hogy Írországbán a vállalkozások nemzetközi összehasonlításban igen kedvezően adóznak. A termelést és importot sújtó adók szintje 1980 óta folyamatosan mérséklődött, s 2004-ben már csak a GDP 12,3 százalékával ért fel. A feldolgozóipari és szolgáltatási exportra érvényes kedvezményes kulcs sokáig 10 százalék volt. Egyebek mellett a kedvező adónak köszönhető, hogy a 90-es évek végén az amerikai vállalatok 24 százalékos (Travers, 1999, 13. o.), a máshol elérhetőnél ötször (!) nagyobb¹⁵ profitrátát könyvelhettek el írországi befektetéseiken, ami magasabb, mint bármely más európai országban.

A vállalkozási adót az EU-val való egyeztetést követően 2003-tól 12,5 százalékban egységesítették,¹⁶ ami kimagaslóan kedvező más országokkal való összevetésben. Az európai országok nagy részében 33-35 százalékos adókulcsokkal találkozhatunk.

A kedvező adóztatás miatt a transznacionális vállalatok elszámolóiraik segítségével sok, máshol keletkezett jövedelmet is Írországbán mutatnak ki. (Ez részben magyarázza

¹⁵ Lásd: US Department of Commerce (Survey of Current Business). Idézi: O’Hearn [2001], 5. o.

¹⁶ A vállalkozási adó 1991-ig 50 százalék volt, 10 százalékkal adózott viszont a kedvezményezett vállalati kör. 2003. január 1-jétől 12,5 százalékon egységesítették a rátát, amely előreláthatólag 2010-ig marad fenn. Lásd még: ICTU [2003].

az ír GNP és GDP közötti nagy, mára már 20 százalékos eltérést is). 1983-ban a külföldi profit még csak a GDP 3 százalékát érte el, de 1995-ben már 19 százalékot, 1999-ben pedig a 40 százalékot tett ki (a tőkejövedelmek 48 százalékát kitevő royaltykat és licenrdíjakat is beszámítva). (O'Hearn, 2001, 5. o.)

A munkaerőpiac „flexibilitása”

A vállalatok versenyképességét az egységnyi költségek leszorításának korlátlan lehetősége szolgálja leginkább. Az egységnyi költségeken belül a legrugalmasabb elem a munkaerőköltség. Írországban a 90-es évekre a bevándorlásnak és a 60-as évek baby-boomjának, valamint a nők fokozott munkavállalási „kedvének”¹⁷ hatására, *bőséges* és viszonylag *magasan képzett, alacsony szervezethegű* és ezért (valamint a nagyarányú munkanélküliségnek köszönhetően) *„együttműködő”* munkaerő állt rendelkezésre. Ez a munkaerő-kínálat ráadásul – többek között a béregeyzmények miatt – *megfelelően olcsó* volt ahhoz, hogy biztosítsa az öt alkalmazó tőke számára a versenyképességet.

Nem elhanyagolható tényező, hogy a 90-es évek foglalkoztatásnövekedése nem eredményezte a szakszervezeti tagok számának hasonló arányú növekedését. A szervezethegi ráta a 90-es évek közepén kisebb volt, mint a 80-as évek elején, s azt követően is tovább csökkent: 1984-ben az alkalmazottak 57, 1994-ben 53, 2003-ban 51 százaléka (kb. 770 ezer ember) volt tagja az 57 (!) ír szakszervezet valamelyikének.¹⁸ 1994-ben a munkahelyi konfliktusok miatt kiesett napok száma Írországban 1923 óta a legalacsonyabb volt, s a csökkenő trend a következő években tovább folytatódott. 1999–2001-ben ugyan ismét 100–200 ezer nap esett ki a viták miatt, de 2002–2003-ban újra radikálisan csökkent a mutató.¹⁹ A sztrájkok számának alakulását pozitívan befolyásolták a béregeyzmények, és negatívan a tanárok, az egészségügyi és közlekedési dolgozók helyzete, valamint az üzembezárások.

Az egységnyi költségek munkaerő oldaláról történő leszorításához nem egyszerűen a bérek adott szintje szolgál alapul. Csökkenti az egységnyi költségeket az is, ha ugyanannyi bérért *több munkát* fejtenek ki az alkalmazottak, ha a munkakörök összevonásával, az intenzitás (sebesség) növekedésével stb. a korábbiaknál több munkát szolgáltatnak.

A fellendülést hozó években, tehát a 90-es évek elején-közepén Portugália, Görögország, az Egyesült Királyság után az írek dolgoztak a legtöbbet az EU-ban. (Az Eurostat szerint heti átlagban 41–42, de 1994–1997-ben 43–44 órát (Eurostat, 2002). A Central Statistical Office (az ír Központi Statisztikai Hivatal) adatai szerint az óraszámok a 2001–2002-es lassulás idején némileg csökkentek. (Lásd: Artner, 2004b.) A törvényes munkaidő-maximum 48 óra,²⁰ amit csak a német és holland adat ért utol, máshol egyelőre jóval alacsonyabb (Holka, 1996). *Írországban tehát a munkanélküliséget a 90-es években az európai átlaghoz képest jóval több kifejtett munka (hosszabb munkahét) mellett szívta fel a tőke.* Ez volt versenyképességének egyik záloga: az adott technológiák intenzívebb kihasználása mellett terjesztették ki a termelést, ami egyéb feltételek változatlansága esetén már önmagában is növeli a befektetett tőke hatékonyságát.

A munka intenzitásának változásáról csak közvetve lehet adatokat szerezni. Az egyik lehetőség a munkahelyi baleseti statisztikák vizsgálata. Az Eurostat [2002]

¹⁷ A nők munkaerő-piaci részvétele hagyományosan alacsony Írországban, és bár az 1994 után keletkezett 450 ezer új munkahely kétharmadát nők töltötték be, foglalkoztatási arányuk még így is elmarad az EU-átlagtól.

¹⁸ Lásd: OECD [1997] és <http://www.ictu.ie/html/programme/prosperity.htm#Industrial%20Relations>

¹⁹ Lásd: <http://www.eirestat.cso.ie/diska/IDBA5001.html>

²⁰ Ennyi egyébként az EU-plafon is.

szerint 1998-ban a 100 000 munkásra jutó, 3 napnál hosszabb munkából való kiesést jelentő balesetek száma Írországban volt a legkisebb (1433), az EU-átlag egyharmada. Ugyanakkor azonban a 100 000 munkásra jutó halálos munkahelyi balesetek listáján csak Portugália előzi meg Írországot, amely a maga 5,9-es értékével még Spanyolországot is maga mögé utasítja az EU-15-ben.

Az egységnyi munkaerőköltség több élőmunka-felvétellel történő mérséklése, az erre való törvényi törekvés egyébként nemzetközi tendencia. Bár a 90-es évek óta több nyugat-európai országról hallottuk, hogy a törvényes heti munkaidő-maximumot csökkentették, az EU-szintű szabályozás és a munkaadók azzal kapcsolatos álláspontja nem feltétlenül a munkakörülmények javulása irányába mutat. Márpedig ha EU-szinten olyan szabályozást foglalnak direktívába, amely egyik-másik ország gyakorlatánál kedvezőtlenebb a munkavállalókra nézve, akkor ez jó hivatkozási alap lehet az adott szabályok megváltoztatására, különösen akkor, ha a munkaidő kiterjesztése adott vagy nem arányosan növekvő bérek mellett igen jótékony hatást gyakorolhat az egységnyi munkaerőköltségre, ezen keresztül a profitabilitásra. (A munkahely megtartása érdekében a munkavállalók máris több helyütt hajlandók „önként” többet dolgozni a korábbiaknál.)

Az EU-ban készülő szabályozás és a vállalati érdekeltség megítéléséhez szolgált adalékot az UNICE (az Ipari Munkaadók Konföderációinak Európai Szövetsége) 2004. március 4-én kiadott állásfoglalása az EU Bizottságának 2003. decemberi kommunikéjével kapcsolatban. Az UNICE-nek tagja az Ír Vállalkozók és Munkaadók Konföderációja (IBEC), de a Magyar Gyáriparosok Országos Szövetsége is. A Bizottság említett kommunikéje a munkaidő EU-szintű szabályozásáról szól, s az UNICE ezzel kapcsolatban leszögezi, hogy *a munkaidő flexibilitása ma különösen életbe vágó a vállalatok versenyképessége szempontjából*. Ezért a szövetség többek között a következőket kéri: a heti (48 órás) munkaidő átlagos referenciaperiódusa 12 vagy annál több hónap legyen (a Bizottság rövidebb időt javasolt), a heti pihenőidő átlaga 14 napban legyen meghatározva (a Bizottság javaslata 7 nap volt); a heti 48 órától való eltérésben mind a munkavállalóval, mind kollektív szerződés keretében meg lehessen egyezni (a Bizottság kizárólag a munkavállaló beleegyezéséhez kötné); a munkahelyen (például: készenlétben, ügyeletben, pihenéssel) töltött, de tényleges munkával nem járó munkaidő ne számítson bele a fizetett munkaidőbe (UNICE, 2004a). A munkaadók kívánsága tehát az, hogy akár egy évig is lehessen heti 48 órás átlagnál hosszabb munkahétben foglalkoztatni az embereket, akár 12-13 egymást követő napon is lehessen munkát követelni a dolgozóktól, minden egyes eset konkrét megvitatása helyett elég legyen egyszer meg egyezniük néhány szakszervezeti vezetővel a hosszabb munkaidőről, továbbá hogy a munkaközi szünetek meg nem fizetésével növelni lehessen az azonos bérért megkövetelhető munkamennyiséget.

Az egységnyi költségek csökkenését, tehát a tőke versenyképességét az alkalmazott technológia termelékenységnövelő hatása is jelentősen befolyásolja. Nem szabad azonban elfeledkezni arról, hogy a versenyképességet a modernizáció csak addig növeli, amíg az ágazatban, a piacon az adott technológia nem válik általánossá. Ezért mindig új fejlesztésekre van szükség, ami pénzt igényel. A pénzt a megelőző időszak nyereségéből, esetleg gyorsított amortizációjából kell felhalmozni, miközben az új eljárások gyakran nagyon drágák. A termelékenyebb technológia megvásárlása tehát sokszor nem lehetséges, vagy (a jelenlegi technológia intenzívebb kihasználásának lehetőségével összevetésben) nem gazdaságos. Ezért minden technológiai szinten *döntő jelentőségű vállalati versenyképességi tényező a munkaerőköltség fent említett módokon történő csökkentése*.

Írországban a szakképzés piaci igényekhez történő igazítására kiterjedt intézményrendszer áll rendelkezésre. A szakmai oktatásért és gyakorlatért elsősorban az Oktatási és Tudományos Minisztérium, valamint a Vállalkozási, Kereskedelmi és Foglalkoztatási Minisztérium (VKFM) felel. Saját, speciális területükön azonban az Agrár- és Élelmiszer-ipari Minisztérium, az Idegenforgalmi, Sport- és Üdülési Minisztérium, az Igazságügyi, Egyenjogúsági és Jogi Reform Minisztérium, az Egészségügyi és Gyermekvédelmi Minisztérium, valamint a Tengerügyi és Természeti Erőforrások Minisztériuma végzi a szakképzést. A szakmai alap- és továbbképzés, a munkahelyi gyakorlatot és foglalkoztatást elősegítő programok végrehajtója a Vállalkozási, Kereskedelmi és Foglalkoztatási Minisztérium alá tartozó Nemzeti Szakképzési és Foglalkoztatási Hivatal (FÁS). A szakmunkás-bizonyítványt adó képzési rendszert a munkaadók és a szakszervezetek képviselőit is magában foglaló Nemzeti Iparitanuló-képzés Tanácsadó Bizottsága (National Apprenticeship Advisory Committee) felügyeli.²¹

Az általánosan elterjedt kép ellenére azonban az ír szakképzés helyzete meglehetősen felemás. Mint azt egy néhány éve készült átfogó tanulmány kimutatta (Artner, 2000b), Írország ugyan a *felsőfokú képzés* terén nemzetközi összehasonlításban jó helyen áll, de már a felső-középfokú (vagyis középfokú szak-) képzésben, a huszonéves korosztály képzésében, továbbá a kiegészítő jellegű (részidős) és az alapfokú képzésben is jelentősen elmarad versenytársai nagy részétől. A 90-es évek közepén Írország a középfokú szakképzésben részt vevők arányát tekintve a legutolsó volt az OECD-ben (Forrás, 1999, XIX. o.). Az Eurostat [2002] adatai szerint 2000-ben Írországban azoknak a 25–64 éveseknek az aránya, akik legalább „felső-középfokú” (középfokú szak-) képzésben részesültek, mindössze 49,3 százalék, ami messze elmarad az EU-átlagtól (63,5 százalék), és az EU-15-ben csak Portugáliát, Spanyolországot és Olaszországot előzi meg.²² További kevésbé ismert tény, hogy a „csúcstechnológiai alapú” ír gazdaságban a felnőtt lakosság 22,6 százaléka funkcionális analfabéta.²³

A Zöld Szigeten az átlagosnál több a kis (10 főnél kevesebbet foglalkoztató) cég, és kevesebb a képzésre fordított átlagos idő. Különösen nagy a lemaradás például Franciaország és Németország viszonylatában. A szakképzés a dolgozók mindössze 1 százalékát érinti, szemben a Németországot jellemző 5 százalékkal. A munkahelyen történő szakképzés tekintetében tehát Írország elmarad az európai élbolytól.

Mindez arra utal, hogy az ír munkaerőnek nem kiemelkedő vagy speciális tudása, hanem *béreihez és munkavégző képességéhez képest viszonylag jó képzettsége (és angol nyelvtudása!)* jelent tökevonzó erőt.

Összegzés

A cikkben érintettük a „nemzetgazdasági versenyképesség” és a „tökevonzás” elméleti kérdéseit. Állást foglaltunk amellett, hogy „nemzetgazdasági versenyképesség”-ről beszélni nincs értelme, egy ország *tökevonzó képességének* elemeit azonban meg lehet határozni. A tökevonzási képesség a *profitabilis vállalati tökeberuházás feltételeinek biztosítását* jelenti, s ezeket illetően az egyes országok, régiók valóban versenyben állnak egymással.

²¹ A szakképzés gyakorlati megvalósításáról további részleteket lásd: Artner [2000b].

²² További részleteket lásd: Artner [2004b].

²³ Lásd: OECD Human Poverty Index alapján, ICTU [2003].

Megállapítottuk, hogy a 90-es évek „ír csodája” nagyrészt kívülről generálódott, a külföldi működő tőkének volt köszönhető. Ezek után megvizsgáltuk Írország tökevonzó képességének legfőbb elemeit, melyek közül kiemelkedőnek ítéltük és részletesebben is tárgyaltuk a munkaerő-piaci feltételeket (bérek, flexibilitás, szakképzés) és az adókat. Arra jutottunk, hogy a munkaerő alkalmazásának egész feltételrendszere, nem pedig önmagában a munkaerő képzettsége az a tényező, amely alkalmassá tette az országot a 90-es évek amerikai információtechnológiai boomjának kihasználására.

Felhasznált irodalom

- Aiginger, Karl – Landesmann, Michael [2002]: Competitive Economic Performance: USA versus EU. Research Reports WIIW, No. 291., november.
- Artnér Annamária [2000a]: A perifériáról a centrumba? *Aula*.
- Artnér Annamária [2000b]: A szociális partnerek szerepe a szakképzésben – Írország példája. A Nemzeti Szakképzési Intézet számára készült háttér tanulmány. Témaszám: 59507. MTA VKI, február.
- Artnér Annamária [2004a]: Külföldi működőtőke-bevonás és versenyképesség – Írország példája. MTA VKI, március.
- Artnér Annamária [2004b]: A „Kelta Tigris” röntgenlelete – Írország társadalmának és gazdaságának egyes jellemzői a 90-es évek fellendülésének tükrében. *Gazdaság és Statisztika*, 5. szám, október – előkészületben.
- Bakács András [2004]: Versenyképesség-koncepciók. MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Műhelytanulmányok, 57. szám, március.
- Cerra, Valerie – Soikkeli, Jarkko [2002]: How competitive is Irish manufacturing? International Monetary Fund, European I. Department, Washington.
- Cohen, Stephen S. [1994]: Speaking Freely. *Foreign Affairs*, július/augusztus.
<http://www.foreignaffairs.org/19940701faresponse5134/none/the-fight-over-competitiveness.html?mode=print>
- Csáki György – Szalavetz Andrea [2004]: A működőtőke-vonzási képesség mint a versenyképesség mércéje. *Külgazdaság*, március.
- Dunning, John H. [2002]: Global Capitalism, FDI and Competitiveness: The Selected Essays of John H. Dunning. Edward Elgar Pub, október.
- Éltető Andrea [2003]: Versenyképesség a közép-kelet-európai külkereskedelemben. *Közgazdasági Szemle*, március, 269–281. o.
- European Commission [1999]: The Competitiveness of European Industry. 1999 Report. European Commission.
- European Commission [2003]: European Economy. No. 3., European Commission.
- European Commission [2004]: European Economy, No 3., European Commission.
- Eurostat [2002]: Yearbook 2002. A Statistical Guide to Europe. Data 1990–2000. Eurostat.
- Farkas Péter [1999]: A kereskedelemfejlesztés és befektetésösztönzés intézményrendszere Írországban. MTA VKI, november.
- Forrás [1999]: Annual Competitiveness Report 1999. National Competitiveness Council. Forrás.
- Holka László [1996]: Európai Bíróság: csapás a brit munkaügyre. *Magyar Hírlap*, november 22.
<http://www.bls.gov>
<http://www.eirestat.cso.ie>
<http://www.ibec.ie>
<http://www.ictu.ie>
<http://www.idaireland.com>
- ICTU [2003]: Budget 2004. An Alternative Perspective (Pre-Budget Submission 2004). Irish Congress of Trade Unions, Dublin, október.
- IMD [2004]: The World Competitiveness Yearbook. IMD.
<http://www.02.imd.ch/documents/wcy/content/pastranking.xls>
- Krugman, Pau R. [1994]: Competitiveness: A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs*, március/április.
- Krugman, Paul R. [1996]: Making Sense of the Competitiveness debate. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 12., No 3.
- Losonczi Miklós [2004]: A külföldi működő tőke áramlását meghatározó néhány tényező és az ösztönzéssel szembeni követelmények az EU-tagság fényében. *Külgazdaság*, május, 20–38. o.

- NCC [2003]: NCC calls for a „Bodget for Competitiveness”. Launch of Annual Competitiveness Report and Competitiveness Challenge. National Competitiveness Council, Press Release 1st December 2003 <http://www.forfas.ie/ncc>
- Nunnenkamp, Peter [2002]: Determinants of FDI in Developing Countries: Has Globalization Changed the Rules of the Game? Institute für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Kiel Working Paper, No. 112., július.
- Oblath Gábor – Péntes Petra [2004]: A nemzetgazdaság nemzetközi versenyképessége: értelmezések, mutatók és néhány tanulság. *Külgazdaság*, február, 33–62. o.
- OECD [1997]: OECD Economic Surveys Ireland 1997. OECD.
- OECD [2001]: OECD Economic Surveys, Ireland. OECD, június.
- O’Hearn, Denis [2001]: Economic Growth and Social Cohesion in Ireland. Friedrich Ebert Stiftung Digitale Bibliothek. <http://library.fes.de/fulltext/id/01135c01.htm>
- O’Toole, Fintan [1997]: Tax proposals will widen gap faced by poor. *The Irish Times*, május 20.
- Pitti Zoltán [2002]: A versenyképesség mint napjaink legújabb kihívása. *Vezetéstudomány, különszám*, 14–22. o.
- Porter, Michael, E. [1990]: The Competitive Advantage of Nations. The Free Press. A Division of Macmillan, Incl., USA.
- Prestowitz, Clyde V. Jr. [1994]: Playing To Win. *Foreign Affairs*, július/augusztus.
- Scharle Ágota [2003]: Munkaerőpiac és versenyképesség. Pénzügyminisztérium Kutatási Füzetek, 4., október.
- Scharping, Rudolf [1994]: Rule-Based Competition. *Foreign Affairs*, július/augusztus.
- Stanovnik, Peter – Kovacic, Art [2000]: Measuring Competitiveness of National Economies with Emphasis on Slovenia. Institute for Economic Research [IER], Working Paper, No. 6.
- Stiglitz, Joseph E. [2002]: Competition and Competitiveness in a New Economy. In.: Competition and Competitiveness in a New Economy (Ed.: H. Handler – C. Burger). Austrian Ministry for Economic Affairs and Labour, Economic Policy Center, Vienna, július.
- Szabó Katalin [2003]: A munkaviszonyok fellazulása. *Információs Társadalom*, 1. szám.
- Thurow, C. Lester [1992]: Head to Head: the Coming Economic Battle among Japan, Europe and America. New Yoper, NY, Morrow.
- Thurow, C. Lester [1994]: Microchips, Not Potato Chips. *Foreign Affairs*, július/augusztus.
- Török Ádám [1997]: A versenyképesség-elemzés egyes módszertani kérdései. *Gazdaság – Vállalkozás – Vezetés*, 3. szám.
- Török Ádám [2002]: A hazai (nagy) vállalkozások helyzete és stratégiája – a nemzetközi tapasztalatok. *Vezetéstudomány, különszám*.
- Travers, John [1999]: The Role of Information Technology in Attracting Foreign Investment, Creating Industrial Zones, and Developing Human Resources. Case Study. Lecture on the World Competitive Cities Congress at the World Bank, Washington D.C. May 19-21, 1999 <http://www.forfas.ie>
- UNICE [2004a]: Commission Communication Concerning the Re-examination of Directive 93/104/EC Concerning Certain Aspects of the Organisation of Working Time. UNICE Position, március 4.
- UNICE [2004b]: Survey on the International Market. In: Competitiveness Action Plan, 2004. UNICE.
- Van Hoesel, R. [1992]: Multinational Enterprises form Developing Countries with Investments in Developed Economies: Some Theoretical Considerations. Discussion Paper, No. 1992/E/6. University of Antwerp, CIMDA.
- Vince Péter [2004]: Az ír kutatási és fejlesztési rendszer átalakítása az évezredfordulón. *Külgazdaság, július–augusztus*.

ÚJ KÖNYVEK

A szolgáltatási szektor technológiai változásai és nemzetköziesedése¹

Internationalisation, Technology and Services

Szerkesztette: Marcela Miozo és Ian Miles

Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2003. 288 o.

PREST/CRIC Studies in Science, Technology and Innovation series

Akit foglalkoztat az innovációnak a gazdasági fejlődésben betöltött szerepe, annak a feldolgozóipar nemzetköziesedésének témája automatikusan eszébe jut. A kisebb figyelem ellenére a szolgáltatási szektor innovációja és nemzetköziesedése rendkívüli fontosságra tett szert az elmúlt század végén. Az új technológiák megkérdőjelezték a feldolgozóipar és a szolgáltatási szektor közötti hagyományos elhatárolódást, hangsúlyozva a kettő egymást kiegészítő jellegét. A két nagy ágazati csoport közötti határ elmosódása szervezeti változásokat okoz az összes gazdasági szektorban és kitágítja a nemzetköziesedés körét. A tudás- és technológiaintenzív szolgáltatásokban bekövetkező innovációk sok szempontból játszanak fontos szerepet a termelés, az elosztás és magának az innovációnak a globalizációjában. A Miozo és Miles által szerkesztett könyv nemcsak leírja az új nemzetközi munkamegosztást és a tudásintenzív szolgáltatásokról hozott helyi szintű döntéseket befolyásoló tényezőket, hanem könyvük kihívást jelent a hagyományos elméletek számára, és érveket szolgáltat egy új kutatási program indításához.

A könyv keletkezésének hátterét a kötet téma formált együttműködés kezdeményezőinek, Marcela Miozonak és Ian Milesnek az a felismerése inspirálta, hogy érdemes lenne feltárni a tudás- és technológiaintenzív szolgáltatások nemzetköziesedésének növekvő fontosságát meghatározó főbb tényezők szerepét. Ahogy a cím is jelzi, a könyv középpontjában a nemzetköziesedés, a technológia és az innováció időben párhuzamos és egymáshoz kapcsolódó fejlődése áll. A gazdasági fejlődés során a szolgáltatások a nemzetgazdaságok fő szereplőivé váltak. A technológia változásával a szolgáltatások nemcsak egyre fontosabb felhasználói lettek az új technológiáknak, hanem maguk is szereplői az innovációs folyamatnak. A globalizáció során, az úgynevezett globális nagyvállalatok létrejöttével növekedett a szolgáltató vállalatok nemzetköziesedése is. A három vizsgált tényező között kölcsönös kapcsolat van, ahogy ezt a könyv minden egyes része bemutatja. Párhuzamos fejlődésük ellenére – Miozo és Miles érvelése szerint – a szakirodalom két egymástól független része foglalkozik a nemzetköziesedés, illetve a szolgáltatások innovációinak kérdéskörével. A szerkesztők célja, hogy összefonja a szakiro-

¹ A könyvismertetés angolul a *Research Policy* felkérésére készült. Az angol szöveg nyersfordítását Berényi Üveges Katalin készítette.

dalomban ezt az egymáshoz ritkán kapcsolódó két szálát, napjaink két legfontosabb kérdésére összpontosítva: 1. Mi a szolgáltatások nemzetköziesedésének hatása az országok innovációs képességére? 2. Hogyan válhatnak az új technológiák az új nemzetközi munkamegosztás kialakulásának eszközeivé?

A szerkesztők több országból és különböző tudományos háttérrel rendelkező akadémiai kutatókat kértek fel a kötet egyes fejezeteinek szerzőiként való közreműködésre. (A fejezetek szerzői: Paul Baker, Neil M. Coe, David Gago-Saldaña, Anders Henten, Grazia Ietto-Gillies, Padma Mallampally, Sally Randles, Joanne Roberts, Luis Rubalcaba-Bermejo, Bruce Tether, Marja Toivonen, Torben Vad, Zbigniew Jimmy és a két szerkesztő, Marcela Miozo és Ian Miles.)

A könyv négy részből áll. Az *első* rész leírja a kutatási programot, valamint az elméleti keretet. A *második* rész a különböző adatok elemzésével vizsgálja a szolgáltatások nemzetköziesedését Európában és a nemzetközi vállalatok szerepét a szolgáltatások nemzetközi tranzakcióiban. A *harmadik* rész az új technológiáknak az új nemzetközi munkamegosztásra gyakorolt hatásával foglalkozik, különös tekintettel arra, hogy a szolgáltatások egyes területeinek szabványosítása a tevékenységek áthelyeződését vonja maga után a legfejlettebb régiókból a megfelelő képességekkel – elsősorban viszonylag olcsón rendelkezésre álló magasan képzett munkaerővel – rendelkező térségek irányába. E rész két fejezete az amerikai és európai vállalatok integrációjának és térbeli elhelyezkedésének hasonlóságait és a különbségeit tárgyalja. A *negyedik* rész négy szűkebb területre (három országra és egy régióra) koncentráló fejezetet tartalmaz. Mindegyikük a nemzetköziesedés és az innováció egy-egy specifikus szempontját vizsgálja részletesen.

Az egyik ilyen tanulmány az Egyesült Királyság szolgáltató vállalatainak nemzetköziesedését és az északnyugat-angliai környezettechnológiai vállalatokat vizsgálja részletesen. Egy másik fejezet a dán szolgáltató vállalatok nemzetköziesedésének jellegzetességeit, lehetőségeit és korlátait tárgyalja. A harmadik fejezet pedig a finnországi tudásintenzív üzleti szolgáltató vállalatok nemzetköziesedésébe nyújt betekintést.

A könyv minden része a szakirodalom alapos ismeretére épül, egyformán támaszkodva a kortárs és a hagyományos szakirodalmi forrásokra. Emellett jelentős a feldolgozott, meghatározó empirikus evidenciákat tartalmazó anyag is. A könyv erőssége, hogy átfogó módon tárgyalja a témát, és értékes a hozzájárulása az elmülethez és a gyakorlati kérdések megválaszolásához. A különböző részek és fejezetek kiválóan épülnek egymásra, a kapcsolat erős, az összes szerző a témára, a nemzetköziesedés és a tudás-/technológiaorientált szolgáltatások párhuzamos fejlődésének kérdésére koncentrál.

A különböző szerzők érvei bizonyítják, hogy a változó világ jobb megértéséhez mind a nemzetköziesedés, mind a szolgáltatási innovációk leírására alkalmazott jelenlegi definíciók és tipizálások felülvizsgálatára van szükség. Hasznos lett volna, ha a szerkesztők egy összefoglaló, közös fejezetben összegyűjtik ezeket az ajánlásokat. Ahogyan a bevezető végigkalauzolja az olvasót a könyvön, segítve az eligazodást a kutatás, a nemzetköziesedés, a szolgáltatások és a szolgáltatások nemzetköziesedése között, úgy egy hasonló záró fejezet a könyvben leírtak továbbgondolását segíthetné. E hiányosság ellenére mindazok, akik kézbe veszik a könyvet, egy nagyon értékes mű olvasói lehetnek.

Megállapítható, hogy a könyv elérte célját: a figyelem középpontjába állítva hozzájárul a szakirodalomban – legalábbis mostanáig – háttérbe szorult téma megvitatásához.

Inzelt Annamária

Brief Summary of the Articles

**From the old consensus to the new synthesis.
A quick guide to the recent history of macroeconomic thought.**

KATALIN SZILÁGYI – ÁRON HORVÁTH

The second part of the twentieth century has seen turbulent debates and permanent changes in macroeconomics. The period from the neoclassical consensus view of the 60s to the new neoclassical synthesis emerging by the late 80s is a remarkable success story both in terms of the abundance of new ideas and the unifying framework for them. Still, the theoretical progress made almost no impression on the undergraduate education of the subject, and, consequently, on the thinking of “practitioner” economists. We would like to convince them that current macroeconomics (as understood by a standard graduate-level curriculum) has produced significant results, nice and consistent models that worth to be known of.

Fiscal policy rules in the European Economic and Monetary Union

ISTVÁN BENCZES

The introduction and use of fiscal policy rules have become a rather general phenomenon over the last fifteen years, not just in the most developed countries but in developing ones as well. The most fundamental aims of fiscal rules are to curb (if not eliminate) politically motivated public overspending, to put a stop on the accumulation of public debt, and especially to (re)establish the credibility of fiscal policy. This paper makes a deliberate attempt to show that (i) the numerical fiscal rules adopted under the EMU created the basis for a long-term equilibrium in political and economic cooperation – albeit it may prove to be a suboptimal one; and (ii) in contrast to the general view, by the introduction of fiscal policy rules, the members of the Community are now able to implement the much awaited reform of the general budget in a way which does not threaten, but rather strengthen subsidiarity.

KATALIN MÉRŐ

In the article we overview the development of the banking regulation from the mid eighties to the present. It points out that the development of the regulation is a process in which the state regulation more and more integrates the elements of market self regulation. In other words the state regulation learns from the experiences of free banking systems and builds on the standard setting and self regulatory power of markets. Consequently the mechanism of state and self regulation has come nearer. The Basel II regulation which will be introduced in 2007 is in line with this phenomenon due to the regulatory philosophy in its background. Accordingly, Basel II. represents a real step towards the optimal regulation from the point of view of cost-benefit analysis. At the same time, as a consequence of its strongly procyclical nature, it seems to be a realistic question whether it becomes a regulation with extraordinary high social costs.

National economic competitiveness and FDI-attraction – Example of Ireland.

ANNAMÁRIA ARTNER

Competitiveness has always been a deeply discussed phenomenon of the economics. This debate is still dominated by the comparative advantage theory. This classical theory emerged when the national states, national markets shaped out. In the context of globalization, however, when the transnational corporations has already taken over more and more fields from the national states, Ricardo's national frame seems to be not satisfactory. Hence, the idea of 'national competitiveness', which was borne in the American literature in the 80-ies, is unclear, and has been frequently criticised. The author is giving a general picture about this debate and takes a stand on the question if 'national' competitiveness exists. In the second part of the article with the help of the Irish example she examines the factors which play important role in the attraction of FDI, with special regard to the labour force and taxes.

Jogi melléklet

Offenzív eszköz az Európai Unió kereskedelempolitikájában – I. rész

HORVÁTHY BALÁZS

I. Bevezető

A WTO Uruguay-fordulója nyomán a Közösség kereskedelmi védelmi eszköztárában az ún. „új kereskedelempolitikai eszközt”¹ felváltja a kereskedelmi akadályok leküzdését célzó, Tanács 3286/94/EK rendelete által biztosított fellépési lehetőség (a továbbiakban: Rendelet).² E szabályozás az új kereskedelempolitikai eszköz logikáját részben megpróbálta átvenni, részben új elemekkel egészítette ki, melyek célja elsősorban az volt, hogy a Rendelet teljes egészében összeegyeztethető legyen a megreformált GATT-WTO-szabályokkal.

Két leglényegibb vonásaként a szubszidiárius alkalmazhatóság és offenzív jelleg emelhető ki. *Szubszidiárius* (kiegészítő) eszköz azért, mert átfogó kerettényállása minden olyan, harmadik államok által bevezetett, kereskedelmet gátló akadály kapcsán közösségi vizsgálatot és ellenlépést lehetővé tesz, amely magatartásokkal szemben más kereskedelmi védelmi intézkedést (dömping- és szubvencióellenes eljárás, védőintézkedés) igénybe venni nem lehet. Emellett – még ha látszólag ez paradoxnak tűnik is – olyan kereskedelmi védelmi intézkedés, amely a védelmi (defenzív) jellege mellett magában hordoz a külpiaconak megnyitó, *offenzív* hatást is, mivelhogy ezen intézkedés alkalmazásának következményét, vagyis a harmadik államok protekcionista akadályainak leépítését nemcsak a Közösség, hanem az érintett piaccal kereskedelmi kapcsolatban álló összes szereplő is élvezheti majd.

¹ Tanács 2641/84/EGK rendelet a közös kereskedelempolitika erősítéséről és különösen a tisztességtelen kereskedelmi magatartás elleni védekezés fokozásáról. HL „L” 252. (1984. 09. 17.) 1. E kereskedelmi védelmi intézkedésnek az irodalomban bevett elnevezése egyöntetűen az „új kereskedelempolitikai intézkedés” (new instrument of trade policy, neues handelspolitische Instrument, nouvel instrument de politique commerciale) volt, ami – ironikusan felfogva – eleve magában rejtette rövid távú, átmeneti jellegét. Az alábbiakban mi is ezt az elnevezést használjuk, ha e rendeletre utalunk.

² Tanács 3286/94/EK rendelet a nemzetközi kereskedelmi szabályok, különösen a Kereskedelmi Világszervezet égisze alatt kialakított kereskedelmi szabályok alapján a Közösséget megillető jogok gyakorlásának biztosítása érdekében a közös kereskedelmi politika területén követendő közösségi eljárások megállapításáról. HL „L” 349 (1994. 12. 31.) 1. E szintén „terebélyes” elnevezésű eszközre az irodalom az angol „trade barriers regulation” elnevezéssel utal.

Dr. Horváthy Balázs, a Széchenyi István Egyetem adjunktusa, az MTA Jogtudományi Inézet segédmunkatársa.

II. A KERESKEDELMI KORLÁTOK LEBONTÁSÁT CÉLZÓ RENDELET ELŐZMÉNYEI

1. Szabályozási igény és a privát szektor bevonása a kereskedelempolitikai döntéshozatalba

1.1 A Rendelet által biztosított védezköz kialakításának igénye a következő okok miatt gyakorlatilag szükségszerűségeként vetődött fel a GATT 1947 által meghatározott külgazdasági viszonyok között. Egyfelől a *tarifikáció*, illetve az ezzel párhuzamosan végbemenő fokozatos *vámcsökkentés*³ vezetett el oda, hogy a GATT-tagállamok külkereskedelmet autonóm módon befolyásolni képes eszközrendszere lényegesen beszűkült. Protekcionista kereskedelempolitikai célokat így hagyományos autonóm eszközökkel már nem képesek elérni, ezáltal a külkereskedelmi igazgatások olyan – sokszor a jogon kívüli – eszközökhöz nyúlnak, amelyek általában látszólag megfelelnek a multilaterális kereteknek – legalábbis azokat kifejezetten tiltó rendelkezéseket nem találunk –, viszont diszkriminatív, illetve egyéb tisztességtelennek minősíthető jellegűkből adódóan a nemzetközi multilaterális szerződéses joganyag alapelveivel inkompatibilisek.

Az ilyen nem tarifális kereskedelmi akadályok a '80-as évek közepére az ipari államok összimportjának mintegy 16%-át⁴ érintik. E kereskedelmi magatartásformák közös jellemzője, hogy *államoknak* – vagyis nem vállalatoknak – tudhatók be, és egyetlen céljuk, hogy megnehezítsék vagy lehetetlenné tegyék a piacukra történő bejutást (pl. indokolatlanul elhúzódo engedélyezési eljárások, származási szabályok diszkriminatív alkalmazása, hátrányos megkülönböztetést alkalmazó adójogszabályok stb.). E tisztességtelen eszközökkel szemben a GATT által is biztosított instrumentumok (dömpingvám, szubvencióellenes eljárás stb.) hatástalanok, vagy a tényállás jellegénél fogva nem alkalmazhatók, így logikusan merült fel az igény, hogy a hátrányba került termelők államai is megkeressék az e korlátok lebontását lehetővé tevő megoldásokat.

Másik okként említhetjük az elmúlt évtizedek – túlnyomórészt a GATT által is befolyásolt – ma már összefoglalóan „*globalizációként*”⁵ aposztrofált folyamatát is, amely szintén elősegítette e sajátos kereskedelmi védelmi intézkedés kialakítását. Itt arra a lényeges változásra gondolunk, hogy míg a külkereskedelmi illetve külgazdasági folyamatok keretfeltételeiről továbbra is – a nemzetközi jog alanyaként – az egyes államok multilaterális vagy bilaterális szinten egyeznek meg, addig – részben ennek következményeként⁶ – a külkereskedelmi folyamatok „lebonyolításában” az állam közvetlen szerepe már egyre inkább kezd visszaszorulni. E globális térben a meghatározó tényezők már a transznacionális vállalatok, éppen az

³ Témánk szempontjából legfőképpen a Tokió-forduló (1972–1979) áttörése éreztette hatását, amikor az ipari termékek vámszintjét hozzávetőleg 30%-kal csökkentették.

⁴ BHAGWATI, J.: *Protectionism*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, 1989. 45. o.

⁵ A *globalizált gazdaságot* érintő fogalmi kísérletek közül az egyik bevetnek a relatív meghatározás tűnik, mely a globalizáció fogalmi elemeinek az eltérőségét emeli ki a *nemzetközi gazdasággal* szemben. A nemzetközi gazdaság még főként az egyes nemzetgazdaságokra épül, vagyis a multinacionális cégek a gazdaság társadalmi beágyazottságát figyelembe kell veyék, a nemzetközi gazdaság irányából érkező törekvéseket pedig a nemzetgazdaságok aktorai tompíthatják (ezért kitűnő „sporthasonlat”, hogy a nemzetközi gazdaság a biliárdasztal, az egyes nemzetgazdaságok pedig a biliárdgolyók. Lásd HIRST, P. – THOMPSON, G.: *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Polity Press, Cambridge, 1996. 8. skk.). A globalizált gazdaságban viszont a nemzetgazdaságok már csak és kizárólag a globális piac által meghatározottak, mely a gazdaság társadalmi kötöttségének a megszűnését is maga után vonja. Ez utóbbival kapcsolatban szempontunkból a legfontosabb következmény, hogy a gazdasági folyamatok befolyásolásának eszközeit a nemzetgazdaságok kormányai elveszítik (ld. HIRST–THOMPSON: i. m. 10. skk.), ami értelemszerűen a külkereskedelmi (külgazdasági) folyamatok feletti kontroll beszűkülését is jelentheti.

⁶ Az államok lényegében a sokoldalú, többoldalú és kétoldalú keretrendszer kialakítása során fokozatosan „megfosztják” magukat a külkereskedelmi forgalmat befolyásolni képes standard eszközöktől (vám, kvóták, mennyiségű korlátok stb.).

az alanyi kör, melyet az egyes államoknak betudható tisztességtelen eszközök is direkt módon érintenek. Más szóval a külgazdaság keretfeltételeinek alakítói – annak nemzetközi jogi jellege miatt – továbbra is az államok, ellenben működtetésének központi tényezői, vagyis a *külgazdaság elsődleges érdekhordozói* már a vállalatok, illetve azok globális hálózatai.⁷ Ez egyben azt is jelenti, hogy államok által bevezetett, kereskedelmet gátló tényezőkkel szemben az említett tényleges érdekhordozóknak nincs lehetőségük közvetlenül fellépni.⁸ Konkrét példaként a WTO vitarendezési szabályait említhetjük, melyek szerint a vitarendezési eljárásban csak a nemzetközi jog alanyai, az államok vehetnek részt.⁹ Ezen ellentmondást áthidalni úgy lehetséges, ha a tényleges érdekhordozókat, vagyis a privát szférát közvetlenül becsatornázzák a külgazdaság keretfeltételeinek alakításába, vagy legalábbis szűkebben az eseti viták feloldásának mechanizmusába.

1.2 A fenti szempontok elsőként az Egyesült Államok külkereskedelmi jogi szabályozásában jutnak érvényre: az 1962-ben elfogadott *Trade Expansion Act*¹⁰ 252. szakasza egyrészt kísérletet tett arra, hogy a nemzetközi kereskedelmi egyezmények által az Egyesült Államokat megillető jogok hatékonyabban legyenek érvényesíthetők¹¹ – értve itt ez alatt elsődlegesen a harmadik államok által bevezetett, tiltott kereskedelmi korlát elleni fellépés lehetőségét. Másrészt pedig célul tűzte ki, hogy – e stratégia részeként – a kereskedelmi korlátok tekintetében, meghallgatások útján a vállalati szférát, vállalatok szövetségeit is bevonják az eljárásba. E kezdeményezés nem volt sikeresnek mondható, mivel ilyen meghallgatás alapján eljárás nem indult,¹² majd 1974-ben új szabályozás lépett a korábbi helyébe. Az ekkor elfogadott és még most is hatályos *Trade Act*¹³ 301. szakasza a harmadik államok által bevezetett korlátok leküzdésére közvetlen védintézkedések bevezetését teszi lehetővé. A kárt okozó kereskedelmi korlát meghatározása távol áll a nemzetközi jogi keretektől, mivel nem szükséges bizonyítani, hogy az valamely nemzetközi egyezmény szabályaiba ütközik. A bizonyítási terhet fordított: ha a harmadik állam kereskedelmi magatartásának jogi alapját nem tudja igazolni, és e magatartás kárt okoz, akkor az Egyesült Államok minden további

⁷ A „globalizáció” folyamatának központi szereplője és tényezője tehát már nem az állam, hanem a privát szféra: multinacionális vállalatok, vállalatok társulásai, vagy akár maguk a munkavállalók stb. Vö.: OHLHOFF, S. – SCHLOEMANN, H.: *Durchsetzung internationaler Handelsregeln durch Unternehmen und Verbände*. RIW 1999/9.

⁸ PRIEß, H. J.: Die Abwehr unlauterer Handelspraktiken (Trade Barriers Regulation). In: EHLERS, D. – WOLFFGANG, H. M. – PÜNDER, H. (Szerk.): *Rechtsfragen des Handelsschutzes im globalen Wettbewerb*. Aschendorff, Köln, 2000. 88.

⁹ Lásd Marrákési Egyezmény 2. melléklet: A vitarendezés szabályairól és eljárásairól szóló egyetértés 1. cikk (kihirdette: 1998. évi IX. tv. az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrákési Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről).

¹⁰ Trade Expansion Act of 1962, Pub. L. No. 87-794, § 252, 76 Stat. 872, 879-80. Ismertetését lásd BRONCKERS, M.C.E.J.: *Private Response to Foreign Unfair Trade Practices – United States and EEC Complaint Procedures*. NJILB (6) 1984/3., LOW, P.: *Trading Free. The GATT and US Trade Policy*. The Twentieth Century Fund Press, New York, 1993. 54. sk.

¹¹ Lásd BRONCKERS: *Private Participation in the Enforcement of WTO Law: The New EC Trade Barriers Regulation*. CML Rev. (33) 1996. 300. sk.

¹² BRONCKERS i. m. 301.

¹³ Trade Act of 1974, Pub. L. 93-618, § 301, 88 Stat. 1978. (A törvény szövege letölthető: <http://usinfo.org/law/majorlaws/301.htm>) Valamint ld. JACKSON, J. H. – DAVEY, W. J.: *Legal Problems of International Economic Relations*. 2. kiadás, West Publishing Co., St. Paul 1989. 257. skk. Rövid elemzését adja: LOW i. m. 56. sk. Bővebben ld.: BLISS, J. CH.: *The Amendment of Section 301: An Overview and Suggested Strategies for Foreign Response*. LPIB (20) 1989, 501. sk. és JACKSON, J. H. – DAVEY, W. J. – SYKES, A. O. JR.: *Legal Problems of International Economic Relations. Cases, Materials and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*. 3. kiadás, West Publishing Co., St. Paul, 1995. 817 skk., MAKRIIS, J. S.: *Nondelegation Doctrine and Section 301 of The Trade Act of 1974: Did Congress Give the President too Much Power and Discretion?* NEICLA (2) 1996. (utóbbi letölthető: http://www.nesl.edu/intljournal/vol2/sec301.htm#N_12)

nélkül bevezethet megtorló intézkedést.¹⁴ Ennek az unilaterális jellegű módszernek az alkalmazása az elmúlt évtizedekben többször került viták homlokterébe.¹⁵ Kifogások leginkább a fogalmi definíció pontos hiánya miatt tehetők, ui. az amerikai jogszabály nem határozza meg egzakt módon az „*unfair trade practices*” fogalmát, így tág lehetőséget biztosít, hogy protekcionista célkitűzéseket látszólag jogilag szabályozott eljárásban, védintézkedésnek „álcázva” juttasson érvényre az USA külkereskedelmi igazgatása.¹⁶ Problematikus emellett, hogy a Trade Act 301. szakasza a nemzetközi kereskedelmi normáktól, így adott esetben a GATT-WTO-szabályok által kötelezően előírt vitarendezési eljárástól függetlenül teszi lehetővé az ellenintézkedés alkalmazását.

Nem kerülhető meg viszont az a pragmatikus jellegű álláspont, hogy e sajátosság nem in concreto a Trade Act 301. szakasz rendelkezéseiből fakad, hanem általánosságban az amerikai szövetségi jogrend és a GATT-WTO-szabályok viszonyából, tudniillik a Kongresszus gyakorlata szerint a *szövetségi jog abszolút elsőbbséget élvez az egyedi WTO-normákkal* (pl. vitarendezési testület határozatával) szemben.¹⁷ Vagyis függetlenül a Trade Act szabályaitól, az amerikai alkotmányos gyakorlat szerint a szövetségi szervek, így konkrétan a törvényhozás nincsen közvetlenül kötelezve e szabályok által.¹⁸ Ennek egyenes gyakorlati következménye, hogy az Egyesült Államok külkereskedelmi igazgatása egyoldalú intézkedéseket alkalmazhat függetlenül nemzetközi konzultációtól vagy egyéb nemzetközi vitarendezési eljárásoktól. E felfogás azonban kizárólag csak a pozitív amerikai szövetségi jog szemszögéből vizsgálja problémát, vagyis nem veszi figyelembe azt, hogy ezen egyedi szabályok, konkrétan a WTO vitarendezési eljárásában meghozott egyedi normák végrehajtása a többi WTO-tagállamhoz hasonlóan az Egyesült Államok nemzetközi jogi kötelezettsége.

2. A közösségi jogalkotó útkeresési kísérletei

2.1 A Tanács négy évvel az Európai Gazdasági Közösség magalapítását követően, 1962-ben fogadott el egy munkaprogramot,¹⁹ amely a kereskedelempolitika egységesítésének átmeneti idejére vonatkozóan jelölte ki a főbb prioritásokat. Ennek nyomán az Európai Bizottság – az Egyesült Államok példáját is szem előtt tartva – már 1963-ban megjelent egy

¹⁴ Lásd PRIEß i. m. 84., LEIRER, W. W.: *Retaliatory Action int he US and EU Trade Law*. NC-JILCR (20) 1994. 43 skk.

¹⁵ Lásd pl. KLEBES-PELISSIER, A.: *L'Organisation mondiale du commerce confrontée à la législation commerciale américaine. A propos de l'affaire section 301 du Trade Act de 1974*. RTDE (38) 2002/2. 183. skk., JAKOB, D.: *Die Zukunft US-amerikanischer unilateraler Section 301-Maßnahmen: zugleich Bericht über den Report des WTO-Streitschlichtungs-Panels vom 22. Dezember 1999*. GRUR int. (49) 2000. 715 skk., MCDONALD, K. M.: *The unilateral undermining of conventional international trade law via Section 301*. JILP (7) 1998. 395. skk. Az amerikai szabályozást érintő utolsó nagyobb visszhangot keltő „kritikai hullám” a '90-es évek második felében az EU és az Egyesült Államok között kibontakozó „*banánháborúhoz*” köthető. Az előzmény egy WTO paneleljáráshoz kapcsolódott, amelyben a Közösség banánpiaci rendtartását a Világkereskedelmi Szervezet normáival ellentétesnek találták, azonban a Közösség különböző – pl. az AKP-országsoporttal szemben vállalt szerződéses kötelezettségeivel összefüggő – okok miatt a DSB ajánlásában foglaltakat nem hajtotta végre. Ezzel összefüggésben viszont – függetlenül a paneleljárás további menetétől – az Egyesült Államok a Trade Act 301. szakaszára alapított retorziós intézkedést helyezett kilátásba. Vö. MCDONALD, K. M.: *Warum die USA Section 301 Trade Act nicht aufheben müssen*. RIW 1999/5.

¹⁶ A lentebb tárgyalandó új kereskedelempolitikai eszköz javaslatának előterjesztésekor az Európai Bizottság indoklásában éppen az amerikai szabályok hiányosságait és vitatható pontjait próbálta szem előtt tartani, és ezáltal elkerülni azt, hogy a közösségi jogszabály is hasonló kifogások céltáblájává váljon. Lásd 1983. 02. 28-i COM (83) 87 sz. dokumentum. Megjelent: HL „C” 83 (1983. 03. 26.) 6.

¹⁷ Ebből következőleg közvetlen hatálya sincs a WTO-jognak, ez alól csak azt a kivételt ismeri az amerikai gyakorlat, amikor a közvetlen hatályosulás az Egyesült Államok érdekében áll, lásd MCDONALD i. m. 356. sk.

¹⁸ MCDONALD i. m. 357.

¹⁹ HL 90 (1962. 10. 05.) 2353.

jogszabálytervezettel,²⁰ amely ugyan a fent említett második szempontot: vagyis a *vállalatok bevonását nem* célozta, azonban – szubszidiárius jelleggel – választ kívánt adni mindazon tisztességtelen eszközökre és gyakorlatra, amely leküzdéséhez a korábban – még az átmeneti periódusban – alkalmazott kereskedelempolitikai intézkedések nem bizonyultak elegendőnek. A rendelettervezet a harmadik államok által gyakorolt *jogellenes kereskedelmi magatartás* fogalmát helyezte középpontba, amely minden, a Közösség irányában fennálló nemzetközi jogi kötelezettségbe ütköző, és emellett a harmadik állam piacán a tagállamok, illetve a Közösség hátrányára versenyt gátló, vagy a Közösségen belül jelentős kárt okozó intézkedéseket magában foglalt volna.²¹ A tervezetet végül a Tanács nem tárgyalta.

2.2 Az eszköz kialakításának az igénye a '80-as évek elején²² vetődik fel ismét. Legelőször az Európai Parlament Külügyi Bizottságának jelentése utal a kereskedelempolitikai eszközrendszer kiszélesítésének szükségességére,²³ majd a protekcionista törekvéseiről híres²⁴ Franciaország bocsát ki memorandumot,²⁵ amelyben kifejti, hogy a közös piac külső védelmének hatékony működtetéséhez elengedhetetlen lenne az Egyesült Államok által alkalmazott, a Trade Act 301. szakasza által biztosított eszközökhöz hasonló új kereskedelempolitikai intézkedés meghonosítása a Közösség kereskedelempolitikájában is. A Bizottság eleinte ellenezte a francia kezdeményezést arra való hivatkozással, hogy a közösségi jog kereskedelmi eszköztára kielégítő védelmet biztosít olyan instrumentumokon keresztül, mint az antidömping- és szubvencióellenes eljárás, illetve a piacavarás esetén alkalmazható védintézkedés.

Végül maga az Európai Bizottság állt elő egy rendelettervezettel, amely az 1963-as kezdeményezéshez képest már bővebb alanyi körnek tette lehetővé az eljárás kezdeményezését. A rendeletet a Tanács *Németország, Hollandia és Dánia ellenszavazatával* fogadta el. Utóbbi államok együttesen arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a jelenlegi kereskedelmi védelmi eszközök megfelelő lehetőséget biztosítanak a tisztességtelen magatartásokkal szemben, és – nem éppen alaptalanul – adtak hangot azon félelmüknek, hogy az új kereskedelempolitikai eszköz csak újabb *látens protekcionista fellépési lehetőséget* biztosít az Európai Bizottságnak.²⁶

²⁰ A Bizottság a „Harmadik országok jogellenes magatartásaival szembeni, közösségi kereskedelempolitikai fellépés alapelveit és eljárásának szabályait rögzítő tanácsi rendeletről” szóló tervezetét 1963. november 26-án adta át a Tanácsnak. A tervezet szövege megjelent: Bull. 1964/1. Melléklet 2. sk.

²¹ Tervezet 1. cikk (2) bekezdés. Bull. 1964/1. Melléklet 4.

²² Az új kereskedelempolitikai eszköz megalkotásával kapcsolatos vitákat, az egyes közösségi szervek és tagállamok álláspontjait részletesen tekinti át: STEENBERGEN, J.: *The New Commercial Policy Instrument*. CML Rev. 1985 421. skk, PETERMANN, D.: *Beschränkungen zur Abwehr von Beschränkungen*. Sec. 301 des US-amerikanischen Trade Act von 1984 und das neue handelspolitische Instrument der EG. Heidelberg, 1989. 36. skk, valamint DENTON, R.: *The New Commercial Policy Instrument and AKZO v. DuPont*. 13 ELR 1988. 3. skk.

²³ Az ún. Welsh-jelentés a közösségi dömpinglejárásokat vizsgálta, és arra a következtetésre jutott, hogy a Közösség külkereskedelempolitikai eszközei nem biztosítanak kielégítő védelmet. HL „C” 11 (1982. 01. 18.) 37.

²⁴ MÜLLER-HUSCHKE, W.: *Eine „Festung Europa”?* Baden-Baden, 1991, Nomos Verlagsgesellschaft, 124.

²⁵ *Memorandum on the strengthening of the instruments of the Community trade policy*. A Közösség kereskedelempolitikai érdekeit hatékonyabban végrehajtani képes „új eszköz” kialakítása mellett az EGK importfelügyeletének megerősítését szorgalmazta. A memorandum megjelent: Bull. 1982/4./3.4.1 pont. E kezdeményezés beleilleszkedett abba a koncepcióba, amellyel a francia kormány az európai integráció mélyítését kívánta elérni a gazdasági és szociális együttműködés terén. Lásd Bull. 1981/11./3.5.1 pont. Lásd még: BRONCKERS: *Private Participation in the Enforcement of WTO Law*. 301. sk, HILF, M. – ROLF, R.: *Das „Neue Instrument” der EG*. RIW 1985/4. 298.

²⁶ HILF-ROLF: *Das „Neue Instrument” der EG*. RIW 1985/4. 297.

3. Az „új kereskedelempolitikai eszköz” célja és jellegadó sajátosságai

Az új kereskedelempolitikai eszköz²⁷ egyfelől szubszidiárius jelleggel²⁸ kitöltötte azt a szabályozási űrt, amelyet az EK egyéb kereskedelempolitikai eszközei nem fedtek le, másrészt az eljárásindítási jogosultsággal felruházott széles alanyi kör tovább erősítette a privát szektor participációját a kereskedelempolitika alakításában.

Ezen új eszköz *hatását* tekintve is nóvum volt a kereskedelempolitikai eszközök kellék-tárában. Ugyanis egyszerre próbált védelmet biztosítani a közös piacot ért egyéb tisztességtelen behatások ellen és a Közösség külső kereskedelempolitikai fellépési képességeit növelni, azaz *hagyományos*²⁹ kereskedelempolitikai intézkedést próbált *offenzív hatásokkal kiegészíteni*. Ezekre a tényezőkre utalt a rendelet preambuluma is, amely szerint „(...) a legfontosabb, hogy a Közösség legitim érdekeit a megfelelő szervezetekben, különösképpen a GATT-ban hatékonyan védelmezzék, és hogy mindent megtegyenek, hogy kereskedelmi politikájának érvényesítése során a Közösség olyan gyorsan és hatékonyan tudjon reagálni, mint kereskedelmi partnerei (...)”³⁰.

A rendelet két kerettényállást állapított meg:³¹ egyrészt fellépést tett lehetővé – a nemzetközi kötelezettségekkel és eljárásokkal összhangban – a *tiltott piaci magatartásokkal szemben*, abból a célból, hogy az így keletkezett károsodást kiküszöböljék, másfelől pedig – e kereskedelempolitikai eszköznek *offenzív élt adva* – a *Közösség jogainak korlátlan gyakorlását* tűzte ki célul harmadik országok piaci magatartásaival szemben.³² Az első tényállás keretében nyílt lehetőség arra, hogy a közösségi iparág nevében fellépő bármely természetes vagy jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező vállalat kérelmet nyújtson be a Bizottságnál.³³ Az intézkedés alkalmazásához arra volt szükség, hogy harmadik állam *tiltott magatartásának a tényét* bizonyítani tudják – hasonlóan a dömping- és szubvencióellenes eszközökhöz –, az érintett iparág *károsodjon*, továbbá az előbbi két tényező között *okozati összefüggés* álljon fenn, valamint az intézkedés kiszabása a *Közösség érdekében* álljon.³⁴ A rendelet „tiltott piaci magatartásnak”

²⁷ Az új kereskedelempolitikai eszköz szabályait elemzi összefoglalóan lásd BOURGEOIS, J. – LAURENT, P.: *Le „nouvel instrument de politique commerciale”: un pas en avant vers l’élimination des obstacles aux échanges internationaux*. RTDE 1985 41. skk, BRONCKERS, M. – ARNOLD, M.I.B.: *The EEC New Trade Policy Instrument: Some Comments on its Application*. 22 JWT 6. december 1988, 19. skk, TORRE, C. DE LA: *The EEC New Instrument of Trade Policy: some Comments in the Light of the Latest Developments*. 30 CML Rev. 1993. 687. skk, HILF, M. – ROLF, R.: *Das „Neue Instrument” der EG*. RIW 1985/4. 297. skk., LEIVO, T.: *The Concept of an Illicit Commercial Policy Practice in the New Commercial Policy Instrument of the European Community*. (Working Papers No. 3.) College of Europe – European Interuniversity Press, Brussels, 1995., SCHONEVELD, F.: *The European Community Reaction to the „Illicit” Commercial Trade Practices of Other Countries*. 26 JWT 2. April 1992. 17 skk., STEENBERGEN, J. i. m. 421. skk.

²⁸ Vö. Tanács 2641/84/EGK rendelet 13. cikk

²⁹ Vagyis egyik arca egy klasszikus kereskedelmi védelmi intézkedés képét mutatja – „en instrument de défense commercial – au sens classique du terme”, ahogy BOURGEOIS és LAURENT fogalmaz, másik arca viszont újdonság a Közösség kereskedelempolitikai eszköztárában. Lásd: BOURGEOIS–LAURENT i. m. 41.

³⁰ Tanács 2641/84/EGK rendelet preambulum 3. bekezdés A „kereskedelmi partnerek” megemlézése egyértelműen az Egyesült Államok – fent említett – védintézkedésére történő utalásként fogható fel. Vö. PETERMANN: *Beschränkungen zur Abwehr von Beschränkungen. Sec. 301 des US-amerikanischen Trade Act von 1984 und das neue handelspolitische Instrument der EG*. 37., BEEKMANN, H.: *The 1994 Revised Commercial Policy Instrument of the EU*. W. Comp. (19) 1995. 53 skk, LEIRER i. m. 41 skk, CASCANTE, CH.: *Rechtsschutz von Privatrechtssubjekten gegen WTO-widrige Maßnahmen in den USA und in der EG*. Duncker&Humblot, Berlin, 2003. 93.

³¹ Tanács 2641/84/EGK rendelet 1. cikk a) pont.

³² Tanács 2641/84/EGK rendelet 1. cikk b) pont.

³³ Vö. Tanács 2641/84/EGK rendelet 3. cikk (1) bekezdés. Emellett a tagállamoknak is lehetőségük volt e tényállás keretében eljárást kezdeményezni, ld. Tanács 2641/84/EGK rendelet 4. cikk (1) bekezdés.

³⁴ A közösségi érdeket az új kereskedelempolitikai eszköznél már az eljárás első fázisában vizsgálta a Bizottság, vagyis a vizsgálati eljárást meg sem indította, ha az a Közösségnek nem állt érdekében. Vö. Tanács 2641/84/EGK rendelet 6. cikk (1) bekezdés.

tekintett minden olyan harmadik ország által alkalmazott intézkedést, amely a nemzetközi kereskedelem területén a nemzetközi jog szabályaival³⁵ vagy annak általánosan elismert szabályaival³⁶ összeegyeztethetetlen volt. Az eszköz egyik sajátosságát és egyben legkifogásolhatóbb pontját éppen ez jelentette, tudniillik hogy az új kereskedelempolitikai instrumentum – ellentétben pl. a dömping- vagy szubvencióellenes eljárást szabályozó rendelettel – nem határozta meg konkrétan, milyen magatartás esetén teszi lehetővé a Közösség fellépését. Ezzel szemben generálklauzulára való utalással a Bizottság mérlegelési jogkörébe utalta a magatartás jellegének megítélését. Előbbiekből következik az új kereskedelempolitikai eszköz ama sajátossága is, hogy a tiltott magatartás alanya *kizárólag harmadik állam vagy államok, illetve ezek szervei lehetnek*, vagyis külföldi termelők, vállalatok stb. károkozó magatartása ezen eszköz keretében – szemben az említett dömping- és szubvencióellenes eszközzel – nem volt elbírálható.³⁷ Végül a harmadik fontos különbséget az antidömping eljáráshoz és a szubvencióellenes eszközhöz képest a kár számításának módjánál találjuk. Eszerint azt a károsodást is figyelembe kellett venni, amelyet a közösségi gyártó annak következtében szenvedett el, hogy az eljárásban érintett harmadik állam magatartásából kifolyólag a közösségi gyártó versenytársai harmadik ország piacán lényegesen alacsonyabb áron tudtak megjelenni. Ezzel gyakorlatilag nem tett mást az új kereskedelempolitikai eszköz, mint a rendelet alkalmazhatóságát nem csak a Közösségen belüli események, hanem *bármely más ország piacán, a közösségi termelőket érő károsító cselekményekre kiterjesztette*.

Ha a vizsgálati eljárásban igazolást nyert, hogy a bepanaszolt állam tiltott piaci magatartást folytatott, akkor a rendelet alapján a közösség bármilyen ellenintézkedést alkalmazhatott, amely a nemzetközi jogi kötelezettségeivel összhangban állt.³⁸ Ha a GATT (vagy egyéb) normák az intézkedés alkalmazását konzultáció lefolytatásához kötötték, akkor a Közösség csak e kötelezettségek teljesítése után léptethette életbe az ellenintézkedést.³⁹ E tényállás

³⁵ Tanács 2641/84/EGK rendelet 2. cikk (1) bekezdés. A nemzetközi jog szabályaira való utalás az irodalom és gyakorlat elsősorban a GATT-normákra történő utalásként értelmezte. Vö. MÜLLER-HUSCHKE i. m. 128. sk., TORRE i. m. 694. sk., és az Európai Bíróság gyakorlatából: *Fediol v. Bizottság* („*Fediol III.*”) 70/87. (1989. 07. 22.) 19. bekezdés (elemzését adja: PETERMANN: *Gerichtlicher Rechtsschutz in Verfahren der EG-Kommission gegen „Unerlaubte Handelspraktiken“*. RIW 1990. 279. skk.). Kétségtelen, hogy pl. a rendelet preambulumának 3. bekezdéséből is következik a GATT-szabályok kiemelkedő fontossága ezen eszköz szemponjtjából, azonban ez azért volt problematikusnak nevezhető, mert a rendelet hatálya nem csak a GATT-tagállamokra, hanem minden harmadik országra kiterjedt.

³⁶ Az „általánosan elismert szabályok” fogalmának kiterjesztő értelmezése szintén nem volt kívánatosnak nevezhető, a tág interpretáció ugyanúgy protekcionista intézkedésekhez vezethet, mint az állam „tiltott piaci magatartásának” önmagában kiterjesztő értelmezése is. A fent idézett „*Fediol III.*”-ügyben VAN GERVEN főügyész az „általánosan elismert szabályok” keretében olyan területeket tartott értékelhetőnek, amelyek akkoriban még nem tartoztak a GATT égisze alá, illetve e szakaszra hivatkozással nyílt lehetőség a GATT-normák (pl. alapelvek) olyan harmadik államokkal szembeni érvényesítésére, melyek nem voltak a szervezet tagjai. VAN GERVEN főügyési véleménye „*Fediol III.*”-ügyben (1989. 03. 07.) 11. bekezdés.

³⁷ A gyakorlatban vetődött fel annak a lehetősége, hogy vállalatok bizonyos magatartását közvetett módon bevonják a rendelet hatálya alá: ehhez szükség volt annak bizonyítására, hogy a károkozás beálltának oka, hogy az állam vagy annak valamely szerve e vállalati magatartásokat *megtúrta*. Ezen az állásponton van STEENBERGEN is, aki az angol nyelvű kifejezésből („*practices attributable to third countries*”) is azt a következtetést vonja le, hogy vállalati magatartások is figyelembe vehetők, ha azok közvetetten államoknak „tudhatók be”, pl.: árszabályozásból vagy állami megrendelésekből adódóan stb. Lásd STEENBERGEN i. m. 425. Ezzel egyezően: MÜLLER-HUSCHKE i. m. 128. Ezt kiegészítendő – közösségi jogban sokszor megjelenő bizonylatlansági tényezőkhoz – adalékként fűzhetjük viszont, hogy ugyanezen rendelet hivatalos német nyelvű fordítása e fogalomnál egyáltalán nem utalt a „beszámíthatóságra”, hanem csak „harmadik országok gyakorlatáról” („*Praktiken von Drittländern*”) beszélt.

³⁸ Pl. korábbi kereskedelmi tárgyalásokon megadott kedvezmények visszavonása, más behozatali feltételek életbe léptetése, fennálló vámtételek átalakítása, mennyiségi korlátozások stb. A Tanács 2641/84/EGK rendelet 10. cikk (3) bekezdés csak exemplifikatív felsorolást adott, tehát hasonlóan pl. a piacszavarás esetében igénybe vehető eszközhöz, az ellenintézkedés megválasztásánál csak egy szempontot volt szükséges figyelembe venni, ti. hogy az a nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban álló, jogszerű legyen.

³⁹ Tanács 2641/84/EGK rendelet 10. cikk (2) bekezdés.

alapján az új kereskedelempolitikai eszköz hatályon kívül helyezéseig, vagyis az 1984–1994 közötti időszakban mindösszesen hét esetben nyújtottak be kérelmet, ezek közül kettőben elutasította a panaszos kérelmét,⁴⁰ ötben pedig megindította az eljárást az Európai Bizottság.⁴¹ Az *IFPI v. Indonézia*,⁴² az *IFPI v. Thaiföld*,⁴³ az *ECSA v. Japán*⁴⁴ és a *CIRFS v. Törökország* ügyekben volt megállapítható, hogy az érintett harmadik állam tiltott magatartást folytatott, és vagy még az eljárás közben, vagy az eljárás lezárását követően a Közösség álláspontjának megfelelően megszüntették a korlátozó intézkedést. Az *AKZO v. Egyesült Államok-ügyben*⁴⁵ a Közösség a GATT keretében kezdeményezett vitamegoldó eljárást, és az összehívott GATT-panel végül a Közösség álláspontját elfogadva kimondta, hogy a megtámadott amerikai rendelkezés a nemzeti elbánás elvébe ütközik.

A másik tényállás keretében, vagyis amely a Közösség jogainak korlátlan gyakorlását tűzte ki célul harmadik országok piaci magatartásaival szemben, csak tagállamok kezdeményezhettek volna eljárást az Európai Bizottságnál, azonban ilyen eljárás megindítására a rendelet hatályon kívül helyezéseig nem került sor. Ennek oka az lehetett, hogy a tagállamok inkább részesítették előnyben az akkori számozás szerinti EKSz 113. cikke által biztosított, kevésbé formális eljárást,⁴⁶ valamint visszatartó erőt jelenthetett az is, hogy kezdettől fogva e – francia javaslatként a rendeletbe illesztett – tényállást a protekcionizmus szellője lengte körül.⁴⁷

⁴⁰ *A Smith Kline v. Jordánia-ügyben* a Bizottság nem tartotta igazoltnak és megalapozottnak a kérelmet (lásd Bizottság 89/74/EGK határozata a kérelem megszüntetéséről, preambulum 14. bekezdés), a *Fediol v. Argentína-ügyben* pedig nem indított eljárást, viszont az elutasító döntést nem tette közzé. Lásd bővebben: BRONCKERS i. m. 305.

⁴¹ Összehasonlításképpen: ugyanezen időszak alatt az Egyesült Államokban a Trade Act 301. szakasza alapján közel 50 kérelmet nyújtottak be: LEIRER 44-et említ (LEIRER i. m. 89.), CASCANTE 46-ot (CASCANTE i. m. 95.)

⁴² HL „C” 136 (1987. 05. 27.) 3. Az európai hanglemezgyártókat képviselő IFPI sérelmezte, hogy Indonézia hallgatólágosan megtűri a hamisított hangfelvételek terjesztését, ennek legfőbb bizonyítékeként szolgált az a tény, hogy a hamis áruforgalmat is megadóztatták. Az indonéz kormány vállalta, hogy jövőben változtat gyakorlatán, ld. Bizottság 88/287/EGK határozata az eljárás megszüntetéséről.

⁴³ HL „C” 189. 1991. 26. Az IFPI kérelmében utalta arra, hogy Thaiföld részese azon nemzetközi szerzői jogi egyezményeknek, amelyek a termékhamisítások megelőzését is szolgálják, azonban kifogásolták a thaiföldi hatóságok végrehajtásának hatékonyságát. Az eljárás során a thaiföldi kormány kötelezettséget vállalt, hogy a jövőben eleget tesz a nemzetközi normáknak a végrehajtás terén is, ezt követően – viszont már a későbbiekben tárgyalandó Rendelet hatálya alatt – a Közösség felfüggesztette az eljárást, lásd Bizottság 96/40/EK határozata az eljárás megszüntetéséről.

⁴⁴ HL 1991. „C” 40/18. Az európai hajótulajdonosok nevében fellépő ECSA kifogásolta, hogy Japán diszkriminatíván és aránytalan mértékben szed be kikötői adót a külföldi hajóktól. Az eljárás hatására Japán kiiktatta jogrendjéből a diszkriminatív elemeket, aminek nyomán megszüntette a Bizottság az eljárást. Bizottság 93/388/EGK határozata az eljárás megszüntetéséről.

⁴⁵ HL „C” 25 (1986. 02. 05.) 2. Az *Akzo v. Egyesült Államok-ügy* részletes elemzését adja: DENTON i. m. 3.

⁴⁶ RYDELSKI–ZONNEKEYN szerzőpáros is az új kereskedelempolitikai eszköz bonyolult döntéshozatali eljárását említi a hatékonyságot gátló tényezőként, vö.: RYDELSKI, M. S. – ZONNEKEYN, G. A. V. R.: *The EC Trade Barriers Regulation*. JWT (31) 1997/6. 149.

⁴⁷ CASCANTE i. m. 95., MOLYNEUX, C. G.: *The Trade Barriers Regulation: The European Union as a Player in the Globalisation Game*. ELR 1999/4. 391 skk. MOLYNEUX megjegyzi, hogy az EU EFTA-bővítése előtt a Tanácsban viszonylagosan kiegyenlített súllyal jelentek meg a protekcionizmust inkább támogató, illetve a protekcionista eszközöket inkább elvető államok. Franciaország, Spanyolország, Olaszország, Görögország, Portugália és Belgium tartoztak a protekcionista csoportba. Velük szemben a szabad kereskedelem híveinek Dánia, Írország, az Egyesült Királyság és Hollandia számított. Németország és Luxemburg az adott kérdéstől függően, pragmatikusan döntöttek a külgazdaságot érintő ügyekben.

III. A KERESKEDELMI KORLÁTOK LEBONTÁSÁT CÉLZÓ RENDELET (TRADE BARRIERS REGULATION)

1. Az új kereskedelempolitikai eszköz módosításának szükségessége

1994-re több ok miatt vált szükségessé az új kereskedelempolitikai eszköz módosítása. Egyrészt a fenti számok is arra utalnak, hogy a privát szféra bevonása nem eredményezett a váratásoknak megfelelő áttörést harmadik államok egyéb kereskedelmi korlátainak lebontása terén, habár többen utalnak arra, hogy a rendelet hatása a pusztá számadatok által tükrözötteknél lényegesen nagyobb volt.⁴⁸ Az új kereskedelempolitikai eszköz eljárásának egyszerűsítését a Bizottság már 1992-ben javasolta,⁴⁹ de a Tanács a módosítást nem fogadta el. Az 1994-ben lezárult GATT-forduló eredményei viszont már az EK teljes kereskedelmi védelmi eszköztárának újrarajzolását igényelték, így ezzel összefüggésben a Tanács 3286/94/EK rendeletével hatályon kívül helyezte az új kereskedelempolitikai eszközt és egyben annak egy megreformált változatát iktatta a Közösség jogrendjébe.

2. A kereskedelmi korlátok lebontását célzó Rendelet funkciói

2.1 A Közösség nemzetközi kereskedelmi jogainak biztosítása

A Rendelet 1. cikkéből következően a trade barriers regulation egyik célkitűzése a közös kereskedelempolitika területén a Közösséget a nemzetközi – különösen a Kereskedelmi Világszervezet égisze alatt létrehozott – kereskedelmi szabályok alapján megillető jogok gyakorlásának biztosítása. A Rendelet értelmező szakasza szerint⁵⁰ a „Közösség jogai” azon nemzetközi kereskedelmi jogok, amelyekkel a nemzetközi kereskedelmi szabályok alapján élhet. „Nemzetközi kereskedelmi szabályok” meghatározás elsődlegesen a Kereskedelmi Világszervezet égisze alatt létrehozott és a Kereskedelmi Világszervezetről szóló megállapodás mellékletében megállapított szabályokat jelenti,⁵¹ de jelenthet bármely más olyan megállapodásban meghatározott szabályokat is, amelynél a Közösség szerződő fél, és amely a Közösség és harmadik országok közötti kereskedelemre alkalmazandó szabályokat ír elő.

⁴⁸ Vö. BRONCKERS, MARCO: *Enforcing WTO Law through the EC Trade Barriers Regulation*. ITLR (3) 1997. 78. TORRE szintén hatékonyan találta az új kereskedelempolitikai eszközt, anélkül hogy akár vizsgálati eljárást indítottak volna. Ezt a „Scotch Whisky”-vitával támasztja alá: az európai whiskygyártók szövetségének csak elég volt a bolgár hatóságok előtt kilátásba helyezniük egy esetleges eljáráskezdményezést, aminek következtében betiltották Bulgáriában egy helyi égetett szeszes ital „Scotch Whisky” név alatt történő forgalmazását. Lásd TORRE i. m. 717. CASCANTE szerint ellenben – ha a rendeletnek volt is bizonyos fajta „visszatartó ereje” – az új kereskedelempolitikai eszköz hatékonysága szerénynek mondható, ld. CASCANTE i. m. 96. Ez utóbbit erősíti az is, hogy a trade barriers regulation kihirdető Rendelet preambulumában „elismeri”, hogy a „(...) 2641/84/EGK rendeletben előírt megközelítés nem bizonyult teljes egészében hatékonyak (...)”.

⁴⁹ RYDELSKI–ZONNEKEYN i. m. 149.

⁵⁰ Rendelet 2. cikk (2) bekezdés.

⁵¹ Vagyis a Marrákési Egyezmény 1. A) mellékletében szereplő árukereskedelmi multilaterális egyezmények (GATT 1994, mezőgazdasági megállapodás, textil- és ruházati megállapodás stb.), 1. B) GATS, 1. C) TRIPS, 2. melléklet (A vitarendezés szabályairól és eljárásairól szóló egyetértés), 3. melléklet a kereskedelempolitikai felülvizsgálati mechanizmusról, valamint a 4. mellékletben szereplő plurilaterális egyezmények (polgári légi járművek kereskedelme, kormánybeszerzések stb.). A jelen tanulmány lezárásakor hivatalosnak még nem számító, az IM Fordításkoordináló Egység által elkészített fordítás csak „mellékletet” említ, ellentétben a hivatalos eredeti dokumentumokkal („Annexes”, „Anhänge”), ezért szükséges hangsúlyozni, hogy a Rendelet enumeratív jelleggel a *teljes* egyezményre utal.

Eszerint a Közösség joga csak és kizárólag nemzetközi *egyezményből (szerződésből)* eredeztethető,⁵² más jogforrásból, pl. nemzetközi szokásjogi normából nem.⁵³ Ezzel a pontosítással az új kereskedelempolitikai eszköz azon vitatott pontját sikerült feloldani, amely a Közösség jogait tágan értelmezve a nemzetközi jog bármely szabályára és szokásjogi normájára visszavezette.

2.2 „Közvetítő” eljárási keret kiépítése

A Rendelet – okulva az új kereskedelempolitikai eszközzel kapcsolatos kritikákból – még szóhasználatával is el kívánja kerülni annak a látszatát, hogy célja egyoldalúan kibocsátott védintézkedések sui generis eljárási formáját teremtené meg. A Rendelet 1. cikkéből inkább arra lehet következtetni, hogy a kialakított eljárási keret a nemzetközi jog által szabályozott, nemzetközi vitarendezések során a Közösség szintjén szükséges koordináció, döntéshozatal egyes eljárási kérdéseit rendezi. Más szóval a Rendelet kifejezett módon, közvetlen kapcsolatot hoz létre a nemzetközi kereskedelmi jog – elsődlegesen a WTO-normák⁵⁴ által – szabályozott eljárások és a közösségi jogi eljárások között, utóbbit mintegy becsatornázza – közvetítő közegként – az előbbi eljárásokba. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a Rendelet nem alkalmazható pusztán eszközként protekcionista intézkedések kibocsátása érdekében úgy, hogy mindeközben a Közösség megkerülné a nemzetközi kereskedelmi szabályokat.⁵⁵ Vagyis a hangsúly itt is a jogérvényesítésen van – *a Közösség nemzetközi jogi jogosultságainak érvényesítésén*⁵⁶ –, azonban az új kereskedelempolitikai eszközhöz képest különösképpen kap nyomatékot, hogy mindez csak *a nemzetközi eljárásokkal összhangban* lehetséges.

A trade barriers regulation transzmitter jellege figyelemre méltó e formai-eljárási szempontok miatt is, azonban leglényegesebb áttörést a már többször utalt kérdés megoldása, a *privát szektor participációja* terén érte el. Ugyanis az, hogy a Rendelet kifejezett módon teremt kapcsolatot a vitarendezési eljárások és a közösségi eljárások között, egyben azt is jelenti, hogy ha az eljárást kezdeményező kérelemnek helyt ad, akkor az illetékes fórum előtt – pl. WTO Vitarendezési Testület előtt – a kérelmező természetes személy vagy közösségi vállalkozás álláspontját fogja képviselni. Még ha a kérelemhez a Közösség formálisan nincs is kötve, egyes kötelezettségek – pl. a vitarendezés kezdeményezése – bizonyos feltételekkel az Európai Bíróság előtt is kikényszeríthetővé válnak. A Rendelet által kialakított eljárásokon keresztül tehát a közösségi privát jogalanyoknak lehetőségük nyílik arra, hogy *közvetetten* – a Közösség mint egyfajta „teljesítési segéd”⁵⁷ közbeiktatásával – a Kereskedelmi Világszervezet vitarendezési eljárásában részt vegyenek.

⁵² MAVROIDIS, PETROS C. – ZDOUC, WERNER: *Legal Means to Protect Private Parties' Interests in the WTO. The Case of the EC New Trade Barriers Regulation*. 1 Journal of International Economic Law (JIEL) 1998. 417.

⁵³ Szokásjogi normára e területen példaként a nemzetközi beruházásvédelem egyes intézményei említethetők, ehhez lásd HÄDE, ULRICH: *Der Völkerrechtliche Schutz von Direktinvestitionen im Ausland - Vom Fremdenrecht zum Multilateralen Investitionsabkommen*. AVR (35) 1997. 181. skk., PETERMANN az amerikai gyakorlatból konkrét példaként említi az OECD soft law jellegű liberalizációs kódexét, amely alapul szolgál a Trade Act 301. cikke szerinti eljáráshoz. Lásd PETERMANN i. m. 55.

⁵⁴ Rendelet 1. cikk utolsó mondata: „Ezen eljárásokat különösen a közös kereskedelempolitika területén nemzetközi jogvitarendezés kezdeményezésekor, majd lefolytatásakor és megszüntetésekor kell alkalmazni.” Vö. Rendelet 1. cikk első mondata.

⁵⁵ PRIEß i. m. 87. sk.

⁵⁶ Lásd Rendelet 1. cikk 1. mondat.

⁵⁷ Vö. PRIEß i. m. 89. és BERRISCH, G. M. – KAMANN, H.-G.: *Die Handelshemmnis-Verordnung*. EuZW 1999/4. 107. Ezzel szemben lásd EECKHAUTE, J. CH. VAN: *Private Complaints against Foreign Unfair Trade Practices*. JWT 1999/6. 209., aki óv a WTO vitarendezési eljárásában az effajta indirekt participációtól.

A Közösség nemzetközi kereskedelmi jogainak biztosítása a fent hivatkozott közvetítő eljáráson keresztül végső soron harmadik államok által bevezetett, kereskedelmet gátló akadályok lebontásához vezet, következésképpen az *érintett harmadik ország piacának átjárhatósága, nyitottsága nő*. Ahogyan arra már utaltunk, a Rendelet fellépési lehetőséget biztosít mind a Közösség piacára,⁵⁸ mind harmadik országok piacára⁵⁹ hatást gyakorló kereskedelmi akadályokkal szemben. Az Uruguay-fordulót követően az Európai Bizottság és a Tanács külgazdasági politikájában kibontakozni látszó, offenzív piacnyitási stratégia keretei közé így a Rendelet teljességgel beleillik.⁶⁰ A Bizottság már korábban próbált erőfeszítéseket tenni azért, hogy a közösségi vállalkozások még aktívabban jussanak ki a világpiacra, melyhez az eddigi hagyományos defenzív kereskedelempolitikai intézkedések már nem bizonyultak elegendőnek. Tehát a külső piacnyitás, illetve a külpiaci korlátok lebontása már offenzív intézkedéseket kívánnak. Ezzel kapcsolatban viszont szükséges kiemelni, hogy e stratégia és magának a Rendelet alkalmazásának a haszonélvezői így nemcsak a közösségi aktorok lesznek, hanem a világkereskedelem mindazon kereskedelmi szereplői is, akik az eljárásban érintett harmadik állammal kapcsolatban állnak.⁶¹

3. A kereskedelmi korlátok lebontását célzó Rendelet hatálya

3.1 Időbeli hatály

A közösségi jogalkotás „sajátosságaira” is utal az a tény, hogy a Rendelet 1995. január 1-jei hatálya lépését követően alig telt el három hét, és a Tanács a jogszabály módosításáról döntött. A Rendelet életbe lépésével az új kereskedelempolitikai eszköz hatálya megszűnt,⁶² ami bizonytalanságot okozott az egyetlen még folyamatban lévő, az új kereskedelempolitikai eszköz alapján indított és fent hivatkozott *IFPI v. Thaiföld-ügy* sorsát illetően. Igaz, a Rendelet eredeti szövege tartalmazott egy olyan kitétele, amely szerint a hatályon kívül helyezett új kereskedelempolitikai eszközre való minden hivatkozást az új Rendeletre történő hivatkozásnak kellett tekinteni,⁶³ azonban a hatályba lépő szakasz értelme szerint a Rendelet csak az 1995. január 1. napját követően kezdeményezett eljárásokra volt alkalmazandó.⁶⁴ Az ellentmondás feloldása végett, a Bizottság javaslatát elfogadva, a Tanács 356/95/EK rendeletével⁶⁵ módosította a kereskedelmi akadályok lebontását célzó Rendeletet, így annak hatálya ezt követően már kiterjedt azon ügyekre is, amelyeket még az előző szabályozás

⁵⁸ Rendelet 1. cikk (a) pont.

⁵⁹ Rendelet 1. cikk (b) pont.

⁶⁰ Lásd Tanács 98/552/EK határozat a Bizottság által végrehajtandó piacra jutási stratégiát érintő intézkedésekről. Ennek nyomán nemcsak jogalkotási eredmények születtek, hanem pl. intenzív tájékoztatási kampányba is kezdett a Közösség, és olyan információs bázisokat alakított ki, amelyek az uniós vállalatok külkereskedelmi lépéseit segítik elő. Lásd pl. az internetes ún. piacra jutási adatbázist (*Market Access Database*), amely naprakészen és gyakorlati jelleggel foglalja össze azokat az eszközöket, akadályokat stb., amelyekkel a közösségi exportőröknek egy adott harmadik ország piacán szembesülniük kell. Az adatbázis elérhető: <http://mkaccdbe.eu.int/>

⁶¹ Vö. PRIEß i. m. 90. Felhívja a figyelmet arra, hogy más államok irányában egyfajta haszonként nemcsak multilaterális egyezményekben ütköző, kereskedelmet gátló akadályok felszámolása jelentkezik, hanem a kétoldalú nemzetközi megállapodás megsértésére alapított eljárásból is származhat előny, ekkor ui. a legnagyobb kedvezményes elbánás elve közvetítheti más államok, azok vállalatai irányában a piacnyitás előnyeit.

⁶² Rendelet 15. cikk (2) eredeti változat, lásd HL „L” 349. (1994. 12. 31.) 78.

⁶³ Rendelet 15. cikk (2) második mondat, eredeti változat, lásd HL „L” 349. (1994. 12. 31.) 78.

⁶⁴ Rendelet 16. cikk, eredeti változat, lásd HL „L” 349. (1994. 12. 31.) 78.

⁶⁵ HL „L” 41. (1995. 02. 23.) 3.

alapján indítottak, azonban 1995. január 1. napjáig a Bizottság a vizsgálati eljárást lezárta.⁶⁶ Ennek megfelelően a hivatkozott eljárás folytatódott, majd a thaiföldi kormány kötelezett-ségvállalását követően már e Rendelet szabályai szerint függesztették fel.⁶⁷

Jelen tanulmány lezárásáig további módosítás a Rendeletet nem érintette.

3.2 Tárgyi hatály

a) A Rendelet tárgyi hatályát elsősorban szubszidiárius (kiegészítő) jellege határozza meg. Ez annyit jelent, hogy az *áruforgalom* tekintetében a Rendelet csak akkor alkalmazható, ha a konkrét tényállás esetében a közös kereskedelempolitika más kereskedelmi védelmi intézkedés (dömpingellenes vám, értékkiegyenlítő vám vagy védintézkedés) kibocsátására nem biztosít jogalapot. Ha ilyen jogalap fennáll (pl. a dömping tényállása bizonyítható), akkor a Rendelet *mögöttes szabályként sem* vehető figyelembe.⁶⁸ Ezzel szemben segítségül hívható a Rendelet azokban a helyzetekben, ha a dömping- vagy szubvenció tényállásnak csak egyes elemei valósulnak meg, viszont az a dömping- vagy értékkiegyenlítő vám kiszabása iránti eljárást még nem alapozza meg. Eszerint a Rendelet alkalmazhatónak látszik pl. olyan szubvenciók gyakorlattal szemben, melyben a támogatott termelők nem a Közösség, hanem harmadik ország piacán kifejtett tevékenysége érinti hátrányosan a közösségi vállalkozásokat és magát a közösségi kereskedelmet.⁶⁹

b) A *nukleáris termékek* forgalmára az Európai Bíróság gyakorlata szerint az EKSz 133. cikke kiegészítő jelleggel alkalmazandó. Minthogy a Rendelet e tekintetben nem ad iránymutatást, álláspontunk szerint ezen érvelés rávetíthető a Rendeletre is, más szóval, ha az Európai Atomenergia Közösséget létrehozó szerződés ezzel ellentétes rendelkezést nem tartalmaz, akkor a Rendelet szabályait e speciális termékkör vonatkozásában is alkalmazni lehet.

c) A *szén- és acéltermékek* esetében az egykori ESZAK-szerződés speciális védintézkedés alkalmazását tette lehetővé. Erre hivatkozással az új kereskedelempolitikai eszközzel kapcsolatos szakirodalom kizárta a Tanács 2641/84/EGK rendelet alkalmazhatóságát e termékcsoport tekintetében.⁷⁰ Az ESZAK-szerződés hatálya alá tartozó termékek esetében ugyanis e szerződés 74. cikk (1) bekezdése felhatalmazta a Főhatóságot (Európai Bizottságot), hogy védelmi intézkedéseket alkalmazzon, mely minden olyan védelmi intézkedést magában foglalt, amely a *Havanna-charta* által tisztességtelennek minősített cselekmények elleni fellépést tette lehetővé. Az *Európai Bíróság 1/94. véleményében* kifejtette, hogy a közös kereskedelempolitika keretében az EK megköthet olyan nemzetközi szerződéseket, amelyek ugyan érintik a szén- és acéltermékek forgalmát is, azonban elsődlegesen nem specifikusan e termékkört célozzák.⁷¹ Ez a Bizottság értelmezésében azt jelentette, hogy a Rendelet alapján megindíthatónak találta olyan kérelmek alapján a vizsgálati eljárást, melyek érintették e termékcsoport forgalmát is, azonban a kereskedelmet gátló akadály más

⁶⁶ Rendelet 16. cikk második mondat második fordulat, a Tanács 356/95/EK rendeletével módosított, jelenleg is hatályos változat. A jogalkotást érintő további érdekesség, hogy a Rendelet e módosítását visszamenőleges hatállyal, vagyis 1995. január 1-jétől rendelte alkalmazni a módosító jogszabály.

⁶⁷ Lásd fent a *IFPI v. Thaiföld-ügyhöz* írt megjegyzést.

⁶⁸ Lásd Rendelet 15. cikk (1) bekezdés 1. mondat: „Ez a rendelet nem vonatkozik a közös kereskedelempolitika területén hatályos egyéb rendelkezések hatálya alá tartozó esetekre.”

⁶⁹ Vö. RYDELSKI-ZONNEKEYN: i. m. 156. sk. A Bizottság gyakorlatából említhető: a *Dornier v. Brazília-ügyben* (HL „C” 108 [1999. 04. 17.] 33.) a német gyártmányú kisrepülőgépek Egyesült Államokba és Svájcba irányuló exportját gátolta az, hogy a brazil kormány az ottani versenytársak kivételét exporttámogatásban részesítette. Hasonló módon nem a Közösség piacán érte kár a termelőket a *CESA v. Korea-ügyben* (HL „C” 345 [2000. 12. 02.] 5.), melynek tárgya a koreai kormány által a nemzeti hajógyártóknak nyújtott különböző támogatások és kedvezmények voltak.

⁷⁰ Lásd MÜLLER-HUSCHKE i. m. 125. sk., GRABITZ, E. – BOGDANDY, A. VON – NETTESHEIM, M.: *Europäisches Aussenwirtschaftsrecht*. C. H. Beck, München, 1994. 238. és HILF-ROLF i. m. 304.

⁷¹ 1/94. EuB vélemény, EBHGy 1994. I. kötet 5267. 27. széljegyzet.

árucsoport irányában is hatást kellett, hogy kifejtсен, vagy legalább alkalmasnak kellett lennie e hatás kifejtésére. Ennek alapján volt lehetőség az Egyesült Államok dömpingszabályozását vizsgáló *EUROFER v. Egyesült Államok-ügyben*,⁷² valamint a brazil diszkriminatív importengedélyezési rendszert kifogásoló kérelem alapján, az *EUROFER v. Brazília-esetben*⁷³ az eljárások megindítására.

Meg kell jegyeznünk azonban, hogy az Európai Bíróság fent idézett határozata egyértelműen csak a Közösség külső, *szerződéses* kompetenciái esetében tette lehetővé ún. horizontális, azaz több árucsoportot felölelő szerződések megkötését az EKSz 133. cikkének hatókörén belül. A Rendelet ezzel szemben részben *autonóm* – és nem szerződéses – eszköz kereteit határozza meg, más szóval az új kereskedelempolitikai instrumentum hatályával kapcsolatos fejtegetések álláspontunk szerint a trade barriers regulation esetében is alkalmazhatóak voltak: tehát az ESZAK-szerződés hatályának lejártáig szén- és acéltermékek tekintetében nem az EKSz és a Rendelet alapján, hanem *kizárólag az ESZAK-Szerződés szabályai szerint lehetett volna védintézkedést alkalmazni*. Természetesen nem tagadható a Bizottság tág interpretációjának előnye, amelyet az irodalom is elfogad,⁷⁴ vagyis az egységes jogalap-alkalmazásnak praktikus szempontja, a Közösség mind hatékonyabb fellépése. Csak jelezni szükséges, hogy a közös kereskedelempolitikai hatáskörök tisztázatlansága bizonytalanságot okoz, mindemellett előbbi felvetés azt is mutatja, hogy nemcsak a *tagállamok és a Közösség közötti* kompetenciák felosztása, hanem a *közösségi hatáskörök jogalapjának az elhatárolása* is közvetlen gyakorlati következményeket rejt magában.

Ellenben az is kétségtelen, hogy 2002. június 23-át követően e probléma az ESZAK megszűnésével jelentőségét veszítette. Mivel az ESZAK általános jogutódja az EK, és e vonatkozásban eltérő rendelkezést nem találunk, ezért ahogy a szén- és acéltermékek forgalmának szabályozása átkerült az EKSz 133. cikkének égisze alá, úgy e speciális termékek esetében is érvényesek az áruforgalom kapcsán tett fenti megállapításaink.

d) *Mezőgazdasági termékek* esetében a Rendelet viszonya a mezőgazdasági közös piaci szervezetek szabályaihoz szintén kiegészítő jellegű, tehát amennyiben az adott termékpályát meghatározó jogszabály a Rendelettel ellentétes, vagy azt explicit módon kizáró rendelkezést nem tartalmaz, akkor a Rendelet tárgyi hatálya a mezőgazdasági termékforgalomra is kiterjed.⁷⁵ A Bizottság él is ezzel a lehetőséggel, és az *EOA v. Egyesült Államok-ügyben*,⁷⁶ melynek tárgya olajos magvak állami támogatása volt, megindította a vizsgálati eljárást.

e) Az új kereskedelempolitikai eszközt előkészítő vitákban az Európai Parlament javasolta, hogy a rendelet hatályát terjesszék ki a *szolgáltatások kereskedelmére* is. A javaslat végül nem nyert támogatást, azaz az új kereskedelempolitikai eszköz – ellentétben az amerikai Trade Act 301. szakaszával⁷⁷ – kizárólag az árukereskedelemre korlátozódott.⁷⁸ Ezzel

⁷² HL „C” 58 (1997.02.25.) 14.

⁷³ HL „C” 197 (1997.06.27) 97.

⁷⁴ Vö. pl. PRIEß i. m. 113.

⁷⁵ Hangsúlyozni kell, hogy a mezőgazdasági termékek esetében a védintézkedések alkalmazhatóságát a GATT-WTO-normák az ipari termékekhez képest némileg erőteljesebben befolyásolják. Így ha a Rendelet hatályát kiterjesztjük is az agrártermékekre, elképzelhető, hogy tényleges intézkedés alkalmazását a nemzetközi jog, jelesen a WTO mezőgazdasági megállapodása – pl. a vámosítási kötelezettség miatt – fogja kizárni. Lásd HALMAI P. (szerk.): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Mezőgazda Kiadó, Bp., 2002. 58. skk. és 98. sk. A védintézkedések és közös agrárpolitika kapcsolatához lásd: HORVÁTHY B.: *Az agrártermékek külkereskedelmi forgalmának keretei a közösségi jogban*. In *Gazdálkodók esélyei az Európai Unióban*. (CD-formátumú kiadvány) Mosonmagyaróvári Egyetem, Mosonmagyaróvár, 2003.

⁷⁶ HL „C” 58 (2003. 03. 13.) 4.

⁷⁷ A Trade Act 301. szakasz és szolgáltatások összefüggéséhez lásd PETERMANN: *Beschränkungen zur Abwehr von Beschränkungen*. Sec. 301 des US-amerikanischen Trade Act von 1984 und das neue handelspolitische Instrument der EG. 142. skk.

⁷⁸ Lásd ehhez Európai Parlament állásfoglalása HL „C” 205. (1983. 08. 01.) 7. A javaslat elutasításának okaként jelöli meg MÜLLER-HUSCHKE, hogy a szolgáltatásokra történő kiterjesztés az akkor hatályos GATT-normákkal sem lett volna összeegyeztethető. Lásd MÜLLER-HUSCHKE i. m. 125.

szemben a Rendelet hatálya egyrészt a nemzetközi jogi környezet megváltozása miatt, másrészt egyes tételes rendelkezései folytán a szolgáltatások kereskedelmét is lefedi. A GATS-egyezmény megkötésének a közös kereskedelempolitikára kifejtett konzekvenciáit az Európai Bíróság 1/94. véleménye taglalta,⁷⁹ amely megfontolások egy részét később a tagállamok az alapszerződések módosításakor is figyelembe vettek. Ezáltal a jelenleg hatályos alapszerződés szerint a közös kereskedelempolitika már a szolgáltatások kereskedelméről és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásairól szóló *nemzetközi egyezmények tárgyalására s megkötésére* is kiterjed.⁸⁰

Ezzel szemben a Rendelet kifejezetten nem utal arra, hogy hatálya a szolgáltatási szektorra is kiterjedne, viszont egyes rendelkezésekből következtethetünk erre. Így a Rendelet 2. cikk 2. bekezdésében – ahogyan arra fent már utaltunk – a „*nemzetközi kereskedelmi szabályok*” definíciójaként elsőként a WTO-egyezmény mellékleteiben megállapított szabályokra hivatkozik, amely tartalmazza a GATS-egyezményt is. Emellett a „*kár*” fogalmába beletartozik az az anyagi kár is, amely a szolgáltatásokat érintően keletkezik.⁸¹ Hasonlóképpen a „*közösségi iparág*”,⁸² a „*közösségi vállalkozás*”⁸³ fogalmába nemcsak a terméket előállító, hanem a szolgáltatást nyújtó alanyok is belesznek. Ez utóbbiak kapcsán viszont siet a Rendelet leszögezni, hogy e meghatározások (közösségi iparág, közösségi vállalkozás) értelmében a szolgáltatást nyújtók körén kívül maradnak a tagállamok jogalkotása vagy szabályozása által kialakított bármely, nem kereskedelmi jellegű szolgáltatók.⁸⁴

A szolgáltatási szektort ezek szerint a Rendelet hatálya alatt állónak kell tekintenünk, azonban e kérdés megválaszolása további problémákat vet fel. A szolgáltatások kereskedelme kapcsán ugyanis a Közösség hatásköre *nem kizárólagos*, hanem tárgykörtől függően vagy *párhuzamos*, vagy egyes kivételes területeken (pl. kulturális szolgáltatások) a hatáskör a tagállamok és a Közösség *osztott hatáskörébe* tartoznak. A Rendelet 2. cikk (8) bekezdése a hatásköri problémát nem oldja fel, ui. csak lakonikusan kijelenti, hogy a Rendelet szerint „szolgáltatások azon szolgáltatások, amelyek vonatkozásában a Közösség a Szerződés 113. cikke alapján nemzetközi megállapodásokat köthet”. A gyakorlati életben felmerülő esetek viszont összetettek, „nincsenek tekintettel” az Európai Bíróság gyakorlatában kikristályosított elvekre, illetve az alapszerződés szabályaira. Adott esetben – ha a Rendelet fenti szabályait szigorúan értelmezzük – előfordulhat, hogy a tényállás azon részét, amely a tagállami hatáskörbe esik, a Közösség nem vizsgálhatná és intézkedést nem alkalmazhatna. Ez kétségtelenül a kereskedelmi korlátok lebontását célzó eszköz hatékonyságát rontaná. Mindemellett eleve az is kérdéses, hogy összetett ügyekben milyen módon lehetne ténylegesen a tényállást a közösségi-tagállami hatáskörnek megfelelően szétválasztani és az egyes rész kérdésekkel kapcsolatos eljárást, majd az intézkedés kiszabásának lehetőségét a hatáskörrel rendelkező szintre utalni. Ez gyakorlati szempontból is kivitelezhetetlennek tűnik, vagy legalábbis túl bonyolult eljárást eredményezhetne és e jogi bizonytalanságot sem szüntetné meg.

Szélesebb gyakorlati tapasztalatokról a szolgáltatások kereskedelmét érintően ez idáig beszámolni nem lehet. Közvetlenül e tárgykörben eljárást nem kezdeményeztek, de az

⁷⁹ A GATS által szabályozott szolgáltatások négy alaptípusa közül azon szolgáltatásokat találta összefüggésben állónak az áruk kereskedelmével, amelyek határokon átnyúló elemet is tartalmaztak. Így az egyéb szolgáltatásokat, tehát amikor a szolgáltató és a szolgáltatást igénybe vevő pl. egyazon államban található, elhatárolta a közös kereskedelempolitikától, valamint hangsúlyozottan kimondta, hogy a közlekedési szolgáltatások eleve kizártak a közös kereskedelempolitika területéről.

⁸⁰ De erre ebben az esetben már nem a kizárólagos közösségi hatáskör a főszabály.

⁸¹ Rendelet 2. cikk (3) bekezdés.

⁸² Rendelet 2. cikk (5) bekezdés.

⁸³ Rendelet 2. cikk (6) bekezdés.

⁸⁴ Lásd Rendelet 2. (7) bekezdés „E rendelet alkalmazásában a 'szolgáltatást nyújtók' meghatározása sem az (5) bekezdésben említett 'közösségi iparág' meghatározás, sem a (6) bekezdésben meghatározott 'közösségi vállalkozások' meghatározás értelmében nem érinti valamely tagállam jogalkotásával vagy szabályozásával összhangban bármely adott szolgáltatás nem kereskedelmi jellegű nyújtásának lehetőségét.”

ANAPA v. Chile-esetben⁸⁵ a Bizottság a vizsgálati eljárás során a kereskedelmet gátló intézkedés és a GATS-egyezmény kapcsolatát is részletesen elemezte.⁸⁶

A Rendelet szövege valamint ez utóbbi gyakorlat alapján megállapítható, hogy a trade barriers regulation a szolgáltatások kereskedelmét is teljes körűen átfogja, még akkor is, ha a fent említett aggályok szerint ez nincs teljesen összhangban a közös kereskedelempolitika (EKSz 133. cikkely) hatályával.

f) Hasonló kérdéseket vet fel a *szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásainak* és a Rendelet hatályának összefüggése. Az új kereskedelempolitikai eszköz nem terjedt ki ezekre a kérdésekre, viszont a keretében lefolytatott eljárások közül – a fent ismertetettek szerint – négy vizsgálat a szellemi tulajdonjogokkal is kapcsolatban állt, vagyis a Bizottság olyan értelmezésre hagyatkozott, hogy az új kereskedelempolitikai eszköz a szellemi tulajdonjogok kérdéskörét is átfogja.⁸⁷

A Rendelet hatálybalépésekor viszont ez az interpretáció már nem volt tartható, mivel az Európai Bíróság 1/94. véleményében e területet – egy kivételt fenntartva – kizárta a Közösség kereskedelempolitikai kompetenciájából.⁸⁸ Ez az értelmezés később átkerült az EKSz közös kereskedelempolitikát meghatározó szabályaiba, és kétségtelen az is, hogy a Rendelet sem utal a szellemi tulajdonjogokra. Egyedüli – kevésbé plauzibilis – hivatkozási alapként említhetjük újfent a „*nemzetközi kereskedelmi szabályok*” definícióját, amelyet extenzíven értelmezve a teljes marrákesi szerződés csomagra – benne a TRIPs-egyezményre – történő referenciaként is értelmezhetünk. Emellett praktikus érvek is a Közösség egységes fellépési lehetősége mellett szólnak. Hasonlóan a szolgáltatási szektor kapcsán elmondottakhoz, konkrét ügyekben általában a szellemi tulajdonjogok kérdése is csak a tényállás egy részét képezi, emellett érint más releváns nemzetközi kereskedelmi normákat is, így a tényállás szétbontása itt is a gyakorlati nehézségek, a kivitelezhetőség megoldását igényelné. E szempontból nézve az eszköz ellehetetlenítését jelentené az, ha adott esetben egy GATT- és TRIPs-egyezményeket sértő magatartással szembeni eljárást szükséges lenne úgy megbontani, hogy előbbi „részmagatartás” tekintetében az Európai Bizottság, utóbbi vonatkozásában pedig a tagállamok rendelkezhetnének el védelmi intézkedést.⁸⁹ A Közösség és tagállamok közötti hatásköri vita egyértelmű megoldatlansága a Rendelet WTO-konformitását is felveti, minthogy a WTO vitarendezési eljárása lehetőséget biztosít több WTO-szektort érintő (horizontális) megtorló intézkedések alkalmazására.⁹⁰

Emellett az irodalom az EKSz 133. cikk rendszertani értelmezésével is kísérletet tesz arra, hogy igazolja e területek bevonását a trade barriers regulation hatálya alá. Minthogy az EKSz 133. cikk (5) bekezdése az általános kereskedelempolitikai szabályok alkalmazását

⁸⁵ HL „C” 215 (1998. 07. 10.) 2.

⁸⁶ Lásd *TBR proceedings concerning Chilean practices affecting transit of swordfish in Chilean ports* - Report to the Trade Barriers Regulation Committee, 1999. március, 44. skk (megjelölés nélküli dokumentum, letölthető: http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/respectrules/tbr/docs/chiswo_rep.pdf) A chilei kormány egyes halfajták, így az úgy szempontjából lényeges kardhalak (*Xiphias gladius*) chilei kikötőbe történő beszállítását, transzportját, feldolgozását tiltotta meg, függetlenül attól, hogy azokat a chilei kizárólagos gazdasági övezeten belül, vagy azon kívül halászták. A vizsgálat szempontjából a kikötői szolgáltatásokra (feldolgozó, tároló szolgáltatást nyújtókra) kifejtett hatás és a GATS viszonya volt releváns.

⁸⁷ Vö. CASCANTE i. m. 103., DEMIRAY, D.: *Intellectual Property and the External Power of the EC: The New Extension*, 16 Michigan Journal of International Law (1994) 202. sk.

⁸⁸ Véleményében a Bíróság a TRIPs-egyezmény tekintetében megjegyezte, hogy az alapvetően nem a kereskedelmi forgalmat, hanem a szellemi tulajdon nemzetközi védelmét kívánja elősegíteni, a kereskedelmet is érintő kérdések csak közvetetten, másodlagos tárgyként lettek az egyezmény által megelőzva, így ez nem tartozik a Közösség kizárólagos kompetenciájába az EKSz 113. cikke alapján. Egyedüli kivételként említette a hamisított termékek szabad forgalomba bocsátásával kapcsolatos közösségi eszközt, amelynek végrehajtása más különben nagyrészt a tagállamok hatáskörébe tartozott.

⁸⁹ Lásd BRONCKERS CML Rev. 1996. 307. sk. A szellemi tulajdonjogok harmadik államok általi megsértése elsődlegesen a közösségi árukivitelre fejt ki hatását.

⁹⁰ Lásd Marrákesi Egyezmény 2. melléklet: *A vitarendezés szabályairól és eljárásairól szóló egyetértés* 22. cikk 3. bekezdés b) és c) pont.

rendeli a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusait érintő *egyezmények tárgyalására és megkötésére* – egyes kivételektől eltekintve –, így igazolható, hogy e terület a közös kereskedelempolitikával szoros összefüggésben áll, ebből kifolyólag a Rendelet hatálya is kiterjeszthető e témakörre.⁹¹ Ezen érvelés kapcsán viszont ismét azok az aggályok vetődnek fel, melyeket a szén- és acéltermékek kapcsán elmondtunk: tudniillik a hivatkozott alapszerződési szakasz szintén *csak szerződéses eszközként* terjeszti ki a közös kereskedelempolitika általános szabályait e területekre, az autonóm instrumentumokra nem.

Az Európai Bizottság gyakorlatában a fenti – inkább teoretikus jellegű – fejtegetéseken megpróbál túllépni. A trade barriers regulation alapján 2004 elejéig lefolytatott eljárások közül négy esetben kértek intézkedést a TRIPs-egyezmény megsértésére hivatkozással, amely kérelmeket a Bizottság befogadta és – a hatáskör igazolásának szisztematikus elemzése nélkül, a problémát megkerülve – lefolytatta a Rendelet szerinti eljárást. A Bizottság által közzétett – nem hivatalos – dokumentum szerint kérelem benyújtására nemcsak kifejezetten az áruforgalmat érintő magatartások sérelmezése esetén van lehetőség, hanem szolgáltatásokat és szellemi tulajdonjogokat érintő cselekményekkel szemben is kérhető a fellépés, amennyiben azok *hatással vannak az Európai Unió és a harmadik állam közötti áruforgalomra*.⁹²

g) Összegezve tehát elmondhatjuk, hogy a trade barriers regulation *közvetlenül alkalmazandó* az áruforgalomra (beleértve a szén- és acéltermékeket is), valamint a szolgáltatások kereskedelmére, továbbá a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusaira annyiban, amennyiben a sérelmezett magatartás az EU és a harmadik állam közötti áruforgalomra hatással van. Emellett a nukleáris termékek és az agrártermékek forgalmára vonatkozóan a Rendelet hatálya *szubszidiárius jelleggel* terjed ki.

Ha a kereskedelmi korlátok lebontását célzó Rendelet gyakorlatában eddig nem is tükröződött a fent említett hatásköri probléma, a mindenképpen megnyugtató megoldást csak az jelentené, ha a primer jog szintjén rendezné a jogalkotó (tagállamok) a Közösség és a tagállamok vonatkozó hatásköreinek a szétválasztását – kijelölve ezzel közvetetten a trade barriers regulation hatályát is. A fellépés hatékonysága, ezáltal a közösségi vállalatok védelme leginkább biztosítható lenne abban az esetben, ha a közös kereskedelempolitika hatályát egységesen kiterjesztenék a szolgáltatások kereskedelmére és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusaira. A továbbra is fenntartott hatásköri megosztottság ugyanis könnyen vezet el ahhoz az ellentmondásos helyzethez, hogy a tagállamok – a „szuverenitásuk védelme” miatt – vállalataikat a Rendelet által biztosított gyors és hatékony fellépés lehetőségétől megfosztják.

Végül utalhatunk arra, hogy a kormányközi konferencia nyomán 2004. július 18-án az állam- és kormányfők által elfogadott *alkotmányos szerződés tervezete*⁹³ a közös kereskedelempolitika tárgyi hatályát kiterjeszti. A tervezet közös kereskedelempolitikáról szóló III-217. cikkely leglényegesebb eleme a jelenleg hatályos módosításhoz képest, hogy a közös kereskedelempolitika egységes fogalmának határait az *áruk, szolgáltatások kereskedelmét, a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusait, továbbá a külföldi közvetlen befektetéseket* egy ernyő alá vonva általánosan jelöli ki.⁹⁴ Amennyiben e tervezet végül hatályba lép a tervezettek szerint 2007-ben, a fent említett hatásköri helyzet jobban átlátható lesz, mivel a trade barriers regulation alkalmazhatósága – a fent említettek szerint – elsődlegesen a közös kereskedelempolitika hatályához kapcsolódik.

⁹¹ Lásd PRIER i. m. 113. sk és EECKHAUTE i. m. 204.

⁹² *What is the Trade Barriers Regulation?*

http://europa.eu.int/comm/trade/issues/respectrules/tbr/index_en.htm

⁹³ Lásd CIG 86/04. *Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezetének egységes szerkezetbe foglalt, ideiglenes változata.*

⁹⁴ A közös kereskedelempolitika kapcsolati rendszerbe ágyazott szabályait részletesen elemzi az alkotmánytervezet alapján: CREMONA, M.: *The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action*, CML Rev. (40) 2003. 1347. és köv. o.

3.3 A Rendelet területi és személyi hatálya

A Rendelet nemcsak a Közösséget közvetlenül érintő, hanem harmadik állam piacára hatást kifejtő, kereskedelmet gátló intézkedésekkel szemben is igénybe vehető, ezért felmerülhet a kérdés, hogy van-e a Rendeletnek területen kívüli hatálya. Azonban már itt előrebocsátható, hogy az *extraterritoriális hatály problémája* a Rendelet kapcsán csak látszólagosan merülhet fel, és logikailag is kizárt a területen kívüli alkalmazhatóság.

E probléma elsődleges forrása nemzetközi közjogi jellegű, a joghatóság és a területiség kérdésével áll szoros összefüggésben. Az extraterritorialitás helyzete⁹⁵ – konkrét esetben – akkor következik be, ha a Közösség olyan tényállások esetében jár el, amelyek területen kívüli (azaz a közösségi jog területi hatályán kívül eső) elemekkel is rendelkeznek. A trade barriers regulation e helyzettel hasonlóságot mutat, mert – ahogy említettük – nemcsak a közösségi, hanem harmadik országok piacára is hatást gyakorló, kereskedelmet gátló akadályokkal szembeni fellépést is lehetővé teszi. A Rendelet utóbbi esetekben egy olyan magatartást helyez középpontba, amely a Közösségen kívüli – harmadik – országban következik be, és melynek kárként jelentkező káros hatását egyfelől közösségi vállalatok szenvedik el, másrészt valamely közösségi régió, iparág is közvetlenül károsodik.

A szemlélődőben ez látszólag a nemzetközi jogi *objektív területiség elvét* idézi fel, amely szerint: az állam (Közösség) joghatósága olyan cselekményekkel szemben is megalapozott lehet, melyeket külföldön kezdtek meg, de az adott állam területén fejeződött be (a joghatóság megalapozása szempontjából lényegtelen, hogy a cselekmény elindítója fizikailag nem tartózkodik az állam területén). A Rendelet által átfogott, harmadik államokat érintő tényállásra vetítve ez azt a kérdést veti fel, hogy az objektív területiségre lehetne-e (illetve egyáltalán: kellene-e) akkor hivatkozni, ha a külföldön elindított cselekmény (harmadik állam által kifejtett, kereskedelmet gátló tényező) gazdasági hatása (kár bekövetkezte) az a mozzanat, mely a magatartást az EK területén, vagy a közösségi vállalkozások tekintetében teszi befejezetté.

A választ, vagyis a területi hatály kérdését a Rendelet személyi hatályának irányából közelíthetjük meg. E szempontból a trade barriers regulation teljes egészében beilleszkedik a közösségi jog *személyi hatályának* rendszerébe, vagyis hatókörébe maguk a tagállamok és a tagállami jogi, valamint természetes személyek (uniós polgárok) tartoznak. Ugyanakkor a Rendelet által átfogott kereskedelmet gátló magatartást – ellentétben pl. a dömpinggyakorlattal – csakis államok, konkrétan: az érintett harmadik állam fejtheti ki, ezáltal – a „jogi képtelenség” okán is – értelemszerűen kizárt, hogy ezen államra a Rendelet hatálya kiterjedjen. Ennek megfelelően a harmadik állam, mint a Rendelet által megcélzott káros következmények okozója nem a hatály kérdésköréhez kapcsolódik. A harmadik állam a Rendelet szempontjából egyfajta minőséget jelent, melyet a kereskedelmet gátló magatartás kapcsán szükséges értékelni. Ezek szerint az érintett harmadik állam jogviszonyba csak a Közösséggel kerül, azonban értelemszerűen nem a Rendelet, hanem a nemzetközi jog (pl. vitarendezési szabályok) alapján. Így kijelenthető, hogy a Rendelet *területi hatálya* is a közösségi jog hatályával egyező módon terjed ki.⁹⁶

⁹⁵ Az extraterritorialitás a közösségi jogon belül elsősorban a versenyjogi joghatóság kapcsán vet fel valós kérdéseket, ehhez ld. pl. VÖRÖS I.: *Az európai versenyjogok kézikönyve*. Bp., Logod, 1996. 130., ZÄCH, R.: *Wettbewerbsrecht der Europäischen Union – Praxis von Kommission und Gerichtshof*. München C.H. Beck, 1994. 441. skk.

⁹⁶ Lásd EKSz 299. cikk.