

# KÜLGAZDASÁG

## A tartalomból:

**Öt szerző egy témáról:** Mit veszítene Magyarország azzal, ha megszűnne a tagsága az Európai Unióban? – *Válaszolnak:* Csaba László, Csáki György, Deák Dániel, Gálik Zoltán és a Századvég (Horváth Diána, Molnár Dániel, Regős Gábor)

**BENCZES ISTVÁN:** Az államadósság-válság rendezése az EU-ban. Sorrendiség, nem szándékoltság, bezáródás

**SZOLNOKI PÁLMA:** A kiegyensúlyozás piaci alapokra helyezése az európai földgázpiacokon

**ÚJ KÖNYVEK:** Csaba László: VÁLSÁG – GAZDASÁG – VILÁG. Adalékok Közép-Európa három évtizedes gazdaságtörténetéhez (**Csáki György**)

**JOGI MELLÉKLET: BELÉNYESI PÁL:** Viselkedéstudományi eredmények beépítése a szakpolitikai tervezési folyamatokba



**LXIII. évfolyam**  
**2019/5–6**

KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítvány

# KÜLGAZDASÁG

A KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítvány folyóirata

## SZERKESZTŐBIZOTTSÁG:

Gács János (elnök)

Ádám Zoltán, Bruszt László, Csaba László, Csáki György, Halmai Péter, Halpern László, Julius Horváth, Kapás Judit, Karsai Gábor, Köves András, Laki Mihály, Landau Edit, Muraközy Balázs, Oblath Gábor, Palócz Éva, Pete Péter, Richter Sándor, Schweitzer Iván, Szalavetz Andrea, Tóth István György, Várhegyi Éva

A támogató képviselőiben: Bendarzszevszkij Anton, PAIGEO  
Csizmadia Norbert, PAIGEO

## A SZERKESZTŐSÉG:

Főszerkesztő: Farkas Zoltán (e-mail: zoltan.farkas@kopint-tarki.hu)  
Szerkesztőségi titkár: Rózsás Erika (e-mail: erika.rozsas@kopint-tarki.hu)

## KÜLSŐ MUNKATÁRSAK:

Szerkesztők:

Csaba László (e-mail: Csabal@ceu.edu),  
Havran Dániel (e-mail: daniel.havran@uni-corvinus.hu),  
Landau Edit (e-mail: edit.landau@kopint-tarki.hu),  
Vince Péter (e-mail: vince.peter@krtk.mta.hu)  
Korrekto: Siklósi Ágnes

Jogi szerkesztők:

Horváthy Balázs (e-mail: horvathy.balazs@tk.mta.hu),  
Raffai Katalin (e-mail: raffai.katalin@jak.ppke.hu),  
Szabó Sarolta (e-mail: szabo.sarolta@jak.ppke.hu),  
Ziegler Dezső Tamás (e-mail: ziegler.tamas@tatk.elte.hu)

A folyóirat a Pallas Athéné Innovációs és Geopolitikai Alapítvány támogatásával valósult meg.



A folyóiratot a Magyar Tudományos Akadémia támogatja.

## CONTENTS

<b>Five studies on one subject: What would Hungary loose if it ceased to be a member of the EU?</b>	3
<b>László Csaba:</b> Neither map nor compass	4
<b>György Csáki:</b> Huxit? Seriously?	12
<b>Dániel Deák:</b> The feasible legal consequences of a Huxit	19
<b>Zoltán Gálik:</b> The lessons of Brexit for Huxit	27
<b>Diána Horváth – Dániel Molnár – Gábor Regős:</b> What would Hungary loose by Huxit? Sci-fi, economic style	34
<b>István Benczes:</b> Sovereign debt crisis management in the EU. Sequencing, unintended consequences, lock-in	44
<b>Pálma Szolnoki:</b> Introducing market-based balancing on the EU gas markets	65
<b>BOOK REVIEW</b>	
Csaba László: VÁLSÁG – GAZDASÁG – VILÁG. Adalékok Közép-Európa három évtizedes gazdaságtörténetéhez (1988–2018) (László Csaba: CRISIS – ECONOMY – WORLD. Contributions to the Economic History of Central-Europe in the Last Three Decades) (1988–2018) (György Csáki)	91
<b>Abstracts of the Articles</b>	104
<b>LEGAL SUPPLEMENT</b>	
<b>Pál Belényesi:</b> The role of behavioural insights in fact-based policy making	47
<b>Abstracts of the Article</b>	64

## TARTALOM

Öt szerző egy témáról: <b>Mit veszítene Magyarország azzal, ha megszűnne a tagsága az Európai Unióban?</b>	3
<b>Csaba László:</b> Térkép és iránytű nélkül	4
<b>Csáki György:</b> Huxit? Komolyan?	12
<b>Deák Dániel:</b> Egy huxit lehetséges jogi következményei	19
<b>Gálik Zoltán:</b> A brexit tanulságai a huxit számára	27
<b>Horváth Diána – Molnár Dániel – Regős Gábor:</b> Mit veszítene Magyarország a huxittal? Avagy sci-fi közgazdász módra	34
<b>Benczes István:</b> Az államadósság-válság rendezése az EU-ban. Sorrendiség, nem szándékoltság, bezáródás	44
<b>Szolnoki Pálma:</b> A kiegyensúlyozás piaci alapokra helyezése az európai földgázpiacokon	65

## ÚJ KÖNYVEK

Csaba László: <b>VÁLSÁG – GAZDASÁG – VILÁG.</b> Adalékok Közép-Európa három évtizedes gazdaságtörténetéhez (1988–2018) ( <b>Csáki György</b> )	91
<b>Abstract of the Articles</b>	104

## JOGI MELLÉKLET

<b>BELÉNYESI PÁL:</b> Viselkedéstudományi eredmények beépítése a szakpolitikai tervezési folyamatokba	47
<b>Abstracts of the Article</b>	64

**A folyóirat példányonként megvásárolható  
a szerkesztőségben.**

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

**A szerkesztőség címe: 1112 Budapest, Budaörsi út 45.  
1518 Budapest, Pf. 71**

**Telefon: 309 26 95**

**Fax: 309 26 47**

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

**Munkatársak elérhetősége:**

**Főszerkesztő: Farkas Zoltán**

**E-mail: [zoltan.farkas@kopint-tarki.hu](mailto:zoltan.farkas@kopint-tarki.hu)**

**Szerkesztőségi titkár: Rózsás Erika**

**E-mail: [erika.rozsas@kopint-tarki.hu](mailto:erika.rozsas@kopint-tarki.hu)**

**A KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítvány  
Külgazdaság honlapja:**

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

A szerkesztésért felel: Farkas Zoltán. A szerkesztőség címe: 1112 Budapest, Budaörsi út 45. Telefon: 309-2642, 309-2695. E-mail: [kulgzadasag@kopint-tarki.hu](mailto:kulgzadasag@kopint-tarki.hu). Kiadja a Kopint Konjunktúra Kutatási Alapítvány, 1065 Budapest, Nagymező utca 37–39. A kiadásért felel: Palócz Éva, a Kuratórium elnöke.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Posta Zrt. Postacím: 1900 Budapest. Előfizetésben megrendelhető az ország bármely postáján, a hírlapot kézbesítőknél, [www.posta.hu](http://www.posta.hu) WEBSHOP-ban (<https://eshop.posta.hu/storefront/>), e-mailen a [hirlapelofizetes@posta.hu](mailto:hirlapelofizetes@posta.hu) címen, telefonon 06-1-767-8262 számon, levélben a MP Zrt. 1900 Budapest címen.

Külföldre és külföldön előfizethető a Magyar Posta Zrt.-nél: [www.posta.hu](http://www.posta.hu) WEBSHOP-ban (<https://eshop.posta.hu/storefront/>), 1900 Budapest, 06-1-767-8262, [hirlapelofizetes@posta.hu](mailto:hirlapelofizetes@posta.hu)

Külföldön terjeszti még a Batthyány Kultúr-Press Kft. 1014 Budapest, Szentháromság tér 6. Tel.: 201-8891, e-mail: [batthyany@kultur-press.hu](mailto:batthyany@kultur-press.hu). Belföldi előfizetési díjak: 1 évre: 10 800 Ft, fél évre 5400 Ft, összevont számok ára 1800 Ft.

Megjelenik kéthavonta összevont számok formájában. HU ISSN 0324-4202

Tördelés: Király és Társai Kkt.

Cégvezető: Király Ildikó

Készült a *mondAt Kft.* nyomdájában • [www.mondat.hu](http://www.mondat.hu)

Ügyvezető igazgató: Nagy László

## ÖT SZERZŐ EGY TÉMÁRÓL

### **Mit veszítene Magyarország azzal, ha megszűnne a tagsága az Európai Unióban?**

Ezzel a kérdéssel fordultunk az Európai Unió, a brit és a magyar gazdaság kiváló ismerőjéhez, azt kérve tőlük, játsszanak el a gondolattal, mivel járna a huxit.

A kérdésfelvetést több szempont indokolta. Egyrészt a brit kilépés, a brexit folyamata sok magyar érdeklődő fejét összezavarta, ami nem is csoda. Másrészt a magyarországi civil közbeszédben vissza-visszaköszön az a felvetés, hogy a kormány előbb-utóbb kivezeti az országot az Európai Unióból, illetve az, hogy „Brüsszel” megsokallja a magyar kormány különutas politikáját, és kipenderíti az országot szervezetből. Bár egyik vélemény jelentőségét sem szeretnénk eltúlozni, szándékunkban állt a gyakran feltett kérdésekre tudományos igényű válaszokat adni.

Az írás műfaját, folyóiratunktól szokatlan módon, tudományos sci fi-ként határoztuk meg.

Nem kértük annak taglalását, hogy milyen okból következne be a kiválás, és nem is szűkítettük a témát gazdaságra, hanem szabadon felkínáltuk az értelmezés lehetőségét.

A megjelentetésre azért ezt az időpontot választottuk, mert a kézirat nyomdába adása idején már túl voltunk az európai parlamenti választáson, és a kampány már nem zavarta meg a téma korrekt tárgyalását – mint ahogy a Külgazdaság sem óhajtotta a kampányt befolyásolni.

Szerzőink érdeklődését sikerült felkeltenünk. Reméljük, az olvasókét is...

## TÉRKÉP ÉS IRÁNYTŰ NÉLKÜL

*Ez az írás azt a ma még egyértelműen hipotetikus kérdést teszi föl, hogy milyen tényezők valószínűsíthetik Magyarország esetleges kilépését az Európai Unióból. A brit kiszakadás 2013 és 2019 közötti tapasztalatai számos párhuzamosság megfogalmazására adnak módot. A tételmondat az, hogy ami néhány éve még elképzelhetetlen volt, a politikai folyamat összetevőinek megváltozása okán a lehetséges birodalmába került, a hatékony tagság ma már nem axiomatikusan adott Magyarország számára.*

Az európai integráció kialakulása óta foglalkoztatja valamennyi tagállam közvéleményét, vajon bölcs dolog volt-e belépni egy új típusú nemzetközi szervezetbe, nem fizetnek-e túl nagy árat azért, hogy szuverenitásuk egy részét „bevitték a közösbe”? Természetesen jelentősen eltér azok nézete, akik a közöst kolhozként, és azoké, akik részvénytársaságként képzelik el. Mivel az Európai Unió sajátos, önálló jogi személyiséggel nem bíró, alapvetően kormányközi szervezet, amelyben a nemzetek felettség számos eleme is megjelent (Puetterl, U. és társai, 2015), szükséges és lehetséges is a kérdést újra meg újra föltenni. Ami igaz volt húsz éve, lehet, hogy mára alapjaiban változott meg, s ami – megkérdőjelezhetetlen jelleggel – előnynek tűnt, a negyedik ipari forradalom árnyékában talán hátránnyá vált.

Az európai válságrendezés számos szempontból kérdésessé tette az unióban kialakult gazdasági és politikai megoldásokat (Benczes, 2019; Györffy, 2018). Egyfelől – számos elméletre rácáfolva – megerősödött a nemzetek feletti megoldások szerepe az elvileg túlsúlyos participatív-demokratikus megoldások ellenében. Hiszen a költségvetési és a bankunió létrehozása, az Európai Bíróság jogalkalmazása (Vörös, 2012), valamint általában a válságkezelés technokratikus, felülről lefelé, utasításszerűen működő logikát követett. Aligha véletlen, hogy ezek az újítások kivétel nélkül mind és tartósan a kormányköziséget szentesítő uniós alapszerződések keretein kívül rekedtek, és beépítésükre jóformán kísérlet sem történt. Másfelől általánossá vált az a diskurzus, amely minden bajért az EU-t és annak fölépítését hibáztatja

<https://doi.org/10.47630/KULG.2019.63.5-6.4>

---

Csaba László, az MTA rendes tagja, a Közép-európai Egyetem és a Budapesti Corvinus Egyetem egyetemi tanára. E-mail: Csabal@ceu.edu

(Magone–Laffan–Schweigert szerk., 2016). Különösen a kevésbé sikeresen alkalmazkodó országokban erősödött föl az euroszeptikus tényezők hangja és befolyása. Görögországban, Olaszországban, Portugáliában az EU-t szinte fő ellenségnek minősítő erők kerültek kormányra, és nemcsak átmeneti, rövid időre.

Számos országban nyertek teret az unióval nyíltan szembenálló, azt nem átformálni, hanem elhagyni is kívánó erők. Különösen tanulságos ebből a szempontból a brit közélet, ahol az egyszemélyes parlamenti képviselővel bíró Függetlenségi Párt (UKIP) befolyása történelmet írt. A két nagy párton átívelő EU-ellenes erők, amelyek korábban csak megbújva és technikai érvekkel képviselték mondandójukat, összeálltak, és előbb népszavazáson, majd törvényhozási birkózással végbevitték a választók többsége által valójában sosem pártolt<sup>1</sup> kilépést. Ez pedig egyértelműen új pályára állítja a korábban az „egyre szorosabb unió” elvére építő közös európai intézményeket és a tagállamokat egyaránt.

A számtalan, rég húzódó, megoldatlan gond mellett igazi újdonság, hogy egyre többek számára valóságossá válik az, ami – különösen az európai pénzügyi unió szempontjából – lehetetlen: a teljes kilépés mint gondolat kísérleten túlmutató alternatíva.

## Rákstratégia?

Az integrációs elméletek közös vonásaként utalhatunk arra, hogy egy történelmileg és gazdaságilag is tételezett, alapjaiban politikai stratégiát jelentő folyamat lényegi vonása az állandó bővülés. Ez az evolutív út a föderációkat jellemzően megelőző polgárháború alternatívája. Vagyis mind időben, mind pedig megoldásaikban fokozatosan jönnek létre a kezdetben még meg nem lévő elemek. Az európai integráció is szigorúan gazdasági közösségként és ágazati politikák – nevezetesen a mezőgazdaság, az energetika és a kereskedelempolitika – ötletszerű halmazaként határozta meg a megoldás jellegét, terepét és mértékét – már ahol az adott időpontban politikailag lehetséges volt.

Általában nem volt kérdéses, hogy a *finalité politique* több emberöltő alatt, fokozatosan és részleteiben is alakuló kísérletek és tévedések útján jön létre. De az sem volt kérdéses, hogy – eltérően például a vámuniótól vagy az árfolyam egyoldalú rögzítésére épülő monetáris politikától – nem részleges, egyszeri s egyben minden-

<sup>1</sup> A 2016-os népszavazáson 52:48 arányban győzött a kilépés, ámde kiderült: hamis érvekkel (Welfens, 2017). Épp ezért megváltozott a hangulat, a három esztendei huzakodás után a mérések e cikk lezárásakor 60:40 arányú Remain (maradás) párti arányt mutatnak.

korra befejezett műről van szó, amit a körülmények változása esetén módosítanak.<sup>2</sup> Az integrációban a folyamatos bővülés és a mélyülés is be volt, be van programozva, hiszen a régi római mondás szerint, ami nem fejlődik, elsatnyul. Minél nagyobb szerepet kapnak a kormányokon kívüli szereplők – a cégek, a bankok, a civil szervezetek, a sajtó és más érdekcsoportok –, annál kevésbé életszerű az egykor kialakított megoldások örök érvényét vélelmező és védelmező magatartás. Vagy előre, vagy hátra, de haladni kell.

Miközben az elmélet és a dologi logika a mélyülést axiomatikusan követelné meg, a főntebb röviden összegzett politikai és – tömegeket megmozgató – érzelmi fordulatok a hátrálást is valós lehetőséggé formálták, előbb a vágyak, majd a politikai valóság világában is.

Ez új dinamikát jelent az euroszkepticizmus szempontjából is. Mint Nagy-Britanniában is látható volt, az egyértelmű kilépést voltaképpen és végső soron csak egy elhanyagolható kis csoport kívánta, de egy igen jelentős másik döntéshozó csoport is foglyává vált az előbbieket retorikájának és a tömeghangulatnak (*O'Rourke*, 2019). Ennek következtében a hátrálás mint stratégia elvi lehetőségből gyakorlati eséllyé vált.

## Angolkór?

Nem célokom a brit kilépés részletes vizsgálatát, hiszen erről magyar nyelven két átfogó elemzés is megjelent (*Egedy–Gálik*, 2017; *Losoncz*, 2017). Ami ebben a folyamatban a társadalomtudományi elemzés szempontjából különösen érdekes, az az, hogy – közkeletű feltevéseinkkel és modelljeinkkel ellentétben – igenis lehetséges térkép és iránytű nélkül is lavírozni a tengeren. Más kérdés, hogy ezzel jó és – a többség jóléte és szabadsága szempontjából – kívánatos eredmény születik-e, de az, hogy lehetséges, többé nem kérdéses.

Határozottan új jelenség, hogy az unió megreformálása, átalakítása vagy korlátozása céljával föllépő – vagyis hagyományos euroszkeptikus, önértelmezésben eurorealista – közelítések helyét azok az erők vették át, amelyek az EU mint politikai és értékközösség *felszámolását*, legalábbis hat évtizedes történetének *eltörlését* tűzték zászlójukra. Ilyen például a német AfD, a görög Arany Hajnal vagy a spanyol Podemos, amelyek immár politikailag is szalonképpessé váltak. Az is fontos újdonság, hogy

<sup>2</sup> Az Osztrák–Magyar Monarchiát folyamatosan megrázó folyamat volt a tízévente folytatott költségvetési és vámuniós tárgyalás, amely néha három-négy éven át is elhúzódott, és kormányokat buktatott meg az államszövetség mindkét felében.

ság a kétezres évek második évtizedében, hogy ezek az erők nem pusztán átmeneti jelleggel tűnnek föl és el a közélet színpadán, hanem tartósan jelen vannak, adott esetben kormányerőként is működnek. Az olasz Öt Csillag, az angol Munkáspárt Jeremy Corbyn jelképezte irányzata, a görög Sziriza a példája annak, hogy a korábban elképzelhetetlen – megvalósulhat.

A brit kilépésben talán az a leginkább tanulságos, hogy az uniós tagság ellenfelei hat év kormányzati térfoglalás és *bő három évig tartó tárgyalás után sem tudtak életképes és fenntartható, a gyakorlatban is kivitelezhető alternatívát kialakítani*. Vonatkozik ez olyan gyakorlati kérdésekre is, mint az ír határ átjárhatósága, vagy épp az Európán kívüli országokkal kötendő kereskedelmi és befektetésvédelmi egyezmények, amelyek technikailag komplexek és a „globális Britannia-ra” vonatkozó közhelyek hangoztatásával aligha nyernek megoldást.

Az előadottak – amelyek inkább csak ízelítőt adnak az idézett külön kötetekben taglalt nehézségekről és folyamatokról – indokolják az alcímben sugallt üzenetet. Nevezetesen azt, hogy ezek a folyamatok inkább spontán, mint előre eltervezett módon, inkább leépülésként, semmint költség-haszon elemzéseken alapuló új megoldások kimunkálásaként, vagyis regresszív, nem előrevivő folyamatként mennek végbe a gyakorlatban. Természetesen a politika természetéhez tartozik, hogy a hívők fenntartás nélkül hangoztathatják a tapasztalatban megfigyelt ellenkezőjét. Érveik közül az, hogy talán lehetne másképp is, bizonyára nem is vonható kétségbe.

Nem vitatható többé az a tény sem, hogy nagy nemzetközi bankok, cégek és szervezetek sora kezdte meg a kivonulást Londonból, esetenként 800–1000 milliárd fontnyi tőkét megmozgatva és többezernyi elit munkavállalójukat más országokba, más városokba helyezve, Amszterdamtól Zürichig. A brit gazdaság tőkevonzó képessége és teljesítménye minimum nem javult, a globális piacra támaszkodás, az egykori nemzetközösségi piac és a fontövezet fölélesztése egyértelműen jelszó maradt. Az említett tények előtt a brexit híveinek is meg kell hajolniuk.

Mindebből adódóan Magyarország számára egy sor sajátos meglátás adódik. Egyrészt: nem kétséges, hogy – egy főre vetítve – Észtország után a legnagyobb nettó haszonélvezőként Magyarország már közvetlenül, a fizetési mérlegben mérhető módon is veszítene az esetleges kilépésen. Másfelől: *a föntebb vázolt brit dinamika megismétlődését nincs okunk kizárni pusztán azon az alapon, hogy ez gazdaságilag Magyarországon sem lenne észszerű*. Láthatóan a döntéshozatalban számos, a hagyományos elméletekben nem is vizsgált mozzanat, így az érzelmek, a politikai számítás, a *post-truth* érvelésmódnak a közösségi média uralmától sem független

társadalomalakító hatása felülírhatja a korábban adottságnak tekintett gazdasági alapozású mérlegelést a gyakorlati döntésekben is.

### Magyar kiút vagy zsákutca?

A hazai közéletben különösen – bár nem kizárólag – a radikális jobboldalon évtizedek óta jelen van az Európai Uniót a tőkés vállalatok világbirodalmi eszközének láttató, s ekképp a magyar függetlenséget súlyosan veszélyeztető imperialista szervezatként történő felfogás.<sup>3</sup> Ez a megközelítés korábban inkább csak a megvalósultnál határozottabb nemzeti érdekképviseletet, mindenekelőtt a hazai tulajdonú termelők és az általuk foglalkoztatottak védelmét tűzte zászlajára. Mára azonban – a nemzetközi körülmények változásával – egyre erőteljesebb a „van élet az unión kívül” érvelés. Igaz, a jó példák többnyire a Magyarországra nehezen vonatkoztatható Egyesült Államok, Svájc és Szingapúr köréből kerülnek ki, és nem szokás a hozzá hasonló földrajzi és történelmi adottságú Ukrajna, Moldova, Szerbia vagy épp – a még mindig tagjelölt – Törökország sorsára hivatkozni.

A kétezres évtized második felében a magyar kormányzat előbb egy sor gyakorlati intézkedésben – például a közétkeztetés, az energiaellátás és a nyugdíjellátás ügyében – ment szembe az EU írott és íratlan szabályaival.<sup>4</sup> Majd ezt követően – különösen a harmadik Orbán-kormány megalakulása óta – az indokolatlanul megszemélyesített „Brüsszel” az óriásplakátok szintjén is leküzdendő ellenféllé vált.<sup>5</sup>

Jómagam nem gondolom, hogy a magyar kormányzat rejtett vagy valós célja az EU-ból történő kilépés lenne. A tartósan nettó haszonélvezői pozíció – miközben a befolyó pénzek elosztása a kormányhivatalnokok kezében van – önmagában is ellene szól. De még inkább ellene szól e mérlegelésnek, hogy a magyar kormányfő az általa különösen fontosnak tartott Európa- és világpolitikai küzdőtéren akkor tud igazán hatékony maradni, ha egy nagy, a döntéshozatalban meghatározó, középerők koalíciójaként működő szövetség markáns alakja, nem pedig a többség által vonalon kívülinek tekintett radikális csoport szószólója.

Gyakori bírálat tárgya – igaz, nem a tudományos, hanem a közéleti irodalomban – az EU szabályozási gyakorlata, például az egyenlő elbánás elve, a pártatlan

<sup>3</sup> Egy korai összegzést tartalmaz erről *Csaba* [1999].

<sup>4</sup> Lásd erről *Sárközy Tamás* [2019] átfogó elemzését.

<sup>5</sup> Joggal mutatott rá számos alkalommal *Jean-Claude Juncker* és az Európai Bizottság számos más képviselője is arra, hogy amíg a döntéseket szinte kivétel nélkül a kormányfőkből álló Európai Tanács hozza meg, ők mi vagyunk – és viszont.

bíráskodáshoz való jog, az átláthatóság megkövetelése, és sok más általános polgári jogi elv, amelyeket a megszólalók a nemzeti szuverenitás, a választott népképviselő döntési hatáskörének korlátozásaként élnek meg. Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy ezek a megállapítások inkább ismétlés, semmint tárgyyszerű igazolás révén kerülnek be a köztudatba. Sem a jogi, sem a politológiai, sem a közgazdasági irodalomban nem ismeretes olyan elemzés, amely a huxit irányába mutató érvelést alapozna meg.

Ugyanakkor a brit példát azért volt szükséges viszonylag hosszan föl idézni, mert ott már kikristályosodott a magyar viszonyok közt még csak hipotetikus kimenet. *David Cameron* miniszterelnök 2013-ban abszolút biztos volt abban – mivel a törvényhozási és a társadalmi erőviszonyokat összekeverte –, hogy a britek többsége nem ad hitelt a minden egyes elemében téves érvekre épülő<sup>6</sup> kilépési mozgalomnak. Emellett túlbecsülte – saját vonzereje mellett – azt is, hogy a szabadjára engedett társadalmi érzelmek a világháló és a digitális információs forradalom korában mennyire tarthatók ellenőrzés alatt, s mennyiben zárható ki – a manipuláció mellett – a külföldi befolyás (utóbbi ma már több szinten is bizonyítottnak tekinthető).

Nem lehet kizárni, hogy az elmúlt évek politikai és érzelmi logikáját követve, az európai parlamenti és bizottsági erőviszonyok Fidesz számára kedvezőtlen alakulása mellett nálunk is elindulhat egy folyamat, amely túlmutat a korábbi években megszokott, kalkulált kockázatvállaláson; amelyet úgy jellemezhetünk, hogy a döntéshozók gyakran elmentek a falig, de annak azért sose csapódtak neki.

Nem kérdés, hogy ha Magyarországot külkereskedelmi és pénzügyi kapcsolatainak négyötöde az uniós államokhoz köti, akkor *a közösség döntéseiből való kimaradás önmagában véve sorscsapásként értékelhető* – hiszen ismét rólunk döntenek, nélkülünk. Gazdag és erős berendezkedésű országok – mindenekelőtt Svájc és Norvégia – lakossága dönthet úgy, hogy az Európai Gazdasági Tér és Schengen érdekében fizeti a számlát, de nem kér a bürokratikus döntéshozatalból. Igaz, ezek az országok *saját megoldásaikban az EU-átlagnál szigorúbb megoldásokat alkalmaznak*, a környezetvédelemtől a költségvetési politikáig terjedő körben, vagyis épp ott, ahol a hazai ellenzők már a mai uniós megoldásokat is sokallják.<sup>7</sup>

Akinek van kapcsolata befektetőkkel, pontosan tudja: komoly beruházót sohasem az adókedvezmény vonz, hanem a gazdálkodási környezet átláthatósága, korrupciómentessége és kiszámíthatósága. Utóbbiak tekintetében – értve mind a

<sup>6</sup> *Paul Welfens* [2017] monográfiája kizárólag ezt a témakört boncolja, meggyőző számokkal és modellekkel érvelve.

<sup>7</sup> Jól mutatja ezt az európai ügyészséghez való csatlakozás ellen fölhozott érvek jellege.

joggyakorlatot, mind a pénzügyi szabályozást – a nemzetközi kimutatások (WEF, IMD, Heritage Foundation) alapján nemigen számolhatunk be előrelépésekről. A kormányzat új felfogását támogató elemzőknél a verseny korlátozása a világtrend leképeződése, és ekképp az egyedi elbánás már a gazdaságpolitika mércéje és vívmánya (Veress, 2017). Ez láthatólag nemcsak hangütésében tér el az OECD-országokban normának tekintettektől, különösen az EU versenypolitikai felfogásától és előírásaitól is.

Érvelésünk karikatúrája lenne azonban az az értelmezés, mely szerint Magyarország megbénulna az unión kívül. Azt azonban állítjuk, hogy a kilépés mind a közvetlen pénzügyi forgalomban, mind a tőkevonzó képességben és általában *a telephelyi előnyök széles körű, jórészt minőségi összetevőiben nem hozna semmiféle javulást*. A keleti államokkal folytatott kereskedelmi és pénzügyi kapcsolatok különleges ismereteket és logisztikai képességet, nem utolsósorban tőkét igényelnek. A keleti és a déli nyitás megghiúsulása 2013–2019 között ezt már annak is szemléltethette, aki korábban kételkedett benne.

## Következtetés

Az előadott gondolatsor inkább vázlat, mint levezetés. Tételmondata az, hogy az EU-n kívül van ugyan élet, de az nem jobb, hanem rosszabb, mint az unión belül. Igaz ez közvetlen és közvetett értelemben, rövid, közép- és hosszú távon. Nem emellett érveltünk, hogy az EU minden világok legjobbika. Épp ellenkezőleg: mint korábban kifejtettük (Csaba, 2018, 186–198. o.), az uniónak megújulásra van szüksége ahhoz, hogy a keleti tagállamok sajátos érdekeit és a saját hatékony működését a korábbinál jobban szolgálhassa.

Ehhez azonban a közös értékeket és célokat komolyan vevő, és ezért a partnerei által is komolyan vett magyar kormányzati stratégiára és hangvételre lenne szükség. A minimum az, hogy az uniós vitakérdések belpolitikai instrumentalizálása megszűnjön, és azok érdemi – szakmai és társadalmi – vitája meginduljon. Utóbbihoz járulhat hozzá a szélső megoldások – köztük a magyar kilépés – körülményeinek végiggondolása.

**Hivatkozások**

- Benczes István* [2019]: Válság és válságrendezés az Európai Unióban. Budapest, Akadémiai Kiadó (megjelenés alatt).
- Csaba László* [1999]: Hogyan maradjunk ki az Európai Unióból? *Gazdaság*, új folyam, 7. évf., 2. szám, 25–36. o.
- Csaba László* [2018]: VÁLSÁG – GAZDASÁG – VILÁG. Budapest, Éghajlat Kiadó.
- Egedy Gergely – Gálik Zoltán* [2017]: Nagy-Britannia és az európai integráció. Budapest, L'Harmattan.
- Györfy Dóra* [2018]: Trust and Crisis Management in the European Union. London, Palgrave.
- Losoncz Miklós* [2017]: Az Egyesült Királyság kilépése az EU-ból és az európai integráció. Budapesti Gazdasági Egyetem, Prosperitás Könyvek.
- Magone, J. – Laffan, B. – Schweiger, Ch.* (szerk.) [2016]: Core-Periphery Relations in the EU: Power and Conflict in a Dualist Political Economy. London, Routledge.
- O'Rourke, K.* [2019]: A Short History of Brexit. London, Pelican Press.
- Puetter, U. – Bickerton, Ch. – Hodson, D.* [2015]: The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era. Oxford–New York, Oxford University Press.
- Sárközy Tamás* [2019]: Illiberális kormányzás a liberális Európai Unióban. Budapest, Park Könyvkiadó.
- Veress József* [2017]: A politika és a gazdaságpolitika formaváltozásainak kora. *Köz-Gazdaság*, 12. évf., 5. szám, 31–42. o.
- Vörös Imre* [2012]: Csoportkép Laokoóonnal. Budapest, HVG-ORAC – MTA Társadalomkutató Központ.
- Welfens, P. J. J.* [2017]: An Accidental Brexit. New Europe and Transatlantic Perspectives. London, Palgrave.

## HUXIT? KOMOLYAN?

*Harminc-harmincöt éve úgy kezdem a nemzetközi gazdaságtan és/vagy a világgazdaságtan tanítását, hogy a világgazdaság fejlődésének általános törvényszerűségei között elmondom: a fejlődés nem unilineáris (vagyis nem járja be minden nemzetgazdaság ugyanazt a fejlődési utat, vannak-lehetnek hosszú stagnálások, visszaesések és gyors felzárkózási szakaszok egyaránt).<sup>1</sup> Ehhez hozzáteszem, hogy a világgazdaság egészének fejlődésére az integráció kibővülése és mélyülése általánosan jellemző, de vannak-lehetnek dezintegrációs folyamatok és korszakok is: az integráció megtorpanhat-visszaeshet globálisan, és egy-egy ország is kiválhat az integrációs folyamatokból, az integráció elmélyüléséből.<sup>2</sup>*

Szinte mindig volt olyan hallgató, aki megkérdezte, el tudom-e képzelni például az Európai Unió szétesését? El tudom-e képzelni, hogy valamelyik tagország kiváljon az EU-ból? Mindig elmondtam, hogy elvben, elméletileg elképzelhető, de szerintem erre nem fog sor kerülni, mert ha netán felmerül is ilyen – mondjuk meg: „örült” – ötlet, akkor a költség-haszon elemzés mindenütt megmutatja, hogy mennyivel előnyösebb az unióban maradni. Éppen ezért nem tudtam elképzelni, hogy Nagy-Britannia a brexitre szavazzon.

Nem tanultam a norvég példából, ahol a lakosság 52,2 százaléka az EU-tagság ellen voksolt – elsősorban azért, mert ellenezte, hogy a norvég felségvizeket megnyissák az EU-beli halászhajók előtt. Akkoriban Norvégiában 600 család élt tengeri halászatból, ők is sokkal inkább a halban bővelkedő meleg tengereken halásztak, mint a norvég partok mellett. De ezzel 1992-ben már senki sem foglalkozott. Hiszen Norvégia az olajjövedelmeknek hála dúskál a pénzben, jól elvan az EU-n kívül is. Illetve nincs is annyira az EU-n kívül, mert olyan komplex megállapodásokat kötött vele, amelyek révén gyakorlatilag a tagság minden előnyét élvezzi (mert minden, a

<https://doi.org/10.47630/KULG.2019.63.5-6.12>

---

Csáki György, tanszékvezető egyetemi tanár, Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar. E-mail: csaki001@t-online.hu

<sup>1</sup> Csáki György [2017]: Nemzetközi gazdaságtan. Napvilág Kiadó, 21–22. o.

<sup>2</sup> Szentes Tamás [1995]: Világgazdaságtan. Elméleti és módszertani alapok. Aula Kiadó Kft., 22. o.

tagságból fakadó kötelezettséget is teljesíti) – anélkül, hogy a döntéshozatalban részt venne.<sup>3</sup>

A brexit óta már nem mondhatom, hogy ha nem is lehetetlen, gyakorlatilag elképzelhetetlen a dezintegráció, esetleg valamelyik tagország kilépése az Európai Unióból. Legfeljebb azt az óvatos előrejelzést fogalmazhatom meg, hogy a poszt-brexit élet Nagy-Britannia számára felettébb előnytelen lesz. Persze most még nem tudjuk pontosan, milyen lesz a brexit, és részben ebből következően azt sem tudjuk, pontosan milyen hatása lesz a brit gazdaságra. Sejthetjük – aki akar, akár biztos is lehet benne –, hogy gyöngül London súlya a nemzetközi valutáris-pénzügyi rendszerben (és ezzel párhuzamosan erősödik Frankfurté). Ennek következtében banki munkahelyek szűnnek meg, de nem tudhatjuk, hogy pontosan mennyi, s nem tudhatjuk azt sem, hogy a Cityből elköltöző bankok a székhelyüket is viszik-e, vagy csak bizonyos részlegeket helyeznek át máshová. Mert a bankok válasza a brexitre aligha lehet egyöntetű. Még ennél is kevésbé látszanak a feldolgozóipari változások: egyszerűen csökken-e a beáramló közvetlen külfölditőke-befektetés (FDI) mennyisége, vagy jelentős tőkekiáramlási többlet keletkezik? Utóbbi esetben hány külföldi cég hagyja el Nagy-Britanniát és hány elégszik meg azzal, hogy csökkenteni ottani tevékenységét? Hogyan érinti mindez a brit beszállítói hálózatokat, és ennek következtében összesen hány munkahely szűnik meg?

A brexitet övező bizonytalanságokból kiindulva arra a kérdésre is minden korábbinál óvatosabban válaszolok hallgatóimnak, hogy el tudom-e képzelni Magyarország kiválását az Európai Unióból. *Nem tudom elképzelni*, de azért – ha rákérdeznek – már átgondolom, mi történne, ha mégis. Nyilvánvalóan lehet(ne) élet az Európai Unión kívül is, noha *si est vita, non est ita*. Azaz nem olyan. Hanem milyen? Ehhez nem árt alaposan átgondolni és kellően rendszerezni azokat a gondolatokat és érveket, amelyeket akkor kell majd használnunk, ha a kérdés a magyar politikai életben esetleg valóban komolyan felmerül.

Különösen érdekes lehet ez, ha a mai kormányzat egyik főideológusa megpendíti: addig kell az EU tagja maradni, ameddig több az előnye, mint a hátránya (valószínűleg költség-haszon elemzésre gondolt, csak nem jutott eszébe a közgazdasági kategória pontos neve).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Éppen ezért juttatnak a Norvég Alap révén éppen annyi pénz az EU-forrásokra jogosult országoknak, köztük Magyarországnak, amennyi az Európai Unióba való befizetési kötelezettségük lenne.

<sup>4</sup> *Csuhaj Ildikó*: Nem „szerelmi házasság”: Schmidt Mária megmondta, meddig kell az Unióban maradni. ATV, 2019. május 23.

Ha valóban elkezdünk gondolkodni egy huxit lehetséges következményeiről, azonnal beleütközünk minden hosszú távú előrejelzés alapvető nehézségébe: azt tudjuk, hogy mi lesz egy bizonyos – viszonylag hosszabb – idő után, de azt nem tudjuk, mi lesz addig, hogyan jutunk el oda?

Ennek taglalása során a szívem szerint nem sok figyelmet fordítanak az EU-ból Magyarországra áramló pénzekre, annyira elkeserít azok bántóan gyatra hatékonyságú felhasználása. Húsz évvel ezelőtt az óráimon Írországgal példálóztam, amely a mediterrán bővítés (Görögország 1981, Spanyolország és Portugália 1986) teremtette felzárkózási forrásokra<sup>5</sup> (alapvetően a kohéziós és a strukturális alap forrásaira) lecsapva, valamint a GDP 4 százalékát kitevő vissza nem térítendő forrásokra (is) támaszkodva az egy főre jutó GDP tekintetében utolérte, majd jócskán meg is előzte Nagy-Britanniát!<sup>6</sup> Ez akkora teljesítmény, mintha Magyarország egy generációnyi idő alatt utolérné és elhagyná Ausztriát. Persze, mindenki tudja, hogy az ír csoda nem kizárólag az EU-források beáramlásán alapult, de azok túlnyomó részének az oktatási és képzési rendszer fejlesztésére fordítása nyilvánvalóan a dinamikus ír növekedési teljesítmény egyik alapjává vált. (Spanyolország másik jellegzetes stratégiát választott, a beáramló uniós források zömét az infrastruktúra fejlesztésére fordította.)

Noha Magyarország is megközelítette az Írországhoz hasonló forrásbeáramlási szintet (évente a GDP 2,6–4,0 százaléka közötti összeghez jutott), ez nem eredményezett kiemelkedő növekedési teljesítményt. Éppen ellenkezőleg, az elmúlt 15 évben szinte minden regionális versenytársa elhagyta, leelőzte. *Csaba László* megfogalmazásában „*Magyarország felzárkózása megállt, minőségi értelemben erőteljes visszaesés jelei bontakoztak ki*”.<sup>7</sup> Akár a „holland betegségről” beszélünk (a beáram-

<sup>5</sup> Egy anekdota szerint, amikor Brüsszelben az ír delegáltak hírért vették a készülő felzárkóztási forrásoknak, egy dublini pubban valamennyi parlamenti párt képviselőivel megtárgyalták, hogy összpárti egyetértésben minél több EU-forrás megszerzésére és annak minél hatékonyabb felhasználására kell törekedni – függetlenül attól, hogy éppen melyik párt kormányoz. Mivel a lehívható maximális összeg a GDP 4 százaléka volt, az ír politikai osztály ezt a célértéket jelölte ki, s ezt Írország minden EU-s költségvetési ciklusban el is érte. Csak egy kis közigazgatási határátrendezésre volt szükség: Dublin határait szűkebbre vették, így a főváros kivételével az egész országban alacsonyabb lett az egy főre jutó GDP, mint az EU-átlag 75 százaléka, így minden régió jogosult lett a kohéziós alapok forrásaira.

<sup>6</sup> A CIA World Factbook adatai szerint (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/docs/profileguide.html>) Írország egy főre jutó GDP-je (vásárlóerő-paritáson) 2017-ben 73 200 dollár volt, szemben az Egyesült Királyság 44 300 dolláros értékével! Írország éves növekedési üteme az 1980-as évek vége és a 2009-es világgazdasági recesszió közötti időszakban elérte a 6 százalékot.

<sup>7</sup> *Csaba László* [2018]: VÁLSÁG – GAZDASÁG – VILÁG. Adalék Közép-Európa három évtizedes gazdaságtörténetéhez (1988–2018). Éghajlat Könyvkiadó, 230. o. – kiemelés az eredetiben.

ló EU-források éppen olyan hatást váltanak ki, mint a nyersanyagexportból származó bőséges devizabevételek), akár „mérgező mannának” tekintjük a beáramló pénzforrásokat,<sup>8</sup> a lényeg mindenképpen az, hogy a magyar gazdaság növekedési potenciálja a bőség ellenére rendkívül alacsony. Az elért növekedési teljesítmény nagyrészt a beáramló EU-forrásokon alapul, s ez a növekedési struktúra távolról sem kiegyensúlyozott a gazdaság egyes szektorai között.

*Raskó György* számításai szerint 2004 és 2019 között a magyar mezőgazdaság különböző címeken közel 7 ezer milliárd Ft uniós támogatáshoz jutott! 2019-ben cirka 680-700 milliárd Ft lesz az agrártámogatás összege. *A termelői jövedelmeknek már legalább a 80 százaléka támogatásból származik!* Ezzel az EU egyik leginkább támogatásfüggő mezőgazdasága lett a magyar.<sup>9</sup> Ez a pénztömeg néhány tucat nagygazdaság tulajdonosait gazdagította, és mintegy 25-30 ezer családi gazdaságot gyarapított. A magyar mezőgazdaság egészének fejlődése ugyanakkor meglehetősen ellentmondásos: a kalászos gabonák és az olajos magvak termelése nőtt,<sup>10</sup> minden más ágazaté csökkent, különösen látványosan fogyott az állatállomány. Ez elsősorban azért súlyos probléma, mert az állattenyésztés egész évben munkaalkalmakat teremt, szemben a csak időnyomkát nyújtó szántóföldi növénytermesztéssel. Az agrártámogatások kiesése alapjaiban rendítené meg a magyar mezőgazdaság jövedelmezőségét, 50-60 ezer embert fosztana meg a személyes jövedelmétől.

Az Európai Unióból érkező vissza nem térítendő támogatások nélkül összességében legalább két százalékpontos növekedésllassulással számolhatnánk.

Egy huxit teljesen felforgatná a magyar külgazdaságot. A magyar export több mint 80 százaléka az Európai Unió tagországaiba irányul, az importban az EU részaránya valamivel (mintegy 7-8 százalékponttal) alacsonyabb. Kikerülve az EU-ból a piac többé-kevésbé jelentős részét elveszítené a magyar gazdaság – ráadásul hosszabb idő alatt, folyamatosan, így a negatív hatások és következmények is elhúzódódnának. A csökkenő exportárbevétel felborítaná a külkereskedelmi mérleg, ezen keresztül a folyó fizetési mérleg egyensúlyát, ami elkerülhetetlenül a külső adósság növekedéséhez vezetne.

<sup>8</sup> *Várad Balázs*: Mérgezett manna. Az uniós támogatások haszna és kára. *Magyar Narancs*, 2016. november 24.

<sup>9</sup> *Raskó György* blogbejegyzése 2019. május 16-án, forrás: [https://www.facebook.com/search/top/?q=rask%C3%B3%20gy%C3%B6rgy%20blogja%20-%20kit%C3%A1rt%20ablakok&epa=SEARCH\\_BOX](https://www.facebook.com/search/top/?q=rask%C3%B3%20gy%C3%B6rgy%20blogja%20-%20kit%C3%A1rt%20ablakok&epa=SEARCH_BOX) Letöltve: 2019. május 20. Kiemelés tőlem – Cs. Gy.

<sup>10</sup> *Halmi Péter* modellszámításai ezt pontosan előrejelezték a 2000-es évek legelején (azaz még az EU-hoz való csatlakozásunk előtt).

Az Európai Unióban vámmentesen hozhatók forgalomba azok a termékek (és szolgáltatások), amelyek legalább 60 százaléka a pán-eurómediterrán övezetbe tartozó országokból<sup>11</sup> származik. Ha Magyarország már nem lenne tagja az Európai Uniónak, akkor a pán-eurómediterrán övezeten kívüli országok többé nem tekintenek vonzó tőkebefektetési terepnek. Az Európán kívüli fejlett országok számára befektetési célpontként az EU-n kívüli Magyarország – a piac mérete miatt – teljesen érdektelen. A kérdés csak az lehetne, hogy milyen gyorsan viszik el a korábbi beruházásaik nyomán nálunk működő termelő (és szolgáltató) kapacitásaikat; új befektetésre tőlük sem számíthatunk. Az EU-n kívüli befektetők kivonulása sem lenne szükségszerűen lassúbb az uniós tagországok cégeinek máshova településénél. A közvetlen következmények egyértelműek: csökkenő GDP, növekvő munkanélküliség. A közvetett hatások sem lennének kevésbé súlyosak: Magyarországon a beruházási ráta (a GDP-hez viszonyított bruttó állótőke-képződés) ma sem kielégítő, a külföldről származó befektetések, az FDI-beáramlás csökkenése a növekedés további lassulását eredményezné. Figyelemmel a belső megtakarítási ráta alacsony voltára, az FDI csökkenése, a külföldi tulajdonú cégek újrabefektetett nyeresége és a beáramló EU-s források megszűnése esetén drámaian alacsony beruházási rátára, így hosszabb távon is drámaian alacsony gazdasági növekedésre számíthatnánk.

A külföldi befektetések várható alakulása, a várható tőkekiáramlás egyáltalán nem csak a fizetési mérleg tételeként és foglalkoztatási lehetőségként játszik meghatározó szerepet. A magyar feldolgozóipar és az üzleti szolgáltatások döntő része ugyanis mélyen integrálódott a *transznacionális társaságok globális értékláncaiba*,<sup>12</sup> így a magyar kivitelnek is – mint a világon mindenütt – egyre nagyobb része vállalaton belüli „export”. Így egy-egy külföldi tulajdonú cég kivonulása azonnali és helyettesíthetetlen exportkiesést jelent. A globális értéklánckból való kizuhanás automatikusan a kutatás-fejlesztési kiadások csökkenéséhez vezet, nemzetgazdasági szinten a technológiai fejlődés lassulásához, végső soron a teljes tényezőhatékonyság romlásához vezetne.

Egy esetleges huxit kitaszítaná az országot a nemzetközi fejlődés főirányából, az alacsony beruházási ráta, a lassuló technológiai fejlődés *tartósan alacsony növekedési teljesítményt* eredményezne, a megszűnő exportkapacitásokat nem lehetne pó-

<sup>11</sup> EU, Izrael, Marokkó, Svájc, Egyiptom, Feröer szigetek, Izland, Jordánia és Norvégia. Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:016:0002:0019:HU> PDF Letöltve: 2019. május 23.

<sup>12</sup> Szalavetz Andrea [2019]: Globális értéklánckok, szakosodás és feljebb lépés. Magyarországi feldolgozóipari leányvállalatok tapasztalatai. Napvilág Kiadó.

tolni, a munkanélküliség drámai mértékben nőne. Az ország gazdaságilag *tartósan stagnáló pozícióba szorulna*.

Felmerülhet, hogy *a kieső forrásokat, piacot és technológiát nem lehet-e pótolni?* Nos, a válasz egyszerű: nem, egyiket sem.

*Először is, Magyarország az EU-n kívüli potenciális befektetők számára csak addig érdekes, csak addig megfontolandó befektetési célország, amíg tagja az uniónak.* Az ország előnyös logisztikai fekvése csak addig tőkevonzó tényező, amíg innen az EU egész piaca jól elérhető. Mivel számos szomszéd EU-tag, bármelyik helyettesíthet(ne), ha egy távoli befektető EU-n belüli, kedvező földrajzi helyzetű befektetési célországot keres. Ez nyilvánvalóan igaz Oroszországra és főként Kínára. *Milyen „új” exportpiacok vehetnék föl azt a termék- és szolgáltatástömeget, ami eddig az EU-ba áramlott?* A kérdés persze teljesen értelmetlen, hiszen az uniós országok nagyvállalatainak globális értékláncaiba integrálódott magyar feldolgozóipar (mint fentebb céloztunk rá) nem is kereshet magának új piacokat. Ha lenne is exportálható magyar áru és szolgáltatás, aligha olyan mennyiségben, amit gazdaságosan lehetne Oroszországban és/vagy Kínában értékesíteni. A mezőgazdasági exportlehetőségek korlátozottak, Oroszország egyre inkább (történelmileg újra) versenytárs a gabonapiacokon, a magyar húsexport szerény, részben mert nincs elegendő árualap, részben mert nem versenyképes az EU-n belüli konkurenssekkel. *És milyen technológia importjára számíthatunk, ha már nem vagyunk az EU tagja?* Oroszország atomerőművön kívül más korszerű technológiát nemigen birtokol (már amennyiben az orosz atomerőművek korszerűnek tekinthetők), és azt csak eladni hajlandó, az ügyletet nem túlságosan kedvező hitel-feltételekkel „megtámogatva”. Kínától vagy más feltörekvő kelet-ázsiai országtól sem lehet érdemi technológiatranszferre számítani, részben a fent vázolt beruházási érdektelenség miatt, részben azért, mert ezek az országok (neomerkantilista külgazdaság-politikájuk következtében) a saját termékeik és szolgáltatásaik exportjára koncentrálnak.

Számos további kérdést is föltehetünk – például azt, hogy hány külföldön dolgozó magyar kényszerülne hazatérni –, de talán nem érdemes ennél mélyebbre ásni.

Idősebbek emlékezhetnek, milyen volt Magyarország helyzete a KGST-ben. Az EU-n kívül hasonló helyzetbe kerülnénk, nem lennénk képesek a fejlett világhoz kapcsolódni. De a helyzet még rosszabb is lenne, mert a Kádár-korszakban a mezőgazdaságból az iparba áramló munkaerő és a biztos KGST-piac egy ideig növekedést, a fejlettebb országokhoz való mennyiségi felzárkózást jelentett. Ez volt az extenzív

növekedés korszaka.<sup>13</sup> Amikor azután az extenzív növekedés tartalékai kimerültek és a cserearányok kedvezőtlené váltak,<sup>14</sup> a fejlődés megtorpant, hosszú, egészen a rendszerváltásig tartó stagnálás következett be. Ha Magyarország kikerülne az EU-ból, nem egyszerűen a növekedési impulzusokat veszítené el, hanem a piacait is, és extenzív tartalékokra nem is érdemes szót vesztegetni.

Vannak országok, amelyek egygenerációnyi idő alatt elérik a legfejlettebb országok fejlettségi/jövedelmi szintjét. Szingapúr, Dél-Korea és Tajvan mellett találhatunk ilyen országokat Európában is: Írország, Finnország és Ausztria sorolható ebbe a csoportba. A rendszerváltás után sokan hitték, hogy *a polgári szabadság és a demokrácia már megvalósult, a prosperitásra még várni kell egy kicsit*. Harminc év nem volt ehhez elég (és most a polgári szabadság és a demokrácia állapotáról nem is beszélek). Még most is komországnak érezhetjük magunkat. *Egy esetleges huxit ezt a gondot megoldaná: egyszer és mindenkorra kikötnénk a keleti parton.*

<sup>13</sup> „Kizsákmányoló politikai intézményrendszerben is beindulhat a növekedés – ha az elit a közvetlenül az általa irányított, magas termelékenységű tevékenységekbe tudja átcsoportosítani a társadalom rendelkezésére álló erőforrásokat: (...) gazdasági növekedés és iparosítás (...) a Szovjetunióban zajlott le (...) 1928-tól (...) az 1970-es évekig. A Szovjetunió képes volt gazdasági növekedést produkálni, ugyanis az erőforrásokat a mezőgazdaságból (...) karhatalmi erővel átirányították az iparba.” *Acemoglu, Daron – Robinson, James A.* [2013]: *Miért buknak el nemzetek?* HVG Könyvek, 95. o.

<sup>14</sup> Magyarország viszonylag kedvező helyet foglalt el a KGST-n belüli munkamegosztásban: nyersanyagokat, energiahordozókat importált, és feldolgozóipari termékeket, valamint élelmiszert exportált. Az 1973–1974-es kőolajár-robbanást követően a Szovjetunió megváltoztatta a KGST-n belüli árképzési rendszert (az 1976. január 1-jén bevezetett *bukaresti árelv* alapján az energiahordozókat a megelőző öt év világpiaci átlagárain exportálták), a számottevően megdrágult nyersanyagokat és energiahordozókat kellett (volna) a magyar iparcikk- és élelmiszer-exportnak ellentételeznie.

**Deák Dániel**

## EGY HUXIT LEHETSÉGES JOGI KÖVETKEZMÉNYEI

ELŐFELTEVÉSEK

*Már 2016-ban akadt olyan politikai szereplő Magyarországon, aki népszavazást szorgalmazott az Európai Unióból való kilépésről (a huxitról). Mások ez ellen kezdtek aláírásgyűjtésbe. Ha bekövetkeznék Magyarország kilépése az unióból, akkor az minden bizonnyal egy olyan kormányzat alatt történhet meg, amelynek működése alapvetően eltér a nemzetközileg elfogadott demokratikus és jogállami normáktól. Másként ugyanis józan ésszel aligha képzelhető el, hogy egy olyan külső kapcsolatoknak kitett és sérülékeny ország számára, mint Magyarország – a 2004-es csatlakozáskor még Magyar Köztársaság – vonzó perspektíva lenne az élet az unió kívüli.*

**Egyre szorosabb unió**

Kevés esély kínálkozik arra, hogy érdemi magyarázathoz jussunk, ha azt kíséreljük meg feltárni, hogy a hatalom gyakorlói milyen előnyök és hátrányok mérlegelése mentén hozhatnak döntést a kiválásról. Annyit tudunk, hogy az egyeduralomra törekvő fél-állampárt a hatalmat a hatalom kedvéért gyakorolja. Valós politikai tartalmak – a társadalmi igazságosságról vallott elképzelések megvalósítására irányuló koncepciók – csak a hatalom akarásának melléktermékeként jelenhetnek meg. Racionálisan működő közigazgatás – és ezt tápláló kapitalista gazdaság – révén technikai értelemben még akkor is biztosítható a mindennapi élet struktúráinak újratermelése a normalitás keretein belül, ha a közösségi cselekvésnek a politikai tartalmát tekintve üres, egyeduralomra törekvő politika szab irányt. Ennek legjobb példája a náci uralom alatt létrejött kettős állam,<sup>1</sup> és ilyenné kell válnia annak a Magyarországnak, amely döntést hoz az unióból való távozásról.

<https://doi.org/10.47630/KULG.2019.63.5-6.19>

*Deák Dániel*, egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem, Közgazdaságtudományi Kar, Összehasonlító és Intézményi Gazdaságtan Tanszék. E-mail: ddd@t-online.hu

<sup>1</sup> Lásd: *Ernst Fraenkel*, *The dual state; A contribution to the theory of dictatorship*; Translated from the German by E. A. Shils, in collaboration with Edith Lowenstein and Klaus Icnorr; Oxford University Press, New York, 1941, 205–206. o.

Intézményi berendezkedését tekintve az unió nincs felkészülve arra, hogy egy tagállam kiválását kezelje, bár hosszas tárgyalásokat követően több menetben sikerült egyezséget tető alá hozni a kiváló Egyesült Királysággal (brexit). Az érintett tagállamban ugyanakkor tragikomikus jeleit látjuk annak, hogy mennyire lehetetlennek tűnik a távozás lebonyolítására többségi politikai akaratot és világos forgatókönyvet kialakítani. Kikényszeríthető jogi következmények nélkül ugyan, de formálisan is megerősítést nyert a mai unió történetének kezdeteitől fogva, hogy az európai integráció egyetlen elképzelt perspektívája az egyre nagyobb egység, a tagállami jogok mind teljesebb közelítése egymáshoz (lásd mai formájában az Európai Unióról szóló szerződés 1. cikkét).<sup>2</sup>

Az európai népek egyre szorosabb uniójának eszméjéhez képest 1983-ban a tagállamok uniójának gondolata is megjelenik az Európai Tanács Stuttgartban keltezett ünnepélyes nyilatkozatában.<sup>3</sup> Ennek megtétele nem előzmények nélküli. Az Európai Unió Bírósága (EUB) már az integráció hajnalán, első kritikus ítéleteiben (lásd *Van Gend en Loos*<sup>4</sup> vagy *Costa*<sup>5</sup>) kategorikusan kinyilvánította, hogy a közösségi jog szuverén. Ez azt jelenti, hogy a közösségi jog értelmezése és alkalmazása független a tagállami akaratától. Az európai polgároknak nem kell tehát megvárniuk azt, hogy miként ítélnék a tagállami hatóságok, hanem jogaik – mindenekelőtt a határon átnyúló alapvető szabadságok – érvényesítése céljából közvetlenül az uniós jogra hivatkozhatnak.

Az uniós joggyakorlat a kezdetektől fogva úgy alakult, hogy ítéletek a tagállami intézkedések gazdasági hatásainak felmérése alapján születtek meg. Az uniónak nincs mit kezdenie önmagában egy tagállami törvénnyel, például a kiskereskedelmi forgalomba kerülő termékek minimális alkoholtartalmáról szóló német törvényi előírással (*Cassis de Dijon*<sup>6</sup>) vagy az ilyen termékek eredetigazolást előíró törvényi rendelkezéseivel (*Dassonville*<sup>7</sup>). Ha a körülmények úgy alakulnak, hogy ezeknek a törvényeknek egyébként tagállami léptékben jogszerű alkalmazása az áruk szabad mozgásának akadályát képezi, akkor azok a közös piacon egész egyszerűen nem alkalmazhatók.

<sup>2</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Unió Hivatalos Lapja, C 115. 2008. május 9., 13. o.

<sup>3</sup> Stuttgart, 1983. június 19.

<sup>4</sup> A Bíróság ítélete, 26/62. sz. ügy, esetjogi azonosító: EU:C:1963:1. Határozatok Tára (EBHT) 1963., 1. o.

<sup>5</sup> 6/64. sz. ügy, EU:C:1964:66. EBHT 1964., 1141. o.

<sup>6</sup> 120/78. sz. ügy, EU:C:1979:42. EBHT 1979., 649. o.

<sup>7</sup> 8/74. sz. ügy, EU:C:1974:82. EBHT 1974., 837. o.

A tagállami jog nem válik érvénytelenné, azonban a tagállami jogot akkor figyelmen kívül kell hagyni, ha az az alapvető szabadságok érvényesítésének akadályos lenne (*Simmmenthal*<sup>8</sup>). Számos terület van, ahol a tagállamok máig nem osztották meg hatáskörüket egymással, ennek ellenére a tagállami jogot ebben az esetben is úgy kell alkalmazni, hogy az összhangban legyen a közösségi joggal (*Schumacher*<sup>9</sup>).

A közös piacon létezik egy ekvivalenciakövetelmény: a tagállami hatóságok gyakorlatait politikai egyezség hiányában is egymáshoz kell igazítani, ha ennek hiánya az alapvető szabadságok gyakorlásának gátja lenne. Ha a jogi előírások alkalmazása attól függ, hogy egy határon átnyúló helyzetben milyen hatást válthatnak ki, akkor nem tartható be a jogbiztonság és így a jogállamisági követelmény. A fentiekben jelzett jogfejlődésből adódó ellentmondások kiküszöbölésének nincs más útja, mint az, hogy az uniós jogalkalmazásba beépített mintegy antropológiai optimizmusra hagyatkozzunk. Ennek megfelelően a közösségi jogalkalmazás teleologikus, vagyis mindig arra tekintettel történik, hogy az alapvető szabadságok útjában álló akadályok elháríthatók legyenek. A jog önmozgása – jogi perfekcionizmus – nem feltétlenül tetszik a tagállamoknak, ellenállni azonban nem képesek, mert ahhoz politikai konszenzusra lenne szükség, ami azonban rendszerint hiányzik. Az európai integráció alapvetően nem a felső politikai egyeztetésekről szól, hanem arról, hogy a polgárok és vállalkozásaik gyakorolják az uniós jog számukra biztosított szabadságait.

Az uniós döntéshozói gyakorlat jellemző módon azzal szembesül, hogy a belső piac zavartalan működésének akadályát a kellő harmonizáció hiánya vagy a tagállamok korlátozó jellegű adminisztratív intézkedései képezik, de nem maga a piac. Ki nem mondott feltételezés szerint ugyanis a piaci folyamatok egyensúly felé tartása szabályszerűség, az attól való eltérés pedig kivétel. Az uniós szabadságok védelmére irányuló állandósult joggyakorlat miatt kialakult egy liberalizációs spirál, az uniós hatóságok ugyanis egyre kevésbé képesek eltérni a már kialakult gyakorlattól. Ha ezt mégis megtennék, akkor önkényesen járnának el, ami az uniós jogállami működést pártoló logikájával nem összeegyeztethető.

A liberalizációs logika látványosan csődöt mondott például akkor, amikor az uniós hatóságoknak szembe kellett nézniük a 2008 őszen kirobbant globális pénzügyi válság drámai következményeivel. Nyilvánvalóan szükség lenne például egy uniós tranzakciós adóra, amely a pénzügyi hiperaktivitás megakadályozásának hatásos

<sup>8</sup> 106/77. sz. ügy, EU:C:1978:49. EBHT 1978., 629. o.

<sup>9</sup> C-279/93. sz. ügy, EU:C:1995:31. EBHT 1995. I-225. o.

eszköze lehet, amihez azonban hiányzik az uniós felhatalmazás. Az uniós jog logikájából eredően ugyanis nem kevesebb, hanem több piacra van szükség.

Szintén ki nem mondott feltételezés, hogy a tagállamok egyre szorosabb uniót kívánnak, és bár lehetséges tagállami deviancia, a korlátozó hatású tagállami intézkedéseket az Európai Bizottság monitorozása révén vagy szükség esetén akár az EUB útján le lehet nyesegetni. Az nem bukkan fel a feltevések között, hogy vannak tagállamok, amelyek önös érdekek vezérelte politikai akarata az unió aláadására, nem pedig megerősítésére irányul. Az különösen nem szerepelt a legutóbbi évekig a feltételezések között, hogy a demokratikus és jogállami működés zavaraival kellene foglalkozni. Bár Görögország és helyenként a mediterrán államok évtizedek alatt megelőlegezheték a gyanút, ám e problémák mégsem kerültek a közfigyelem előterébe.

### **A brexit és a huxit**

A brexit megrendítő csapás az unióra, amelyben korábban nem kellett – nem lehetett – számolni az egyre több unió irányultságával szembemenő akarattal. Egyszerű kiválással ugyanakkor nem szakíthatók meg és nem számolhatók fel azok a viszonyok, amelyek az EU polgárai számára biztosított jogokból adódnak. Az uniós jog nem nemzetközi jog, az unió nem külföld, az unióban nincsenek kül- és belföldi személyek, a tagállamok között 1993 óta nincs fizikai határellenőrzés, sem külkereskedelem.

Az EUB kifejtette, amikor (a 2/13. sz. véleményében<sup>10</sup>) döntést hozott arról, hogy az EU csatlakozhat-e az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, hogy az uniós jogrend a tagállamok között kifejlődött értékközösségen alapul, aminek tiszteletben tartása nem tehető függővé a kiválás aktusától. Az uniós szerződés 2. cikkében rögzített értékek egymással való megosztása csak azért vált lehetővé, mert a tagállamok között kölcsönös bizalom alakult ki. A kiválás nem csupán az uniós jogrendről való mechanikus leválást jelenti, hanem a kölcsönös bizalom megtörését is. Ez akkora kár, amelyet józan ész szerint nem lehet önös tagállami érdekérvényesítésből adódó előnyökkel kompenzálni.

Az uniós szerződés kiválásról szóló 50. cikke rendszeridegen, az értékek kölcsönös megosztása ugyanis nem teszi lehetővé az azoktól való elszakadást. A kiváló tagállam nem válik egyszerűen harmadik állammá, mert a kiválási szerződést nem egy másik állammal kell letárgyalni, hanem egy közösséggel. A brit gazdaság és tár-

<sup>10</sup> 2014. december 18. EU:C:2014:2454.

sadalom olyan mélyen egybeépült a többi tagállammal, és az uniós jog olyan mélyen beépült a kiváló tagállam hazai jogába attól függetlenül is, hogy határon átnyúló vagy tisztán belföldi helyzetekről van-e szó. Fokozatos leválás csak sokéves átmenettel képzelhető el, hogy a jelentősebb károk elkerülhetők legyenek.

A brit közvéleményt a nagypénteki egyezmény<sup>11</sup> sorsa foglalkoztatja elsősorban, amelynek létrejötte nem függetleníthető attól, hogy mindkét érintett tagállam – az Ír Köztársaság és az Egyesült Királyság – az uniós jogrend része. Ezért van az, hogy az unióból való kiszakadás a nagypénteki megállapodást is ellehetetleníti, illetve a nagypénteki megállapodás csak azon az áron menthető meg, hogy az Egyesült Királyság legalább az európai integráció belső magját képező vámunió része marad. A nagypénteki egyezmény nem értelmezhető az uniós jogtól függetlenül és nem tartható fenn az uniós jogrenden kívül. Ha viszont borul a nagypénteki egyezmény, akkor közvetlen és súlyos veszélybe kerül az Egyesült Királyság alkotmányos rendje.

Az Egyesült Királyság természetesen a brexit után is ugyanúgy jogállam marad, mint annak előtte volt. Ez nem érvényes a huxitra, ez utóbbi oka ugyanis egy olyan állam távozása, amely már régóta nem demokratikus és nem jogállam. Ebben az esetben elképzelhető olyan helyzet, amikor az államot foglyul ejtő, szűk és a nyilvánosság számára nem ismert érdekcsoportok több előnyt remélhetnek a kiválástól, mint hátrányt. Számukra az unió soha nem volt érték, a 2. cikkbe foglalt értékközösséget pedig nem tekintik a valóság részének. Ha az uniós értékközösség a huxitot vezérlő állam vezetői számára jelentés nélküli, akkor a csatlakozás vagy a kilépés csupán partikuláris politikai és gazdasági érdekek mérlegelésének kérdése. A huxit melletti döntésnek Magyarország számára nincs jövőhorizontja és általában nincs humán horizontja. Ebből adódóan a huxit a brexittel ellentétben tagállami részről egyszerűen belátható és levezényelhető.

Az amúgy is a látszat által összetartott viszonyok könnyen szétszakíthatók. A huxit a brexit után az unió számára sem jelenthet megrázkódtatást. Sőt az unió megszabadulhat az integrációs politika kerékkötőitől.

## Szép új világ

A huxit lehetőségének fényében<sup>12</sup> érdemes közelebbről szemügyre venni az uniós tagsággal járó előnyöket és hátrányokat. Előnyt jelent természetesen az,

<sup>11</sup> Belfast, 1998. április 10.

<sup>12</sup> Amit a csatlakozási szerződéssel (Athén, 2003. április 16. Magyarországon kihirdette a 2004. évi XXX. törvény. HL L 236. 2003.9.23. 17. o.) Magyarország letárgyalt az unióval, kiváláskor tartal-

hogy Magyarország nettó haszonélvezője az uniós tagságnak, vagyis különböző csatornákon többet kap vissza a támogatásban, mint amennyit be kell fizetnie. Mondhatni, ez az ára annak, hogy az ország megnyitotta piacait a tagállamok előtt, szélesre tárva a kaput a fejlettebb tagállamok dömpingáron értékesített termékei és szolgáltatásai előtt is.

A dömping elleni védekezés egyik eszköze a szabályozóverseny, vagyis alacsony mértékű adók alkalmazása, áramvonalasított közigazgatási szabályozás, ami például a környezetvédelmi vagy műemlékvédelmi szabályozás fellazításában mutatkozik meg, nem is említve az elszegényített munkajogot. A kormányzat szisztematikusan leértékeli a magyar munkaerőt és a nemzeti fizetőeszközt, hátrасorolja a hуmán infrastruktúra fejlesztését. Kiemelkedő a szociális dömping szerepe is, vagyis a szakképzett magyar munkaerő elvándorlásának tűrése vagy egyenesen ösztönzése. Ezeknek az eszközöknek az alkalmazására az unióн kívül is szükség lesz, hiszen Magyarország a tőke és technológia nettó importőre, és belátható időn belül az is marad.

Az ország biológiai ereje kimerülőben van, az életminőség csökkenése pedig megállíthatatlannak látszik. Az erőforrásokat nélkülöző és súlyosan megkülönböztető szociálpolitika nem képes a kedvezőtlen tendenciákat feltartóztatni. E körülményektől nem függetlenül a közbizalom és a közintézmények becsülete a zéró érték felé tendál.

Az unióból való kiválás felszámolja ugyan az illiberális magyar állam túlhatalmának máig legjelentősebb korlátját, nemzetközi kötelek azonban még maradnak, amelyek a magyar kormányzatot bizonyos illemszabályok betartására készítetik. A NATO-nak Magyarország az autoritárius politikai berendezkedés ellenére is lehet hasznos, bár jelentéktelen tagja. A protekcionista gazdaságpolitika jelentős akadálya a tagság a Világkereskedelmi Szervezetben.<sup>13</sup> A jelenleg 164 államtól, közöttük az Orosz Föderációt és a Kínai Népköztársaságot felölelő WTO széles körben írja elő a világkereskedelem liberalizálását, amit az autoritárius államok különösen gyakran bírálnak, de kikezdeni nem tudnak, legfeljebb a liberalizációs előírásokat úgy-ahogy megkerülni.

Az uniós áru- és szolgáltatási szabadság megszűnik ugyan, de a WTO megfelelő korlátai (a vám- és kereskedelempolitikai intézkedések liberalizálása, stb.) továbbra

világ annak a tükörképét kapja, amennyiben az egyezményrel elért vívmányok visszavonásra kerülnek. Nem veszünk figyelembe a kiváláshoz esetleg kapcsolódó átmeneti szerződést.

<sup>13</sup> NATO-tagság: 1999. március 12-étől. WTO-tagság: 1995. január 1-jétől. Ezt megelőzően GATT-tagság: 1973. szeptember 9-től.

is érvényben maradnak. Kétségtelenül meg lehet szabadulni például a hozzáadott-érték-adó és a jövedéki adók harmonizációs bilincsetől. Magyarország olyan magas hozzáadottértékadó-kulcsokat alkalmazhat általában, vagy olyan alacsony jövedéki adókat vehet ki dohánytermékekre vagy pálinkára, amelyet csak akar, de a WTO-előírások következtében a belső adóztatás továbbra sem vezethet önkényes megkülönböztetéshez vagy protekcionizmushoz.

A Magyarországon letelepedett vállalkozások a huxitot követően nem nyithatnak majd szabadon fióktelepet egy uniós tagállamban. Magyarország továbbra sem vezethet be korlátozásokat a pénz- és tőkeforgalomban, mert ennek a WTO- és az IMF-tagság az akadálya. A magyar székhelyű pénzügyi vállalkozások azonban elvesztik úgynevezett európai útlevelüket, ami annyit jelent, hogy a bankot vagy más pénzügyi vállalkozást egy-egy uniós tagállamban újra kell alapítani.

Az állami támogatás a liberalizációs világkereskedelmi előírások miatt továbbra is tilos, de a versenypolitikai mozgástér jelentősen megnő. Így például nemzeti hatáskörbe kerül a gazdasági erőfölény vagy a kartellek megítélése. Fel lehet éleszteni a csatlakozással megszüntetett magyar „offshore” adózási rendszert.

Az energiaellátás, a közösségi közlekedés és a telekommunikáció szervezésében megnő a magyar kormány mozgási szabadsága. Adminisztratív úton korlátozni lehet majd az internethasználatot. A transzeurópai hálózatok várhatóan nem fognak leépülni, de fejlesztésük sem várható. A magyar statisztikai adatszolgáltatás igazodási kényszere megszűnik. Az uniós fogyasztóvédelem leépülése azzal jár, hogy a magyarországi piacokon jelentősen nő majd a fogyasztó kiszolgáltatottsága.

A regionális fejlesztés a magyar kormány szabad belátásának függvényévé válik, és határon átnyúló romaprogramok sem fogják terhelni a magyar állami költségvetést. A határon átnyúló igazságügyi együttműködés az uniós jogsegélyszolgáltatokkal együtt leépül, ideértve a menekültek uniós belüli fogadásáról szóló dublini rendelet intézményeit is. Ezek után a menekültekkel szembeni bánásmódban már csak a nemzetközi jog fogja korlátozni a magyar kormányt.

A munkavállalás és letelepedés az unión belül nem korlátlan, de nincs kitéve engedélyezési eljárásnak, pontosabban a fogadó állam hatóságai nem mérlegelhetnek. A szabad mozgás lehetősége a magyar állampolgárok számára természetesen azonnal megszűnik. A diplomák automatikus és többoldalú elismerése sem lesz lehetséges. Uniós társadalombiztosítási kártyánkat elveszítjük, a nyugdíj megállapítása során ellillan a szolgálati idők egybeszámítása.

Erasmus-hallgatók már nem lesznek Magyarországon, de vízumkönnyítéseket nem lehetetlen letárgyalni. Jó esély van például arra, hogy ha Ausztriába utazunk,

nem kell majd vízum. Útlevel persze igen, és határellenőrzés is lesz. Magyar állampolgárok nem kapnak majd diplomáciai védelmet olyan országban, ahol Magyarországnak nincs, de valamely tagállamnak van diplomáciai képviselője (például Latin-Amerikában). A vasfüggöny újbóli felállítása nem várható, mivel a magyar kormánynak kényelmes, ha az izgágák rövidebb vagy hosszabb időre távoznak az országból, hazautalásaik pedig gazdagíthatják majd a magyar állami költségvetést.

## Utószó

A huxit a Facebookon már realitás. Nem ezért, de nem haszontalan a huxit gondolat kísérletének végiggondolása annak ellenére sem, hogy a fent leírtak bekövetkezése remélhetőleg rémálom csupán. A politikai önkényt szolgáló ideológia mindenestre hecckampányok révén terjeszthető, amelyekben továbbra is lehetséges az országot előzőnlő migránsokat vizionálni vagy képzelt figurát nemzetközi összeesküvések titkos irányítójának megtenni.

A funkcionális racionalitás anyagi alapjait megteremtő kapitalista gazdaság és a politikai önkény házasságából született meg a náci rendszer, és a körülmények ilyen együttállására van szükség ahhoz is, hogy Magyarország ne a Népszövetséget hagyja el, mint tette azt Hitler Harmadik Birodalma,<sup>14</sup> hanem az Európai Uniót. Az agresszív nacionalizmus térhódítása történetileg minden bizonnyal átmenet, amely csak addig maradhat fenn, amíg a kapitalista gazdaság és a polgári társadalom az egymásra halmozódó gazdasági és politikai válságokból kikeveredik. A behatárolt jövő mégsem jelenthet vigaszt a kortársak számára, akik a huxit miatt egy rossz forgatókönyv megvalósulását és annak évtizedekre kiható súlyosan hátrányos következményeit lesznek kénytelenek elszenvedni.

<sup>14</sup> 1933. október 14-én.

**Gálik Zoltán**

## A BREXIT TANULSÁGAI A HUXIT SZÁMÁRA

*Az Egyesült Királyság távozása az Európai Unióból előrevetítette mindazokat a problémákat, amelyekkel az integrációt elhagyó bármelyik tagállamnak szembe kell néznie. Magyarország esetleges kiválása legalább annyi megoldandó bonyodalmat jelentene, mint a brexit, ráadásul az Egyesült Királysággal ellentétben nem a világ ötödik legnagyobb gazdaságaként találná szembe magát velük.*

A kiválási folyamat, a brexit pontos menete harminchat hónap alatt sem tisztázott, a bizonytalanság pedig a legerősebb gazdaságokat is térdre kényszeríti. Az Európai Unió elhagyása a lisszaboni szerződés alapján a kiválásról való értesítéssel kezdődik, majd a feleknek két év alatt megállapodásra kell jutniuk a tagság megszűnésének feltételeiről, valamint a jövőbeli kapcsolatokról. Csakhogy a jogi köttetések megszűnésének pillanatáig az unió nem tárgyal a jövőbeli kapcsolatokról, kötelező érvényű jogi megállapodás helyett csupán politikai nyilatkozatban foglal állást. Ez érdemben nem csökkenti a bizonytalanságot. A kiválási szándék pillanatában a tagállami valuta értéke csökken, ami versenyképes, az unió irányába nyitott exportszektor esetében mind az uniós tagállamok, mind a további harmadik országok irányába növelheti az export mennyiségét (előbbieknél a kiválásig), azonban az import drágulásával az infláció rövid távú emelkedéséhez vezethet. A brit példa azonban rámutatott arra, hogy az exportelőnyök kiaknázása korántsem egyértelmű, hiszen a bizonytalanság miatt a vállalati szektor a többletjövedelmet nem beruházásra fordítja, hanem inkább tartalékképzésre.

A brit kiválásról szóló tárgyalások alatt az egyik leginkább szemmel tartott gazdasági mutató a működőtőke-beruházások szintje volt. A bizonytalanság ezen a területen járt a legérzékenyebb veszteséggel, hiszen a kiszámíthatatlan gazdasági kapcsolatok a beruházási döntések elhalasztását és felfüggesztését okozták, elsősorban a gépjárműgyártás és az összetett gyártási folyamatokat igénylő elektronikai termékek piacán.

<https://doi.org/10.47630/KULG.2019.63.5-6.27>

Gálik Zoltán, egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Tanulmányok Intézet.  
E-mail: zoltan.galik@uni-corvinus.hu

Egy pillantást vetve Magyarországra (is), a kiválás megszünteti azokat az uniós költségvetési transfereket, amelyeknek jelenleg nettó haszonélvezői vagyunk. A közös politikák közül a mezőgazdasági, a kohéziós és a regionális támogatások elvesztése jelentené a legnagyobb érvágást. De az unió fontos célja, hogy a költségvetési források elosztásakor a közös kutatás- és fejlesztéspolitika is egyre jelentősebb szerepet kapjon. A kiválás ezeket a forrásokat szintén komolyan veszélyezteti, hiszen a brexit nyilvánvalóvá tette, hogy a programokban való jövőbeli részvétel a politikai szándékon túl a költségvetéshez való folyamatos hozzájárulást egyértelműen szükségessé teszi.

Az Egyesült Királyság kilépése a népszavazást követő harmadik évben sem tette világossá az alapvető kérdést, amellyel az uniót elhagyó valamennyi országnak szembe kell néznie: mit is jelent pontosan a kilépés? Jogilag egyértelmű: az uniós szerződések elhagyása. Azonban az új kapcsolatok kiépítése a „puha” és „kemény” kilépés közötti dilemmát hozza el.

### **Puha huxit**

Bár jogilag nem létezik puha és kemény kilépés (hiszen a kilépés a jogok és kötelezettségek megszűnését jelenti, az azt követő viszonyrendszer pedig csak új nemzetközi szerződés alapján alakulhat ki), a „puha” kilépés a közös piachoz való hozzáférés megtartása igényét jelenti, amely akár a vámunió további fenntartásával is járhat.

A közös piachoz való hozzáférés olyan kötelezettségekkel jár, amelyek nagyon közel állnak a tulajdonképpeni tagsághoz. Az Európai Gazdasági Térséghez (EGT) való csatlakozás, amely az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (European Free Trade Association, EFTA) tagságán keresztül érhető el, ilyen hozzáférést biztosít. Az EGT-szerződés magában foglalja a közös piac négy szabadságának elfogadását, azaz az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad áramlásának biztosítását. A világ legnagyobb egységes piacának elérése pedig megköveteli a jelenlegi EGT-országoktól a költségvetési hozzájárulást. Egy puha huxit esetén ez alól Magyarország sem lenne kivétel, ha netán ilyen irányt venne a kereskedelempolitika.

A szuverenitás teljes visszaszerzése szempontjából fontos kérdés az Európai Unió Bíróságának a joghatósága alól történő teljes kilépés. Kétpilléres intézményi felépítésével az EGT-modell lehetőséget ad az önálló döntőbíráskodásra, azonban a közös piacot érintő kérdésekben az Európai Unió Bírósága továbbra is megha-

tározó maradna. Az EGT-tagság lehetővé tenné, hogy az ipari termékek továbbra is szabadon áramolhassanak az uniós tagállamok irányába, ez azonban csak akkor lehetséges, ha Magyarország változatlan formában megtartja az uniós piaci szabályozásokat és dinamikusan igazodik az újonnan bevezetendő szabályokhoz is. Márpedig a piaci szabályozások bevezetése szempontjából nem lehetnek illúzióink, hogy az unió a jövőben a piaci erőfölényét maximálisan kihasználva diktálná az alapvető szabályozási feltételeket. A jóval 70 százalék fölötti külgazdasági nyitottság az EU irányába szükségessé teszi, hogy Magyarország folyamatosan hozzá tudjon férni az egységes piachoz.

Az EGT-tagság lehetővé tenné, hogy a Magyarország számára is kulcsfontosságú termékláncok ne szakadjanak meg. A brexit már most is az egyik legtöbb negatív következménnyel fenyegető következménye, hogy a bevezetendő határellenőrzés megbénítja a fejlett iparcikkek termelési folyamatait. A vámunióban való részvétel (amely nem feltétele az EGT-tagságnak) könnyebbé tehetné a határellenőrzést, azonban a származási bizonyítványok ellenőrzése lelassíthatja a folyamatot. A brexit-tárgyalások során a brit fél „kreatív megoldások” bevezetésére biztatta az uniót, azonban a határok átlépése előtt vagy után történő vámellenőrzések rendszerének pontos technikai meghatározása nem történt meg. A határokon történő késlekedés rendkívül kiszolgáltatott helyzetbe hozhatja a just in time-rendszerben működő vállalatokat, legfőképpen a járműgyártókat. Az Egyesült Királyság exportja az EU irányába 2017-ben 44 százalékot tett ki – ez Magyarország esetében 81 százalék. Vagyis Magyarország sokkal sebezhetőbb, a vámellenőrzés az ipari export bázisát adó gyártók csaknem mindegyikét fenyegetné.

Ami igaz az iparcikkekre, nem igaz a mezőgazdasági termékekre. Az EGT-szerződés nem teszi lehetővé a mezőgazdasági termékek szabad kereskedelmét az EFTA és az uniós tagállamok között. Az unió elmúlt hatvan éve pedig pontosan rámutatott arra, hogy a külső, harmadik országokkal folytatott tárgyalások és kereskedelmi megállapodások rendkívül korlátozottan biztosítják csak a hozzáférést ehhez a Magyarország számára fontos piaci szegmenshez (igaz, ez a szektor 2017-ben csak a bruttó hazai termék 3,3 százalékát hozta létre). Az EU által előszeretettel alkalmazott kvóták és vámok bevezetése a magyar mezőgazdaság számára súlyos következményekkel járhatna.

A személyek szabad mozgásának fenntartása a schengeni egyezményben való változatlan részvételt is szükségessé teszi, ami újabb területen jelenti az uniós szabályozások maradéktalan átvételét és következetes alkalmazását.

A négy szabadság egységes kezelése a brit tárgyalások során is elsődleges prioritása volt az uniónak, ezen a területen várhatóan egy huxit esetén sem lehetne megbontani az uniós tagállamok szempontrendszerét. Azaz a puha huxit ugyanabba a helyzetbe sodorhatja Magyarországot, mint amitől annyian tartottak az Egyesült Királyságban a brexit kapcsán: külső országgént a továbbiakban nem férhet hozzá az uniós döntéshozatali rendszerhez, ugyanakkor korlátozott piaci elérés mellett is teljes mértékben igazodnia kell az uniós jogszabályokhoz, piaci szabályozáshoz; mégpedig úgy, hogy a megfelelő költségvetési hozzájárulást sem lehet megspórolni.

A vámunió fenntartásának kérdése egy másik dilemma elé állítja a kilépni szándékozó tagállamot. A vámunióban való részvétellel a tagállam ugyanis a Kereskedelmi Világszervezetnek az Európai Unió számára kialakított kedvezményes vámtarifarendszerét használhatja. A vámunió elhagyása egyrészt a termékekhez kapcsolódó származási bizonyítványok bevezetését és alkalmazását jelenti, ami az adminisztratív költségek jelentős növekedésével járhat, ugyanakkor szükségessé tenné az új vámtarifa-kedvezményekről szóló rendszer tárgyalását és kialakítását harmadik országokkal. A brexit jó példa volt arra, hogy a kvóták megosztása korántsem automatikusan történik, a kívülálló országok jogot formáltak új feltételrendszer kialakítására. Ez sokkal nehezebb feladat egy olyan közepes-kis ország számára, mint Magyarország.

### **Kemény huxit**

A „kemény” kilépéssel az uniós jogok és kötelezettségek megszűnnek, nem történne meg a közös piachoz való hozzáférés kialakítása, sem a vámunió fenntartása. Ebben az esetben a határellenőrzés bevezetése miatt a termékláncok egészen biztosan megszakadnának, a vámuniós tagság megszűnése pedig az adminisztrációs költségek növekedésével járna –elsősorban a származási bizonyítványok beszerzése és ellenőrzése miatt. Az uniós intézmények és szabályozások elhagyása azonban továbbra sem jelentene teljes szakítást, hiszen bármilyen termék vagy termékcsoport bejuttatása a közös piacra megkövetelné az uniós szabványok és szabályok átvételét, azok következetes és tartós alkalmazását. Bármilyen szerződést köt is a kilépő ország a jövőbeli kapcsolatokról az unióval, a vitarendezési mechanizmus uniós oldalán továbbra is az Európai Unió Bírósága állna.

A kemény huxittal az áruforgalom mellett a szolgáltatások sem érnék el akadályok nélkül az EU egységes piacát. Az úgynevezett útlevél-jogosultság megszűnése a hazai pénzintézetek számára szükségessé tenné az egyenértékűség elve alapján

történő igazodást, amelynek jelentős többletköltségei vannak, így csökkentheti a pénzügyi szervezetek versenyképességét az uniós piacokon. A brexit egyértelművé tette, hogy az uniós tagállamok területén szolgáltatásokat nyújtó szereplők kötelesek lesznek az uniós szabályozásokat maradéktalanul betartani, és a tagállamok területén alapított vállalatokkal működhetnek.

A schengeni egyezmény (egészen pontosan az uniós jog e fejezeteinek) elhagyása a határellenőrzés visszaállításával jár, miközben Magyarországnak három schengeni szomszédja (Szlovákia, Ausztria és Szlovénia) és két schengeni tagjelölt szomszédja van (Románia és Horvátország). Harmadik országgént a határellenőrzések miatt a turista- és az üzleti forgalomban is jelentős lassulás várható, hiszen a vámellenőrzések mellett az átkelés a nem schengeni partnerországok számára kialakított folyósokon történhet. Külön megállapodás híján az Európai Unióban újonnan bevezetendő ki- és beléptetési rendszer az uniós országokba történő belépés szándéka esetén megköveteli az előzetes regisztrációt és a kapcsolódó díj befizetését.

A teljes szakítás az Euratom elhagyását is magával hozná, így a közös nukleáris kutatási programokban való részvétel szintén meghiúsulhat.

### **A hosszú távú együttműködés kérdőjelei**

Az Európai Unió a világ legnagyobb nemzetközi szerződésrendszerét építette ki. Az unió elhagyása egyben a nemzetközi szerződések megszűnésével jár. Az együttműködési megállapodások, a szabadkereskedelmi és társulási egyezmények fenntartása óriási kihívások elé állítja a kilépő országokat. A nemzetközi szerződések újratárgyalása olyan szakértelmet kíván, amely a kilépő tagállamok számára nem adatik meg, hiszen a nemzetközi gazdasági szerződések megkötésével kapcsolatos feladatokról az unió képviselői, szakértői tárgyaltak.

A kilépő tagállamnak egyrészt tisztáznia kell a viszonyát az Európai Unióval, másrészt a harmadik országokkal. Az unióval való kapcsolatok kialakítása időben elhúzódhat, hiszen a kilépő tagállam számára az integrációnak nincs modellszerződése. Az EU külkapcsolati rendszerében eddig különböző típusú és tartalmú szerződések készültek a preferenciális és a nem preferenciális országok számára, azonban egyik sem alkalmazható maradéktalanul sem az Egyesült Királyság, sem egy lehetséges további kilépő számára. Alkupozió szempontjából pedig kétség sem férhet ahhoz, hogy a közös piaci hozzáférés igénye esetén az unió következetesen alkalmazni fogja az összes uniós szabályozás fenntartását. Mindemellett az EFTA-orszá-

gokkal való viszonyt is újra kell tárgyalni, hiszen a továbbiakban az EGT-szerződés nem lenne érvényes.

Hasonlóan összetett feladat a külső országokkal történő megállapodás. A kilépő tagállam ezen a területen is kedvezőtlenebb alkupozícióban kerül, mint az (Egyesült Királyság nélkül) 440 millió lakosból álló EU. A világ fejlett országaival a nem preferenciális szerződések újrakötése változatlan feltételekkel a jelentős gazdasági teljesítménybeli különbségek miatt nem valószínű és nem is kívánatos. A preferenciális szerződések újrakötése azok jellegéből és földrajzi irányultságuk, valamint a kevesebb átfedő érdek miatt sok esetben erősen megkérdőjelezhető. A migrációs területeket érintő paktumok újratárgyalására is szükség lehet, hiszen ezek automatikus kiterjesztését a változó feltételrendszer nem tenné lehetővé. A harmadik országokkal történő kereskedelmi és politikai kapcsolatrendszer újraértelmezése mindaddig nem lehetséges, ameddig nem történik meg az unióval való kapcsolatok jellegének tisztázása, hiszen a külső országok befektetési döntéseit nagyban befolyásolja, hogy a kilépő állam területéről miképp lehet elérni az EU egységes piacát.

A gazdasági együttműködés kereteinek kialakítása mellett az uniós együttműködések közül a közös kül- és biztonságpolitikával való viszonyt is tisztázni kell. Az EU a lisszaboni szerződést követően kialakította az Európai Külügyi Szolgálatot, amely jelentős képviselőt adott a világban az uniónak, amit a kilépés után a kiszakadó állam nem tud megtartani. Az EU Közös Biztonság- és Védelempolitikájához való viszonyt külön szerződésben kell meghatározni. Különösen fontos az új típusú kezdeményezésekben való részvétel fenntartásának kérdése (a megerősített együttműködés, az új védelmi ipari kezdeményezések).

### **Az új gazdasági kormányzási rendszer elhagyásának következményei**

A világgazdasági válság következményeinek kezelésére az Európai Unió új gazdasági kormányzási rendszer kiépítésével válaszolt. Az aszimmetrikus sokkokra adható válaszok a lisszaboni szerződést követően kiépített intézmény- és szabályozórendszer révén csökkentik a gazdasági válságok kialakulásának vagy elmélyülésének kockázatait. Az EU elhagyása egyben ennek a védőernyőnek az elhagyását is jelenti, amely fokozza a volt tagállam világpiaci kiszolgáltatottságát.

Az új rendszer magába foglalja a tagállami költségvetési tervezés és kivitelezés, valamint a pénzügyi szektor folyamatos ellenőrzését, a beavatkozásra használható intézményrendszer és a pénzügyi eszközök létesítését. A mechanizmusok egy ré-

sze csak az euróövezeti tagok számára elérhető, mások viszont az euróövezeti és azon kívüli tagországok számára egyaránt hozzáférhető. Az Európai Stabilizációs Mechanizmus (ESM), a létrehozott Bankunió felügyeleti és szanálási rendszere, a makro- és mikroprudenciális felügyeleti hatóságok alkalmasak a külső krízisek, valamint az egységes piacon kialakuló válsághelyzetek kezelésére. Nélkülük a kilépő tagállam a világpiacon kialakuló válsághelyzetek kezelésében magára marad, és nem érheti el azokat a pénzügyi forrásokat, amelyeket az unió a válságkezelésre hozott létre. A kilépés megakadályozza a közeljövőben létrehozandó Európai Tőkepiaci Unióban való részvételt, a hozzáférést az ESM-ből létrehozandó Európai Monetáris Alap szolgáltatásaihoz, valamint az egyelőre viták kereszttüzeiben álló transzferunió megvalósuló együttműködéseibe történő bekapcsolódást.

A brexit zűrzavaros folyamata rávilágított mindazokra az alapvető problémákra, amelyekkel az integrációt elhagyó tagállamnak szembe kell néznie. Az elválás technikai részletein túl az igazi kihívást a jövőbeli kapcsolatok jellegének megfogalmazása jelenti. A világ egyik legnagyobb egységes piacához való hozzáférés azonban olyan költségekkel jár, amelyek értelmetlenné tehetik a kiválást. A döntéshozatalban való részvétel nélküli tagság értéktelenebb a teljes tagságnál. Az EU összetett és hatékonyan működő külkapcsolati rendszerének felváltása egy saját rendszerrel pedig évtizedekre elnyúló feladat, amely a rosszabb alkupozíció miatt szinte biztos, hogy kevesebb előnyt hozhat.

## Horváth Diána – Molnár Dániel – Regős Gábor

# MIT VESZÍTENE MAGYARORSZÁG A HUXITTAL?

## AVAGY SCI-FI KÖZGAZDÁSZ MÓDRA

*Miért sci-fi a sci-fi? Mert tudományos alapon próbál meg bemutatni valamit, ami csak a szerzők képzeletében él. A műfaj legnagyobb előnye, hogy senki nem tudja sem megerősíteni, sem megcáfolni az abban elhangzottakat, hiszen a fantázia világában bármi megtörténhet. Ezt látjuk a brexit kapcsán is, bár az nem annyira sci-fi, mint inkább komédia. Vagy tragikomédia. Bár a vígjáték műfajában közelebb áll jelen sorok szerzőihez, mint a sci-fi, a brexittel kapcsolatos történetek semmiképp sem viccesek – legalábbis nem kellene annak lenniük.*

A sci-fi történetek, habár a képzelet szüleményei, tudományos alapokon nyugszanak, így a bekövetkezésük a jövőben akár még meg is történhet. Ám ami a huxitot illeti, szinte biztosan tudható, hogy nem fog megtörténni (elemzésünk végére remélhetőleg az Olvasó számára is kiderül, hogy miért). Bár a főszerkesztői felkérő levél a veszteségekre kérdez rá, érdemes kitérni a vélt vagy valós nyereségekre is, hiszen így adható teljes kép arról, amit a fantáziánk diktál. Vagyis *azokról a hatásokról, amelyek amúgy nem következnek be.*<sup>1</sup>

Az uniós tagság elképzelt megszűnése utáni állapottal kapcsolatos vélekedések alapvetően két irányból közelíthetők meg:

1. A brexittel kapcsolatos eddigi tapasztalatok.
2. Az uniós tagság eddigi tapasztalatai – előnyök és hátrányok.

Tekintettel arra, hogy a kérdésben nem szerepel, vajon a huxit mikor következne be, ezért azt is érdemes kiemelni, hogy már az is a sci-fi kategóriája, hogy miből is

<https://doi.org/10.47630/KULG.2019.63.5-6.34>

---

*Horváth Diána*, a Századvég Gazdaságkutató Zrt. tudományos munkatársa, a Budapesti Corvinus Egyetem doktorandusza. E-mail: horvath.dia@szazadveg.hu

*Molnár Dániel*, a Századvég Gazdaságkutató Zrt. makrogazdasági elemzője.  
E-mail: molnar.daniel@szazadveg.hu

*Regős Gábor*, a Századvég Gazdaságkutató Zrt. makrogazdasági üzletág vezetője.  
E-mail: regos@szazadveg.hu

<sup>1</sup> A valós kép felvázolása a brexittel kapcsolatos népszavazást megelőzően nem történt meg.

lépne ki Magyarország. Hiszen az a valami, amiből kilépne, szintén folyamatosan változik: itt egyaránt gondolhatunk a közösség céljaira, szabályaira, költségvetésére.

### **A brexittel kapcsolatos tapasztalatok**

Érdeemes először a brexittel kapcsolatos tapasztalatokat összegezni. Nem azért, mert jelen sorok írásakor bármit eldöntöttek volna vele kapcsolatban, sokkal inkább azért, mert a lehetséges utakat így könnyebb felvázolni. A kilépés ugyanis nem azt jelenti, hogy az adott ország és az Európai Unió között másnaptól minden kapcsolat megszűnik, hanem azt, hogy ezek a kapcsolatok gyökeresen megváltoznak.

A brexittel kapcsolatos tapasztalatokat azonban nem csak emiatt érdemes szem előtt tartani. A brit gazdaság a magyarnál jóval erősebb és zártabb, azonban mint látható, a kilépési feltételekről szóló, mindkét fél számára kedvező alku kialakítása nem tűnik könnyű feladatnak. Még egy olyan gazdaságot sem tekint az Európai Bizottság egyenrangú tárgyalási partnernek, amely hazánknál sokkal erősebb. Fontos hozzátenni, nem is érdeke, hogy reális és kedvező alternatívát nyújtson az unióból kilépést fontolgató tagországok számára. Így a kialakított, de a brit parlament által el nem fogadott megállapodás enyhén fogalmazva sem képviseli a brit fél érdekeit. Leginkább olyan kompromisszumos megállapodásnak tekinthető, amelynek célja, hogy mind a hard brexit ellenzőit, mind az EU-párti döntéshozókat kielégítse. Theresa May azonban ezzel két szék között a pad alá esett, így a kálvária továbbra is zajlik.

Korábbi tanulmányunkban (*Horváth és szerzőtársai, 2017*) négy forgatókönyvet azonosítottunk a brexit kapcsán, amelyek mind a mai napig aktuálisak:

– *Hard brexit*: Kilépés a közös piacból és a vámunióból. Ez a forgatókönyv azonban nem jelenti azt, hogy nem lenne lehetőség szabadkereskedelmi és beruházásvédelmi megállapodás megkötésére.

– *Soft brexit*: Bár az Egyesült Királyság kilép az Európai Unióból, de az Európai Gazdasági Térség tagja marad. Ebben az esetben szabályozási kérdésekben visszaszereznék a szuverenitásukat – legalábbis saját elképzelésük szerint. Ekkor lehetőség nyílhatna például arra, hogy a munkavállalás szabályait az igényeik szerint módosítsák.

– *Átmeneti időszak*: A tárgyalásokat nem zárják le 2019 márciusáig, így átmeneti szabályozást kell alkalmazni. Ez az unióból történő kizuhanást, az átmeneti bennmaradást vagy valamilyen, az átmeneti időre szóló szerződést is jelenthet.

– *A brexit nem történik meg.*

Egyelőre az átmeneti időszak valósult meg, az is olyan formában, hogy a kilépés nem történt meg. A soft brexitet jelentő, lehetséges megoldás előtt még összejöhet az átmeneti időre szóló szerződéses változat is. Mint a bevezetőben jeleztük, műfajilag sci-fit kértek tőlünk, így a komédiával (az átmenet további elhúzásával) a továbbiakban nem foglalkozunk. Nem foglalkozunk azzal az esettel sem, amikor nem történik kilépés.

A soft brexit olyasmit jelentene, hogy az Egyesült Királyság tagsága megszűnik, a szabályok egy része azonban érvényes maradna rá. Lassan három évvel a népszavazás után sem látszik, hogy ezek mely szabályok lennének. Látható azonban, hogy nem azok a szabályok, amelyek az Egyesült Királyság számára előnyösek, vagyis még egy nagy ország esetében sem tűnik lehetségesnek a szabályok közül válogatni.

A továbbiakban tehát nem próbálunk meg olyan scenáriót felvázolni, amely azt vizsgálja, hogy Magyarországnak milyen szabályokat kellene összeválogatnia magának, sokkal inkább azt vizsgáljuk meg, hogy *egy komolyabb eltávolodás milyen következményekkel járna* és várhatóan hogyan nézne ki. Fontos azonban megjegyezni, hogy a kialakuló szabályrendszer körülbelül végtelen formát ölthet, tehát itt csak nagyon felületes találgatásokra van lehetőség. Hangsúlyozzuk azt is, hogy a következőkben elsősorban a gazdasági kérdésekre koncentrálunk, a politikai hatásoktól eltekintünk. Mivel azonban a képzelet világából néha törekszünk a valóságba való visszatérésre is, ezért néhány helyen azt is jelezzük, hogy a jelenlegi gyakorlatot esetleg hol lehetne módosítani, jobbra tenni. Ez azért is célszerű, mert sokkal jobban egybevág a jelenlegi szándékokkal, és mint a későbbiekben látni fogjuk, ez az, ami Magyarország számára hasznos lehet. Avagy: ha valami nem működik, azt célszerű megjavítani.

### **Az elképzelt hard scenárió**

Mi történne tehát, ha Magyarország végérvényesen kilépne (vagy valamilyen más módon kikerülne) az Európai Unió kötelékéből,<sup>2</sup> avagy megtörténne a hard huxit? Ahhoz, hogy erre a kérdésre válaszolni tudjunk, célszerű az eseményeket

<sup>2</sup> Ez történhetne akár azért is, mert az Európai Unió szűnne meg jelenlegi formájában, de a lehetőségek vizsgálata meghaladja elemzésünk kereteit.

olyan szempontból is vizsgálni, hogy milyen szerepet tölt, illetve töltött be hazánk életében az Európai Unió.

A 2004. május 1-jei uniós bővítés 15. évfordulója alkalmából az Európai Bizottság [2019b] rövid kimutatást készített, amelyben kiemeli az unió hozzájárulását Magyarország válságból való kilábalásához és azt követő konvergenciájához. Egy esetleges kilépéskor Magyarország számára tagadhatatlanul nagy érvágás lenne, ha elesne az uniós forrásoktól, mivel talán e forrásokat szokás az uniós tagság legfontosabb előnyének tekinteni. Ezt szemléltetendő, tekintsük át az elmúlt 15 év legfontosabb megállapításait az Európai Bizottság [2019b] anyaga alapján:

- 2004 és 2020 között 55,2 milliárd euró értékű beruházás valósul meg hazánkban az Európai Strukturális és Beruházási Alapok finanszírozásában, valamint a Juncker-terv keretében további 2,5 milliárd euró beruházás történt 2014 óta;

- 2014 óta a fenti forrásokból 28 820 kis- és közepes vállalkozásokhoz jutottak el támogatások;

- A Magyarországon megvalósított kohéziós projektek 85 százalékát az unió finanszírozza, ezek legfőbb eredményei: 115 ezer új munkahely, 3724 kilométernyi útszakasz építése és/vagy korszerűsítése, 415 kilométernyi vasúti pálya építése és/vagy korszerűsítése, további 3,5 millió fő fér hozzá a víz- és szennyvízhálózathoz.

Látható, hogy az uniós források jelentős impulzust adnak a magyar gazdaságnak, ami a huxit esetén megszűnne. Ahhoz, hogy a jelenleg is tapasztalható tendenciák fennmaradjanak, ezeket a forrásokat pótolni kellene, amire hazai forrás bevonásával és/vagy külföldi befektetők bevonásával nyílna lehetősége az országnak. Előbbi esetében biztos állítható, hogy a magyar költségvetés önmagában nem tudna akkora forrást előteremteni, hogy a jelenlegi állapotok fennmaradjanak vagy épp fokozódjanak. Ehhez nélkülözhetetlen lenne a külföldi befektetők bevonása, ami azonban nem lenne egyszerű feladat, hiszen az unióból való kilépést követően jelentős mértékben megemelkedne a Magyarországra történő befektetés kockázata: már nem lenne ott biztosítékként az uniós tagságból fakadó nagyobb hitelesség.

És ezzel egy újabb hátrányos aspektus kerül előtérbe: a kilépéssel elveszne az unió által biztosított védőháló is, amely gazdasági sokkok és nehézségek esetén segítséget jelent. Nevezetesen az Európai Stabilitási Mechanizmustól (ESM-től), valamint a tagországok számára aktiválható pénzügyi támogatás rendszerétől esne el hazánk egy huxit esetén.

Az uniós tagságért cserébe az országok hozzájárulnak az unió költségvetéséhez, az így befolyó összegeket pedig aztán újraosztják a tagállamok között. Magyaror-

szág éves nemzeti hozzájárulása nem éri el az 1 milliárd eurót (2017-ben 821 millió euró), míg az EU-tól jelentős bevétel érkezik (2017-ben 4 milliárd euró). Bár a kilépéssel a tagdíjfizetés megszűnik, végeredményben így is jelentős forráskieséssel kellene számolnunk.

Másrészről az Európai Bizottság [2018] javaslata alapján a 2021–2027-es költségvetési ciklus terveit tekintve az EU-ból érkező források jelentősen, reálértéken akár 24 százalékkal is mérséklődhetnek. Ezzel egyidejűleg a fizetendő tagdíj évente átlagosan 1,4 milliárd euróra emelkedne, ami megközelítőleg 45 százalékkal haladja meg a jelenlegi ciklus átlagos hozzájárulásának a mértékét. A hozzájárulás és a kifizetések alakulásában az ország fejlettségének a növekedése, az uniós szempontrendszer változása és a brexit folyamata áll. Bár Magyarország továbbra is nettó kedvezményezett marad, azonban a bevételek és a hozzájárulás közötti különbség érdemben csökken. Amennyiben ez a tendencia folytatódik – márpedig a fejlettség növekedésével vélhetően folytatódni fog –, akkor Magyarország akár már a 2028-tól induló ciklusban is nettó befizetővé válhat. Ha pedig ez megtörténik, akkor a kilépés költség-haszon elemzése már teljesen más eredményt is hozhat.

Az uniós források esetében nemcsak a tagországok által elosztott forrásokról érdemes beszélni, hanem a központi elosztású forrásokról is, bár ezekhez az új tagországok a kevesebb tapasztalat nyomán nehezebben jutnak hozzá. Jelenleg a Horizont 2020 előírja, hogy 2020-ra az európai uniós kutatás-fejlesztési kiadásoknak három százalékot kell kitenniük. Ennek szellemében az uniós tagországok mind a hazai, mind az uniós forrásból K+F-re fordított összegeket növelni kezdték. Az Európai Bizottság [2019a] kiadványa alapján a K+F intenzitás 2000 és 2017 között a legtöbb tagországban jelentős mértékben emelkedett – köztük hazánkban is. A Magyarországra vonatkozó kiadványból [Európai Bizottság, 2019b] az is kiderül, hogy a Horizont 2020 keretében 228,9 millió euró támogatás folyt be. Ebből az egyetemek és a kutatási szervezetek 22,9 millió eurót fordítottak kapacitásbővítésére. Kilépés esetén megszűnne a kítűzött célnak való megfelelési kényszer, az azonban nem valószínű, hogy a K+F kiadások érdemben csökkennének, mivel az Magyarország versenyképességét rontaná. Huxit esetén viszont a kieső összeget költségvetési forrásból kellene pótolni.

Az európai együttműködés egyik legnagyobb sikere a közös piac, az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad mozgása. Ezen túlmenően a schengeni övezet kialakítása, amellyel nemcsak a vámok, hanem a határellenőrzés is megszűnt a tagállamok között. Ehhez persze hosszú folyamat vezetett el, az országspecifikus szabályozásokat egységesíteni kellett. Az övezet sikeressége azonban az utóbbi idő-

szakban megkérdőjeleződött, több ország is ismét „ideiglenesen” bevezette a határ-ellenőrzést, mivel a közös szabályokat nem minden tagállam tartotta be. Kilépés esetén természetesen ez az előny is megszűnne Magyarország számára. Viszont a schengeni övezetben való részvételnek nem feltétele az uniós tagság; erre Norvégia a legjobb példa. Megfelelő politikai akarattal, elsősorban a Bizottság részéről,<sup>3</sup> erről az előnyről sem kellene lemondani huxit esetén. Hasonló a helyzet több más európai uniós programmal, amelyek közül mi most csak az Erasmust, az egyetemi hallgatók külföldi tanulását elősegítő programot emelnénk ki, amelyben az Európai Unió kívüli országok tanulói szintén részt vehetnek. A schengeni övezet kapcsán el is érkeztünk egy olyan ponthoz, ahol van mit javítani: ha az „ideiglenesen” bevezetett határellenőrzések megszűnnének, akkor a bemutatott előny tényleges előny lenne.

A közös piac elhagyásával egy további probléma is felmerül. A magyar gazdasági teljesítménynek a jelentős részét a külföldi leányvállalatok adják, amelyek sokszor az anyavállalatok beszállítóiként működnek, és az alacsonyabb bérek miatt hazánkban végzik a munkaerő-igényesebb gyártási folyamatokat. Számukra kedvező környezetet biztosít a jelenlegi gazdasági rendszer. Ennek megszűnésével jelentős költségekkel szembesülnének, amelyek adott esetben termelésük másik tagállamba való áthelyezésére ösztönözheti őket. Ennek elkerülése csak kedvező és gyorsan tető alá hozott kereskedelmi megállapodás esetén lehetséges – ha egyáltalán lehetséges.

Az áruk, a szolgáltatások, a tőke, illetve a munkaerő szabad áramlásához kapcsolódik a versenyképesség szerepe is. A magyar gazdaság versenyképességét többek között a munkaerő mennyisége és minősége, illetve a hazánkból elérhető piacok kiterjedtsége határozza meg. A korábbi években az előbbi volt a főbb szempont. Csakhogy a gazdasági növekedéssel a kedvezőtlen demográfiai folyamatok és a munkaerő szabad áramlása következtében szűkült a rendelkezésre álló munkaerő állománya, miközben a munkahelyek száma jelentősen nőtt. Ez a bérek dinamikus emelkedését eredményezte. Így ez a versenyelőny lassanként háttérbe szorul, holott a hazai bérszínvonal nemzetközi összehasonlításban még mindig alacsonynak számít. Illetve fontos hozzátennünk, hogy a tartós felzárkózás érdekében erre nem is szabad gazdaságpolitikát építeni. Így Magyarország egyik fontos vonzereje az uniós piacok könnyű elérhetősége, valamint a kormányzati támogatási programok lehetnek a jövőben is. A huxit révén az előbbi versenyelőnyről mondanánk le, azonban, ahogy már ismertettük, ez is csak akkor történik meg, ha a kilépési tárgyalás során az Eu-

<sup>3</sup> Ez az igazi sci-fi!

rópai Bizottsággal nem sikerül megfelelő megállapodásra jutni – erre viszont az ő erőfőlénye miatt jó esély van.

Látjuk ugyanakkor, hogy a szolgáltatások szabad áramlása sem történik meg minden esetben maradéktalanul: a fuvarozó cégeket érintő új mobilitási csomag célja vagy/és hatása a keleti tagországok e tevékenységet folytató cégeinek a kiszorítása a nyugati piacokról. A csomag azonban az unión kívüli vállalkozásokra nem vonatkozik, így ők az alacsonyabb bérekkel továbbra is versenyelőnyben lesznek. Itt tehát találtunk egy újabb lehetőséget a javításra: piacvédelmi okokból ne hozzunk olyan szabályozást, amely a keleti tagállamok számára hátrányt jelent, rontja a versenyhelyzetüket.

Az Európai Unió egyik alapvető elve a szabad verseny fenntartása. A Bizottság rengeteg kötelezettség-szegési eljárást indít a tagállamokkal szemben, amelyek célja a piaci verseny védelme. Ellenben, ahogy remélhetőleg mindenki, aki tanult mikroökonómiát, tudja, a piaci verseny hatékony elosztáshoz vezet ugyan, azonban ez nem jelent egyben igazságos elosztást is. Az optimális gazdaságpolitikához, a teljes foglalkoztatás eléréséhez, valamint az igazságos jövedelmi viszonyok létrejöttéhez egyes piacokon szükség van a fokozott állami beavatkozásra, amelyet a brüsszeli bürokrácia jelenleg az uniói gazdaság egészének sikeressége érdekében korlátoz. Így *a kilépés egyik legnagyobb előnyének a gazdaságpolitikai mozgástér kiszélesedését lehet említeni*. Itt nem elsősorban a protekcionista, védővámokkal fémjelzett gazdaságpolitikára kell gondolni, hanem a szegmentáltabb, egy-egy részpiacra irányuló szabályozás kialakítására, amely célzottan segítheti például egy régió fejlődését, szemben a jelenleg megkövetelt általános, átfogó és versenysemleges szabályozással.

További előnyként a vámunióból való kilépést és a szabad kereskedelempolitika visszaszerzését lehet még említeni, ahogy a brexit-kampány idején is ez volt az egyik sarokpont. A kereskedelempolitika az EU kizárólagos hatáskörébe tartozik, vagyis az unió alkotja meg a főbb jogszabályokat, ő köt nemzetközi megállapodásokat. Ezen felül a vámbevételek 75 százaléka is az unió költségvetésébe folyik be, a fennmaradó rész pedig elsősorban a vámok beszedésének költségét fedezi. Huxit esetén ismét lehetőségünk lenne harmadik országokkal kereskedelmi egyezményeket kötni, és a költségvetés vámbevételei is jelentősen emelkedhetnének, bár ez utóbbi nem jelentős tétel. Illetve, mivel a nemzetközi egyezményekről az Európai Tanács minősített többséggel határoz, olyan szerződések sem vonatkoznának ránk, amelyek esetleg sértik gazdasági érdekeinket. Az Egyesült Királysággal összehasonlítva azonban előbbi téren sem lehetnek hiú ábrándjaink. A hazai piac nem elég méretes ahhoz, hogy a nagyobb gazdaságok számára vonzó legyen, és egy ilyen gazdaság,

például Kína szükségleteit sem tudja kielégíteni. Jelenlegi helyzetünkben a torta egy kis szeletének a kisajátítása több mint kedvező lehetőség. Tágabb értelemben itt felmerülhet az is, hogy nem vonatkoznának Magyarországra olyan megállapodások, illetve döntések, amelyek számára károsak – bár szintén a brit kilépés kapcsán láttuk, hogy válogatásra nincs mód.

Fontos aspektus még a munkavállalók helyzete. Az uniós csatlakozás, a munkaerő szabad áramlásának létrejötte többeket arra ösztönzött hazánkban, de a régió egészében is, hogy a magasabb bérek miatt nyugaton keressenek állást. A huxit esetén számukra megszűnne a szabad munkavállalás joga, így vagy letelepedési, illetve munkavállalási engedélyért kellene folyamodniuk, vagy hazatérniük – már amennyiben a magyar állam nem kötne erre vonatkozó megállapodást a Bizottsággal. A hazatérő munkavállalók révén enyhülhetne a munkaerőhiány, és a tapasztalt, idegen nyelvet beszélő munkavállalók bevonásával akár még a termelékenység is javulna. Fontos azonban, hogy a munkaerő jelenlegi szűkössége a gazdasági növekedés eredménye is, utóbbi hiányában a vállalatok nem akarnának bővülni, valamint beruházni. Vagyis a munkaerő hazatérése a jelenlegi problémákat csak abban az esetben oldaná meg, ha a gazdaság dinamikus bővülése továbbra is fennmaradna. Ennek hiányában a visszatérő munkaerő csak újabb nehézségeket – mint például a magas munkanélküliség – eredményezne.

Gazdasági szempontból tehát az eddigiekben azt láttuk, hogy az Európai Unióból való kilépés lehetne akár sikeres is, amennyiben annak során számunkra előnyös megállapodásra tudunk jutni az Európai Bizottsággal. Egy ilyen megállapodás azonban, ahogy azt már a brexit kapcsán is említettük, nem érdeke az Európai Uniónak. Így, mivel a kedvező kilépési megállapodás esélytelen, nem gondoljuk azt, hogy egy huxit releváns lehetőség volna. Sokkal *inkább a felmerülő problémák megoldására kell törekedni*, és arra, hogy a folyamatok az Európai Unióban úgy alakuljanak, hogy az a keleti tagországok számára is előnyös legyen.

Az Eurobarometer 2018-as felmérése alapján Magyarországon a lakosság 79 százaléka szerint az ország inkább profitál az uniós tagságból, míg csupán 14 százalék mondta azt, hogy nem, de egy esetleges kilépésről való népszavazáson is csak 17 százalék szavazna igennel, és 61 százalék nemmel. Tekintettel arra, hogy a politikusokat racionális döntéshozóknak tételezzük fel, akik a szavazatmaximalizálás érdekében a többségi álláspont felé mozdulnak el, ebből következően *a huxit valószínűsége körülbelül nulla százalék*. Hogy akkor miért is merül fel a téma időről időre azokban, akik a döntéshozataltól távol vannak? Nos, ezt közgazdászként nem érthetjük, ez már a fantasztikum világa.

### Hivatkozások

- Eurobarometer [2018]. Parlemeter 2018 Taking up the challenge – From (silent) support to actual vote. <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2018/parlemeter-2018/report/en-parlemeter-2018.pdf> (letöltve: 2019. május 16.)
- Európai Bizottság [2018]. Uniós költségvetés: Regionális fejlesztés és kohéziós politika 2020 után. Sajtóközlemény. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3885\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3885_hu.htm) (letöltve: 2019. május 22.)
- Európai Bizottság [2019a]. 11 Trends for 11 Countries on EU Convergence. The EU Enlargement Countries in the Baltics, Balkans and Central and Eastern Europe. 15th Anniversary of the 2004 EU Enlargement: Looking back, looking forward, Ausztria, 2019. április 8–9. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/anniversary\\_15\\_years\\_enlargement\\_conference.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/anniversary_15_years_enlargement_conference.pdf) (letöltve: 2019.május 20.)
- Európai Bizottság [2019b]. Együtt növekszünk: A Magyarországnak nyújtott uniós támogatások alakulása 2004 óta. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/factsheet\\_growing-together\\_hu\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/factsheet_growing-together_hu_hu.pdf) (letöltve: 2019. május 20.)
- Horváth Diána – György László – Kiss István – Kutasi Gábor – Regős Gábor* [2017]: A brexit hatása a magyar gazdaságra, *Külügyi Szemle*, 16. évf., 4. szám, 147–164. o.

# KONFERENCIAFELHÍVÁS

Az MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Központ Világgazdasági Intézete és a Közép-európai Egyetem (CEU) Európai Szomszédsági Tanulmányok Központja ötödik alkalommal rendezi meg a

**The Role of State in Varieties of Capitalism (SVOC) – Institutions and Change**

**Az állam szerepe a kapitalizmus változataiban – Intézmények és változások**

című konferenciát, amelynek időpontja: 2019. november 28–29.,

helyszíne: 1051 Budapest, Nádor u. 15.

A konferenciasorozat a 2000 után megélenkült állami gazdasági szerepvállalás különféle témáival foglalkozik. A 2019-es konferencia konkrét témája a liberális piacgazdaság és parlamenti demokrácia intézményeinek stabilitása, fenntarthatósága a 2008-as válságot követő időszakban. A fejlődő/feltörekvő országok esetében a modellhez kapcsolódó intézmények felépítése már a 2008 előtti évtizedekben sem volt problémamentes elsősorban a fejlett országokétól gyökeresen eltérő társadalmi, kulturális hátterek miatt. Az átalakuló országokban az 1990 előtti évtizedek gyakorlata, társadalmi mintái hátráltatták az új intézmények szerves beépülését. Ezekben az országokban a 2008-as válságot követően a társadalmi beágyazódás hiánya az intézmények jelentős gyengülését eredményezte. A fejlett országokban is komoly kihívásokkal néznek szembe a liberális piacgazdaság intézményei. A stabilitást biztosító társadalmi és politikai konszenzus több országban meggyengült. Az ötödik alkalommal megrendezésre kerülő nemzetközi konferencia fókuszában továbbra is az állam szerepe áll, ám ennek intézményes értelmezési keretét a szociológia, fejlődés-gazdaságtan és más heterodox iskolák irányába is kiszélesítjük.

*Vitaindító előadás: Ziya Önis (Koç University Istanbul, Professor of International Political Economy), valamint Csaba László (Közép-európai Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Tanszékének és a Budapesti Corvinus Egyetem professzora)*

*A konferencia nyelve: angol*

*A részvételi szándékot EasyChair rendszerben kell regisztrálni a*

*<https://easychair.org/conferences/?conf=svoc2019> oldalon.*

**Az absztraktleadás határideje: 2019. július 31.**

**Értesítés az absztraktok elfogadásáról: 2019. augusztus 15.**

**A részvételi díj befizetésének és a végleges tanulmányok leadásának határideje: 2019. október 31.**

*Részvételi díj: 140 euró (2019. szeptember 30. előtti *early bird* regisztráció esetén 100 euró) PhD-hallgatók számára 80 euró (60 euró *early bird* regisztráció esetén)*

További információk a konferencia honlapján: <https://svoc-conference.webnode.hu/>

## Az államadósság-válság rendezése az EU-ban. Sorrendiség, nem szándékoltság, bezáródás

BENCZES ISTVÁN

*Az európai Gazdasági és Monetáris Unió egyik meghatározó pillére (volt) az úgynevezett ki nem mentési záradék. Ez megtiltotta, hogy szuveréneket más tagállamok vagy az unió intézményei finanszírozzanak. Az adósságválság korai szakaszában a felek igyekeztek is ehhez tartani magukat. De ahhoz, hogy elkerüljék a bajba jutott államok (különösen Görögország) csődjét és/vagy az eurózóna szétesését, végül a kimentés tilalmának feladása, sőt az Európai Stabilitási Mechanizmus létrehozásával a pénzügyi segítségnyújtás intézményesítése mellett döntöttek. Ez a folyamat azonban korántsem bizonyult konfliktusmentesnek. A 2010. évi első körös görög kimentést, valamint a stabilitási mechanizmus létrejöttét vizsgálva a cikk az események sorrendiségének és az akut problémákra reflektáló tagállami döntések nem szándékoltsági következményeinek fontosságára kívánja felhívni a figyelmet. Meglepő módon e kormányközi alkuk összességében nem gyengítették, hanem kifejezetten mélyítették a gazdasági integrációt, egyszersmind kijelölve annak fejlődési irányát.*  
Journal of Economic Literature (JEL) kód: F02, F15, F36

A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) negyedszázaddal ezelőtt, Maastrichtban kialakított gazdasági kormányzási intézmény- és szabályrendszere felemásra sikeredett. A monetáris pillér kiépülését, amelyet az árstabilitás garantálását vállaló független jegybank, az Európai Központi Bank (illetve a Központi Bankok Európai Rendszere) jelenített meg, nem kísérte szupranacionális szinten a költségvetési politika azonos szintű megerősítése. Normális esetben (föderális államokban) a központi monetáris politikai irányítást kiegészíti a központi adóztatás és újraelosztás. Az EU más utat választott, a költségvetési politikát továbbra is tagállami hatáskörben tartotta. A szerződő felek az EU-t meghagyták szabályozói funkcióiban kiteljesedni, így

<https://doi.org/10.47630/KULG.2019.63.5-6.44>

*Benczes István*, egyetemi tanár, BCE Világgazdasági Intézet.  
E-mail: [istvan.benczes@uni-corvinus.hu](mailto:istvan.benczes@uni-corvinus.hu)

a közös monetáris politikát csak fiskális szabályok és egyéb korlátozó-szankcionáló előírások kísérték.

Habár a költségvetési politika a tagállami döntéshozók kompetenciája maradt, az unió szigorú szabályozással kívánta kikényszeríteni a tagok felelősségteljes magatartását, nem utolsósorban azért, hogy az esetleges tagállami túlköltekezés ne generáljon inflációs nyomást a valutaközösségben. E „korlátozott szuverenitást” (*Buti–Carnót*, 2012) a költségvetési deficit jegybank általi inflációs finanszírozásának tilalma (az Európai Unió működéséről szóló szerződés, [EUMSZ] 123. cikk),<sup>1</sup> illetve a tagállami és/vagy az unió szervei által történő kimentés tilalma (EUMSZ 125. cikk)<sup>2</sup> tették érdemivé. A tiltások listáját erősítette az eurózónából való kilépés tilalma (pontosabban lehetetlensége, hiszen az EUMSZ ilyen opciót nem biztosít az egységes valutát használó tagállamok számára), valamint az államcsőd elkerülésének implicit, vagyis törvényben nem rögzített, de elvárt feltevése.

A viszonylag szigorú szabályrendszer (ami különösen a Stabilitási és Növekedési Egyezményben teljesebben ki) azt bizonyítja, az unió tisztában volt azzal, hogy a tagállami szintű felelőtlen költségvetési politika sokkhatásként érheti a GMU egészét, ezért az ilyen, nem kívánt állapot felléptét igyekezett megakadályozni. A válság megelőzését tehát komolyan vette az unió, ám a válság kezelésére nem volt forgatókönyve. A válságrendezés első szakaszában ezért az unió ragaszkodott a korábban felállított keretrendszerhez, és ennek megfelelően nem volt hajlandó fiskális szolidaritást vállalni a közpénzügyeit felelőtlenül kezelő Görögországgal sem.

A 2009 őszen kibontakozó, majd 2010 tavaszára kiteljesedő görög adósságválság első szakaszában – nagyjából féléves időszakban – az unió mintegy tesztelte az eredeti rendszer válságállóságát. Meginthathatatlannal kitarított azon elv mellett, hogy sem a tagországok, sem az unió szervei nem nyújthatnak pénzügyi támogatást

<sup>1</sup> Az Európai Központi Bank, illetve a tagállamok központi bankjai (a továbbiakban: nemzeti központi bankok) nem nyújthatnak folyószámlahitelt vagy bármely más hitelt az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok, a tagállamok központi kormányzata, regionális vagy helyi közigazgatási szervei, közjogi testületei, egyéb közintézményei vagy közvállalkozásai részére, továbbá ezektől közvetlenül nem vásárolhatnak adósságinstrumentumokat.

<sup>2</sup> Az unió nem felel a tagállamok központi kormányzatának, regionális vagy helyi közigazgatási szerveinek, közjogi testületeinek, egyéb közintézményeinek vagy közvállalkozásainak kötelezettségeiért, és nem vállalja át azokat; ez nem sértheti a valamely meghatározott projekt közös megvalósítására vonatkozó kölcsönös pénzügyi garanciákat. A tagállamok nem felelnek egy másik tagállam központi kormányzatának, regionális vagy helyi közigazgatási szerveinek, közjogi testületeinek, egyéb közintézményeinek vagy közvállalkozásainak kötelezettségeiért, és nem vállalják át azokat; ez nem sértheti a valamely meghatározott projekt közös megvalósítására vonatkozó kölcsönös pénzügyi garanciákat.

egyetlen bajba került tagállamnak sem. Deklarált cél volt, hogy a bajba jutott államnak saját magának kell úrrá lennie problémáin, úgy, hogy az adott ország (jelesül Görögország) határozottan elkötelezi magát a fiskális konszolidáció és a szerkezeti reformok mellett, elkerülve, hogy az eurózóna egészének stabilitása kerüljön veszélybe.

A görög adósságválság első köre azonban – mint ismert – mégsem az eredetileg remélt forgatókönyv szerint valósult meg. 2010. május 2-án az unió kétoldalú hitelek formájában hivatalosan is pénzügyi támaszt nyújtott az államcsőd szélén álló Görögországnak, hogy azután egy héttel később már a kimentés három pilléren nyugvó, intézményesített formáját hozza tető alá. 2012-ben pedig felállt az Európai Stabilitási Mechanizmus, a pénzügyi segítségnyújtás állandósított intézménye. A cikk azt mutatja be, miként jutott el az unió alig két esztendő alatt a ki nem mentéshez való ragaszkodástól a kimentés intézményesítéséhez. Ez felér annak a beismerésével, hogy a maastrichti szerződésben rögzített feltételekkel az eurózóna erőteljesen sebezhetőnek bizonyult. A hármas tiltás (a kilépés, a kimentés, illetve az államcsőd tilalma, lásd *Benczes, 2013*) nem volt tovább tartható, legalább az egyiket (a ki nem mentés tilalmát) fel kellett áldozni azért, hogy a másik kettő (az exit és az államcsőd tilalma) érvényben maradhasson.

Mint korábban annyiszor az unió történetében, a megoldásban nem proaktív módon vett részt az EU, hanem az események szorításában, azokra kényszerűen reagálva fogott bele a kármentésbe. A tagállami alkuk és döntések nemritkán rögtönzésekre, rövid távú veszteségminimalizálásra épültek, a rendezésnek ebben a korai szakaszában a nagy ívű reformok igénye jellemzően elsikkadt. A felek között csak abban volt érzékelhető konszenzus, hogy meg kell akadályozni a katasztrófát, vagyis az eurózóna széthullását (*Schimmelfennig, 2015*). De még ebben a látszólag esetleges rendezési folyamatban is, annak nem szándékolt következményeként, úgy sikerült mélyülnie a gazdasági integrációnak, hogy a felek az unió alapszerződéséhez érdemben nem nyúltak hozzá (e kettősségről lásd különösen *Csaba, 2015*).

A cikk a szuverén adósságválság-rendezés korai eseményeinek pontos rögzítése révén a válságmenedzsment összefüggéseire, valamint az idő dimenziójának és így különösképpen a sorrendiségnek a fontosságára mutat rá. A bevezetőt követő második rész a görög adósságválság és -rendezés első körét, annak ellentmondásosságát elemzi. A harmadik rész a kimentés intézményi infrastruktúrájának kiépítését, valamint az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) körüli vitákat tekinti át. A befejező

rész a rövid összegzés mellett a kimentés intézményi formáinak lehetséges jövőbeli fejleményeire is reflektál.<sup>3</sup>

### **Kivárás és ad hoc kimentés – a 2010. évi görög szuverén adósságválság**

A görög gazdaság 2000 és 2009 között vásárlóerő-paritáson számolva és éves szinten átlagosan kétszer olyan gyors ütemben bővült, mint az Európai Unió. Egy évtized alatt az unió GDP-átlagának 75 százalékáról 94 százalékáig jutott. Ma már tudható, hogy a kiugró teljesítmény nem volt fenntartható. Görögország gazdasági növekedése elsősorban a felfokozott belső keresletre, különösen a fogyasztásra és a lakáscélú beruházásokra épült. A belső keresletet a magállamokból az országba érkező tőkebeáramlás fedezte. A források nagyjából a kereskedelembe nem kerülő termékek és szolgáltatások felfutását támogatták, így az ország exportkapacitásait sem erősíthették, aminek következtében a konvergencia sérülékenynek, sőt egyenesen illúzióknak bizonyult (Györffy, 2014, Visvizi, 2012).

Görögországot más perifériaállamoktól a kirívóan fegyelmezetlen költségvetési politika különböztette meg, a kormányok sorozatosan megsértették a Stabilitási és Növekedési Egyezmény előírásait. A görög politikusok engedtek a szinte ingyenpénz kísértésének, nem érezték, hogy adóemelésekre vagy a kiadások lefaragására volna szükség, a túlköltekezést hitelből finanszírozták. 2001 és 2008 között az újraelosztási ráta mintegy 8 százalékponttal emelkedett (a GDP-ben mérve, lásd az *I. táblázatot*). A várható adóbevételeket a görög kormányok rendre túlbecsülték, az adóelkerülés felduzzadt, a közszektor bérterhei radikálisan nőttek, a jóléti kiadások kiugróan emelkedtek.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Az írás a komparatív politikai gazdaságtan (lásd: *Gerschenkron*, 1962, *Katzenstein*, 1977 *Po-lányi*, 1944, és *Skocpol*, 1985), illetve a történeti institucionalizmus (*Pierson*, 1996, *Thelen*, 1999) fogalom- és eszköztárát alkalmazza; *Farkas* [2016] e két irányzatot gyakorlatilag azonosnak is te-kinti. Ezekben az elméletekben az idő dimenziója döntő fontosságú a különféle komplex folyamatok értelmezésében. A racionális választások institucionalizmusához képest ezeknek az irányzatoknak a képviselői azt vallják, hogy az egyének (vagy államok) döntéseikben nem egyszerűen szembesülnek az intézményi adottságokkal, hanem – az adott körülmények hatására – preferenciáik is változhatnak (*Thelen–Steinmo*, 1992).

<sup>4</sup> A közszektorban fizetett bérterhek 2000-ben még csak a GDP 10,5-át tették ki, 2009-ben már 13,1 százalékon álltak. Ugyanakkor a jóléti transferek 21,3 százalékról 28,4 (!) százalékra emelkedtek. Különböző becslések alapján a reálfektív árfolyam mintegy 10-20 százalékkal nőtt ezekben az években Görögországban, jelentős mértékben erodálva az ország árversenyképességét (Ameco online és European Commission, 2010b).

**Az államháztartás pozíciója és a külső egyensúly alakulása Görögországban,  
2000–2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Teljes kiadás	46,4	46	45,8	46,6	47,6	45,6	45,1	47,1	50,8	54,1
Államháztartás egyenlege	-4,1	-5,5	-6,0	-7,8	-8,8	-6,2	-5,9	-6,7	-10,2	-15,1
Elsődleges egyenleg	2,8	0,8	-0,5	-2,9	-4,0	-1,5	-1,5	-2,2	-5,4	-10,1
Államadósság	104,9	107,1	104,9	101,5	102,9	107,4	103,6	103,1	109,4	126,7
Folyó fizetési mérleg						-8,3	-10,5	-12,5	-12,6	-9,8
Nettó külső adósság				47,9	51,0	57,2	60,1	66,1	73,2	84,2

*Megjegyzés:* Az adatok a GDP százalékában értendők.

*Forrás:* Ameco online és Eurostat.

A görög kormány 2004 novemberében elismerte, korábban azzal a céllal manipulálta az államháztartás adatait, hogy az országot felvegyék a GMU-ba. Újabb öt évnek kellett eltelnie ahhoz, hogy a Jörgosz Papandreu vezette új kormány a gazdaság problémáival együtt a közpénzügyi szektor adatkezelési visszaéléseit is feltárja. Hivatalosan 2009. október 21-én értesítette a baloldali kormány az Eurostatot, hogy az államháztartás 2008. évi hiánya a korábban várt 5 százalék helyett 7,7 százalék lett. A 2009. évi hiánycélt 3,7 százalékról 12,5 százalékra módosították (European Commission, 2010a). A nyilvánosságra hozott adatok kétséget ébresztettek a görög államadósság finanszírozhatóságát illetően. Válaszul a kabinet bejelentett egy kisebb megszorító csomagot, hogy időt nyerjen és visszaszerezze a nemzetközi pénzügyi piacok bizalmát.

A nemzetközi hitelminősítő intézetek BBB+ kategóriába (negatív kilátásokkal) sorolták a görög szuverén adósságot, ami az eurózóna addigi történetének legrosszabb „ítélete” volt. Decemberben a görög pénzügyminiszter hitet tett ugyan a reformok mellett („ideje, hogy egyszer s mindenkorra megoldjuk a mélyen gyökerező problémákat, amelyek nemzetünket visszafogják” – *The Guardian*, 2009. december 14.), ám az újabb leminősítéseket az ország nem kerülhette el. 2009 végén utcai demonstrációk jelezték a választópolgárok elégedetlenségét a tervezett reformokkal szemben.

A látszólagos elszántság ellenére a helyzet tovább romlott. A miniszterelnök kora februárban már egy lehetséges görög államcsőd veszélyeire hívta fel a figyelmet, ami érzékenyen érintené az eurózóna más tagállamait is: „Görögország olyan szélesebb körű spekulációs játék középpontjában van, amelynek céljai között az euró is szerepel” (*The Guardian*, 2010. február 2.). Görögország ezzel indirekt módon a fenyegetés eszközehez nyúlt, ám a felelősséget a nemzetközi pénzügyi piacokra hárította. Görög részről még ekkor sem merült fel az EU közvetlen bevonásának lehetősége. A 2010. február közepén tartott EU-csúcs végül hivatalosan is reagált a kialakult helyzetre: jelezve, hogy a válság minden felelősége és a rendezés költsége egyedül Görögországot terheli (Statement, 2010).

Miközben továbbra sem volt érdemi véleménykülönbség a felek között abban, hogy az eurózóna stabilitását fenn kell tartani, ennek módjáról eltérően vélekedtek a felek (*Schimmelfennig*, 2015). Február közepén *Angela Merkel* kormánya még úgy kalkulált, hogy Görögország legalább a 2010. május 9-ére kiírt észak-rajna-vesztfáliai tartományi választások idejéig képes lesz finanszírozni magát, így (kollektív) cselekvésre csak ez után kell majd sort keríteni (*Münchau*, 2010). Merkelnek figyelnie kellett a német belpolitika másik fontos alakítójára, az Alkotmánybíróságra is, amely a korábbi években is meghatározó módon formálta a német Európa-politikát (*Bulmer–Paterson*, 2013). A német álláspont – amit *Jean-Claude Trichet*, az Európai Központi Bank akkori elnöke is támogatott – egyértelmű volt: Görögországnak magának kell megoldást találnia pénzügyi gondjaira, különben (egy esetleges kimentéssel) a zóna egészének hitelessége kérdőjeleződik meg.

Az EU és a Nemzetközi Valutaalap (IMF) munkatársai 2010 februárjában, együttes látogatásuk alkalmával, rendkívül súlyosnak ítélték a görög helyzetet, és felszólították a kormányt költségvetési kiigazítások megtételére. Az IMF már egy évvel korábbi, 2009. júniusi országjelentésében is hasonlóan egyértelműen fogalmazott (IMF, 2009). A deficitcél 2010 áprilisában ennek ellenére tovább nőtt (13,6 százalékra), a hosszú távú állampapírhozamok pedig már 10 százalékon álltak (*Visvizi*, 2012). Mivel a fertőzés veszélye mind nyilvánvalóbbá vált, a GMU vezető államai április 11-én körülbelül 30 milliárd euró értékű kimentési csomagról állapodtak meg (European Commission, 2010d). A görög miniszterelnök mindezt annak jeleként ünnepelte, hogy az EU (illetve a GMU) végre magáénak érzi a görög problémát, és hajlandó pénzügyi értelemben is szolidárisnak mutatkozni az eurózóna egységének és stabilitásának megőrzése céljából. „A mai döntéssel Európa nagyon világos üzenetet küld arról, hogy többé senki sem játszhat a *mi* közös valutánkkal, senki sem játszhat a *mi* közös sorsunkkal” (*The Guardian*, 2010. április 11., kiemelés tőlem – *B. I.*).

A kilátásba helyezett mentőcsomag nem győzte meg a pénzügyi szereplőket, a szuverén adósság hozama tovább nőtt. 2010. április 22-én Görögország hivatalosan is az EU-hoz fordult segítségért (45 milliárd eurónyi támogatást kérve), hogy elkerülje az államcsődöt. A görög kormány nyilvánosan soha nem latolgatta az államcsőd vagy akár az eurózónából történő kilépés lehetőségét. A Papandreu-kormány ezen a ponton sem kezdett ilyen fenyegetésbe vagy zsarolásba, holott elvben akár vissza is élhetett volna a helyzettel. *Petersen és Böhmer* [2012] számításai szerint a görög államcsőd, illetve a grexit önmagában nem rengette volna meg a monetáris uniót, kumulált hatása „csak” 674 milliárdos költséggel járt volna a világgazdaságban. Azonban a befektetői bizalom általános megingása olyan mértékű pánikot okozott volna a portugál, a spanyol és az olasz állampapírpiacokon, hogy a dominóhatás eredményeként a fejlett országok teljesítménye körülbelül 17 157 milliárd euróval esett volna vissza.

A helyzet feloldására az egyedüli lehetséges megoldásnak a hivatalos kimentés tűnt. Áprilisban már az volt a kérdés, hogy mindez miképpen valósulhat meg. A Németország vezette magországok válasza egyértelmű volt: csak példamutatón szigorú feltételek mellett lehet szó bármilyen pénzügyi segítségről. Úgy értelmeződött a görög válság, mint „igazságos büntetés a követett gyakorlatért” (*Györffy*, 2018, 88. o.). E folyamat részeként értelmezhető az IMF bevonása is az eurózóna válságrendezésébe. Merkel egyfelől a német adófizetők pénzét kívánta ekképpen megkímélni, illetve az IMF révén lehetőség nyílt arra, hogy a kimentés technikai részleteit ne a tagállamok befolyása alatt álló Európai Bizottság, hanem a feltételrendszerek kidolgozásában bőséges tapasztalattal rendelkező technokrata csapat alakítsa ki, az Európai Központi Bankkal karöltve. Az IMF bevonása tehát úgy is értelmezhető, mint Németország (és Merkel) bizalomhiánya az EU illetékes intézményeiben (*Morisse-Schilbach*, 2011). Merkel számára a cél nem Görögország megsegítése volt, hanem az euró épségének garantálása. Mint fogalmazott: „ha Görögország készen áll, hogy elfogadja a nem csak egy, hanem több esztendőn át tartó kemény intézkedéseket, akkor jó esélyünk van arra, hogy biztosítsuk az euró stabilitását mindannyiunk számára” (*Financial Times*, 2010. április 26.).

2010. május 2-án született meg a döntés a három évre folyósítandó 110 milliárd eurós kimentési csomagról. A GMU-tagállamok 80 milliárd euróval járultak hozzá kétoldalú hitelek formájában, míg a fennmaradó 30 milliárdot az IMF adta. Az ellentételezésként várt reformok (feltételelességek) valóban drákóira sikeredtek, ahogyan azt Merkel nem sokkal korábban kilátásba is helyezte. Három területet fogtak át: (1) rövid távon a bizalom helyreállítása költségvetési konszolidáció és bankszanálás

által; (2) középtávon a görög gazdaság versenyképességének erősítése széles körű szerkezeti reformok révén (főként az állami szektorban); (3) hosszú távon visszanyerni Görögország hitelességét a pénzügyi piacokon (European Commission, 2010b).<sup>5</sup>

A felek 2009 novembere és 2010 kora májusa között az utolsó pillanatig kívártak. Sem Görögország nem volt hajlandó önként pénzügyi segítségnyújtásért fordulni az unióhoz, sem az EU nem vállalta fel hivatalosan, hogy kész kisegíteni a bajba jutott Görögországot. Cselekvésre csak akkor került sor, amikor a további várakozás (a fertőzések okán) már magát az eurózónát fenyegette. Ahogy a kimentéshez vezető folyamatot, a kimentés fejében elvárt reformcsomagot is eltérően ítélték meg a felek. Németország a szigorú kondicionalitásokat hangsúlyozta, és azt, hogy a kimentés egyszeri és megismételhetetlen. A görög kormány pedig úgy próbálta beállítani a kimentést, mint amiben Görögország a körülmények áldozata: felfogásukban a cél az eurózóna megmentése volt, aminek árát végül a görögök fizették meg (*The Guardian*, 2010. május 2.).<sup>6</sup>

Nyilván meddő az a vita, vajon nem járt volna-e jobban az eurózóna egésze, ha már idejében megszületik a döntés a kimentésről. Jones [2010] például úgy érvelt, hogy még ha Merkel politikája a német belső helyzet ismeretében érthető is, a kancellár ezzel együtt is óriási károkat okozott mind Görögországnak, mind az eurózóának. Ha Merkel már a kezdetektől támogatásáról biztosítja a 2009 őszi kormányra került erőket, akkor a hitelezők sem érezték volna fenyegetve magukat, így Görögország nem szorult volna ki a nemzetközi pénzpiacokról.

Más oldalról viszont a hitelező államok érdeke a kezdetektől az volt, hogy az adósok felelősségét hangsúlyozzák, a válságot hazai eredetűnek állítsák be, így választva le az eurózóna egészséges és erős államairól a fegyelmetlen Görögországot (Dyson, 2017). A hitelezők az előírt feltételekkel el kívánták érni, hogy a görög kormány annyi reform mellett köteleződjön el, amennyi csak lehetséges volt – és nem csak a fiskális politika területén. Az ír és a görög válságrendezést összehason-

<sup>5</sup> A költségvetési politikában a cél a GDP-arányos államadósság stabilizálása volt. Ehhez első körben az államháztartási hiány 3 százalék alá szorítását várta a trojka, illetve az elsődleges egyenleg 6 százalékra növelését 2014 végére. A folyó fizetési mérleg hiánycélját 2-3 százalékra állították be, azzal együtt, hogy a nettó külső adósság mérséklődését várták 2013-ra.

<sup>6</sup> A kimentési folyamatban meghatározó szerepet játszott a színtfalak mögött az Európai Központi Bank. Első lépésben a nyílt piaci műveletek során használt refinanszírozási eszközök futamidejét tolt ki az EKB három hónapról három esztendőre, majd úgynevezett célzott hosszú távú refinanszírozási eszközöket is bevezetett, négyéves lejáratúval. A könnyítés szándékával honosította meg az EKB a különféle eszközvásárlási programokat, köztük a 2010 májusában bevezetett értékpapírpiacon, amelynek keretében célzottan vásárolt előbb görög, majd ír és portugál, végül olasz és spanyol adósságpapírokat a másodlagos piacon (ECB, 2013).

lítva érvel úgy Győrffy [2018], mivel a görög kormány iránt alacsony szintű volt a bizalom a trojka részéről, a feltételek kifejezetten szigorúra sikeredtek. Végletesen korlátozták a görög kormány mozgásterét a reformok meghatározásában, szemben az ír kormánnyal, amely megtervezhette, letárgyalhatta és kivitelezhette saját kiigazítási programját. Nem véletlen az sem, hogy az EU kommunikációjában az eurózóna védelme jelent meg, hangsúlyozva, hogy a rendkívüli körülmények okán a kimentés nem minősíthető az EUMSZ 125. cikke, a ki nem mentési záradék megsértésének. És valóban: technikailag az első görög kimentést végül a különleges – a görög hatóságok által nem befolyásolható – körülményekre való hivatkozással valószínűsítették meg a tagországok (Tanácsi rendelet, 96/06/2010).

### A szuverén kimentések intézményesítése

A görög adósságválság szembesítette a tagállamokat az eredeti status quo hiányosságaival. A GMU csak a fiskális túlköltekezés ellen kínált szabályozást (és szankciót), arra nem tért ki, mi történjen, ha a fiskális fegyelmet nem sikerül betartani, és ennek következtében valamely tagállam képtelen finanszírozni magát a pénzügyi piacokról (*Buti–Carnot*, 2012, 905. o.). Ezért a válság olyan kritikus elágazásként értelmezhető, amely lehetőséget teremtett e hiátus (a GMU kormányzási rendszerének elégtelensége) meghaladására (*Verdun*, 2015, *Jones–Kelemen–Meunier*, 2016). A korábbi struktúra korlátai megbomlottak, teret engedve a GMU új pályára terelésére. Az új ösvények a GMU kormányzási reformjának különféle opcióit jelentették meg, amelyek közül a szereplőknek mérlegelés után kellett választaniuk.

A kritikus elágazások koncepcióját többféleképpen ragadják meg a szerzők, ám lényegileg azonos értelemben használják. A fogalom úgy jelenik meg, mint a jelentős változás(ok) időszaka (*Collier, R. – Collier, D.*, 1991), választási pont (*Mahoney*, 2001), fordulópont (*Capoccia–Kelemen*, 2007), elágazási pont (*Pierson*, 2000). Olyan határozottan és jól elkülönülő esemény, illetve eseménysor, amelynek az eredménye is különleges, mivel szignifikánsan eltér a korábbiaktól és meghatározó módon alakítja az intézményi struktúra további fejlődését. A fordulóponton történt választások a későbbiekben kizárnak más opciókat, így önmagát fenntartó, reprodukáló, pályafüggő intézményi fejlődés indul meg.

Ám egyfelől a kritikus elágazások csak a változás lehetőségét kínálják fel, önmagukban még nem garantálják a változást, másfelől a változás és reform az unióban legtöbbször inkrementális módon, vagyis nem nagy és forradalmi változásokon

keresztül valósult meg (Bulmer, 2009). Soifer [2012] nyomán indokolt különbséget tenni a kritikus elágazások megengedő-támogató feltételei, illetve az úgynevezett produktív (termékeny) feltételek között. Előbbiek a struktúra korlátainak fellazítását, a változás (az addig követett út elhagyásának) lehetőségét teremtik meg. Amíg fennállnak a támogató kondíciók, addig tart (időben) a kritikus elágazás, addig nyílik mód új ösvényre lépni. A támogató kondíciók azonban nem jelentik magát a tényleges változást, csak a potenciális fordulópontokat jelölik ki. Meglétük a drámai változások szükséges, de nem elégséges feltételei. Azokhoz társulniuk kell az úgynevezett produktív feltételeknek is, amelyek az új pálya felé terelik az eseményeket, megteremtve az útfüggést, fenntartva a pályát akkor is, amikor a kritikus elágazás már bezáródik.<sup>7</sup>

Ahogy említettük, intézményi változások kis lépésekben, inkrementális módon is végbemehetnek (Thelen, 2004). Az inkrementális változások tanulmányozása nem kizárólag azért hasznos, mert aláhúzza, hogy jelentősebb sokkok hiányában is történhet változás, hanem azért is, mert rámutat, hogy a viszonylag kis lépésekből összeálló (és nem is feltétlenül szándékolt) reformok a kumulatív folyamatok eredményeként végül jelentős mértékű változást indukálhatnak (Streeck–Thelen, 2005).<sup>8</sup> Thelen [1999, 2004], valamint Streeck és Thelen [2005] kiemeli, hogy a transzformatív erejű intézményi változások fokozatosan történnek. Sőt az inkrementális változások még a nagy, kritikus elágazások fellépésekor is jelen vannak, mivel a korábbi intézmények több eleme is megmaradhat (még ha nem teljesen sértetlenül vagy nem azonos szerepben is, mint korábban). Ezért sem egyértelmű az a feladvány, hogy az intézményi stabilitást elhatároljuk annak változásától.

A 2010. május 2-án az eurózóna tagállamai által Görögországnak nyújtott kétoldalú hitelek több szempontból sem bizonyultak kielégítő megoldásnak a válságkezelésre. Egyrészt Görögország számára nem hozott biztonságot és nem teremtette meg a pénzpiacokra való visszatérés esélyét, sőt még további két alkalommal kellett kiegészítenie a trojkának a görögöket, míg 2018-ban hivatalosan is lezárhatta a válságperi-

<sup>7</sup> További lényeges eleme a kritikus elágazások koncepciójának az egyéni döntések lehetőségének hangsúlyozása, vagyis annak kiemelése, hogy a struktúra meghatározó erejével szemben ezekben a kritikus pontokban az egyéni akarat érvényesül („agency”). Az induló pontban több alternatíva (pálya) is megnyílik, közülük maguk a szereplők választhatnak. Az elágazás tehát a strukturális determináltság hiányát is megjeleníti (Katznelson, 2003, Mahoney, 2001).

<sup>8</sup> Az inkrementális változások öt jellemző típusa a következő: rétegződés, átalakulás, átterelődés, felváltás és kimerülés (lásd különösen Hacker–Pierson–Thelen, 2015, Streeck–Thelen, 2005, Thelen, 2009).

ódust.<sup>9</sup> Másrészt az utolsó pillanatokban jóváhagyott kétoldalú hitelek a nemzetközi pénzügyi piacokat sem nyugtatták meg, továbbra is fennállt a fertőzés veszélye, sőt Görögország kimentési igényeit hamarosan újabb tagállamok követték. Harmadrészt az EU, illetve az eurózóna tagállamai, az EU intézményei, különösen az Európai Bizottság más és más okokból ugyan, de nem volt elégedett a május 2-i megoldással.

A 2008-ban Európát is elérő pénzügyi és gazdasági válság visszavonhatatlanul megmutatta, hogy a tagállamok nem képesek elszigetelni magukat egy esetleges fertőzéstől. Az egy-egy tagállamot sújtó gazdasági sokk negatív következményei átragadhatnak más tagállamokra is, aláásva a teljes eurózóna stabilitását. Merkel például már az első görög kimentés előtt, 2010 márciusában felvetette a Lisszaboni Szerződés módosításának lehetőségét, azzal a céllal, hogy az unió megfelelő intézményi háttérrel nyújtson a válságrendezéshez (*De Witte*, 2011). A terv – Merkel pénzügyminisztere, *Wolfgang Schäuble* ötlete nyomán – egy az IMF-hez hasonló önálló Európai Monetáris (vagy Valuta-) Alap (EMA) felállítása lett volna (*Willis*, 2010). A német kancellár maga is az ügy mögé állt: „úgy gondolom, jó ötlet...”, azt akarom, hogy Európa válaszoljon az új helyzetekre” (*Euractiv*, 2010), egyben nyilvánvalóvá tette azt is, hogy a megvalósítás nem lehetséges az alapszerződés módosítása nélkül.

Hiába volt Merkel támogatása, az unió tagállamai elzárkóztak a szerződés módosításától, holott amennyiben az adósságválságot kritikus elágazásként értelmezzük, azon a ponton akár lehetőség is nyílt volna rá. Az EU egyik legfőbb szupranacionális szerve, az Európai Bizottság is elmulasztotta a lehetőséget, hogy az ötlet mellé álljon, és konkrét programot szervezzen köré (*Brunnermeier–James–Landau*, 2016, 20. o.). Mivel az unió tagállamai és intézményei nem éltek a kínálkozó lehetőséggel, akkor és ott a *Soifer* [2012] nyomán bevezetett „megengedő” feltételeket nem kísérte a „termékeny” feltételek kibontakozása. A Lisszaboni Szerződés épp csak életbe lépett, az unió tagállamai nem kívánták megkockáztatni egy újabb forduló sikertelenségét. A 2010 tavaszán tetőzött görög szuverén adósságválság kezelése ezért voltaképpen mindenféle konkrét útmutató vagy forogatókönyv nélkül történt, azt a rögtönzések és a pillanatnyi érdekek dominálták.

Nem meglepő módon, a május 2-án elfogadott görög kimentési csomag nem nyugtatta meg érdemben a nemzetközi pénzpiacokat. Sőt fokozta a kétségeket, hiszen nem lehetett biztosan tudni, lesz-e a válságnak következő áldozata, és ha igen, arra miként reagál egyfelől maga az érintett állam, másfelől az unió, illetve

<sup>9</sup> Görögország hivatalosan 2018. augusztus 21-én hagyhatta maga mögött a trojka gyámkodását. A görög kormány vállalta, hogy 2022-ig 3,5, azt követően 2 százalékos elsődleges többletet produkál adóssága fenntarthatósága érdekében (ESM, 2018).

az eurózóna. Márpedig Spanyolország és Portugália sem kerülhették el a leminősítéseket, aminek hatására a gazdasági és pénzügyminiszterek tanácsa elismerte a fertőzés tényét a monetáris unióban (ECOFIN, 2010).

Ekkorra már gyakorlatilag két olyan opció is megvalósult a válságrendezésben, amelyek korábban nem voltak részei az uniós mechanizmusoknak: fellazult (átértelmeződött) a ki nem mentési záradék, és bevonták az IMF-et a válságrendezésbe. Mivel a Lisszaboni Szerződés módosítását egyfelől időigényesnek, másfelől szinte lehetetlennek ítélték a felek – vagyis az Európai Valutaalap életre keltéséről nem lehetett szó –, a fertőzés veszélye pedig egyértelmű volt, Németország és Franciaország vezetésével a tagállamok kénytelenek voltak egy harmadik, korábban szintén nem létező opcióhoz nyúlni: új hitelezési (pénzügyi segítségnyújtási) eszközt és mechanizmust teremtettek „[a] zavarodottság, a pánik és a kétségbeesés atmoszférájában” (Gocaj–Meunier, 2013, 243. o.) 2010. május 9-én megszületett az a három pilléren nyugvó kimentési konstrukció, amely átmeneti időre (három esztendőre), összesen 750 milliárd euró értékben támogathatta meg a bajba jutott országokat (ECOFIN, 2010).<sup>10</sup>

Az EU hitelezési kapacitásainak növelésére létrehozott, mintegy 60 milliárd eurós hitelkeretként szolgáló Európai Pénzügyi Stabilitási Mechanizmus (European Financial Stability Mechanism, EFSM) tanácsi rendelettel jött létre (Tanács, 407/2010/EU-rendelete). Az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz (European Financial Stability Facility, EFSF) részvénytársasági formában, luxembourgi székhellyel, önálló szervezettel működő társaságként (special purpose vehicle) kelt életre, amely maga bocsátott ki adósságpapírokat, és azokat hitel formájában a pénzügyi nehézségekkel küzdő eurózóna-tagországok rendelkezésére bocsátotta. Az EFSF maximális kötelezettségvállalásainak értéke 440 milliárd euró volt. A garanciavállalások visszavonhatatlanok és feltétel nélküliek voltak. Az IMF 250 milliárd euróval csatlakozott. Írország már e konstrukció révén jutott pénzügyi támogatáshoz 2011 januárjában, azt követően, hogy 2010 novemberében az ír kormány megállapodott a feltételekről az EU-val és az IMF-fel. Később Görögország (a 2. kimentés alkalmával) és Portugália is e mechanizmus révén jutott forrásokhoz.

A rögtönzöttség benyomását támasztja alá az a tény is, hogy a legnagyobb forrást, az EFSF-et az eurózóna állam- és kormányfői kifejezetten átmeneti időszakra, három esztendőre tervezték létrehozni. Ennek legfőbb oka az EFSF mint kvázi kimentési alap és az EUMSZ 125. cikkének (ki nem mentési záradék) ellentmondásos

<sup>10</sup> Ezzel egy időben az EKB az úgynevezett értékpapírpiazi program beindításáról döntött likviditásbővítés céljából.

viszonya volt. Nem véletlen, hogy az EFSF létrejöttét a Lisszaboni Szerződés 122 (2) cikkére alapozták a felek, amely kimondja, hogy egy tagállam uniós pénzügyi támogatásban részesülhet, amennyiben kormánya működését olyan rendkívüli események nehezítik, amelyekre nincsen közvetlen hatással (ezzel próbálták kikerülni a ki nem mentési klauzulát).<sup>11</sup> Az átmeneti jelleg egyben azt is nyomatékosította, hogy az EFSF kifejezetten a likviditási problémák kezelésére jött létre.

Csak hogy az EFSF létrejöttével sem mérséklődtek érdemben a periféria országainak hozamfelárai. A tízéves portugál államkötvények hozama 2010 nyarán 5,5 százalék volt, a spanyolé 4,4 százalék, az íré 5,3 százalék (European Commission, 2011). A nemzetközi tőke- és pénzpiacok a kimentési konstrukcióra a válságkezelés szükséges, de elégtelen eszközeként tekintettek. Annyiban nem lehetett meglepő ez a reakció, hogy maga a konstrukció is csak kifejezetten átmeneti időszakra szólt, és mint ilyen beérte a likviditási gondok enyhítésével.

Németország már 2010 márciusában szerződés módosítást javasolt, azzal a szándékkal, hogy egy állandósult válságkezelési mechanizmus intézményesülhessen. A fordulat végül 2010 őszén állt be. Franciaország és Németország október 18-án megállapodott az állandó válságrendezési mechanizmusról (*De Witte*, 2011). A tagállami vezetők október 28–29-én felkérték az Európai Tanács vezetőjét, tegye meg a szükséges előkészületeket egy olyan állandó (szuverén adósság) válságrendezési mechanizmus létrehozására, amely képes tartósan megteremteni és garantálni az euróövezet pénzügyi stabilitását (European Council, 2010a).<sup>12</sup>

A hivatalos (és félhivatalos) tárgyalásokkal párhuzamosan szakmai körök is hasonló, bár jóval konkrétabb igényeket és elképzeléseket fogalmaztak meg. *Gros* és *Mayer* [2010] egy európai monetáris alap felállításával mellett érvelt, hogy elkerülhetővé váljon a rendezetlen államcsőd, és egyben megoldódjék az erkölcsi kockázat beágyazódásának problémája. A szerzők meglátása szerint a probléma nem az volt, hogy akár az IMF-nek, akár az EU-nak (pontosabban a tagállamoknak) ne lettek volna forrásaik a görög válságrendezésre. Szakmai kompetenciája, tudása is megvolt mindkettőnek. Csak hogy a kimentésnek és egy esetleges rendezett csődnek mindig komoly megszorításokkal kell járnia, aminek vezénylésére az Európai Bizottságot

<sup>11</sup> A német alkotmánybíróságot is megjárta az ügy, azzal az indokkal, hogy sem a görögök, sem az írek nem tekinthetők nem részesnek az előidézett válságban, az nem rajtuk kívül álló okokból állt elő (*De Witte*, 2011).

<sup>12</sup> Ezzel párhuzamosan a német pénzügyminisztérium munkacsoportjaiban is tervezetek készültek egy rendezett államcsőd mechanizmusának előkészületeiről (*Gianviti* és szerzőtársai, 2010). A német Bundesbank ugyanakkor a kezdetektől ellenezte az EFSF ilyen irányú átalakítását (*Spiegel*, 2011. november 15.).

mint politikai testületet nem tartották megfelelőnek. Egy újonnan felállítandó EMA azonban felszerelhető mindazon kellékekkel, amelyek úgy szoríthatnák teljesítésre a bajba jutott államokat, hogy közben ne élhessenek vissza a helyzetükkel és ne fenyegethessenek az eurózóna egésze stabilitását aláásó rendezetlen államesőd rémével. *Gianviti* és szerzőtársai [2010] egy európai válságkezelő mechanizmus tervét fogalmazták meg. A két pilléren nyugvó válságrendezési folyamat része (lett) volna egyfelől a rendezett csődeljárás, amely a nem fenntartható adósságállományok esetén lenne kötelező eljárás és amelyet az Európai Unió Bírósága (EUB) felügyelne. Lényegileg az adósság jelenértékének mérséklése lett volna a cél, az adósok és a hitelezők megállapodásán keresztül. Másfelől az elképzelés magát a kimentési mechanizmust foglalta volna magában, azzal a megkötéssel, hogy csak abban az esetben járna pénzügyi segítség, ha első körben az adósok és a hitelezők sikeresen megállapodnak a fizetőképesség helyreállításáról.

Végül 2010. december 17-én az eurózóna állam- és kormányfői egy állandó intézmény, az Európai Stabilitási Mechanizmus létrehozásáról állapodtak meg, amely gyakorlatilag átvette az EFSF és az EFSM feladatait (European Council, 2010b). A kimentési alap formájának és tartalmának meghatározásában ezúttal is, mint már annyiszor az uniós döntéshozatalban, a legkisebb közös többszörös elve érvényesült. Ám mint *Gocaj–Meunier* [2013] esettanulmánya bizonyítja, a 2010 májusában erőteljes politikai és pénzügyi nyomás alatt és hirtelenjében meghozott döntéssel felállított EFSF hosszabb távra is megszabta a gazdasági kormányzás reformjának irányát, kijelölve azt a nyomvonalat (lásd még: pályafüggés), amelyen haladva a felek végül megállapodtak a szuverének kimentésének tartós eszközéről. Modus operandiként a kormányközi megoldással létrehozott stabilitási mechanizmus szolgált. „Az EFSF létrehozása és létezése szabta meg a későbbi viták kondícióit. (...) A negatív piaci reakciók arra kényszerítették a tagállamokat, hogy gyorsabban találjanak permanens megoldást, mint ahogyan azt néhányan, különösen Németország szerették volna” (*Gocaj–Meunier*, 2013, 248. o.). Amikor a felek a kormányközi megoldást választották, az olyan rövid távú érdekek, mint a szuverenitás megtartása dominálták az olyan hosszú távú célokat, mint a hatékony válságrendezés. Így a tagállamoknak nem kellett sem hosszadalmas szerződésmódosításba bonyolódniuk, sem az Európai Bizottságot megerősíteniük.

2011. március 25-én döntés született a Lisszaboni Szerződés kiegészítéséről is (Európai tanácsi döntés, 2011/199/EU). Átfogó szerződésmódosításra a felek nem vállalkozhattak, tartva annak időigényes voltától, ezért az EUMSZ 48. cikke alapján egyszerűsített eljárásban indítványozták az alapszerződés szövegének módosítását.

A tanácsi döntés értelmében a 136. cikk a következő bekezdéssel egészült ki: „azok a tagállamok, amelyek eurót használnak, létrehozhatnak egy stabilitási mechanizmust, amelynek aktiválására csak elkerülhetetlen esetben kerülne sor azért, hogy megőrizhető legyen az eurózóna egészének stabilitása. Bármilyen pénzügyi segítségnyújtásra e mechanizmus részeként csak szigorú feltételek mellett kerülhet sor” (European Council, 2011).

Az Európai Stabilitási Mechanizmus az eredeti német elképzeléseknél jóval kevésbé lett szigorú, konkrét rendezett csődeljárási mechanizmust például nem is tartalmaz. Ezzel együtt számos ponton visszaköszönnék a német igények, különösen az úgynevezett közadósság-fenntarthatósági vizsgálat terén, a kollektív fellépési záradékban, valamint a költségvetési politikai és szerkezeti reformok kívánalmában. Vegyük ezeket sorra.

Az ESM-től forrásokat remélő tagállamnak vállalnia kell, hogy az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank, sőt az IMF együttesen megvizsgálja a kockázati szintjét (mennyiben reális az eurózóna egészének vagy valamely más tagállamnak a veszélyeztetése), valamint közadósságának fenntarthatóságát. Ezek alapján dől el, hogy szükség van-e támogatásra, és hogy pontosan mekkora összegben történhet a kimentés (Treaty on Establishing the ESM, 13 (1a–c) cikk). Adósságfenntarthatósági elemzések révén tárul fel, hogy likviditási, avagy fizetőképességi válság fenyegeti-e az érintett tagállamot (European Council, 2011). A jelenlegi szabályozás alapján azonban korántsem egyértelmű, mi a közvetlen következménye annak, ha egy országról kiderül, hogy inszolvens (*Busch–Matthes*, 2015). Lényegi kérdésről van szó, mivel a magánszektor bevonásának konkrét formája az alapján dönthető el, ha tudható, hogy a szuverén adósság fenntartható szinten áll-e. Ha a vállalt kiigazítási program révén biztosíthatónak látszik a fenntarthatóság, akkor az érintett országnak törekednie kell a magánbefektetők megtartására a finanszírozásban. Ha nem feltételezhető a visszatérés a fenntartható pályára (vagyis nem likviditási, hanem fizetőképességi válság fenyeget), akkor az érintett tagállam a stabilizációs alaptól csak úgy juthat támogatáshoz, ha hiteles tervvel áll elő a magánszektor bevonására, vagyis sikerül megállapodnia az államadósság átütemezéséről.

Az ESM-szerződés kitér arra is, hogy a jövőben minden új adósságpapír-kibocsátás alkalmával úgynevezett kollektív fellépési záradékot építenek be a felek. Ennek értelmében a hitelezők minősített többséggel megállapodhatnak az adós országgal a szerződési feltételek megváltoztathatóságáról, ami egyebek mellett a futamidő meghosszabbítását, a kamatlábak mérséklését vagy akár fizetési moratórium elren-

delését is jelentheti. A záradék révén megakadályozható, hogy a többségi akaratot figyelmen kívül hagyva valamely kisebbség ellenálljon az adósság átütemezésének.

Ezek a pontok jóval szűkebbek annál, amit eredetileg a németek szerettek volna elérni. Egy 2011. novemberi nem hivatalos dokumentum szerint Németország egy átfogó, rendezett adósságrendezési mechanizmust is az ESM-szerződés részévé kívánt tenni, azután, hogy 2011 júliusában Görögországban jelentős mértékű adósságátstrukturálás történt (*Financial Times*, 2011. november 18.). Az anyag kilátásba helyezte, hogy fizetőképességi válság esetén a tagállam rendezett formában államcsődöt indíthat, lehetővé téve a magánszektor széles körű bevonását. A rendezés ebben az esetben sem lett volna ingyen: az érintett állam költségvetési politikai szuverenitását korlátozták volna (*The Guardian*, 2011. december 3.). Az európai szemeszter, illetve a kiigazítási programok elfogadása és felügyelete lehetőséget biztosít(ott) ugyan az uniós intézmények (konkrétan a Tanács, illetve a Bizottság) számára, hogy az érintett tagállamok költségvetési politikáját érdemben befolyásolják, ám Németország célja a teljes felügyelet alá vonás volt. Az ESM-szerződés ezt a lehetőséget nem adta meg.

Mindazonáltal kijelölte azt az utat, amelynek eredményeként Németország nyomására az unió egy másik nemzetközi szerződést, a fiskális paktumot is elfogadott. Ennek célja a tagállami költségvetési politikai mozgástér további szűkítése volt – ha már az ESM nem biztosította a vétó lehetőségét. A szerződéshez csatlakozó országoknak a minden korábbinál szigorúbb szabályokat törvényben, sőt ha lehetséges, alkotmányban kell rögzíteniük. Ebben az értelmezésben tehát a fiskális paktum az ESM által kínált elégtelen megoldás következményeként, annak ellensúlyozásaként jött létre, ráállítva az uniót egy olyan útra, amely a Maastrichtban felépített szabályalapú gazdaságpolitikát minden korábbinál feszesebbé tette.

Ezt a két kormányközi szerződést (az ESM-et, valamint a fiskális paktumot létrehozó szerződéseket) lehet ugyan úgy értékelni, mint amelyek hozzájárultak az integráció mélyüléséhez, de ezzel együtt sem feltétlenül a legjobb választások születtek. A GMU válságrendezése azt mutatta, nincs garancia arra, hogy mindenkor a legjobb, leghatékonyabb megoldás nyerjen teret. „Ha egyszer a véletlenszerű gazdasági események egy bizonyos ösvényre lépnek, a választás az alternatívák előnyeitől függetlenül bezáródik” (*Arthur*, 1994, 1. o.). A többes egyensúly és a folyamat kiszámíthatatlansága, illetve rugalmatlansága miatt elképzelhető, hogy a választott intézményi megoldás végül kizárja az érdemi és hatékony továbblépés lehetőségét, mert a váltás a későbbiekben már túlzottan költséges volna.

Az euró indulásakor sajátos hazárdjátékba kezdett az unió, hiszen nem lehetett tudni, hogy az a sajátos aszimmetrikus konstrukció, amelyről Maastrichtban meg-egyezés született, mennyiben bizonyul válságállónak. Arra természetesen számíthatott az Európai Unió, hogy baj esetén a felek a szükségesnek ítélt mértékben tovább erősítik majd a GMU-t, de azzal is számolnia kellett (legalábbis elvben), hogy a teljes felépítmény szétesik. A válság 2008 után visszahozta az akadémiai és közpolitikai vitákba a GMU újratervezésének ügyét, és válaszra kényszerítette a feleket (ideértve a tagállamokat és az EU intézményeit), akarják-e együtt folytatni, és ha igen, miként kívánják megerősíteni a GMU kormányzását.

A válság ebben a megközelítésben kritikus elágazásként értelmezhető, amelyben lehetőség nyílik érdemi reformokra. A bankszektort illetően sikerült is határozott, intézményi szintű változtatásokat elérniük a feleknek, megvalósítva a bankuniót. A szuverén kimentések területén azonban olyan pályafüggő megoldássorozat bontakozott ki, amelyben – legalábbis a kezdetekben – a pánikszzerű reakciók és esetlegesség domináltak. A ki nem mentési klauzula érvényben maradt ugyan, de a kimentések ténye, majd az ESM létrejötte gyakorlatilag zárójelbe tették. Mivel sem az euró feladása (és a nemzeti fizetőeszközhöz való visszatérés), sem a rendezetlen államcsőd nem volt érdeke egyik oldalnak sem, ezért a pénzügyi segítségnyújtás tiltását adták fel a GMU-ban. A válságrendezés során nyilvánvalóvá vált, hogy amennyiben a további fertőzések elkerülése, illetve az egységes valuta életben tartása közös érdek, akkor ez az egyetlen olyan opció, amely révén e közös cél elérhető.

Az ESM ugyanakkor nem feltétlenül tekinthető végleges megoldásnak. Létrejöttét kényszerek formálták. Egyfelől a korábbi döntések (kétoldalú kimentés, az EFSF–EFSM létrejötte) kijelölték azt a pályát, amely a stabilitási mechanizmus életre hívásához vezetett. Másfelől az attól való félelem, hogy egy esetleges alapszerződés-módosítás Pandora szelencéjének bizonyulna, a kormányközi szerződés irányába terelte a megoldást. Ahogy létrejöttének idején, úgy ma sincs konszenzus a fejlődés irányairól. Abban minden érdekelt fél egyetért, hogy az ESM-t célszerű mielőbb Európai Monetáris (vagy Valuta-) Alappá átalakítani, amelynek eredményeképpen a jövőben nem kellene bevonni az adósságválság-rendezésekbe az IMF-et.

Az Európai Bizottság több célt is megfogalmazott az ESM kívánatos átalakítása (továbbfejlesztése) kapcsán. Míg a forrásokat az ESM (illetve az új alap) bocsátaná a bajba jutott tagállam rendelkezésére, a reformok felügyeletét teljes körűen maga az Európai Bizottság látná el. További igény, hogy a bankszanálások esetén az EMA

legyen a végső közpénzügyi alap. A megcélzott új hitellehetőség a bankunió részeként felállított egységes szanálási alapot segíthetné. Egyértelmű igény az Európai Bizottság részéről, hogy az ESM (illetve az EMA) ne kormányközi szerződés (és intézmény) formájában működjön, hanem az EU intézményrendszere részeként funkcionáljon a jövőben (European Commission, 2017). Amit egyértelműen elutasít az Európai Bizottság, az a kormányközi alapon tevékenykedő ESM/EMA felhatalmazása a tagállami költségvetési politikákba való mélyebb beavatkozásra (Moscovici, 2017).

Németország azt szeretné elérni, hogy az ESM egyfajta Európai Valutaalappá alakuljon át. Merkel még az első görög kimentés előtt, 2010 márciusában így fogalmazott: „a jövőben meg kell tudnunk oldani a problémáinkat az IMF nélkül is” (Willis, 2010). Csakhogy a német elképzelések éppen azon az alapon kívánnák az átalakulást, hogy ezáltal ne a feltételezhetően politikailag motivált döntéseket hozó Európai Bizottság, hanem egy szakmai testület adja meg a pénzügyi rendezés intézményi hátterét (Euractiv, 2017a). A német elképzelés (amit mások mellett például a hollandok is támogatnak) kiszorítaná az Európai Bizottságot az eurózóna tagállamainak közpénzügyi monitoringjából (Euractiv, 2017b). A németek számára az európai IMF ötlete nem jelentheti a Bundestag szuverenitásának korlátozását. Minden jelentősebb kimentés alkalmával lehetőséget kérnek arra, hogy az alsóház is véleményt formálhasson. Mint ahogy ahhoz is ragaszkodik a német kormány, hogy az új intézmény kormányzási struktúrájában maradjon meg a németek jelenlegi súlya – ami gyakorlatilag vétőjogot jelent (Schmieding, 2018).

A francia elnök, Emmanuel Macron, aki maga is kiáll az Európai Monetáris (vagy Valuta-) Alap mellett, ugyanakkor kifejezetten erős alapot szeretne látni, amely felpörgetné az integrációt, és nemcsak a fiskális szigort kérné számon, hanem alapját képezné egy közös európai pénzügyminisztériumnak is. Ezt az ötletet a németek rövid távon egyértelműen elutasítják (Financial Times, 2017. szeptember 8. és 2018. április 17.). Egy ilyen mélységű változás a Lisszaboni Szerződés módosítását igényelné, ami – ahogyan 2010-ben is történt – kétségessé teszi a nagyszabású átalakítási tervek megvalósíthatóságát. Életszerűbb ezért az az elképzelés, hogy ha létrejön is az EMA, nem venné át az Európai Bizottságtól a teljesítés monitorozását. Ugyanakkor a felügyeletet – a Bizottságot nem kiszorítva – valamilyen formában az ESM/EMA is gyakorolhatná (Wiesmann, 2017).

### Hivatkozások

- Arthur, W. B. [1994]: Positive Feedbacks in the Economy. In: Arthur, W. B. (szerk.): *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. The University of Michigan Press.
- Benczes István [2013]: The Impossible Trinity of Denial: European Economic Governance in a Conceptual Framework. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 39., 5–21. o.
- Brunnermeier, M. – James, H. – Landau, J-P. [2016]: *The Euro and the Battle of Ideas*. Princeton University Press.
- Bulmer, S. [2009]: Politics in Time meets the politics of time: Historical institutionalism and the EU timescape. *Journal of European Public Policy*, Vol. 16., No. 2., 307–324. o.
- Bulmer, S. – Paterson, W. [2013]: Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints. *Journal of European Public Policy*, Vol. 20., No. 10., 1387–1405. o.
- Busch, B. – Matthes, J. [2015]: Orderly sovereign debt restructuring procedures for the euro area. IW Policy Paper 23/2015, 2014. augusztus 20., Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Buti, M. – Carnot, N. [2012]: The EMU debt crisis: Early lessons and reforms. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50., No. 6., 899–911. o.
- Capoccia, G. – Kelemen, D. [2007]: The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, Vol. 59., No. 3., 341–369. o.
- Collier, R. – Collier, D. [1991]: *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. University of Notre Dame Press.
- Csaba László [2015]: Föderális Európa, vagy „nemzetek Európája”? A pénzügyi válság kezelésének rendszerbeli következményeiről. *Magyar Szemle*, 24. évfolyam, 7–8. szám, 53–76. o.
- De Witte, B. [2011]: The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism. *Swedish Institute for European Policy Studies*, EPA 2011/6
- Dyson, K. [2017]: Playing for High Stakes: The Eurozone Crisis. In: *Dinan D. – Nugent N. – Paterson, W.* (szerk.): *The European Union in Crisis*. Palgrave MacMillan, London, 54–76. o.
- ECB [2013]: Details on securities holdings acquired under the Securities Markets Programme. Press release, 21 February 2013.
- ECOFIN [2010] Council of the European Union. Council conclusions. ECOFIN Extraordinary Meeting, 9–10 May 2010, Brussels.
- ESM [2018] Explainer on ESM and EFSF financial assistance for Greece. 2018. augusztus 20.
- Euractiv [2010] Merkel warns EMF would require new EU treaty. 11 March 2010.
- Euractiv [2017a] Berlin continues quest for European Monetary Fund. 8 March 2017.
- Euractiv [2017b] Eurozone chief backs German calls for a European IMF. 20 March 2017.
- European Commission [2010a] Report on the Greek government deficit and debt statistics. 8 January 2010, Brussels.
- European Commission [2010b] The economic adjustment programme for Greece, *European Economy Occasional Papers* 61, Brussels.
- European Commission [2010c] Commission communication of 12 May 2010 on Reinforcing economic policy coordination. 12 May 2010, Brussels.
- European Commission [2010d] Statement on the support to Greece by Euro area member states. 11 April 2010, Brussels.
- European Commission [2011] Statistical annex. *European Economy*. Spring, Brussels.
- European Commission [2017a] Proposal for a Council regulation on the establishment of the European Monetary Fund. COM(2017) 827 final, 6 December 2017, Brussels.
- European Council [2010a] European Council conclusions. 28–29 October 2010.
- European Council [2010b] European Council conclusions. 16–17 December 2010.
- European Council [2011] European Council conclusions. 24–25 March 2011.

- Farkas Beáta [2016]: Models of capitalism in the European Union: Post-crisis perspectives. Palgrave Macmillan, London.
- Gerschenkron, A. [1962]: Economic Backwardness in Historical Perspectives. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Gianviti, F. – Krueger, A. O. – Pisani-Ferry, J. – Sapir, A. – von Hagen, J. [2010]: A European mechanism for sovereign debt crisis resolution: A proposal. *Bruegel Blueprint Series*, Vol. X.
- Gocaj, L. – Meunier, S. [2013]: Time will tell: The EFSF, the ESM and the euro crisis. *Journal of European Integration*, Vol. 35., No. 3., 239–253. o.
- Gros, D. – Mayer, Th. [2010]: Towards a Euro(pean) Monetary Fund. *CEPS Policy Brief*, No. 202.
- Győrffy Dóra [2014]: The role of expectation in austerity cycles: The political economy of crisis management in Ireland and Greece. *Acta Oeconomica*, Vol. 64., No. 4., 481–509. o.
- Győrffy Dóra [2018]: Trust and Crisis Management in the European Union: An Institutionalist Account of Success and Failure in Program Countries. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke.
- Hacker, J. – Pierson, P. – Thelen, K. [2015]: Drift and conversion: Hidden faces of institutional change. In: Mahoney, J. – Thelen, K. (szerk.): *Advances in comparative-historical analysis*. Cambridge University Press, 180–208. o.
- IMF [2009] Greece: 2009 Article IV Consultation. IMF Country Reprt No. 09/244. 30 June 2009, Washington DC.
- Jones, E. [2010]: Merkel’s folly. *Survival*, Vol. 52., No. 3., 21–38. o.
- Jones, E. – Kelemen, D. – Meunier, S. [2016]: Falling forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European integration. *Comparative Political Studies*, Vol. 49., No. 7., 1010–1034. o.
- Katzenstein, P. J. [1977]: Introduction: Domestic and international forces and strategies of foreign economic policy. *International Organization*, Vol. 31., No. 4., 587–606. o.
- Katznelson, I. [2003]: Periodization and preferences. In: Mahoney, J. – Rueschemeyer, D. (szerk.): *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge University Press, 270–303. o.
- Mahoney, J. [2001]: Path dependent explanations of regime change. *Studies in comparative and International Development*, Vol. 36., No.1., 111–141. o.
- Morisse-Schilbach, M. [2011]: “Ach Deutschland!” Greece, the Euro Crisis, and the Costs and Benefits of Being a Benign Hegemon. *Internationale Politik und Gesellschaft Online* Letölthető: [http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2011-1/2011-1\\_\\_04\\_a\\_morisse-schilbach.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2011-1/2011-1__04_a_morisse-schilbach.pdf)
- Moscovici, P. [2017]: The future of the European stability mechanism. *International Politics and Society*, 2017. november 13.
- Münchau, W. [2010]: Germany pays for Merkel’s miscalculations. *Financial Times*, 2010. május 10.
- Petersen, Th. – Böhmer, M. [2012]: Economic impact of Southern European member states exiting the eurozone. Bertelsmann Stiftung, Policy Brief 2012/6.
- Pierson, P. [1996]: The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis. *Comparative Political Studies*, Vol. 29., No. 2., 123–163. o.
- Pierson, P. [2000]: Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, Vol. 94., No. 2., 251–267.o.
- Pierson, P. – Skocpol, Th. [2002]: Historical institutionalism in contemporary political science. In: Katznelson, I. – Milner, H. (szerk.): *Political science: State of the discipline*. W. W. Norton, New York, 693–721. o.
- Polányi, Karl [1944/2001]: *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacon Press, Boston.
- Pollack, M. A. [2007]: Rational choice and EU politics. In: Jorgenson, K. E. – Pollack, M. A. – Rosamond, B (szerk.): *The SAGE Handbook of European Union Politics*.
- Schimmelfennig, F. [2015]: Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis. *Journal of European Public Policy*, Vol. 22., No. 2., 177–195. o.
- Schmieding, H. [2018]: Macron vs. the Germans. *The Globalist*, 20 April 2018.

- Skocpol, Th.* [1985]: Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. In: *Evans, P. – Rueschemeyer D. – Skocpol D.* (szerk.): Bringing the state back in. Cambridge University Press, 3–38. o.
- Soifer, H.* [2012]: The causal logic of critical junctures. *Comparative Political Studies*, Vol. 45., No. 12., 1572–1597. o.
- Statement [2010] by the heads of state or government of the European Union. 11. February 2010, Brussels.
- Streeck, W. – Thelen, K.* [2005]: Introduction: Institutional change in advanced political economies. In: *Streeck, W. – Thelen, K.* (szerk.): Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies. Oxford University Press, 1–39. o.
- Thelen, K.* [1999]: Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, Vol. 2., 369–404. o.
- Thelen, K.* [2004]: How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. Cambridge University Press.
- Thelen, K. – Steinmo, S.* [1992]: Historical institutionalism in comparative politics. In: *Steinmo, S. – Thelen, K. – Longstreth, F.* (szerk.): Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge University Press, New York, 1–33. o.
- Treaty on Establishing the ESM [2012] Treaty on Establishing the European Stability Mechanism. 2 February 2012.
- Verdun, A.* [2015]: A historical institutionalist explanation of the EU's responses to the euro area financial crisis. *Journal of European Public Policy*, Vol. 22., No. 2., 219–237. o.
- Visvizi Anna* [2012]: The crisis in Greece and the EU-IMF rescue package: Determinants and pitfalls. *Acta Oeconomica*, Vol. 62., No. 1., 15–39. o.
- Wiesmann, G.* [2017]: European Monetary Fund: ready for crises from 2019? *Handelsblatt*, 2017. július 14.

# A kiegyensúlyozás piaci alapokra helyezése az európai földgázpiacokon

SZOLNOKI PÁLMA

*A cikk az európai földgázpiacon gyakorlatilag második fázisú piacépítésnek tekinthető uniós szabályzás, a 2014-ben elfogadott, rendszer-egyensúlyozásra vonatkozó páneurópai üzemi és kereskedelmi szabályzat (Balancing Network Code, Bal NC) implementálása hatásosságának becslésével foglalkozik. A Bal NC lényegi eleme, hogy a kiegyensúlyozásért elsődlegesen a kereskedők legyenek a felelősek, és a korábban a kiegyensúlyozást gyakorlatilag egy személyben végrehajtó rendszerirányítóra csak reziduális szerep háruljon. Ezáltal a napon belüli és valós idejű folyamatok az egy vállalaton belüli koordinációból piaci koordináció alá kerülnek. A cikkben olyan mutatószámokat dolgozok ki, amelyek révén megbecsülhető, hogy mennyire valósult meg a kereskedők részvétele. Bemutatom a mutatók tartalmát, és empirikus (magyar és lengyel) gázpiaci adatokon illusztrálom azok használatát. A kidolgozott mutatók, mint az a magyar és a lengyel példán látható, rávilágítanak arra, mennyire sikerült a kereskedők bevonása a kiegyensúlyozásba. A hosszabb idősorok ennek a fejlődési folyamatát is láthatóvá teszik: a magyar és a lengyel piacon mára a kereskedők végzik a kiegyensúlyozás jelentős részét, 70–90 százalékát.*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: L980

## Bevezetés

Az európai földgázpiac az elmúlt húsz évben nagy átalakuláson ment keresztül. Az egyes országokban a jellemzően egyetlen integrált vállalatba szervezett földgázszektorból felülről jövő szabályozási beavatkozások révén többszereplős piac alakult ki. Ennek a piacépítési folyamatnak a fő motorja az uniós földgázpiaci szabályozás

<https://doi.org/10.47630/KULG.2019.63.5-6.65>

*Szolnoki Pálma*, doktorjelölt, Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástudományi Doktori Iskola. E-mail: szolnokipalma@gmail.com

volt, amely a piac kialakulását elősegítő előírásokat 1998-tól kezdődően<sup>1</sup> fokozatosan vezettette be a tagországokkal. A 2009-es harmadik csomag<sup>2</sup> megteremtette a lehetőséget az európai szabályozás számára, hogy a tagországi földgázpiacok részterületeit is egészen operatív szintekre kiterjedően, egységesen szabályozza. Ennek formáját az úgynevezett üzemi és kereskedelmi szabályzatok adják.<sup>3</sup>

A földgázpiaci működés egyik kulcsterülete a kiegyensúlyozás. Korábbi szakirodalmak,<sup>4</sup> az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága által lefolytatott Ágazati Vizsgálat összefoglaló jelentése (Energy Sector Inquiry – ECDGC, 2007) és maga az európai Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége (Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER) a kiegyensúlyozó rendszereket monitorozó riportjában (ACER, 2016) egyaránt arra a megállapításra jutott, hogy a kiegyensúlyozási rendszer kialakításának módja nagy hatással van a földgázpiaci verseny minőségére. Egy jól kialakított kiegyensúlyozási rezsim akár a földgázpiaci verseny élénkítője, beindítója is lehet, míg egy nem piaci alapokon, torz ösztönzőkkel működő kiegyensúlyozás gátolhatja a piac fejlődését.

A kiegyensúlyozás kiemelt fontossága miatt az európai szabályozás 2014-ben le is fektette a kiegyensúlyozás páneurópai üzemi és kereskedelmi szabályzatát, a Balancing Network Code-ot,<sup>5</sup> röviden Bal NC-t. A Bal NC gyakorlatilag második fázisú piacépítésnek tekinthető, amelynek keretében a földgázszektor magja – a rövid távú/napon belüli működés – jelentős része az egyetlen vállalaton – a rendszerirányítón – belüli tevékenységből piaci koordinációs alapokra helyeződik át. A Bal NC egyik fő célja, hogy a kiegyensúlyozásban a jövőben a piaci szereplők legyenek az elsődleges felelősök, amelyek a rövid távú piacokon történő cserék révén egyensúlyozzák ki portfólióikat, a rendszerirányítóra pedig csak a visszamaradó, reziduális szerep háruljon.

A tagországok jelentős része már 2015 októbere óta bevezette a Bal NC-t, amelynek átültetése a többi tagországban is halad. Így egyre relevánsabbá válik annak elemzése, vajon a Bal NC-szabályok tényleg elérték-e céljukat, a kiegyensúlyozás átterelődött-e a piacokra.

<sup>1</sup> Az első földgázpiaci irányelv: Az Európai Parlament és a Tanács 98/30/EK Irányelve (1998. június 22.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról

<sup>2</sup> A harmadik csomag elemei: 2009/73/EK, 713/2009/EK és 715/2009/EK

<sup>3</sup> Network Code-ok, rövidítve: NC-k, magyar használatban: ÜKSZ-ök.

<sup>4</sup> Például: *Creti és Pontoni* (2016), *Dicks et al.* (2014), *Meeus et al.* (2008)

<sup>5</sup> Bal NC: az Európai Bizottság 312/2014/EU rendelete a gázszállítási rendszer-üzemeltetők közötti rendszer-egyensúlyozásra vonatkozó üzemi és kereskedelmi szabályzat létrehozásáról.

A harmadik energiacsomagból az Európai Parlament és a Tanács 715/2009-es rendeletének 8. és 9. cikke előírja az általa létrehozott európai szervezeteknek, az ACER-nek és a Földgázpiaci Szállítási rendszer-üzemeltetők Európai Hálózatának (European Network of Transmission System Operators, ENTSOG) a páneurópai üzemi és kereskedelmi szabályzatok implementálásának és hatásosságuknak a rendszeres értékelését. Az ACER és az ENTSOG a Bal NC kapcsán 2014 óta el is kezdte évente monitorozni a tagországi jogszabályátültetéseket. A szabályozás eredményességének mérése ugyanakkor jóval összetettebb és nehezebben megfogható kérdés, mint pusztán az implementálás ellenőrzése.

Az ACER először a 2017-es jelentésében (ACER, 2017) kezdett kidolgozni egy kiegyensúlyozórendszer-elemzési keretet, amellyel legutóbbi, 2018-as riportjában (ACER, 2018) is értékelte néhány tagország kiegyensúlyozó rendszerét. Hozzá hasonlóan az ENTSOG is elkezdett mutatókat számítani. Mind az ACER-keret, mind az ENTSOG-mutatók a kiegyensúlyozó rendszer számos pontjára rávilágítanak, ugyanakkor az egyik legfontosabb területről, a Bal NC által kitűzött célról – arról, hogy az elsődleges kiegyensúlyozó szerepet a kereskedők vegyék át – csak távoli, közvetett értékelést nyújtanak, mélyebb betekintést nem.

Összességében, minél teljesebb képet kapunk a kiegyensúlyozó rendszer alakulásáról, annál jobban értékelhetővé válik a szabályozási beavatkozások eredményessége, és meghatározható, hogy milyen további szabályozási lépésekre van szükség. Ez különösen fontos az olyan felülről liberalizált iparágaknál, mint a földgázszektor, ahol a piac maga is a szabályozási beavatkozások révén jött létre és a szabályozás teljesen közvetlenül alakítja. A cikkben ezért olyan alternatív mutatót dolgozok ki, amely segíti megragadni a kereskedői szerepvállalást a kiegyensúlyozásban, ezáltal az ACER elemzési keretének is a kiegészítése lehet. Előnye, hogy olyan adatokból építkezik, amelyek számos országban mindenki számára publikusak, illetve az uniós tagországokban a szabályozó hatóságok számára közvetlenül elérhetők.

A cikkben először a kiegyensúlyozási problémát, annak helyét és fontosságát mutatom be a földgázpiacon. Ezt követően ismertetem a kiegyensúlyozás piaci alapokra helyezésének lényegét és annak gyakorlati megvalósulását, a Bal NC-t. Majd rátérek a Bal NC hatásosságának értékelésére. Ismertetem az ACER és ENTSOG elemzési keretének mutatóit a kereskedők kiegyensúlyozásban való szerepéről, valamint az általam készített alternatív mutatókat. A cikket annak illusztrálásával zárom, hogyan lehet ezeket az alternatív mutatókat empirikus adatokon használni, és összehasonlítom, mennyivel több információt nyújtanak erről a területről a szabályozó számára, mint az eddig alkalmazott mutatók.

## A kiegyensúlyozás és helye a földgázpiaci rendszerben

A földgázfogyasztás jelentősen ingadozik, éves, negyedéves, havi, napi és napon belüli szinten is. Emellett a termék egyik fontos különlegessége, hogy a fogyasztás – főként a kisfogyasztók körében – a valós időben egyedileg nem korlátozható, és fogyasztói csoportonként is csak rendkívüli vészhelyzetek esetében lehet ezt megtenni. Azaz a valós időben a fogyasztó fogyaszt, amennyit fogyaszt, a csőből jön a földgáz, ráadásul a fogyasztása sztochasztikus, azt nem lehet előre tökéletesen megbecsülni. Így a rendszerben a fogyasztás és az ellátás között mindenkor inherens egyensúlytalanság van. Ez az előrejelzések pontosításával és az idő valós fogyasztási időhöz közeledtével egyre csökkenthető ugyan, de egyelőre nem lehetett teljesen megszüntetni. Emellett mind a termelésben, mind az importban, mind a fogyasztásban történhetnek nem várt események, amelyek szintén a fogyasztás és az ellátás egyensúlytalanságát idézhetik elő.

A földgázpiac másik fontos különlegessége más piacokhoz képest a hálózatos jellege és ahhoz kapcsolódva a fizikai egyensúlytartás szükségessége. A szállítóvezetési hálózat a földgázpiac fizikai gerincét képezi. Rajta keresztül érkeznek a források és jutnak el a fogyasztókig, illetve a kisfogyasztókat tartalmazó kisnyomású vezetékrendszerekig, az úgynevezett elosztóhálózatokig. A földgáz szállítása – leegyszerűsítve – csőrendszerből és kompresszorállomásokból áll, a szállítás a csőrendszerben lévő nyomás szabályozásával, a nyomáskülönbségek alakításával történik. A földgázbetáplálások és -vételezések egyensúlytalanságai nyomásváltozást idéznek elő, ezáltal megváltoztatják a csőrendszerben lévő, „tárolt” földgáz mennyiségét, azaz a vezetékrendszerét. A szállítóvezetési rendszerirányító (Transmission System Operator, TSO) feladata, hogy kontrollálja a csőrendszerben a nyomást, azt a biztonságos működéshez szükséges határokon belül tartsa.<sup>6</sup>

Ennek megfelelően a rendszerirányító a vezetékrendszer-rugalmasság használatával kezeli a pillanatnyi egyensúlytalanságokat, és amikor az egyensúlytalanság olyan mértékű, hogy azt vezetékrendszer-rugalmassággal már nem lehet biztonságosan kezelni, az egyensúlytalanság feloldására külső rugalmassági forrásokat von be. (Meeus et al., 2008)

<sup>6</sup> A magyar szállítóvezeték-rendszer leírását és a rendszerirányító részletes műszaki feladatát lásd például a sokáig a magyar TSO-t, az FGSZ-t vezető *Zsuga János* PhD-értekezésében (Zsuga, 2002).

*A kereskedői kiegyensúlyozási feladat*

Liberalizált földgázpiacon a rendszer főszereplői a kereskedők. Szerződést kötnek a fogyasztókkal, majd ezeknek a teljesítésére forrásokat kötnek le; az elszállításához pedig szolgáltatást vesznek igénybe a szállítótársaságtól és az elosztótársaságoktól (amennyiben kisebb méretű fogyasztókat is ellátnak). A szezonálisan és napi szinten is ingadozó fogyasztás és a kis rugalmasságú forrás (például: termelés) összehangolására a kereskedőnek rugalmassági szolgáltatások igénybevételére is szüksége van. Utóbbikat két csoportba sorolhatjuk. Előzetesen, ex ante a kereskedő tároltatósi szolgáltatást, rugalmassági nagykereskedelmi szerződést köthet, vagy beszerezheti a szükséges mennyiséget az azonnali piacon, spot-ügylet révén. Amennyiben nem sikerül teljesen kiegyensúlyoznia a portfólióját, a rendszerirányító a fizikai kiegyensúlyozással a kereskedőnek is nyújt kiegyensúlyozási szolgáltatást. Ez ex post kiegyensúlyozásnak tekinthető, a rendszerirányító és a kereskedő közötti kiegyensúlyozó elszámolás a gáznap (D-nap) után történik.

Fontos megkülönböztetni az előre látható rugalmassági igényt az előre nem látható kiegyensúlyozási feladattól. A kereskedők napi/órás szinten próbálják megbecsülni fogyasztói portfóliójuk várható fogyasztását. A legjobb becslésük alapján – ha az egyensúlytartásra kellően ösztönözve vannak – összeállítják a becsült fogyasztás lefedését szolgáló ellátási portfóliót, amely már rugalmassági eszközöket, például tárolói kivételt is tartalmazhat. Ezt követően a valós idejű fogyasztás eltérhet a tervezettől, mivel a hálózat végén a fogyasztó nincs korlátozva.

A kereskedő által előre nem tervezett fogyasztásváltozás okozza a kiegyensúlyozási feladatot, amelynek kezelését szintén a rugalmassági eszközök igénybevételével lehet megoldani. Amennyiben a szabályozás a kereskedő számára lehetőséget teremt, hogy a fogyasztás valós idejéhez egészen közel még igazíthasson portfólióján, akkor a kereskedő fogyasztás-előrejelzései pontosodásával (például már tudja, hogy milyen hőmérséklet lesz, és ezért jobban meg tudja becsülni a várható fogyasztást) még ex ante képes igazítani a portfólióján. Ezáltal a kiegyensúlyozási igényt még a valós idő előtt mérsékelheti. Így a TSO-ra is kevesebb (fizikai) kiegyensúlyozási feladat hárul.

A piacnyitást megelőzően – amikor a szektor egyetlen integrált vállalatból állt – ez a kereskedelmi kiegyensúlyozási feladat az ország összes fogyasztójából álló egyetlen portfólió kiegyensúlyozásából állt, amely valójában a fizikai rendszer kiegyensúlyozásával is egybeesett.

*A kereskedelmi és rendszerirányítói egyensúlyozás összehangolása*

A rendszerirányító a teljes rendszer egyensúlyban tartásáért felel. A piacnyitással, a többkereskedős versenyzői piac bevezetésével a kereskedelmi ellátás kisebb portfóliókra töredezik szét. A rendszer egyensúlya e portfóliók egyensúlytalanságának az eredője. A kereskedői portfóliók egyensúlytalanságai ugyanis ki is egyenlíthetik egymást, és ekkor a rendszer egyensúlytalansága kisebb, mint az egyedi egyensúlytalanságok (abszolút értékének) összege.

Ezért a kereskedelmi egyensúlyozás és a fizikai egyensúlyozás elválík egymástól. Ahhoz, hogy a rendszer biztonságos keretek között tudjon működni – azaz a fizikai egyensúlytalanság alacsony mértékű legyen –, szükség van arra, hogy a kereskedők egyensúlytartásra legyenek ösztönözve, azaz a kereskedelmi portfóliók egyensúlyban legyenek. Ennek az ösztönzésnek egyik legfontosabb eleme, hogy a kereskedők a rendszerirányítóval portfóliósinten ex post elszámolnak az egyensúlytalanságaikkal, ami bizonyos mértékű büntetést is tartalmaz ahhoz képest, mint ha a kereskedő ex ante kiegyensúlyozta volna magát.

A kiegyensúlyozásban a kereskedő és a rendszerirányító sokféle módon oszthatja meg a felelősséget. Az egyik fő dimenzió, amely ezt befolyásolja, az, hogy a kereskedőnek a valós időhöz mennyire közel és milyen lehetőségekkel van még tere arra, hogy saját portfólióján változtasson, kiegyensúlyozza azt.

Ha a szabályozás szerint a kereskedők csak az előző nap délig igazíthatnak portfóliójukon, akkor a fogyasztás minden olyan változásának a kiegyensúlyozása a rendszerirányítóra hárul, amely addig nem volt ismert, de utána felmerült.

Hasonlóképpen, ha napon belül is lehetne változtatni, de a piac nem elég likvid és egyéb adminisztrációs korlátok is vannak, akkor a kiegyensúlyozható eltérés menedzselése szintén a rendszerirányítóra marad. Ehhez képest, ha előző este vagy akár még aznap, a gáznapon is van módja a kereskedőnek korrigálni, akkor ezeket az új fejleményeket ő maga ex ante kezelni tudja, így a kiegyensúlyozásból kevesebb hárul a rendszerirányítóra.

*A Bal NC*

A piacnyitással a kiegyensúlyozás mára sokszereplős koordinációs feladattá vált. A feladatok és felelőségek megosztását a kiegyensúlyozó rezsim – egy sokrétű, összetett szabályrendszer – tartalmazza. A kiegyensúlyozás piaci alapokra helyezése valójában ennek a szabályozási rezsimnek a különféle változatai közül annak

a bevezetését jelenti, amely a kiegyensúlyozás leginkább decentralizált megoldását szorgalmazza.

A piaci alapú rendszerben az a cél, hogy a kiegyensúlyozás elsősorban a kereskedők egyre jobb egyensúlyozási tevékenysége révén valósuljon meg, és a rendszerirányítóra tényleg csak reziduális szerep háruljon. A reziduális szerephez kapcsolódó beszerzést pedig szintén minél inkább piaci alapokon kell lebonyolítani a rendszerirányítónak, ha lehet, spot termékek adása és vétele révén, a mindenki számára elérhető kereskedési platformon.

A rendszerirányító aktív szerepe a piaci alapú rendszerben tehát csökken, viszont jelentős szerepet és feladatokat kap a rendszerhasználók egyensúlytartásának segítségével, kiszolgálásában. Részletes információnyújtási kötelezettsége van, naponta többször adatot kell szolgáltatnia a kereskedőknek mind a rendszer, mind a kereskedői portfólió egyensúlyáról, azért, hogy a rendszerhasználók tudják, szükségük van-e egyensúlyozásra, vagy sem. Emellett a rendszerirányítónak kellő rugalmasságot kell tanúsítani, például lehetőséget kell nyújtania arra, hogy a rendszerhasználók a valós szállítási időhöz minél közelebb módosíthassanak portfólióikon. Ezt biztosítják az úgynevezett újránominálási és jogcímátvezetési lehetőségek.<sup>7</sup>

Azzal, hogy a rendszerhasználók ex ante kiegyensúlyozására és ennek támogatására helyeződik a hangsúly, a piaci alapú szabályozás a kiegyensúlyozási igényeket a spot és a napon belüli piacokra tereli. Ezt erősíti, hogy az ex ante kiegyensúlyozás után megmaradt fizikai egyensúlytalanságok kezelésére végzett rendszerirányítói földgázvásárlásnak, -értékesítésnek szintén a rövid távú transzparens platformokon kell megtörténnie.

Ezáltal a fiatal gázpiacok esetében a piaci alapú kiegyensúlyozó rendszer a spot piac „keltető” funkcióját is betöltheti, jelentős likviditást terelve rá. Ezt mutatta be elméleti példával *Miriello és Polo* [2015] kiemelkedő tanulmánya, amelyben a nagykereskedelmi piac fejlődési menetének modellezése során kimutatták, hogy ha a kereskedők portfólió-kiegyensúlyozási igénye megjelenik a kereskedési platformon, akkor az esetek nagy részében a kialakult piaci ár korrekt árszignál lehet, még abban az esetben is, ha a teljes igénynek csak egy kis aránya terelődik a platformra. Azaz a piaci alapú kiegyensúlyozás tényleg alkalmas keltetője lehet a spot nagykereskedelmi piacnak.

2014 márciusában jelent meg az Európai Bizottság 312/2014/EU rendelete (a gázszállítási rendszer-üzemeltetők közötti rendszeregyensúlyozásra vonatkozó üzemi és

<sup>7</sup> A nominálás, újránominálás, jogcímátvezetés részletes leírását lásd A mutatók definiálása című alfejelet alatt.

kereskedelmi szabályzat létrehozásáról), a Bal NC. Ennek a fő tartalma egy ilyen piaci alapú kiegyensúlyozó rendszer lefektetése.<sup>8</sup> A Bal NC-szabályok implementálása ma már egyre több uniós tagállamban előrehaladott állapotban van, illetve sok helyen a teljes átültetés is megtörtént. Ezért egyre aktuálisabbá válik a kérdés, vajon a szabályok bevezetésével sikerült-e a kívánt célokat elérni.

Mind az ACER, mind az ENTSOG köteles a Bal NC bevezetését monitorozni és a szabályozás hatását elemezni. Ma már mindkét szervezet évente publikálja erről szóló jelentését, amelyet fokozatosan fejlesztenek, hogy ne csak a jogszabályi megfelelést tudják vizsgálni, hanem azt is, hogy ténylegesen sikerült-e elérni a Bal NC céljait.

### A Bal NC implementálásának értékelése

Meglehetősen szerény a kiegyensúlyozó rendszerek működését értékelő elemzések szakirodalma, amire támaszkodni lehetne. Emellett az is probléma, hogy ezek a cikkek egy-egy részterületre koncentrálnak, valamint az, hogy már érett, likvid tőzsdékkal rendelkező piacokat érintenek, így különböző fejlettségi szinten lévő piacok átfogó, kiegyensúlyozó rendszereinek vizsgálatához nem adnak jelentős támpontot. *Van Dinther és Mulder* [2013] cikke például Hollandiában az új, piaci alapú kiegyensúlyozási rendszer teljesítményét értékeli, de azon belül az elemzés csak a kiegyensúlyozó tartalékokra és az egyensúlyozó platformajánlatokra szorítkozik. *Dickx és szerzőtársai* [2014] nyolc ország kiegyensúlyozó rendszerét vizsgálják ugyan, viszont számszaki elemzéseket csak a nagykereskedelmi piacokra, a hubokra végeznek, nem magára a kiegyensúlyozó tevékenységre.

Az első átfogó tanulmányt, amely azzal foglalkozik, hogyan lehetne a bevezetett kiegyensúlyozó szabályozások hatását rendszerfüggetlenül elemezni, az ACER rendelte meg a Cambridge Economic Policy Associates (CEPA) tanácsadótól, hogy szakmailag megalapozza az ACER európai üzemi és kereskedelmi szabályzatokra vonatkozó monitoringfeladatát (CEPA, 2015). Ebben a CEPA mutatószámokat definiál többek között a Bal NC implementálása hatásának mérésére is.

Az ACER a CEPA mutatószámaiból indult ki a 2017-es Bal NC monitoringriportjában (ACER, 2017) végzett kiegyensúlyozórendszer-elemzéseknél. A jelentésben felállított elemzési keretben az ACER, feltehetőleg adathiány miatt, módosított néhány CEPA-mutatón, illetve további mutatókat is definiált. Emellett az ENTSOG

<sup>8</sup> A Bal NC konkrét elemeit lásd a Függelékben.

is elkezdte 2016-ra vonatkozó riportjában (ENTSOG, 2017) a kiegyensúlyozó rendszereket elemezni, saját mutatószámait definiálni. Ezek a mutatószámok általában átfednek, vagy csak kis mértékben különböznek az ACER mutatószámaitól. Az ACER és az ENTSOG tehát elindította a gondolkodást egy olyan általános elemzési keretről, amely minden tagország kiegyensúlyozó rendszerének az elemzésére alkalmas lehet – nem csak a fejlett, már piaci alapú kiegyensúlyozó rendszerekkel és likvid nagykereskedelmi piacokkal rendelkező országokban.

A két elemzési keretnek még jelentős hiányossága van. A kereskedői kiegyensúlyozást gyakorlatilag egyáltalán nem vizsgálják, csak – mint alább bemutatom – nagyon közvetett módon. Egy kiegyensúlyozó rendszerértékelésnek ki kell terjednie a kereskedői egyensúlyozás területére is, azaz az ex ante egyensúlyozás felmérésére, számszerűsítésére. Hiszen ebből látható, hogy hol tart a feladatmegosztás a rendszerirányító és a kereskedők között, ebből lehet felmérni, hogy a szabályok kellően ösztönözték-e a kereskedőket. Mivel a Bal NC egyik fő célja is az, hogy a kereskedők legyenek a kiegyensúlyozás első számú felelősei, ezért e célok megvalósulásának értékelésénél is fontos ennek a területnek a feltárása.

Az alábbiakban erre a területre koncentrálok, javaslatot teszek arra, hogyan lehetne ezt az eddigieknél mélyebben megvizsgálni.

#### *A mutatók definiálása*

A kereskedői részvétel meghatározásához első lépésben valahogyan számszerűsíteni kell, hogy mekkora a kiegyensúlyozási igény. Ezt követően le kell tudunk választani, hogy ebből mekkora részt oldottak meg a kereskedők ex ante, és mennyi maradt a rendszerirányítóra.

#### *A kiegyensúlyozási igény meghatározása*

A kiegyensúlyozási igény fogalmát először konkretizálni kell. Ebben az okozza a nehézséget, hogy tudni kellene, mit terveztek a kereskedők előzetesen a portfólióba, körülbelül az előző nappal bezárólag, és ehhez képest mi az, ami váratlan volt, és egyensúlyozási igényt támasztott. Ennek egy részét sikerülhet a valós idő előtt megoldani, a maradékot pedig elszámolják a rendszerirányítóval. A nap végén megvalósult egyensúlytalanságok, mivel azokat pénzügyileg elszámolják, konkrét adatok. Viszont a teljes kiegyensúlyozási igénynek pusztán azt a részét jelentik, amelyet maguk a kereskedők nem tudtak kiegyensúlyozni. Annak a számszerűsítési

tésére is szükségünk van, hogy mi az a rész, amit nap közben, még a valós idő előtt meg tudtak oldani.

Az eddigi szakirodalomban célzottan a teljes kiegyensúlyozási igény megragadására egyelőre a CEPA tett kísérletet, definíciója viszont csak elméleti maradt, a gyakorlatba nem ültették át.

A CEPA úgy definiálja a kiegyensúlyozási igényt, hogy az az összes olyan fizikai leszállítású kereskedési tranzakció, amely D napra vonatkozik, és D–1 napon 13:00 óra után köttetett, plusz a rendszerirányító ugyanezen időintervallumban lehívott, D napra vonatkozó kiegyensúlyozási utasításai és tranzakciói (CEPA, 2015, 109. o.).<sup>9</sup> Tehát a mutató a kereskedők és a rendszerirányító rövid távú kereskedési tranzakcióiból és utasításaiból következtet vissza a kiegyensúlyozási igényre. E mögött az az elgondolás áll, hogy az ilyen rövid távú kereskedések a kereskedők részéről már csak a portfólió kiegyensúlyozása céljából történhetnek meg, nem pedig az ismert fogyasztási igény lefedése végett. Ezt pedig a rendszerirányító kiegyensúlyozási célú tranzakcióival és lehívásaival egészíti ki, és így összességében megkapja a teljes kiegyensúlyozási igényt. (CEPA, 2015)

A CEPA az ACER számára készítette javaslatait, de ezt a mutatót végül az ACER és az ENTSOG nem számította ki. Pusztán a rendszerhasználók nap végén megmaradt, a TSO-val ex post elszámolásra került egyensúlytalanságait vizsgálják, illetve külön a rendszerirányító által végzett egyensúlyozási tevékenységet. Azaz a napközben felmerült, de a kereskedők által feloldott egyensúlytalanságról nem tartalmaznak információt az ACER- és ENTSOG-riportok (ACER, 2017, 2018; ENTSOG 2017, 2018), és nem mérnek teljes kiegyensúlyozási igényt sem. Ennek feltehetőleg az az oka, hogy a CEPA-definíció olyan adatokra épül, amelyeket még az ACER és ENTSOG is nehezen gyűjt össze. Erre utal az is, hogy az ACER 2016-os jelentésében említi a CEPA-riportot, és hozzáfűzi, hogy az abban definiált, kiegyensúlyozási hatásokat mérő mutatók kiszámításához szükséges adatok jelenleg még nem állnak a rendelkezésére. (ACER, 2016, 14. o.)

A CEPA-mutatóhoz képest egy másik logika mentén építkező mutatót javaslok a teljes kiegyensúlyozási igény megragadására, amely néhány országban publikus adatokra, a legtöbb országban pedig a nemzeti szabályozóhatóságok számára a tranzakciós adatoknál egyszerűbben elérhető adatokra támaszkodik. Ehhez a kereskedési adatok helyett azok „műszaki lábnyomát”, a nominálási és forgalmi adatokat használom.

<sup>9</sup> A CEPA a teljes kiegyensúlyozási igényt (total balancing requirement) a BAL.2 indikátorban definiálja, és nevezőként használja.

A nominálási és forgalmi adatok röviden a következőt jelentik:

A kereskedők (rendszerhasználók) a gyakorlatban a hálózatot a rendszerirányítónak a rendszer pontjaira (például: termelési, import-, fogyasztási pont, stb.) adott szállítási utasítások révén veszik igénybe. Ezt a szállításimenetrend-adást hívják nominálási eljárásnak. A nominálás során a kereskedő (általában) óránkénti bontásban megmondja a szállítónak, hogy az adott gáznap során a szállítóvezeteki pontokon milyen betáplálást és vételezést tervez/rendel el. A nominálásokat tehát a kereskedők által tervezett gázáramlást jelentik. A nominálások összevonása mutatja meg a rendszerirányító számára, hogy pontonként milyen gázáramlás várható.

A nominálási folyamatnak van egy első határideje, jellemzően a gáznapot megelőző nap közepe táján. Az egységesítés előtt az európai országokban például 12 és 16 óra közötti nominálási határidők voltak. (ECDGC, 2007). Ez a nominálás a kereskedő másnapi szállításra vonatkozó terve, amely összefoglalja a kereskedő előrejelzését a portfólióján belül a különböző szállítói exitpontokon várható fogyasztásra, és bemutatja, hogy a kereskedő ennek a fogyasztásnak az ellátására milyen forrásokat biztosított (Entry nominálások). Ez a nominálás tehát az ismeretek alapján másnapra vonatkozó „legjobb” becslés. Az unióban a Bal NC előírta, hogy a D napra vonatkozó nominálást egységesen D-1 nap 13:00 (egységes koordinált világidő, UTC) óráig kell leadni.

Ezt követően a nominálást az úgynevezett újranominálás keretei között lehet módosítani. Az újranominálás során a kereskedő egyrészt módosíthatja a fogyasztói exitponton a nominálását aszerint, hogy miképp módosult várakozása a fogyasztásra vonatkozóan, másrészt lejelenti az ehhez elvégzett rövid távú (immár kiegyensúlyozó célú) beszerzési oldali portfólió-kiigazításait is a kapcsolódó pontokra, például a kereskedelemre, tárolóra, importra vagy termelésre vonatkozó Entry pontokra. A rendszerirányító mind a nominálás, mind az újranominálások során hidraulikai és egyéb validálási vizsgálatokat végez, ezek alapján visszaigazolja a rendszerhasználók számára, hogy mehet-e az igényük, vagy módosításra szorul. Természetesen ennek a folyamatnak nagyon gyorsnak kell lennie, hogy napon belül is módosítani lehessen a nominálásokon. A Bal NC egyik legfontosabb előírási pontja, hogy az újranominálás legfeljebb a valós idejű szállítást megelőző három óráig lehetséges, és a rendszerirányítói visszaigazolásnak is 30 percen belül meg kell történnie.

Fontos kapcsolódó rendszerirányítói szolgáltatás a jogcímátvezetés. Mivel a földgázrendszer használata a hálózaton fizikailag teljesen leképeződik, ezért amikor a földgázzal kereskednek, a rendszerirányító részére a tulajdonoscsereét jelenteni kell, és azt a rendszerirányítónak vissza kell igazolnia. Ezt hívják a rendszerirányí-

tó jogcímátvezetési szolgáltatásának. A Bal NC ezt az adminisztrációs eljárást is 30 percre szorította le.

A kiegyensúlyozási igény meghatározásánál tehát a szállítóvezetési pontokra leadott nominálási és gázforgalmi adatokat javasolom használni. Mivel a kiegyensúlyozási probléma főként a fogyasztás sztochasztikus jellegéhez kötődik, ezért a fogyasztásra koncentrálok, konkrétan a fogyasztási ponti adatokra, és a kiegyensúlyozási igényt a fogyasztói ponton nominált értékek és a tényleges fogyasztási gázforgalom közti eltérésként definiálom.

Tehát fogyasztási exitpontonként az adott exitponthoz kapcsolódó fogyasztás kiegyensúlyozási igényét a következőképp definiálom:

$$q_{\text{kiegyensúlyozási igény}} = q_{\text{gázáramlás}} - q_{\text{nominálás}}$$

A mutató azon az elgondoláson alapul, hogy a fogyasztói exitpontokra nominált értékek – azaz a rendszerhasználók D–1 nap 13:00 órakor D napra vonatkozóan a rendszerirányítónak leadott szállítási utasításai – valójában a kereskedők akkori legjobb becslését jelentik a várható fogyasztásra vonatkozóan. Hiszen azt mutatják meg, hogy milyen fogyasztást várnak azon a fogyasztói ponton, és ennek megfelelően mekkora fogyasztást fedeztek le ténylegesen forrásokkal. Azaz a kereskedők viselkedéséből következtetünk vissza a várakozásaikra. Amennyiben a valós idejű fogyasztás ettől eltér, annak ellátására ezt az összerakott ellátási portfóliót kell módosítaniuk, azaz kiegyensúlyozni. Ezért becsülöm a teljes kiegyensúlyozási igényt a tényleges fogyasztást jelentő gázforgalmi adat és az előző nap 13:00 óráig nominált értékek közötti különbséggel.

Fontos megemlíteni, hogy a CEPA-tanulmány is erre a kiegyensúlyozási részre koncentrált, mivel szintén a D–1 napi 13 óra utáni, azaz a nominálási határidő utáni kereskedéseket vonja be a mutatóba. Azoknak a kereskedéseknek a fizikai megvalósulása pedig már mind újranominálás révén történik.

A teljes kiegyensúlyozási igény definiálása után rá lehet térni annak a mutatónak a meghatározására, hogy ebből a teljes részből vajon mekkora részt oldottak meg a kereskedők<sup>+-+</sup> és mekkora rész maradt a rendszerirányítóra.

#### *A kereskedői egyensúlyozás mértéke*

A CEPA javaslata a reziduális jelleg mérésére a BAL.2 mutató, amelyben a rendszerirányítói összes tranzakciót az imént bemutatott összes kiegyensúlyozási célú

tranzakcióra vetíti. Ezzel a hányadossal javasolja mérni, hogyan viszonyul a kereskedői és rendszerirányítói kiegyensúlyozás egymáshoz.

Az ACER és az ENTSOG (2017-es és 2018-as jelentésében) ezt a mutatót nem alkalmazta, helyette olyan proxy jellegű számításokat végeztek, amelyek során a rendszerirányítói kiegyensúlyozási ügyleteket vetítették a teljes piaci forgalomra. Amennyiben ez az arány kellően alacsony volt, azt mondták, hogy a rendszerirányítóra láthatóan már csak reziduális szerep hárul. Például az ACER a brit rendszer elemzésénél a beavatkozások száma és mérete alapján a TSO tevékenységét reziduálisnak értékelte (a mutató 0,3 százalék volt – ACER, 2017, 25. o.).

Mint látható, ismét az a gond, hogy míg a CEPA mutatója teljességre törekszik, a gyakorlatban azonban nem került számszerűsítésre, viszont az ACER mutatója hiába számszerűsíthető, ebben az esetben csak nagyon távoli proxy jellegű, a teljes piaci forgalomra vetítés a teljes kiegyensúlyozási igény helyett lényeges információt fed el.

A fizikai adatokra alapozva alternatív megoldást javaslok: azzal, hogy a kereskedőknek lehetőségük van egészen a szállítást megelőző három óráig újranominálni – azaz igazíthatnak még napon belül is a portfóliójukon –, az előbbi pontban definiált kiindulási egyensúlytalanság egy részéért át tudják venni a felelősséget, és ők találnak megoldást. Ezért a nominálás és az újranominálás közötti változást a kereskedők kiegyensúlyozási tevékenysége eredményének tekintem, míg a valós fogyasztás és az újranominálás közötti eltérések kezelését a rendszerirányítóra maradt kiegyensúlyozási tevékenységnek. Ennek alapján vizsgálható, hogy tényleg reziduális szerep maradt-e a rendszerirányítóra, és mekkora részt oldottak meg előzetesen a kereskedők.

Tehát fogyasztói exitpontonként az adott exitponton lévő fogyasztás rendszerirányítóra maradt kiegyensúlyozási igényét – a továbbiakban centralizált kiegyensúlyozási arányt – a következőképp definiálom:

$$r_{\text{centralizált kiegyensúlyozás}} = \frac{q_{\text{gázáramlás}} - q_{\text{újranominálás}}}{q_{\text{gázáramlás}} - q_{\text{nominálás}}}$$

Összefoglalva, a földgázszállító rendszer fogyasztói exitpontján lévő nominálási, újranominálási és gázáramlási adataiból kiegyensúlyozásiigény-mutatót képezek, amelyet felosztok a kereskedők és a rendszerirányító által megoldott részre.

Ezeknek a kiegyensúlyozásiigény-mutatóknak a használatával, mint alább bemutatom, az eddigieknél mélyebb betekintést lehet kapni arról, vajon elindult-e a kiegyensúlyozásban a szabályozás által várt folyamat.

### *A mutatók empirikus alkalmazása*

A mutató számítását elsőként magyar adatokon végzem el. Az ACER és az ENTSOG is elkészítette magyar vonatkozású számításait. Az ACER a 2018 augusztusában publikált jelentésében foglalkozott mélyebben a magyar kiegyensúlyozó rendszerrel. Ebben a már említett mutatót, a rendszerirányítói egyensúlyozó ügyletek és a teljes piaci forgalom hányadosát számította ki, hogy megvizsgálja, a rendszerirányító szerepe reziduális lett-e. A mutató értéke a vizsgált, 2016. október 1-jétől 2017. szeptember 1-jéig tartó gázévre 0,36 százalék volt, viszonylag kevés napon történt beavatkozás, de azok mértéke egyenként nagy volt. (ACER, 2018, 23–28. o.) Összességében az ACER nem találta elég transzparensnek a rendszert, ezért nem tett konkrét értékelést arra vonatkozóan, hogy reziduális szerep hárul-e a rendszerirányítóra (ACER, 2018, 23–28. o.).

Az ENTSOG már a 2017-ben publikált riportjában is elkészítette ugyanezt a mutatót a tagállamokra, majd ezt megismételte 2018-ban megjelent, szintén a 2016/2017-es gázévet vizsgáló jelentésében is. Itt az általa BAL.2-nek hívott mutatónak nem egy éves értékét számítja ki, mint az ACER, hanem a rendszerirányítói beavatkozással rendelkező napokon a mutató eloszlását is vizsgálja. A magyar rendszerben a BAL.2 mutató értéke a vizsgált évben az esetek nyolcvan százalékában 0 és 3,5 százalék között mozgott. Az ENTSOG ennek alapján a magyar rendszert jól teljesítőnek értékeli (ACER, 2018, 5. o., MAP 2 ábra).

Összességében a kereskedők kiegyensúlyozásbeli szerepére vonatkozóan eddig ezek a számítások és szűkszavú értékelések történtek. Az alábbiakban ugyanerre az időszakra készíték elemzést a bemutatott új mutatókkal.

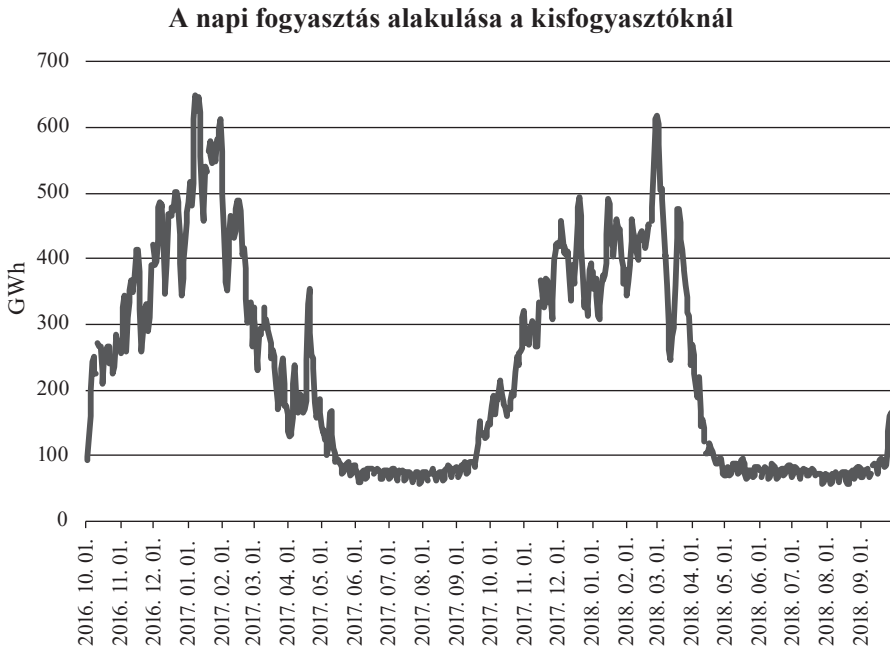
Az alábbiakban a legnagyobb fogyasztási tömeget tartalmazó csoportot, a kisnyomású elosztóvezetésekre (DSO) csatlakozó, és nagyrészt, de nem kizárólag fűtési igényű fogyasztók (továbbiakban kisfogyasztók) kiegyensúlyozását vizsgálom.

Elsőként érdemes megnézni, hogy a fogyasztás maga hogyan alakul. Mint az az elmúlt két gázév<sup>10</sup> adatai alapján látható, a kisfogyasztóknál nagyon jelentős a szezonális ingadozás, abban a két évben a január havi fogyasztás a júliusinak 5,4 és

<sup>10</sup> A földgázszektorban a naptári év helyett az október 1. – szeptember 30. közötti, úgynevezett gázévben történik az elszámolás.

7,9-szerese volt. Emellett a napi ingadozás is jelentős, a medián érték fogyasztásarányosan 5 százalék. (Lásd az 1. ábrát.)

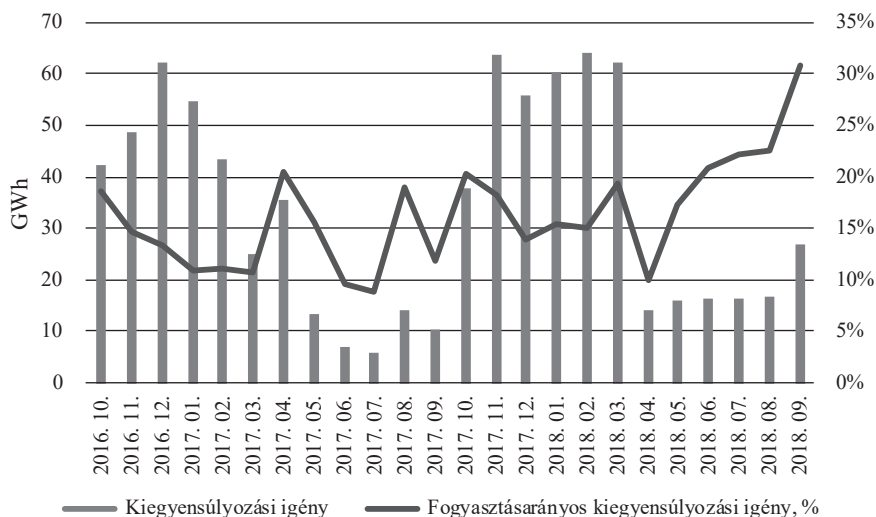
1. ábra



Forrás: FGSZ [2019] gázforgalmi allokált adatok a DSO összevont exitponton.

Ha kiszámítjuk az imént definiált mutatót a kiegyensúlyozási igényre vonatkozóan, látható, hogy a kiegyensúlyozási igény alakulásában a fogyasztással együtt mozgó szezonális tendencián túl egyértelmű tendencia nem azonosítható: a napi kiegyensúlyozási igény havi mediánja a fogyasztás 10–20 százaléka között mozgott (lásd a 2. ábrát). Ugyanakkor az utolsó négy hónapban ehhez képest emelkedés történt, amelyet érdemes lehet a későbbiekben tovább figyelni, vajon átmeneti vagy szisztematikus romlásról van-e szó.

### Kiegyensúlyozási igény és fogyasztásarányos kiegyensúlyozási igény, havi medián érték

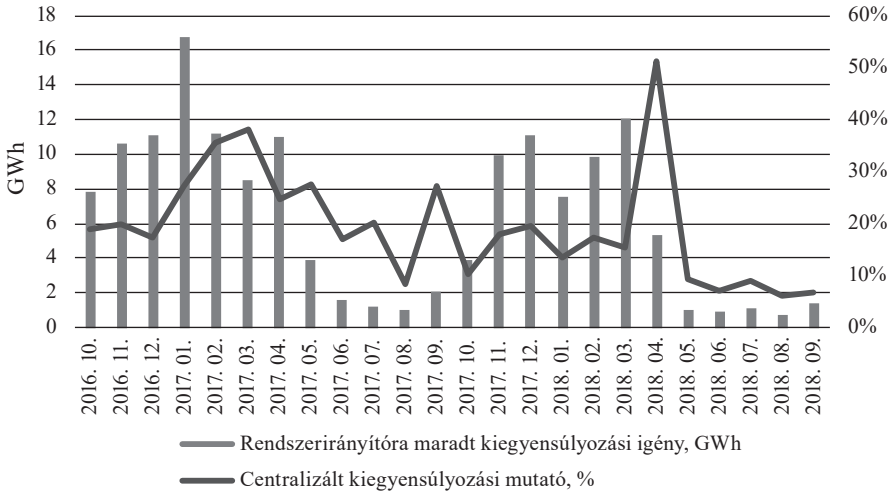


*Forrás:* FGSZ [2019] nominálási és gázforgalmi allokált DSO, összevont exitponti adatokból készített saját számítás.

A centralizált kiegyensúlyozás mutatója révén meg tudjuk vizsgálni, vajon ennek a kiegyensúlyozási igénynek mekkora részét oldják meg még valós idő előtt a fogyasztókat ellátó kereskedők és mekkora rész marad a rendszerirányítóra. Mint látható, az újranominálások révén megvalósuló kereskedői kiegyensúlyozás nagyon jelentős, néhány kiugró hónapot leszámítva a kiegyensúlyozási igény 70-90 százalékát is megoldják a kereskedők a valós idő előtt. (Lásd a 3. ábrát.)

Azaz a mutató segítségével viszonylag határozottan azt tudjuk állítani, hogy Magyarországon kezd megvalósulni a Bal NC által megcélzott állapot: a kereskedők vegyék át a kiegyensúlyozásban az elsődleges szerepet, és a rendszerirányítóra már csak reziduális szerep háruljon.

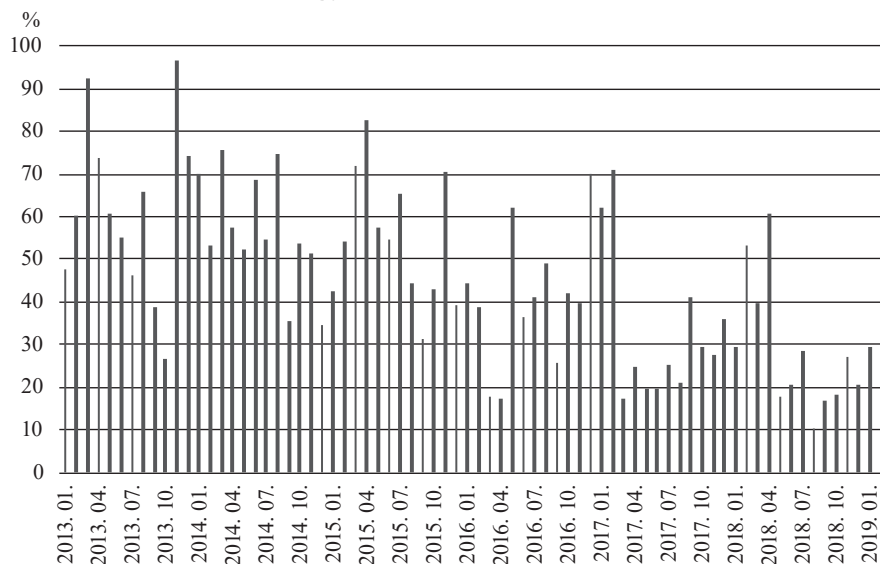
**Centralizált kiegyensúlyozási mutató: a kereskedői kiegyensúlyozás után a rendszerirányítóra maradt kiegyensúlyozási igény és annak a teljes kiegyensúlyozási igényre vetített aránya, havi medián értékek**



*Forrás:* FGSZ [2019] nominálási, újranominálási és gázforgalmi allokált erőművi és a DSO összevont exitponti adatokból készített saját számítás.

Érdeemes lenne látni, hogyan alakult ki ez az állapot, hogyan nézett ki az idáig vezető út. Sajnos a 2016. október 1. előtti magyarországi adatok publikusan nem elérhetők. Viszont más országok esetében hosszabb időszor is rendelkezésre áll, ezért azt is meg lehet vizsgálni, vajon a mutató segítségével is megfigyelhetőek-e tendenciák. Ezért hasonló számítás végeztem még publikusan elérhető külföldi adatokból. Ilyen például a lengyel nagynyomású vezetékállomásra csatlakozó fogyasztók elmúlt hat évet átölelő időszora. Mint a 4. ábrán látható – feltehetőleg az újranominálási lehetőségek bevezetése és a kereskedői egyensúlyozást egyre támogatóbb rendszer révén –, a kiegyensúlyozói feladat jelentős részét fokozatosan vette át a kereskedői kiegyensúlyozás a rendszerirányítótól. Mára a magyar és a lengyel rendszerben is körülbelül hasonlóan alakul a kereskedői és rendszerirányítói kiegyensúlyozás aránya.

### Centralizált kiegyensúlyozási mutató a lengyel nagynyomású vezetékre csatlakozó fogyasztói kör esetében, havi medián érték



Forrás: GAZ System [2019]: 909027 E/ exitpont nominálási, újranominálási és gázáramlási adataiból készített saját számítás.

Összefoglalva, a cikkben definiált mutatók révén bemutathatóvá vált, hogy a kiegyensúlyozáson belül mekkora részt oldanak meg a kereskedők, nőtt-e a szerepük, és hogyan változott ez a szerep időben, azaz elindult-e a Bal NC által megcélzott folyamat, vagy további finomhangolásra van szükség. A mutató számítását ezért érdemes lenne az ACER vagy ENTSOG számára elvégezni és összevetni, mert ezek a szervezetek minden tagország esetében hozzáférnek ilyen szintű adatokhoz. Így a mostani, közvetett felmérésünknel átfogóbb képet nyújthatnának erről a területről.

### Összefoglalás

A cikk a kiegyensúlyozó rendszert piaci alapokra helyező uniós szintű szabályozás, a Bal NC tagállamokban való bevezetésének hatásosságával foglalkozott. Ezen belül arra fókuszált, hogyan lehet mérni az egyik fő cél, a kereskedői szerep

térnyerését a kiegyensúlyozásban. A javasolt új mutatószámok alapja a földgázpiaci kereskedések gyakorlatilag fizikai lábnyomát jelentő nominálási, újránominálás és gázforgalmi adatok.

A mutatók használatával megbecsülhető, hogy elindult-e a kereskedői szerepvállalás, és látható, hogyan fejlődött ezen a téren egy-egy piac, van-e szükség további szabályozói támogatásra. Sajnos egy teljes körű, uniós szintű vizsgálatra a cikk keretében nem volt lehetőség, mert ezek az adatok nem publikusak minden tagországban. Ugyanakkor a szabályozó hatóságok, az ACER és ENTSOG számára már igen, így a jövőben a Bal NC célok megvalósulásának európai szintű vizsgálatában is alkalmazhatóak lehetnek.

#### Hivatkozások

- ACER [2016]: ACER Report on the implementation of the Balancing Network Code. Elérhető: [http://www.acer.europa.eu/official\\_documents/acts\\_of\\_the\\_agency/publication/acer%20report%20on%20the%20implementation%20of%20the%20balancing%20network%20code.pdf](http://www.acer.europa.eu/official_documents/acts_of_the_agency/publication/acer%20report%20on%20the%20implementation%20of%20the%20balancing%20network%20code.pdf)
- ACER [2017]: ACER Report on the implementation of the Balancing Network Code. Second Edition. 2017. november 16. Elérhető: [https://www.acer.europa.eu/Official\\_documents/Acts\\_of\\_the\\_Agency/Publication/ACER%20Report%20on%20the%20implementation%20of%20the%20Balancing%20Network%20Code%20\(Second%20edition\)%20Volume%20I.pdf](https://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Publication/ACER%20Report%20on%20the%20implementation%20of%20the%20Balancing%20Network%20Code%20(Second%20edition)%20Volume%20I.pdf)
- ACER [2018]: ACER Report on the implementation of the Balancing Network Code. Third Edition. 2018. augusztus 6. Elérhető: [https://www.acer.europa.eu/Official\\_documents/Acts\\_of\\_the\\_Agency/Publication/ACER%20Report%20on%20the%20implementation%20of%20the%20Balancing%20Network%20Code%20\(Third%20edition\).pdf](https://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Publication/ACER%20Report%20on%20the%20implementation%20of%20the%20Balancing%20Network%20Code%20(Third%20edition).pdf)
- ACER – ENTSOG [2014]: Acer – ENTSOG Report on the early implementation of the Balancing Network Code (BAL NC). 2014. október 22. Elérhető: [https://www.acer.europa.eu/en/Gas/Framework%20guidelines\\_and\\_network%20codes/Documents/ACER-ENTSOG\\_Report\\_BAL\\_NC\\_Early\\_Implementation-Final\\_22-Oct-2014.pdf](https://www.acer.europa.eu/en/Gas/Framework%20guidelines_and_network%20codes/Documents/ACER-ENTSOG_Report_BAL_NC_Early_Implementation-Final_22-Oct-2014.pdf)
- ACER – ENTSOG [2015]: Second ACER-ENTSOG Report on the status of the implementation of the Balancing Network Code. 2015. november 5. Elérhető: [https://www.entsog.eu/sites/default/files/entsog-migration/publications/Balancing/2015/BAL584-15\\_150820\\_Second%20ACER%20ENTSOG%20implementation%20report%20on%20BAL\\_final\\_05\\_11\\_2015\\_links\\_active.pdf](https://www.entsog.eu/sites/default/files/entsog-migration/publications/Balancing/2015/BAL584-15_150820_Second%20ACER%20ENTSOG%20implementation%20report%20on%20BAL_final_05_11_2015_links_active.pdf)
- CEPA [2015]: Implementation monitoring and evaluation of the impact of the gas network codes and guidelines on the internal market. Final Report. ACER/OP/DIR/08/2013/LOT 2/SC06. Elérhető: [https://www.acer.europa.eu/en/Gas/Market\\_monitoring/Documents/CEPA%20FinalReport\\_Monitoring%20%20Evaluation%20of%20Impacts%20of%20Gas%20NCs\\_FINAL\\_Oct%2715.pdf](https://www.acer.europa.eu/en/Gas/Market_monitoring/Documents/CEPA%20FinalReport_Monitoring%20%20Evaluation%20of%20Impacts%20of%20Gas%20NCs_FINAL_Oct%2715.pdf)
- Creti, A. – Pontoni, F. [2016]: Natural gas balancing, storage, and flexibility in Europe: Assessing the recent literature. *Current Sustainable/Renewable Energy Reports*, 2016/1–2. 18–22. o. DOI: 10.1007/s40518-016-0046-0

- Dinther, A. Van – Mulder, M.* [2013]: The allocative efficiency of the Dutch gas-balancing market. *Competition and Regulation in Network Industries*. Vol. 14., No. 1. szám, 48–73. o. Elérhető: <https://doi.org/10.1177/178359171301400103>
- Dickx, L. – Miriello, C. – Polo, M.* [2014]: Balancing Systems and Flexibility Tools in European gas markets. *Research Report Series*. ISSN 2036-1785
- ECDGC (European Commission DG Competition) [2007]: DG Competition Report on Energy Sector Inquiry
- Part 1:* [http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/2005\\_inquiry/full\\_report\\_part1.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/2005_inquiry/full_report_part1.pdf)
- Part 2:* [http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/2005\\_inquiry/full\\_report\\_part2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/2005_inquiry/full_report_part2.pdf)
- Part 3:* [http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/2005\\_inquiry/full\\_report\\_part3.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/2005_inquiry/full_report_part3.pdf)
- ENTSOG [2018]: Balancing Network Code Implementation and Effect Monitoring Report 2017. Elérhető: [https://www.entsog.eu/sites/default/files/entsog-migration/publications/Implementation%20Monitoring/2018/bal/entsog\\_BAL\\_NC\\_I%2BEMR\\_2017\\_web.pdf](https://www.entsog.eu/sites/default/files/entsog-migration/publications/Implementation%20Monitoring/2018/bal/entsog_BAL_NC_I%2BEMR_2017_web.pdf)
- ENTSOG [2017]: Balancing Monitoring Report 2016. Elérhető: [https://www.entsog.eu/sites/default/files/entsog-migration/publications/Implementation%20Monitoring/2017/ENTSOG\\_IMR\\_BAL\\_NC\\_2016.pdf](https://www.entsog.eu/sites/default/files/entsog-migration/publications/Implementation%20Monitoring/2017/ENTSOG_IMR_BAL_NC_2016.pdf)
- ENTSOG [2016]: BAL NC Implementation Monitoring Report 2015. Elérhető: [https://www.entsog.eu/sites/default/files/entsog-migration/publications/Implementation%20Monitoring/2016/BAL0605-16\\_160126\\_BAL%20NC%20Implementation%20Monitoring%20Report%202015\\_Final.pdf](https://www.entsog.eu/sites/default/files/entsog-migration/publications/Implementation%20Monitoring/2016/BAL0605-16_160126_BAL%20NC%20Implementation%20Monitoring%20Report%202015_Final.pdf)
- FGSZ [2019]: TSO Public data. Elérhető: [http://tsodata.fgsz.hu/en/pub\\_data](http://tsodata.fgsz.hu/en/pub_data)  
Letöltés dátuma: 2019. február 2.
- Gaz System [2018]: Transmission Capacity. Elérhető: <http://en.gaz-system.pl/customer-zone/transmission/transmission-capacity/> Letöltés dátuma: 2019. február 10.
- Meeus, L. – D’Haeseleer, W. – Keyaerts, N.* [2008]: Natural gas balancing: appropriate framework and terminology. *TMEWP series: EN 2008-003*. K. U. Leuven Energy Institute [https://www.mech.kuleuven.be/en/tme/research/energy\\_environment/Pdf/WPEN2008-03](https://www.mech.kuleuven.be/en/tme/research/energy_environment/Pdf/WPEN2008-03)
- Miriello, C. – Polo, M.* [2015]: The development of gas hubs in Europe. *Energy Policy*, Vol. 84, 177–190. o. Elérhető: <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2015.05.003>
- Zsuga János* [2002]: A földgázszállító rendszer irányításának módszertana és hidraulikai alapjai. Doktori PhD értekezés, Miskolci Egyetem Műszaki Földtudományi Kar, Kőolaj- és Földgáz Intézet. Elérhető: <http://midra.uni-miskolc.hu/document/5645/1040.pdf>

# Függelék

## A Bal NC tartalmi elemei

### I. Rendszerhasználók ex ante kiegyensúlyozása

#### *I. a Információszoolgáltatás*

- + A rendszerhasználónak egy gáznapra vonatkozóan a TSO-tól legalább az alábbi 3 információt kell megkapnia a Bal NC-ben rögzített módon:
  - A rendszerhasználó portfóliójának egyenlege (allokált értékek az entry-, exitpontonokon);
  - A rendszer egyensúlyának állapota;
  - A TSO kiegyensúlyozó tevékenysége.
- + Az adott gáznapra vonatkozó információt a rendszerhasználók részére a TSO-nak egyszer D–1 napon, majd D napon belül két frissítéssel ki kell küldenie a Bal NC-ben rögzített módon és tartalommal. Majd D+1-ben az előzetes elszámolási allokálást.
- + A nem naponta mért pontok esetében 3 információs modell közül választhat a tagország, és ki kell jelölniük e pontok esetében az előrejelző felet.
- + Az elosztói rendszerüzemeltetőknek biztosítaniuk kell az adatszolgáltatáshoz szükséges adatokat a megfelelő időzítéssel az előrejelző feleknek, vagy ha ők azok, akkor a TSO-nak.
- + Az előrejelző félnek a nem naponta mért vételezésekkel kapcsolatos előrejelzéseket biztosítani kell a TSO számára, hogy azokat a TSO a rendszerhasználók felé továbbítani tudja.
- + Ösztönző rendszert lehet bevezetni az előrejelzés minőségének javítására.
- + Két év után költség-haszon elemzést kell végeznie a TSO-nak a Bal NC-ben rögzített tartalommal

*I. b Nominálás, újranominálás, TSO-visszaigazolások*

A határkeresztező pontokra harmonizált nominálási és újranominálási szabályok:

- + kWh/nap és kWh/óra mértékegység előírása
- + A nominálási üzenetek minimum tartalmának előírása
- + A nominálásoknak nem kötelező egyensúlyban lenniük
- + A nominálási és újranominálási határidők és időablakok rögzítése:
  - D–1 napi nominálás: 13:00 UCT (egyezményes koordinált világidő)
  - Újranominálási időszak: 13:00 után kezdődik, és leghamarabb három órával a D gáznap vége előtt zárul.
  - Az újranominálási ciklus óránként indul, és két órán át van nyitva.
  - A gázáramlási módosítás kezdő időpontjának 2 órával az újranominálási ciklus vége után kell lennie.

A határkeresztező pontokra vonatkozó nominálás/újranominálás visszaigazolási szabályok:

- + A TSO-nak minden újranominálási ciklus kezdetétől számítva 2 órán belül el kell küldenie a visszaigazolást.
- + Nominálások visszautasításának lehetséges okait rögzíti.
- + Megszakítás csak kivételes esetekben megengedett, és arról a nemzeti szabályozó hatóságot értesíteni kell.

Jogcímátvezetés, tranzakciós értesítések:

- + Két portfólió közötti gázátadásra (jogcímátvezetésre) a TSO-nak benyújtott és visszaigazolt tranzakciós értesítések útján kerülhet sor.
- + A tranzakciós értesítések tartalmának és elfogadási kritériumának lefektetése.
- + Nem szükséges a jogcímátvezetési szolgáltatás igénybevételéhez szállítói szerződés a TSO-val.
- + A TSO-nak 30 percen belül, de legfeljebb 2 órán belül vissza kell igazolnia a tranzakciós értesítéseket.

## II. A TSO egyensúlyozó tevékenysége

*Általános elvek* arra vonatkozóan, hogy a TSO mely esetekben végezzen egyensúlyozási tevékenységet, és legalább mely információkat vegye hozzá figyelembe.

### *Vezetékkészlet*

- + A TSO nyújthat rugalmassági szolgáltatást a rendszerhasználóknak a vezetékkészletből
- + Bal NC-ben részletesen meghatározott szempontok szerint.
- + Ez nem befolyásolhatja a reziduális egyensúlyozó tevékenységet.
- + A nemzeti szabályozóhatóságnak jóvá kell hagynia.

*Ösztönző rendszert* lehet bevezetni a TSO költséghatékonyabb beszerzésére, a szempontokat a Bal NC rögzíti.

*Az egyensúlyozó intézkedéseket* a TSO megkülönböztetésmentesen és gazdaságosan az alábbi két módon végzi.

### *II. a Rövid távú szabványtermékek beszerzése révén*

- + A hét összes napján, napon belüli és másnapi termékek. A napon belülit prioritizálni kell a napon túli termékekhez képest.
- + A követendő lehívási sorrend:
  - Amilyen mértékben csak lehet, jogcím alapú termékek (title product).
  - Hálózati pontra vonatkozó termékek akkor, ha egy ponton a gázáramlás megváltoztatására van szükség.
  - Időszakos termékek, ha egy bizonyos időszakban a gázáramlás megváltoztatására van szükség, és csak akkor, ha az gazdaságosabb és hatékonyabb, mint a jogcím alapú és hálózati pontra vonatkozó termékek együttese
  - Hálózati + időszakos termékek
- + A rövid távú szabványtermékeket a TSO-nak kereskedési platformról kell beszereznie.
  - A kereskedési platform tulajdonságait a Bal NC meghatározza.
  - Amennyiben nincs ilyen kereskedési platform, átmeneti intézkedésként létre kell hozni egy egyensúlyozó platformot.
- + Évente közzé kell tenni az egyensúlyozó intézkedések költségeit, gyakoriságát és volumenét.

## *II. b Kiegyensúlyozási szolgáltatások beszerzése révén*

- + Akkor, ha a rövid távú szabványtermékek nem vagy valószínűleg nem hozzák meg az eredményt, vagy nincs elegendő likviditás.
- + Beszerzése transzparens és nem diszkriminatív módon, nyilvános pályázati eljárással történik:
  - legfeljebb éves tender keretében
  - kivételes esetben lehetséges hosszabb termék beszerzése nem nyilvános pályázat útján
- + A beszerzési szempontokat a Bal NC meghatározza.
- + Évente felül kell vizsgálnia, hogy a rövid távú szabványtermékekkel nem lehet-e jobban lefedni az igényt, és hogy csökkenthető-e a kiegyensúlyozási szolgáltatás.
- + Évente közzé kell tenni az igénybe vett kiegyensúlyozó szolgáltatásokat és a kapcsolódó költségeket.

## **III. Kiegyensúlyozó elszámolás**

### *III. a Napi kiegyensúlyozási díj*

- + Általános elvek: költségalapúság.
- + A számítási módszertant a szabályozó hatóságnak jóvá kell hagynia, és közzé kell tenni. Ki kell térni a földgázmennyiség számítására és az ár származtatására.
- + Marginális eladási/vételi ár, a kettő közül az alacsonyabb/magasabb.
  - A jogcímalapú termékeket érintő, TSO részvételével zajló eladások/vételek során alkalmazott legalacsonyabb/legmagasabb ár, vagy a gáz súlyozott átlagára mínusz/plusz kismértékű korrekció.
- + Kismértékű korrekció:
  - Ösztönző jelleggel kell alkalmazni, de ne akadályozza a piacok fejlődését.
- + Legfeljebb 10 százalék, de lehet kivétel.
- + Napi kiegyensúlyozó földgázmennyiség:
  - Képlet: betáplálások mínusz vételezések.
  - Ettől eltérő eseteket Bal NC rögzíti.
- + Napi kiegyensúlyozási díj: napi kiegyensúlyozó földgázmennyiség x marginális vételi/eladási ár.

### *III. b. Elszámolási időperiódus*

- + Napi elszámolás, de a rendszer integritásának fenntartása és az egyensúlyozó intézkedések számának csökkentése érdekében lehet napon belüli kötelezettségeket (WDO) alkalmazni. Háromféle lehet: rendszerszintű, portfólió szintű és betáplálási/kiadási pont alapú.
- + Eltérő kötelezettségeket lehet alkalmazni a különböző pontokra.
- + A napon belüli kötelezettség bevezetésének feltételeit a Bal NC rögzíti.
- + A TSO-nak konzultálnia kell a WDO-k bevezetésével kapcsolatban. Ajánlási dokumentumot készít a Bal NC által előírt elemzésekkel arra vonatkozóan, hogy miért indokolt a bevezetés.

## **IV. Átmeneti eszközök**

*Általános elvek:* akkor alkalmazhatók, ha a rövid távú gáz-nagykereskedelmi piac likviditása nem elegendő. Segíteniük kell a rövid távú gáz-nagykereskedelmi piac likviditását.

*Éves jelentést* kell készíteni a Bal NC-ben meghatározott tartalommal, elemzésekkel az átmeneti eszközök indoklására, várható hatására, majd kivezetésére. Konzultációs folyamat is tartozik hozzá.

### *IV. a. Egyensúlyozó platform*

Ha a rövid távú gáz-nagykereskedelmi piacon nincs vagy várhatóan nem lesz elegendő likviditás, illetve ha a TSO számára szükséges, időszakos és hálózati pontokra vonatkozó termékek nem szerezhetők be kellő hatékonysággal a piacon.

- + Mérlegelni kell, hogy létrehozható-e közös egyensúlyozó platform szomszédos zónákkal.
- + 2019 után még öt évig meghosszabbítható.
- + Amennyiben bizonyíthatóan nem növeli a likviditást és nem lehet hatékonyan beszerezni rajta, kiváltható kiegyensúlyozási szolgáltatással.

*IV. b Átmeneti kiegyensúlyozási díj*

Szabályozott árral helyettesíthető a piaci ár a Bal NC-ben részletesen meghatározott szempontok szerint, hogy a piaci manipuláció, illetve a túlzott büntetés kockázatát kezeljék.

*IV. c Toleranciasáv*

A Bal NC-ben meghatározott esetekben alkalmazható:

- + A napi kiegyensúlyozó földgázmennyiségre kell alkalmazni, csak a szükséges mértékben és a lehető legrövidebb ideig.
- + A tűréshatárig a súlyozott átlagár az elszámoló ár, fölötte a marginális ár.
- + Tükrözze a szállítóhálózat rugalmasságát és az igényeket.
- + A tűréshatárba a virtuális ponti ügyletek nem tartoznak bele.
- + A nem naponta mért vételezéseknél a tűréshatárnak az előrejelzett és allokált különbségén kell alapulni.

# ÚJ KÖNYVEK

**Csaba László:**  
**VÁLSÁG – GAZDASÁG – VILÁG.**  
**Adalékok Közép-Európa három évtizedes**  
**gazdaságtörténetéhez (1988–2018)**

Éghajlat Könyvkiadó, 2018, 256 oldal

*Csaba László* immár több mint négy évtizede foglalkozik Közép- (és Kelet-) Európa gazdasági fejlődésével. Kiemelkedő elméleti és elmélettörténeti műveltséggel követte végig az elmúlt időszak gazdasági történéseit s elemezte négy évtized világgazdasági csomópontjait – természetesen különös figyelmet fordítva régiókra.

Legújabb könyvének alapja a gazdaságelmélet jelentős változása (fordulata?): „A jelen elemzésben abból indulunk ki, hogy mostanra egy hasonló – *az 1930-as és az 1990-es évek elejét idéző – szellemi fordulathoz lehetünk szemtanúi.* Nem pusztán a hagyományos közgazdasági tételeknek széles körben és tartósan ellentmondó gazdaságpolitikára kell gondolnunk. Utóbbiban a tartósan negatív kamatok – sokszor negatív nominális kamatok – és az ezzel társuló költségvetési lazítás trenddé válása említhető. Hanem arra is, hogy szerte Európában és a világon megerősödött az állami szabályozás, az állami beavatkozás iránti igény. Nem pusztán a rendszer egészén kívül álló proteszpártok és más populista mozgalmak tüzték ezt zászlajukra. Az angol szaknyelvben „*mainstreaming*”-nek elkeresztelt módon a hatalomban lévő vagy arra valós eséllyel pályázó pártok és mozgalmak, valamint az őket támogató szélesebb elemzői kör is magáévá tette ezt a felfogást.” (12. oldal – *kiemelés az eredetiben.*)

<https://doi.org/10.47630/KULG.2019.63.5-6.91>

Könyvtárnyi tanulmány jelent meg 2018-ban arról, hogy hol tart a világgazdaság tíz évvel a II. világháború utáni korszak legsúlyosabb válsága<sup>1</sup> után. *Csaba László* azonban ennél hosszabb távra tekint vissza, s régióink három évtizedes gazdasági fejlődését elemzi. Ez az időhorizont magától értetődő: a tudományos vizsgálódás a közép- (és kelet-) európai rendszerváltástól eltelt időszakot tárgyalja. Az elemzés négy ország fejlődésének alapos feldolgozásából vonja le a közép- (és kelet-) európai gazdasági fejlődés általános tanulságait.

*Németország* mint Európa legjelentősebb gazdasága a tizenkilencedik század utolsó harmada óta meghatározó hatást gyakorol Közép- és Kelet-Európa gazdaságának egészére. *Lengyelország* a régió legnagyobb és legnépesebb, leginkább meghatározó geostratégiai pozíciójú országa. *Oroszország* (mint a Szovjetunió jogutódja) vizsgálata pedig elengedhetetlen a kiinduló helyzet megértéséhez, és politikai befolyása sem a régió egészére, sem egyes országaira nem elhanyagolható. *Magyarország* helyzetének meghatározása, fejlődésének elemzése és értékelése pedig magától értetődően kapcsolódik Közép-Európa fejlődéséhez.

*Csaba László* a rendszerváltás utáni helyzetet *Eltérő utakon eltérő végpontokba (1988–1999)* cím alatt tárgyalja, amelyet *Az Európai Unió mint választóvonal* című fejezet követ. *Az elhalasztott lehetőségek évtizede: 1999–2008* című fejezete a globális válság előtti évtized történéseit elemzi. A két évtized gazdasági eredményeinek – és kudarcainak – összefoglalását tartalmazó, következő fejezet sokatmondó címe: *Országtanulmányok: felzárkózás és fel nem zárkózás*. A könyv második része a harmadik évezred világgazdasági korszakváltását taglalja – kiemelt figyelmet fordítva a 2008-as válság tanulságaira és az elmúlt évtized válságkezelési tapasztalataira, ezen belül vizsgálja az Európai Unió „válságát és megújulását”, az európai integráció átrendeződését a világgazdaság új korszakában. Az összefoglaló értékelést *A teljesítmények szóródása: okok és következmények* című fejezet tárgyalja, hogy azután *Csaba László* megkísérelje megválaszolni a mindnyájunkat gyötrő kérdést: *Miért is maradt el az új gazdasági csoda?*

Mivel 1990 a közép- és kelet-európai rendszerváltások éve, alighanem ezért tekintik meglehetősen általánosan a „rövid huszadik” és a huszonegyedik század közötti gazdaságtörténeti szakaszhatárnak. Ugyanakkor széles körben elfogadott a globalizáció kibontakozását is ehhez a szakaszhatárhoz kötni – bár ebben a fo-

<sup>1</sup> A recenzius a „2007–2009-es válság” kifejezés használatát tartja célszerűnek, mivel a válság közvetlen kiváltó oka az USA-ban 2007-ben kitört jelzálogpiaci krízis volt, amelynek a mélypontját a 2009. évi súlyos recesszió jelentette. Igen elterjedt ugyanakkor a 2008-as válság kategóriájának használata, miután a pénzügyi válság a Lehman Brothers szeptember 15-én bejelentett csődjével vált nyilvánvalóvá.

lyamatban egy év aligha meghatározható. A két értelemben is új gazdaságtörténeti korszak a régiónak a Csaba László által elemzett négy országát természetesen rendkívül eltérő kiindulól helyzetben találta. Vegyük ezeket sorra!

*Lengyelország* a nyolcvanas éveket a gazdasági stagnálás és a tartós szükségállapot ellenére szellemi és politikai pezsgésben töltötte, ami – a harmadikutas megoldások elvetése és a fokozatos reformok eredménytelenségének tudatában – felkészítette a lakosságot a hiperinfláció és a sokkterápia elviselésére abban a rövid időszakban, amely közvetlenül a kommunizmus bukását követte. Csaba László ezekkel a tényezőkkel – is – magyarázza, hogy az ország az átalakuló gazdaságok közül „először állt növekedési pályára”. Noha kétségtelen, hogy Lengyelország 1992-ben és 1993-ban is pozitív növekedési teljesítményt realizált, az igazi – mert fenntartható – növekedési pályára csak azt követően állt/állhatott rá, miután 1981 óta nem fizetett külső adósságait sikerült átütemeztetnie.

*Németország* – váratlanul gyors – újraegyesítése a korábban is Nyugat-Európa legerősebb gazdaságaként működő NSZK-hoz hozzácsatolt egy „mezzogiornó”-t,<sup>2</sup> amely Németország esetében az öt keleti tartományt jelenti. Az újraegyesítés formailag az NSZK gazdasági és jogi rendszerének a volt NDK-ra való kiterjesztése révén valósult meg, míg a gazdasági integrációt a valutaunió alapozta meg, amelynek során a keletnémet márka egy egységét egy nyugatnémet márkára váltották. Ez történelmileg/politikailag alighanem elkerülhetetlen volt, ugyanakkor hatalmas terhet rótt az egyesült Németország államháztartására. Becslések szerint az öt keleti tartomány integrálása és valamelyes felzárkóztatása évi mintegy 160 milliárd euróval terhelte meg a költségvetést. Ahogy Olaszországban nem volt elég másfél évszázad a Dél számottevő felzárkóztatásához, úgy ez egy generáció alatt Németországban sem valósulhatott meg: „az intézményépítés – a legnehezebb feladat – megoldódott, mint a magánosítás és a stabilizáció is. A piacra sok új szereplő lépett be, az egykori NDK az EU részesévé vált, mezőgazdasági és területfejlesztési pénzeket kapott, lakosai az uniós képzési és vállalkozási programokhoz hozzáfértek nyomban. És mégis: a második csoda, a mindenki által várt *Wirtschaftswunder* ezúttal is elmaradt. Vélhetően részben épp ez magyarázza – a legtöbb megfigyelő szerint – azt a tény, hogy

<sup>2</sup> *Mezzogiorno*: Olaszország déli része, amely az ország északi részénél hagyományosan sokkal elmaradottabb. Noha 1950 és 1992 között Olaszország volt Nyugat-Európa legdinamikusabban fejlődő országa, az Észak és a Dél közötti gazdasági fejlettségbeli különbség nem csökkent számottevően.

a keleti tartományokban volt és maradt erős a szélsőbal és a szélsőjobb is.” (51. oldal – *kiemelés az eredetiben.*)

*Oroszország* nem tudta „a kört négyszögesíteni”, a kilencvenes évek kísérlete a „normális országgá válásra” kudarcot vallott. Jóllehet immár három évszázados történelmi hagyományát folytatva egyfajta piacgazdasággá vált, de egy politikailag erősen központosított, illiberális rendszerben. *Csaba László* pályája kezdete óta folyamatosan elemezte a Szovjetunió, illetve Oroszország fejlődését, elméleti következtetése egyértelmű: „a szovjet birodalom szétbomlása egyedi történelmi folyamat, ami kevéssé alkalmas arra, hogy a globális társadalom és gazdaság egészére nézve érvényes általánosítások alapjául szolgáljon (amit az ismert „a történelem vége” értelmezés sugall). Másfelől kétségtelenné vált az is, hogy más társadalmi és gazdasági közegekben, más gazdasági teljesítmény és az elnyomó apparátus másfajta – kíméletlen – működtetése esetén a történelmileg lemaradó rendszerek életképességét nem szabad alábecsülni.” (53. oldal)

*Magyarország* az átalakulás *éltanulója* volt – elsősorban azért, mert már 1987-ben elkezdődtek azok a jogi és gazdaságpolitikai változások, amelyek egy modern piacgazdaság intézményi kereteinek kialakulását megalapozhatták. A transzformációs válság persze itt sem volt elkerülhető: a GDP csaknem ötöde enyészett el, s legalább 1 200 000 munkahely veszett el. Magyarország – az Antall-kormány permanens válságkezelése után – a Bokros-csomagként elhíresült stabilizációs program, a tömeges privatizáció alapvetően piacalapú lebonyolítása és az euroatlanti architektúrához való csatlakozás révén 1998-ra lezártnak tekinthette a piacgazdasági átalakulást – már amennyiben az egyáltalán valaha is lezártnak tekinthető. Ugyanakkor a „magyar kapitalizmus arcélét meghatározta, hogy a nagy cégek és a nagy bankok kétharmad-háromnegyed részben külföldi tulajdonba kerültek. Ez egyfelől megelőzte a másutt – Romániától Albánián át Lettorszáig – megfigyelt súlyos kezdeti visszaéléseket. Másfelől a döntések külföldre csúszása és a hatalom egyenlőtlen megoszlása a társadalom jelentős részében keltett ellenszenvet.” (60. oldal)

Az 1999–2008 közötti időszakot *Csaba László* az elszalasztott lehetőségek évtizedének tartja. Ez az időszak a világ gazdaság egésze szempontjából nem tekinthető önálló korszaknak, a 2001-es recessziót pedig a szerző gyakorlatilag nem tárgyalja. Utóbbinak a következményei már csak azért is érdekesek a közép- és kelet-európai régióban, mert a – gazdaságtörténetileg páratlanul hosszú, 47 negyedéves fellendü-

lés után szükségszerűen bekövetkezett – recesszió az USA-ban mindössze három negyedéven át tartott, Németországban azonban két és egynegyed évig húzódott el. Ez pedig az egész közép- és kelet-európai régióknak a növekedési lehetőségeit visszafogta. Így az 1999–2008 közötti évtized nem nyújtott „kivételes lehetőségeket” Európának. A korszak elemzéséből levonható végső következtetés sem hathat az újdonság varázsával: „*Mint annyiszor, a társadalom-lélektani elemek hatása erősebbnek bizonyult a pusztán anyagi és érdekezérelt megfontolásoknál.*” Ismét nem a racionális várakozások alakították ki a gazdaságtörténetileg ma már egyértelműen látható és megítélhető végkifejletet.” (123. oldal – *kiemelések az eredetiben.*)

Az elmúlt évtized világgazdasági eseményeinek, az egyes nemzetgazdaságok elmúlt évtizedben nyújtott gazdasági teljesítményének az értékelése a válságra adott gazdaságpolitikai válaszok, a válságkezelés elemzése révén valósítható meg. Csaba László szerint a válság „a legfejlettebb államok – Nagy-Britannia, az Egyesült Államok, kontinentális Európa – országaiban, ott is a pénzügyi közvetítőrendszerben keletkezett, majd átterjedt más fejlett államokra a globalizáció révén. Mikor nyíltta vált, jelentős reálgazdasági hatással – a termelés és a foglalkoztatás nemzetgazdasági szinten érzékelhető, tartós visszahúzódásával, cégek tönkremenetelével, a közadósság megnövekedésével – társult.” (142. oldal)

Véleményünk szerint ez több ponton is vitatható: a pénzügyi válság egyértelműen az USA-ban tört ki, onnan terjedt el a nemzetközi pénzügy rendszer egészében. (Ennyiben is erősen hasonlított az 1929–1933-as válsághoz.) A jelszópiaci válság tipikusan amerikai jelenség volt, az amerikai ingatlanfinanszírozás sajátosságaiban gyökerezett. A mérgezett eszközökről később kiderült, hogy azokat nem kizárólag az USA pénzügyi intézetei tartják, emiatt az egész nemzetközi pénzügyi közvetítőrendszer megrendült. A reálgazdasági hatás – a súlyos recesszió – két okból is elkerülhetetlen volt. Egyrészt számos ágazat már kizárólag hitel/lízing révén értékesített, így a Lehman Brothers csődje után a járműgyártás, az építőipar, a nyomdaipar, a légi közlekedés és több más ágazat súlyos recessziója nyilvánvalóan elkerülhetetlen volt. Másrészt a súlyos pénzügyi válságok közvetlenül a reálgazdaság recessziójához vezetnek.

A fejlett országok kormányzatai ambivalensen viszonyultak a dereguláció kiszélesedéséhez és általánossá válásához, valamint a pénzügyi közvetítőrendszerekben megjelent nagyszámú új, innovatív termék elterjedéséhez. Nem gondoskodtak arról, hogy pótolják az általános adócsökkentés miatt kiesett bevételeket a költségvetésben, a pénzügyi szabályozásban pedig az észszerűtlen korlátozások és a szélsőséges be nem avatkozás gyakorlata egyidejűleg érvényesült.

A válságkezelők bátran alkalmaztak merőben szokatlan eszközöket is, a jegybanki állampapír-vásárlásoktól egészen a negatív reálkamatokig. „Önmagában az, hogy a visszaesés idején átmeneti jelleggel még negatív kamatláb is kialakulhat, sem újdonságnak, sem kifogásolhatónak nem mondható. Ugyanakkor merőben újszerű, hogy a laza monetáris politika tartóssá válik, és a visszaesést követően is még éveken át fennmarad. Ez nem szerepel sem Keynes, sem a legtöbb követőjének könyveiben.” (145. oldal) A válságkezelés első eleme a monetáris lazítás és a jegybanki kötvényvásárlás volt – ez utóbbi, mint *Csaba László* megjegyzi, voltaképpen a költségvetési kiadások növeléseként értelmezhető. „Az általános keretfeltételek alakítása mellett a kormányzatok nem késlekedtek a nemzetgazdaság szempontjából fontosnak vélt cégek kimentésében sem, és messze nem pusztán a pénzügyi szektorban.<sup>3</sup> (145. oldal) Két további alapvető magyarázata van annak, hogy a 2007–2009. évi pénzügyi válság nem változott az 30-as évek nagy világválságához hasonló katasztrófává. Az egyikben követhetjük *Bernanke* elnök gondolatmenetét.<sup>4</sup> A lényeg az, hogy most – a hat évtizeddel korábbival<sup>5</sup> szöges ellentétben – a központi bankok egybehangoltan léptek.<sup>6</sup> A kamatcsökkentést néhány percen belül a többi jegybank is követte, ezzel elkerülve a pénzvilágot szétziláló versengést. Az új kommunikációs formák, a valós idejű egyeztetést lehetővé tevő világháló mellett ez új lehetőség volt, amellyel éltek. A másik nem kevésbé fontos – bár a szakirodalomban rendre mellőzött – elem az automatikus stabilizátorok jelenléte volt. Utóbbi azt jelenti, hogy az állam szerepe és kiadásai alapvetően megváltoztak a harmincas évekhez képest. Az OECD-országok átlagban a GDP 40 százalékát osztják el újra, ami azt jelenti, hogy

<sup>3</sup> *Csaba László* joggal teszi hozzá ehhez, hogy „minden mentő intézkedés a gazdaságelmélet által elmarasztalt »erkölcsi kockázat« (moral hazard) veszélyét hordozza. Hiszen a téves lépések költségeinek átháríthatósága további téves lépések megtételére csábíthat és csábított is.” (146. o.)

<sup>4</sup> Lásd: *Bernanke, Ben S.* [2017]: Volt merszünk cselekedni. Emlékirat egy válságról és utóéletéről. Napvilág Kiadó.

<sup>5</sup> *Csaba László* nyilván az 1929–1933-as nagy válságra utal – ami nyolc évtizeddel korábban zajlott le.

<sup>6</sup> Voltaképpen a Bretton-Woods-i rendszer – amely nem mellesleg a világgazdaság történetének legnagyobb, bő negyedszázadig tartó fellendülésének alapjául szolgált, s amely máig meghatározó szerepet játszó multilaterális gazdasági-pénzügyi intézményeket teremtett – voltaképpen két nagy tanulságon alapult. Egyrészt azon, hogy az I. világháborút lezáró békeszerződések olyan káros gazdaságpolitikai döntésekhez vezettek, amelyeket jó lett volna elkerülni (t. i.: a vesztesek sem zárhatók ki a háború utáni együttműködésből), másrészt az 1929–1933-as válság kitöréséhez és elmélyüléséhez három súlyos gazdaságpolitikai baklövés vezetett: a restriktív hullám, a leértékelési verseny és a versengő protekcionizmus. Azaz: *a válság csak átfogó együttműködéssel kezelhető* – s ezt a nagyon erős üzenetet hordozta 2008-ban a világ hat legnagyobb jegybankjának (a Fed, az Európai Központi Bank, a Bank of England, a Bank of Canada, a Bank of Japan és a People’s Bank of China) egy napon bejelentett féléves kamatcsökkentése.

a nemzetgazdasági kiadások fele nem konjunktúraérzékeny, mint néhány évtizede is volt.” (145–146. oldal)

Csaba László ehhez hozzáteszi: „Nem vitatva tehát azt, hogy az önmagára hagyott piac vélhetőleg még pusztítóbb hatással működött volna, a megvalósult, *állam-  
elvű megoldások súlyos következményeit* is ki kell emelnünk.” (147. oldal – *kiemelés az eredetiben.*) A szerző kiemeli, hogy a fönntartható javuláshoz a szokásosnál tá-  
gabban értelemben kell felfogni a költségvetés feladatait. A gazdaságszerkezet válto-  
zásai/változtatása, az oktatás és a munkapiac alakítása, valamint a műszaki haladás  
és az innováció számára kedvező társadalmi-gazdasági környezet megteremtése és  
fenntartása a meghatározó. Csaba László nem csekély malíciával kénytelen meg-  
állapítani, hogy „a maga idejében ez a felfogás jelentős többségi támogatással bírt,  
az ellenkező gyakorlat tartósulása nyilván az elmélet képviselőit is elgondolkoztat-  
ta. Az azonban nem kétséges, hogy az *elmélet* – mint annyiszor – *inkább követte,  
semmint alakította a gazdaságpolitikai gyakorlatot.* Nem mintha nem lettek volna  
az újkeynesi közelítésnek jeles képviselői a tudományban, *Paul Krugmantól Joseph  
Stiglitz-en át Olivier Blanchard-ig.* Mégis, míg ők korábban egy elfogadott kisebbség  
képviselei voltak, napjainkra már nem kétséges, hogy a – *tudományos lapokétól el-  
térő – gazdaságpolitikai fősodort épp ők képviselik.* Szerintük nyilván nincs szükség  
irányváltásra, hiszen – mint láttuk – a gazdaság 2012 óta Európában és 2009 óta  
az Egyesült Államokban megfigyelt élénkülését egyértelműen a heterodox politikák  
sikerének tudják be.” (148. oldal – *kiemelés az eredetiben.*)

A válságkezelés még tíz év elteltével sem tekinthető befejezett, lezárt folya-  
matnak. A következtetéseket – a kimenet bizonytalanságát hangsúlyozva – Csaba  
László hat, a válságkezelés lényegének tanulságait és következményeit összefoglaló  
pontban foglalja össze:

- az állami szabályozás kiterjesztése nem oldja meg a problémákat;
- a szabálykövető gazdaságpolitikához való visszatérés növelné a piaci sze-  
replők bizalmát;
- szükséges az átláthatóság erősítése;
- a kormányzatnak nem akadályoznia, hanem fokoznia kell a piac tisztulását;
- elsősorban a gazdaságpolitikai gondolkodás változott: „*2007 óta nem a reál-  
gazdaságban és nem a világgazdasági erőviszonyokban ment végbe kor-  
szakváltás*” (151. oldal – *kiemelés az eredetiben.*);
- a 2007 óta eltelt évtizedben a világgazdasági változások nem voltak kedve-  
zőtlenek a feltörekvő és átalakult országok számára.

*Németország: egy igazi gradualista sikertörténet*<sup>7</sup> – foglalja össze Csaba László az elmúlt három évtized németországi gazdasági fejlődését, hiszen „a német gazdaságban az európai vitákat uraló depresszióknak és deflációnak nincsen nyoma”. (205. oldal – *kiemelés az eredetiben.*) S bár Németország, pontosabban az NSZK már három évtizede is Nyugat-Európa legerősebb gazdasága volt, a siker egyáltalán nem volt kezdettől fogva nyilvánvaló, hiszen a nyolcvanas évekre kialakult strukturális problémák és a változatlan szerkezetben nehezen finanszírozható jóléti rendszerhez az újraegyesítés évi 160 (!) milliárd eurós terhe járult. A siker – az induló helyzet nehézségei ellenére – nem megmagyarázhatatlan, Csaba László a következő elemeket minősíti biztosan felsorolhatónak:

- szakszerű, kiszámítható és folytonos *kormányzati politika*;
- a kis- és közepes vállalatok dominanciája, amely a német gazdaságot innovatívvá és folyamatos megújulásra képessé teszi;
- a német gazdaság és társadalom transznacionalizálódása (a német gazdaság és társadalom beilleszkedése a globalizáció rendjébe) jelentős feszültségek nélkül zajlott le;
- a szociális piacgazdaság a globalizáció korában is kiállta az idő próbáját;
- Németország az európai integrációnak nemcsak legerősebb, de minden tekintetben meghatározó gazdaságává vált, anélkül hogy európai partnereiben a hegemoniára törekvés félelmét keltette volna fel;
- Németország a II. világháborút követő egész időszakban, generációról generációra öröklötten ragaszkodott az alkotmányosságához mint társadalmi és politikai alapértékhez.
- A harmadik évezred kihívásaiban is megerősödött a társadalmi részvételhez és a szubszidiaritáshoz való ragaszkodás, az együtt döntés rendszere folyamatosan fékezi a társadalmi-gazdasági konfliktusokat, feszültségeket. (207–209. oldal)

*Lengyelország helyzete ellentmondásos, mert egyrészt minden várakozással ellentétben „a történelmi átalakulási folyamat talán legnagyobb nyertese”* (210. oldal)

<sup>7</sup> Fiatalabb – és a gazdaságtörténet iránt kevésbé érdeklődő – olvasóknak talán érdemes elmagyarázni: a rendszerváltást követő korszak éles nemzetközi tudományos és politikai vitája zajlott arról, hogy a fokozatos/graduális fejlődés vagy a sokkterápia vezet-e az átalakulás/transzformáció hatékonyabb megvalósításához. A sokkterápia tipikus példáját Lengyelország nyújtotta, ahol a két egymást követő évben kialakult hiperinfláció magától értetődően ezt eredményezett.

– *kiemelés az eredetiben*): az egy főre jutó GDP/GNI dinamikus bővülését jellemzi, hogy immár elhagyta Magyarországot, szervesen beépült az euroatlanti integrációs rendszerbe, szilárd piacgazdaságot teremtett. Ugyanakkor Lengyelországban változatlanul rendkívül nagyok a területi különbségek, az aktív korú népességnek csak mintegy a fele foglalkoztatott, az ötöde külföldön dolgozik, a bruttó állótöke-képződés erősen ingadozik, s a korábbi dinamikus növekedés évi átlagosan 2,5-3,0 százalékra csökkent. Az alacsonyabb növekedés és a rendkívül egyenlőtlen elosztási viszonyok jelzik, hogy „*a modell kifutó, a sikerek nem ismétlődnek önmaguktól*”. (216. oldal – *kiemelés az eredetiben*.)

*Oroszország* – a kilencvenes évek reményei ellenére – a hagyományos, történelmileg determinált pályán halad: globális politikai és katonai tényező, igen gyöngé gazdasággal – ahogy *Csaba László* fejezetcíme mondja: *Kuvait atomfegyverekkel*. (2016. oldal) Az export 85 százalékát változatlanul nyersanyagok, főként energia-hordozók adják: 2007–2008-ban a magas kőolaj- és földgázárak 8 százalékos éves gazdasági növekedést is eredményeztek, de a normális szintjűre csökkent árak nyomán hároméves visszaesés következett, amelyet az elmúlt két évben igen mérsékelt növekedés követett. „*Oroszország elmaradt szerkezeti változásai és a külső és belső elemzők által egyaránt kárhozottatott intézményi alulfejlettség, katonai vízfej és a központi bürokratikus irányítás helyreállítása okán válik kicsi és érdektelen országgá a globális gazdasági – főleg a ma már abszolút meghatározó pénzügyi – áramlások szempontjából, a világpiacon legtöbb szereplője szempontjából szemlélve.*” (221. oldal)

*Magyarországon* a 2010 óta követett gazdaságpolitika két tartós s egyben meghatározó eleme a külső és belső adósság visszaszorítása, kordában tartása. A külkereskedelmi mérleg elsődleges egyenlege és a folyó fizetési mérleg évről évre többletet mutat. Ez igen ritka helyzet – a magyar fejlettségi szinten álló országokban éppen úgy, mint a magyar gazdaságtörténetben. S amennyire öröndetes, hogy a külső adósság csökken, annyival szerencsésebb, amikor a GDP folyamatos növekedése révén „*növi ki*” egy ország az adósságát, hiszen a hazai helyzet voltaképpen „*a tartós tőkeáramlás és a magánszektor igen csekély – amortizáció nélkül a GDP alig 1 százalékát kitevő – beruházási hajlandóságának tükröképe, vagyis a hosszabb távú helyben járás előjele és egyben receptje is*”. (226. oldal – *kiemelések az eredetiben*.)

Hasonlóképpen ellentmondásosnak értékelhetjük a belső adósság alakulását. Az államháztartási hiány 2012 óta évről évre kisebb a maastrichti határértéknél, a maxi-

málishan megengedett három százaléknál. Ez még akkor is pozitívan értékelendő, ha a magán-nyugdíjpénztári megtakarítások egyoldalú államosítása és az ideiglenesnek ígért különadók fenntartása is kellett hozzá. Ám ebben a tekintetben is akad valódi probléma. „Évről évre, sőt negyedévről negyedévre a kormányzati rögtönzés volt a jellemző. A vizsgált évtized egészében megfigyelhettük, ahogy nemritkán még novemberben is módosították a költségvetést, és a törvényhozásnak az ehhez képest mért eltérését jelentették csupán. *Ez bizony az 50-es évek óta megfigyelt költségvetési gyakorlat tovább élése*, és igen keveset ad ahhoz, hogy a gazdálkodók és a befektetők számára átlátható szabályok adják meg a racionális döntések kereteit.” (227. oldal – *kiemelések az eredetiben*.)

A végső összefoglalást, a vizsgált négy ország elmúlt három évtizedes gazdasági fejlődésének tömör értékelését *Csaba László* szerényen a *Köztes mérleg* cím alatt foglalja össze: „Németország a világ első exporthatalmából a harmadik helyre szorult, viszont széles ipari bázisa megóvta a nagy megrázkódtatásoktól, szociális modelljét meg tudta őrizni. Lengyelország felzárkózása felgyorsult, de a mozdony kifulladt, még jóval azelőtt, hogy a célállomásra – az EU-6 átlagához – ért volna. *Magyarország felzárkózása megállt, minőségi értelemben erőteljes visszaesés jelei bontakoztak ki*. Végül Oroszország erőteljes külföldi katonai aktivitása, hódításai a hagyományos birodalmi logikát követik. És ennek megfelelően a társadalmi és a gazdasági modell szétzilálódása, *fenntarthatatlansága került előtérbe*.” (230. oldal – *kiemelések az eredetiben*.)

A rendszerváltás azt az általános reményt keltette, hogy gazdasági értelemben is megszűnik a bipolaritás, az átalakuló gazdaságok történelmileg rövidnek mondható időn belül felzárkóznak, ezzel csatlakoznak a fejlett gazdaságok és a modern demokráciák rendszeréhez. Táplálta ezt a reményt az 1990-es évek dinamikus gazdasági növekedése, a globalizáció kibontakozása – és ezt sugallta a kor közgazdasági főiránya, a *neoliberalizmus* is. (Ezen a ponton a recenzens nem helyesli *Csaba László* kategóriahasználatát, aki „*neoklasszikus szintézisről*” ír, mivel az a keynesiánus makroökonómia és a neoklasszikus mikroökonómia II. világháború utáni szintézisét jelenti. Így voltaképpen része/részese volt a II. világháború utáni páratlan világgazdasági fellendülésnek, míg a neoliberalizmus az 1970-es évektől elterjedt, a keynesizmussal szemben álló eszmerendszer.) A kilencvenes évek első felében általánosan elterjedt volt a nézet, mely szerint „a szabadság és a demokrácia már megvalósult, nemsokára a prosperitás is bekövetkezik”. Nos, a prosperitás nem tekinthető általánosnak és semmiképpen sem mérhető az 1950–1974 közötti (évi átlagosan 5 százalékos) növekedési dinamikához; s a társadalmak többsége egyáltalán nem

tekinti sikertörténetnek az átalakulást, s a polgári demokráciából való kiábrándulás sem ritka jelenség.

Bár a rendszerváltást követő két évtizedben elért eredményeket tisztes teljesítménynek tekinthetjük, mégis jogos és érthető a kérdés: „Miért nem ismétlődött meg a gazdasági csoda még annak szülőhazájában, Németországban sem? És miért nem lendítette át a rendszerváltozással egy időben új lendületet vevő *európai integráció* a nehézségeken az önmagukban kicsi közép-európai országokat? Miért nem tudott élni az eredendően zárt gazdaságú Oroszország a számára hosszú ideig kedvező világgazdasági helyzettel?” (235. oldal – *kiemelés az eredetiben.*) Csaba László joggal emeli ki, hogy a II. világháború utáni negyedszázad sikereinek a megismétlődését várni/remélni egyszerűen illúzió, hiszen az egy történelmileg teljesen egyedi, így megismételhetetlen korszak volt. Ennek magyarázataként Csaba László kizárólag Jánossy Ferencnek a helyreállítási periódusokra vonatkozó elméletére támaszkodik. Jánossy elméletének kétségtelen relevanciája mellett ugyanakkor nyilvánvalóan komoly szerepet játszott a tartósan jó konjunktúra fenntartásában a keynesiánus keresletélénkítő gazdaságpolitika és a háború után igen gyorsan kiépült jóléti államok keresletélénkítő és -stabilizáló szerepe is. E mellett fontos hátráltató tényező az intézményi merevség – elsősorban a munkapiacé. Az európai munkaerőpiac mind az USA, mind az ázsiai konkurens munkaerőpiacával szemben hátrányban van; ez a hátrány az európai társadalmi hagyományokban gyökerezik, ezért egy-két generációs idő alatt aligha változtatható meg. Az amerikai „hire and fire” (vedd fel és bocsásd el) rendszer sokkal rugalmasabb és hatékonyabb az európainál, míg az ázsiai hosszú munkaidő, kikényszerített munkafegyelem, szabályozatlan túlóra rendszere, a monotóniatűrés stb. ugyancsak komoly versenyelőnyt jelent Európával szemben. (Az egyre rövidülő európai munkaidő problémáját Csaba László külön pontban tárgyalja.)

A „csoda” elmaradásának további fontos oka a beruházások elégtelen nagysága, és az a tény, hogy a régióban azok nem a leginkább innovatív középvállalati szektorba irányultak. Az európai (pontosabban: kontinentális) pénzügyi rendszer bankcentrikus, ami csökkenti a hatékonyságot és növeli a politikai kiszolgáltatottságot – a rendszer stabilitása ugyanakkor nem meglepő, hiszen „az összehasonlító gazdaságtan intézményi kategóriái szerinti *politika és állam vezérelte piaci modellhez ez és csakis ez volt illeszthető*”. (241. oldal – *kiemelések az eredetiben.*) Európa relatív, az észak-amerikai és az ázsiai versenytársakéhoz viszonyított tudományos kutatási és innovációs teljesítménye romlik, az európai társadalmak nem értékelik kellőképpen a teljesítményt – amit bürokratikus korlátok is fékeznek. Ezekből a té-

nyezőkből is következően a „gazdasági csoda elmaradását bizonyára magyarázhatja az is, hogy a vizsgált országok egy része *egy lassan növekvő világgazdasági térségbe, az Európai Unióba integrálódott*, Oroszország pedig onnan is kimaradva, kimondottan periferiális helyzetű és rossz teljesítményű országokkal alkotja az Eurázsiai Szövetséget 2012 óta”. (246. oldal – *kiemelések az eredetiben.*)

\*

*Csaba László* szívesen jellemzi magát az *ordoliberalizmus* híveként,<sup>8</sup> ami a II. világháború utáni német gazdasági csodát megalapozó *szociális piacgazdaság* elméleti alapjának tekinthető. Szokás ezt az elméletet a *német neoliberalizmus* kategóriájaként leírni – de ez felettébb pontatlan, hiszen az ordoliberalizmus a szabadpiaci mechanizmusok működése mellett nagy hangsúlyt fektet az államnak a piaci működést szabályozó jogi, technikai, társadalmi, erkölcsi és kulturális keretek stabilitására. Az ordoliberalizmus hívei szerint az állam kiemelt feladata a szabályok betartatása. Ha ugyanakkor a szabályalkotást és a szabályok betartatását, a társadalmi, szociokulturális és erkölcsi viszonyok meghatározó voltát emeljük ki, nem járunk igazán messze az angolszász *institucionalizmustól*. A lényeg persze nem a jeles szerző elhelyezése valamilyen közgazdasági iskolába, s az sem meghatározó, hogy ő hova helyezi magát. Annál kevésbé, mert a kötet végén maliciózan megjegyzi: „Írásunk némileg váratlanul erősen konzervatívra sikeredett.” (249. oldal)

*Csaba László* nem egyszerűen az elmúlt évtizedek egyik legjelentékenyebb magyar közgazdásza, hanem olyan *egyéniség*, akinek senkivel össze nem téveszthető stílusa, de mindenekelőtt mély – közgazdasági, társadalomtudományi, történelmi és humán – műveltsége és tájékozottsága teszi különösen érdekessé és értékessé ezt a művét (is). Lehet, hogy a kötet záró bekezdése kissé túl szerényre sikeredett (mint tudjuk, amúgy sem egy mű utolsó sora foglalja össze annak tartalmát és/vagy mondanivalóját. A Hamletet például Fortinbras szavai zárják: „Menj, löjened sort!”). Azt joggal mondhatjuk, hogy a „történelem – nem az élet tanítómestere” (253. oldal), mert a történelemből nem minden magyarázható meg. A fejlődés – mint *Csaba László* is kiemeli – nem mindig „pályafüggő” (*path dependence*, 8. oldal), de egy-egy nemzetgazdaság nem is mindig lehet „pályateremtő”. (uo.) Abból azonban, hogy a régió elmúlt három évtizedbeli fejlődését nem magyarázhatjuk meg önmagában a 100-150 évvel ezelőtti történelemből, nem következik sem az, hogy a történelmi tapasztalatoktól teljes mértékben eltekinthetünk, sem az, hogy a „pályateremtés” a

<sup>8</sup> A név onnan származik, hogy a teória kifejtésére az ORDO című, ma is létező folyóiratban került sor. (<https://www.degruyter.com/view/j/ordo>)

közgazdaság-tudomány hosszú távon bebizonyosodott alaptételei ellenére sikeres lehet. *Csaba László* éppen azért érezheti könyvét erősen konzervatívnak, mert a vizsgált négy ország három évtizedes gazdasági fejlődését elemezve lebilincselően érdekes, sziporkázóan szellemes és nagyon mély közgazdaságtani következtetéseket megfogalmazó könyvében, elemzésében régóta ismert alapigazságok változatlan érvényességéhez jut el. A kis és közepes országok esetében is a belső erőviszonyok a meghatározók, alapvető jelentőségű a kormányzás minősége, a gyökeres technológiai változások (a vizsgált időszakban a 4. ipari forradalom) lehetetlenné teszik a korábbi korszakok gazdaságszervezési és -irányítási módszereinek folytatását, hosszú távon fenntartható fejlődés csak az emberi tőke minőségének folyamatos javításán alapulhat – s ebből a szempontból is meghatározó a társadalmi értékrend. És ez bizony maga a „pályafüggés”.

**Csáki György**

---

*Csáki György*, tanszékvezető egyetemi tanár, Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar. E-mail: csaki001@t-online.hu

## Abstracts of the Articles

### Five studies on one subject

LÁSZLÓ CSABA, GYÖRGY CSÁKI, DÁNIEL DEÁK, ZOLTÁN GÁLIK  
AND SZÁZADVÉG-TRIO  
(DIÁNA HORVÁTH – DÁNIEL MOLNÁR – GÁBOR REGŐS)

What would Hungary loose if her EU-membership would have been ceased?

That is the question we presented to five excellent Academic researchers. All of them are experts on EU-issues, British and Hungarian economics. We asked them to analyse what would have been the outcome of an imaginary Huxit.

The question has been justified by more aspects. First, the Brexit process made a lot of confusion in the frame of mind of more Hungarians, even those who try to follow it closely. Second, in the everyday conversations increasingly appears the sentiment that the Hungarian government would slowly navigate Hungary out of the EU, or „Brussels” would be bust of the maverick Hungarian policy and sooner or later bounces the country from it. Although we wouldn't exaggerate the importance of either opinion, we considered them as Frequently Asked Questions and tried to answer them correctly.

We asked our authors to consider the subject as a sci-fi. We didn't ask them to lament what are the reasons of the Huxit and did not require to focus only on economics but offered them a free interpretation.

We succeeded in raising their interest. And we hope our readers would really enjoy our uncommon scientific adventure...

### Sovereign debt crisis management in the EU. Sequencing, unintended consequences, lock-in ISTVÁN BENCZES

By prohibiting the provision of financial assistance to sovereigns paid by other member states or the union itself, the so-called no-bail-out clause proved to be one of the main pillars of the architecture of the European Economic and Monetary Union for a long time. Parties seemed to behave accordingly in the early phase of the sovereign

debt crisis. Later on, however, with the explicit aim of avoiding the disorderly default of member states (and especially of Greece) and/or the falling apart of the euro zone, member countries agreed on not just disregarding the no-bail-out clause but also on the institutionalization of sovereigns' bail-outs by establishing the European Stability Mechanism. This process, however, proved to be highly contradictory. By scrutinizing the first round of the Greek bail out process in 2010 and the creation of the stability mechanism in 2012, the article highlights the importance of sequencing along with the unintended consequences of member states' decisions, reflecting upon acute problems. Surprisingly, all related intergovernmental decisions have not weakened, but, in fact, have strengthened economic integration, and have largely determined the path of future development.

### **Introducing market based balancing on the EU gas markets**

PÁLMA SZOLNOKI

The article focuses on the estimation of the effectiveness of BAL NC, the EU wide regulation on natural gas balancing operations, adopted in 2014. BAL NC actually could be considered as a second phase market opening in the natural gas markets. An essential element of BAL NC is that the primary responsibility for balancing should lie with the traders and only residual role should remain at the system operator. Thus within-day processes are being placed under market coordination instead of the coordination within one company, the system operator. In the article I develop indicators that can be used to examine traders' participation in balancing. I present the indicators and use empirical data (on the Hungarian and Polish gas markets) to illustrate their functioning. The developed indicators, as the Hungarian and Polish examples show, reveal how successful was the involvement of traders in balancing. Longer time series also show the development process: by now in the Hungarian and Polish markets a very significant part of balancing (70–90%) is carried out by the traders.

# MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítvány 2019. évi KÜLGAZDASÁG c. folyóiratát ..... példányban, ára: 10 800 Ft/év, 5 400 Ft/félév.

Megrendelő neve: .....

Megrendelő címe: .....

Megrendelő postafiókcíme: .....

Megrendelő e-mail címe: .....

Telefon: .....

Telefax: .....

Ügyintéző neve, telefonszáma: .....

Fizetési mód: Csekken:  Átutalással:

(Számlaszámunk: 11100104-19659963-10000001)

Kérjük, hogy a 2019-es megrendelésüket az alábbi elérhetőségeken jelezzék számunkra.

## **Külgazdaság Szerkesztősége**

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

# Jogi melléklet

Külgazdaság, LXIII. évf., 2019. május–június (47–63. o.)

## Viselkedéstudományi eredmények beépítése a szakpolitikai tervezési folyamatokba

BELÉNYESI PÁL

*A sikeres és eredményes közpolitika az előkészítési és a szakpolitika-ellenőrzési szakaszokban dől el. A sikeresség és eredményesség megállapításának a politikai indítatású és szubjektív elbíráláson túl objektív mérői is ismertek a szakirodalomban. Az egyik, egyre inkább elterjedő irányzat a közpolitikai tervezés tényalapú, tudományos és empirikus úton való megalapozását és az ellenőrzés rendszerességét hangsúlyozza. Az ilyen tudományos igényű tervezési és ellenőrzési folyamatok elterjedése szorosan egybefonódott a viselkedéstudományi, joggazdaságtani és viselkedési közgazdaságtani alapokra épült ún. viselkedési alapú közszolgáltatás-tudomány kialakulásával (behavioural public administration). Ez a diszciplína nem más, mint az egyének és csoportok viselkedésének pozitivista, élményalapú vizsgálata, amely a gazdasági jellegű jogalkotásba és döntéshozatalba a tesztesési folyamat részeként a pszichológiában és közgazdaságtanban felgyűlt tapasztalatokat integrálja. A folyamat elsősorban az Egyesült Királyságban nyert teret kormányzati szinten, de a UK Behavioural Insights Teamnek (BIT) köszönhetően ma már világszinten is egyre inkább elterjedt. Míg az Európai Bizottság 2016-os jelentése kitér néhány magyarországi példára is, más nemzetközi felmérések kritikusabbak, és egyelőre nem beszélhetünk általánosan bevett nemzeti gyakorlatról. Jelen tanulmány röviden felvázolja az elméleti hátteret, bemutatja a BIT működését, kitekint néhány Magyarországgal kapcsolatos idevágó és friss nemzetközi kritikára, valamint javaslatokat fogalmaz meg. A tanulmány egyik központi következtetése az, hogy a tapasztalat azt mutatja,*

<https://doi.org/10.47630/KULG.2019.63.5-6.47>

*Belényesi Pál* LL.M., Ph.D., Igazgató, Brussels Consulting. Egyetemi oktató, Károli Gáspár Református Egyetem és MOME. E-mail: bp@brusselsconsulting.hu

*hogy a viselkedési/kísérleti közgazdaságtan segíthet abban, hogy a fogyasztók viselkedését jobban megértse a jogalkotó, hiszen az a szakpolitikák eredményességén és sikerességén túl tájékozottabb fogyasztói tömegekhez és eredményesebb fogyasztóvédelemhez vezetett-vezethet.*

Journal of Economic Literature (JEL): J18, Z18, D9, P35.

## Bevezetés

Jó kormányzásról (*bonum commune* – közjó érdekében végzett munkáról),<sup>1</sup> a kormányzati tevékenységgel érintett jogalanyok életfeltételeinek legoptimálisabb megteremtéséről és felügyeletéről akkor beszélhetünk, ha a kormányzat által alakított és felügyelt közpolitikák hatékonyak és eredményesek. A hatékony és eredményes közpolitika-tervezés, valamint szakpolitikai feladatvégrehajtás a demokratikusan megválasztott képviselők és az általuk létrehozott kormányok egyik alapvető feladata. *Hatékony* a szakpolitikai tervezés, ha a jogszabályok kialakítása, bevezetése, fenntartása és ellenőrzése kevésbé költséges, mint a szabályozásból származó, pénzben és egyéb jóléti juttatásokban kifejezhető össztársadalmi haszon (*money and other amenities*). *Eredményes*, amennyiben a kívánt társadalmi és szociokulturális célokat el tudja érni, azaz a szabályozásnak a társadalom tagjai által való követése tetten érhető.

Eredményes lehet például egy energiatakarékosságot ösztönző intézkedés, ha az okosmérők felszerelése következtében megváltozó fogyasztói magatartás energiamegtakarításhoz vezet, hiszen statikus jogszabályi előírások helyett végső soron a fogyasztói döntéshozatal-hozzáállást változtatta meg, és vezetett ezáltal a kívánt eredmény eléréséhez.<sup>2</sup> Megfigyelt intézkedések szerint az adatvédelmi szabályokat a felhasználók jobban megértik (28%-os tesztelt növekedés), ha a hosszú és bonyolult adatvédelmi szabályokat rövidebben és érthetőbben teszik közzé, csak a legfontosabb információra fókuszálva. A gyorsajtás 20%-os csökkenéséhez vezet, ha a gyorsajtásban rajtakapott vezetőknek a rendőrség egy oldalban elmagyarázza a gyorsajtással kapcsolatos cselekvési tervét és érvelési rendszerét.

Az ex ante viselkedési formákat tesztelő, tudományos igényű felméréseket követően bevezetésre került nemzetközi példákat oldalakon keresztül lehetne sorolni, a

<sup>1</sup> A közigazgatás-filozófiai megközelítésről lásd bővebben: *Kis* [2014].

<sup>2</sup> A példákat az Egyesült Királyság *Behavioural Insights Team* honlapjáról vettem. Lásd: <https://www.bi.team>

magyar gyakorlat azonban egyelőre keresendő.<sup>3</sup> A közpolitikát tudományos eszközrendszerrel is megközelítő, munkaerőpiacot reformáló, munkanélküliséget növelő szakpolitikai intézkedések rendszerváltozás utáni folyamatát elemző bemutatása így fogalmaz: „[a közpolitikák kidolgozásakor alkalmazott] az ex ante értékelések még ritkábban – vagy azért, mert a politikusok rögtön szakpolitikai eszközöket (közmunka) és nem társadalmi-gazdasági-politikai célrendszereket határoznak meg, vagy azért, mert minden kapkodva történik, és nincs idő, vagy azért, mert a köztisztviselők nem is rendelkeznek azzal a tudással és autonómiával, hogy ilyen ex ante értékeléseket elvégezzenek.”<sup>4</sup> Az idézett tanulmány megállapította, hogy a foglalkoztatáspolitikai döntéshozatali rendszere Magyarországon inkrementált, azaz egyes eszközökre, változtatásokra, mellékhatásokra koncentrált, miközben az egész terület beszorul egy szuboptimális állapotba. Továbbá a döntés-előkészítők információs és egyéb kognitív torzításai (például a munkahelyi szocializációjuk a nyolcvanas években, vagy értékelés-módszertani vagy munka-gazdaságtani továbbképzésük hiánya) is kihatnak a szakpolitika-alkotás folyamatára.<sup>5</sup> Az eredményességet és a hatékonyságot alapvetően befolyásolja tehát a szakpolitikai tervezés (vagy jogszabályalkotás, vagy közpolitika)<sup>6</sup> társadalmi elfogadottsága. A közpolitika elfogadottságát azonban leggyakrabban az intézkedések bevezetése után mérik, változatos módszertanokat alkalmazva. Ezt nevezik a szabályozás utólagos értékelésének. Ez tökéletlen képet ad, és sokszor ún. „szabályozási holtteherveszteséget” okoz. Az ún. tényalapú szakpolitikai tervezést tovább lehetne tökéletesíteni a szabályozás alanyainak – egyéni vagy csoportos – előzetes, tényalapú, viselkedéstudományi vizsgálatával.<sup>7</sup> Ebben a cikkben ezt fogom hangsúlyozni.<sup>8</sup> Tényalapú döntés-előkészítés minden olyan tevékenység, beavatkozás vagy munkamódszer, amelyet azon eredmények alapján alakítottak ki, amelyek igazolják az adott megközelítés (politika és/vagy gyakorlat) hatékonyságát. A tényalapú politika használatának egyik konkrét példája, amikor nemzeti szinten szisztematikusan gyűjtik az adatokat a pálya- és szakmai útmutatás-szolgáltatás használatát és az iránta való igényt illetően azért, hogy olyan szakpolitikát fejlesszenek ki, amely a különböző csoportok legeredményesebb és

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> A tényalapú közpolitikai tervezést Magyarországon többek között *Várad* Balázs munkáiból lehet megismerni. *Várad* [2012]. Lásd még: *Hervainé–Kovács–Schuchman* [2015].

<sup>5</sup> *Várad* [2012].

<sup>6</sup> A két fogalom nem mindig fedi egymást, hiszen jogszabály nélkül is lehet szakpolitikát alakítani-tervezni. Ez persze kontextusfüggő, és befolyásolja a létező jogszabályi keretrendszer. Az egyszerűség kedvéért és gyakorlati következetességet alkalmazva, ebben a cikkben felváltva fogom használni.

<sup>7</sup> Lásd: *Head* [2009].

<sup>8</sup> A közpolitikai tervezésről bővebben lásd: *Hajnal–Gajdusчек* [2010].

leghatékonyabb kiszolgálását célozza meg, azáltal hogy a csoport tagjai viselkedése változásának megváltoztatására törekszik.<sup>9</sup> A tudományos igényű kutatásokkal fel-térképezett, tényalapú szakpolitikai tervezés (*fact-based* vagy *evidence-based po-licy-making*)<sup>10</sup> másik formája a viselkedési párhuzamokat rögzítő kutatások (*beha-vioural insights*) rendszeres alkalmazása a szakpolitika tervezés korai szakaszában, azaz a döntés-előkészítés folyamatában. Az ilyen folyamatban központi szerepet játszó és egyre nagyobb teret nyerő viselkedési közgazdaságtan gyakorlatilag nem más, mint az egyének viselkedésének pozitivista, élményalapú vizsgálata, amely a gazdasági jellegű döntéshozatalba a pszichológia tudományában felgyűlt tapasztalatokat integrálja. Egy ideje ugyanis ismert, hogy az emberek viselkedése – pontos-sabban döntéshozatala – nem racionális, és a döntéskényszerben lévő egyedek vagy csoportok csak ritkán optimalizálnak a folyamat során.<sup>11</sup> Legáltalánosabban ez úgy írható le, hogy az információ mennyisége és komplexitása arra készteti az embereket, hogy egyes döntési helyzetekben a komplexitás megértését szolgáló torzításokat (heurisztikus gondolatfolyamat) hívjanak segítségül.<sup>12</sup> A logikai és kognitív tényeket nem megfelelő súllyal kezelő döntési folyamatnak három típusa van. Egyrészt, az emberek nem megfelelően értékelik az egyes lehetőségek valószínűségét, köszönhe-tően a túlzott önbizalomnak (*overconfidence*), a lehetőségek rendelkezésre állásának (*availability*) és a beragadásnak (*anchoring*).<sup>13</sup> Másrészt, ugyanarra a problémára eltérően reagálnak, ha a problémát máshogyan prezentálják nekik (*framing*).<sup>14</sup> Har-madrészt, az emberek túl nagy súlyt adnak a jelenben történő eseményeknek, szem-ben a jövőbeli lehetőségekkel (*time-inconsistent choices*): halogatnak, preferálják a status quo-t, inerciába kerülnek a döntéseik meghozatala során.<sup>15</sup> Fontos hangsú-lyozni, hogy – szemben a közhiedelemmel – a viselkedési közgazdaságtan nem arra

<sup>9</sup> Lásd: <http://www.elgpn.eu/publications/browse-by-language/hungarian/az-europai-palyaorien-tacios-szakpolitikai-halozat-elgpn-szakszotara-elgpn-glossary/>

<sup>10</sup> A tényalapú szakpolitikai tervezésnek több elnevezése ismert: Tényalapú szakpolitika-terve-zés (*evidence-based policy making*); Tényalapú politika és gyakorlat (*evidence-based policy making and practice*); Tényekkel jobban alátámasztott szakpolitikai döntéshozatal; Tényalapú szakpolitikák; Tényalapú programtervezés; Tényalapú döntéstámogatás. Az elnevezések használata Magyarországon még nem tökéletesen kialakult álláspontot. Az egyszerűség kedvéért ebben a tanulmányban a tényalapú szakpolitikai tervezést használom.

<sup>11</sup> Gilovich–Griffin–Kahneman [2002]; Kahneman [1992]; Kahneman–Tversky [2000].

<sup>12</sup> Szinte senki nincs ugyanis egy adott pillanatban minden lehetséges információ birtokában, míg ezzel együtt egyben végtelen ideje és határtalan kognitív képessége is lenne, kiegészítve azzal, hogy a döntési akaratát nem befolyásolja semmi. A leíró közgazdaságtanban az optimális és racionális döntéshozatalhoz ezekre lenne szükség.

<sup>13</sup> Tversky–Kahneman [1974].

<sup>14</sup> Tversky–Kahneman [1981].

<sup>15</sup> Kahneman et al. [1991].

törekszik, hogy normatív, teoretikus-analitikus elméletek helyébe lépjen, hanem hogy a normatív, racionalista megközelítésen alapuló feltételezéseket pontosítsa.<sup>16</sup>

A viselkedéstudományt segítségül hívó szakpolitika-alkotás a fentiekben is túlmeleg, ugyanis a viselkedési közgazdaságtanon túl a neurológia, szociológia és a biológia eredményeire is tekintettel van. Annak ellenére, hogy a jogszabály-alkotással először már 1998-ban kapcsolatba hozták,<sup>17</sup> létjogosultságának a kérdése a mai napig vita tárgya. A *behavioural insights*-ra épülő szakpolitikai tervezésnek még nincs széles körben elfogadott magyar elnevezése, ezért a tanulmány szempontjából a továbbiakban a „*viselkedési párhuzamokra épülő tervezést*” használom.

## Kifejtés

A pszichológiai alapú egyéni és csoportelemzések alkalmazhatóságát és hasznosságát a közszolgálatban már vizsgálták.<sup>18</sup> Az ilyen kutatások kiindulópontja az az elmúlt tíz-tizenöt évben népszerűvé vált elmélet volt, mely szerint a szakpolitikai tervezésnek a lehető legkorábbi szakaszban figyelembe kell vennie a célalanyok viselkedését – és a szakpolitikát erre a viselkedési formára kell tervezni – úgy, hogy az alanyok szabad választási lehetőségét ne vonja el a kialakított beavatkozás. Lehetőség szerint mindezt úgy kell kialakítani, hogy közben a szabad döntéseket a viselkedésmódosító design (*libertarian paternalism*) az osztálytársadalmi jólét szempontjából<sup>19</sup> hasznosan ösztönözze (*nudging*).

A közelmúltban megjelent kutatások eredményeképpen beszélhetünk a közszolgálat-tudomány hagyományos közszolgálati elméleteket kiegészítő egyik alkategóriájáról, a *behavioural public administration*-ról, azaz viselkedési alapú közszolgáltatásról.<sup>20</sup> Ezen (új) tudományág – amely már 1945-ben formálódni kezdett,<sup>21</sup> és amely az új közszolgálati irányítás (*new public management*) professzionális irányítási és racionális elméleteket hangsúlyozó keretrendszeréből indul ki – fókuszja a közszolgáltatások és szakpolitikai tervezések elemzése a mikroszintű (egyéni),

<sup>16</sup> Kuehnhanss [2018], 6. o.

<sup>17</sup> Jolls et al. [1998]; Thaler–Sunstein [2003].

<sup>18</sup> Grimmelikhuijsen et al. [2017].

<sup>19</sup> A cikk tehát nem a *nudging* alapvetően személyes jólét-véleményére koncentrál, hanem kiterjeszti az egyénnel kapcsolatos megállapításokat a társadalmi jólétre.

<sup>20</sup> A tudományágunk 2018 óta már saját, mindenki számára hozzáférhető, ún. „open access” folyóirata is Journal of Behavioural Public Administration néven. Elsősorban a viselkedési és kísérletező munkák közzétételére építkezik. Lásd: <https://journal-bpa.org/index.php/jbpa>

<sup>21</sup> Alapvető mű ebben a tekintetben: Truman [1945].

valamint csoportos viselkedés- és attitűdvizsgálatok által.<sup>22</sup> Az ilyen vizsgálatok leginkább pszichológiai és közgazdaságtani indíttatásúak. Az egyéni és csoportos viselkedésre vonatkozó elemzések azonban nemcsak elméleti szinten érdekesek, hanem azért is, mert a gyakorlati oldalon bizonyítottan közvetlenül hatékonyságnövelő lehet, ha a szakpolitikai döntés-előkészítő folyamat széleskörűen alkalmazza őket.

A jelen cikk abból indul ki, hogy a makroszintű szakpolitikai tervezés helyes kiindulópontja az egyéni és csoportos adatfelvétel és -elemzés, valamint az ilyen tapasztalatok pszichológiai és szociokulturális feltérképezése és megértése. A módszer hasznossága könnyen érthető, hiszen ez egy alulról építkező (*bottom-up*) folyamat, egyén- vagy csoportspecifikus jellemzőket is képes azonosítani, és – ami talán még fontosabb – a kontextusfüggőséget is kezeli.<sup>23</sup> Mint ilyen komplex elemzés részletesebb képet tud adni minden más módszernél. A kontextusfüggőség elsősorban a behatárolt célcsoport (nemzeti, helyi, iparági) jellemzőit tömöríti, és így pontosabb képet ad a szabályozni kívánt alanyokról. A viselkedési jellemzőket kutató vizsgálatok az egyéni és csoportos viselkedések alapos feltérképezésére épülnek, és vezetnek végül a szociokulturális kontextus pontosabb megértéséhez.<sup>24</sup> A jól tervezett és végrehajtott viselkedési elemzések elkerülhetetlenül felfedik az esetleges torzításokat<sup>25</sup> is, ezek az eredmények pedig a tényalapú döntéshozatalban másként meg nem szerezhető adatokkal szolgálnak. Az ilyen vizsgálatok alkalmazása és közpolitikai alkalmazásának kutatása nem teljesen új keletű.<sup>26</sup> Nézzünk most néhány gyakorlati példát.

A teljesség igénye nélkül a tényekre, emberi viselkedésre reflektáló szakpolitikai döntéshozatalt vizsgálták az oltások elterjedésének akadályoztatására vonatkozóan egy összefoglaló szerkesztői kommentárban a *Vaccine* folyóiratban.<sup>27</sup> A Világbank „Hatáselemzés a gyakorlatban”<sup>28</sup> kiadványa is szánt a témának több fejezetet.<sup>29</sup> Az elektronikusan is elérhető interaktív kiadvány azt mutatja be, hogy a szakpolitikában mit és miért elemzünk, miért érdemes a szakpolitikai tervezés és végrehajtás hatását

<sup>22</sup> *Grimmelikhuijsen et al.* [2017].

<sup>23</sup> A kontextusfüggőséget nemcsak pszichológusok, hanem kulturális antropológiával foglalkozók is kutatták. A kontextusfüggőséget tárgyalja pl. Hall meghatározó műveiben. Lásd: *Hall* [1959, 1976].

<sup>24</sup> Lásd még: *Viswanathan et al.* [2014].

<sup>25</sup> Mint ismeretes, az emberi döntéshozatalban torzítások mindig vannak, a feltételes mód használata inkább tudományos alázatosságot tükröz.

<sup>26</sup> A teljesség igénye nélkül: *Howelett* [2009], *Leeuw* [1991]; *Lynn* [1978]; *MacRae* [1985, 1991].

<sup>27</sup> *Thomson* [2018].

<sup>28</sup> World Bank [2016].

<sup>29</sup> World Bank [2016].

mérni, azaz gyakorlati útmutatás a hatáselemzések megtervezéséhez és végrehajtásához. A kiadvány nagy hangsúlyt fektet a tényalapú tervezés értékelésére, valamint kitér a kutatási etikára és a kutatásban résztvevők közötti együttműködésre. Igazából használati útmutató: mit értékeljünk és miért, milyen módszertant használjunk, milyen adatelemzések léteznek és azokat hogyan lehet menedzselni és testre szabni. A „Tényekkel jobban alátámasztott szakpolitikai döntéshozatal”<sup>30</sup> című OECD-kiadvány szintén a témát elemezte, többek között Magyarország vonatkozásában is. Az OECD megállapította, hogy a szakpolitikai tervezés felügyelete „(...) és az értékelés nem alapulhat kizárólag a szubjektív észlelést mérő felmérésekre (...)”, valamint „(...) a nyílt és tényállású szakpolitikai döntéshozatalt támogató intézményi megoldások és kapacitások még nem teljes mértékben állnak rendelkezésre Magyarországon.” A döntés-előkészítésnek elsősorban megfelelő eredményalapú célok és mutatók alapján kellene történnie. Az OECD arra a következtetésre jutott, hogy a magyarországi „(...) szabályozók előzetes hatásvizsgálatának és utólagos értékelésének minőségét, arányosságát és mélységét (...)” javítani kell. Az ilyen változások után lehet majd megfelelően megítélni, hogy a szabályozási lépések az eredetileg kitűzött célhoz képest milyen hatást váltanak ki.<sup>31</sup>

### **Az angol modell**

A viselkedési párhuzamokra épülő tervezés legismertebb példája az angol kormány által létrehozott és amellet működő *Behavioural Insights Team (BIT)*, amely a „Nudge Unit” néven került be a szélesebb köztudatba.<sup>32</sup> A viselkedési közgazdaságtan, pszichológia, etnográfia és neurológiai tudományok eredményeit kereső-összesítő szervezet feladata az, hogy az emberek kinyilvánított viselkedését elemezve, a szabályozásra hatva a vizsgáltak életét és közösségüket jobbá tegye. A Nudge Unit felállítását megelőzően mintegy 10 évre visszamenőleg megfigyelhetők voltak a tényalapú, reflexív társadalmi tanulási folyamatra épülő közpolitikai tervezés jelei. A társadalomtudomány közpolitikában való használata a hatvanas években kezdődött,<sup>33</sup> de a „*piloting*” és „*prototyping*” típusú szakpolitikai tesztelések az ún.

<sup>30</sup> OECD Policy Brief [2016].

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> A Nudge Unit elnevezés a Nobel-díjas viselkedési közgazdász, *Richard Thaler* és *Cass Sunstein* könyvére való hivatkozás. Lásd: *Thaler–Sunstein* [2008].

<sup>33</sup> Bővebben lásd: *Bulmer* [1987]; *Newby* [1993].

interaktív kormányzati folyamat szerves részévé csak a Blair-kormányzat alatt váltak.<sup>34</sup>

A 2010-ben életre keltett, eredetileg hét főből álló kormányzati egységből mára már az Egyesült Királyságban, Ausztráliában, az Egyesült Államokban, Új-Zélandon és Szingapúrban hat irodával jelen lévő szervezet jött létre.<sup>35</sup> Az Egyesült Királyságban a központi BIT mellett 13 minisztériumnak van saját Nudge Unitja. A BIT létrejöttével párhuzamosan vagy azt követve más országokban is megnyílt az érdeklődés a viselkedéstudomány szakpolitikai tervezéshez való használatára. Az Európai Bizottságban a Behavioural Science and Foresight Team, az OECD-ben a Behavioural Science Coordination, a Világbankban a Global Insights Initiative, az USA-ban több szervezeti egység – White House Social and Behavioural Sciences Team, a Chicago Nudge Unit, a New York-i Ideas42, Kanadában számos kisebb szervezet, Finnországban egy miniszterelnöki hivatal alá beosztott szervezeti egység, Dániában a Danish Nudging Network, Norvégiában a Greenudge, Írországban a Behavioural Economics Unit, Németországban a Kancellári Hivatal alatt lévő szervezet, Svédországban a Swedish Nudging Network végez hasonló feladatokat. Európán és Észak-Amerikán túl is kezd teret nyerni a közpolitikai tervezés ilyen jellegű reformja: Kuvaitban létrehozták a Behavioural Insights Unitot, Japánban a Nudge Unit, Szingapúrban a Miniszterelnöki Hivatal és az Emberi Erőforrás Minisztériuma (Ministry of Manpower) égisze alatt létezik hasonló tevékenységet ellátó szervezeti egység. Banglades,<sup>36</sup> Ausztrália,<sup>37</sup> Indonézia<sup>38</sup> és Új-Zéland kormányai is létrehoztak viselkedéstudományi tervező és ellenőrző egységeket.

Az angol BIT kezdetekben a kormányzati tervezésben működött közre, azaz szakpolitikai beavatkozások megalapozásában segített, előkészített és tesztelt. Ma már stratégiai tanácsadással, oktatással és kompetenciafejlesztéssel is foglalkozik, valamint a szakpolitikai teljesítmény- és folyamatértékelésben is részt vesz. Egyik új fókuszterülete az adatgyűjtés és -elemzés, amelyben a legújabb mesterséges intelligencia területén elért fejlesztéseket használják. A csapat munkáját ezen a területen az emberi adatelemzési határokat kitágító automatizált algoritmusok elemzései segítik. A BIT legújabb kezdeményezése a BI Ventures, amely a BIT termékfejlesztési

<sup>34</sup> Például: *Sanderson* [2002].

<sup>35</sup> Lásd: [https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/behavioural\\_insights\\_and\\_poverty\\_-\\_k.\\_gandy\\_0.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/behavioural_insights_and_poverty_-_k._gandy_0.pdf)

<sup>36</sup> a2i BIT.

<sup>37</sup> Behavioural Economics Team of the Australian Government; Department of Premier and Cabinet, Victoria; Behavioural Insights Unit, New South Wales.

<sup>38</sup> DG Tax Behavioural Insights Task Force.

részlege. A BI Ventures termékfejlesztéseket és új folyamatokat keres, amelyek viselkedési párhuzamokra épülő tapasztalattal azonosítható társadalmi haszna alapotlan feltételezhető.

A BIT munkája három fő pillérré épül: a kevert metódusú hatás- és folyamatértékelési elemzések, a viselkedési párhuzamokat vizsgáló akadémiai kutatások és a viselkedési párhuzamokat kereső gyakorlati elemzések. *A BIT az utóbbi kettő segítségével hozta létre a TEST-folyamatot. A TEST a Target – Explore – Solution – Trial szavak kezdőbetűinek a rövidítéséből adódik.* A TEST-folyamat a szakpolitikai tervezés célja (1), a szakpolitikai tervezés tervezett bevezetése környezetének empirikus úton való megértése és a szerzett tapasztalatoknak a szintetizálása (2), a tanultak alapján a lehetséges változások és megoldások többrétegű megtervezése (3), és az új szakpolitikának a valós környezetben való kipróbálása, igazítása (4) részekből áll. A folyamat vége az eredmények elemzése és a tapasztalatok levonása, amely a szakpolitika bevezetését megelőzően kerül be a tervezési folyamatba.

A TEST további fejlesztése a TEST + Build digitális felület, amely a viselkedési párhuzamokra épülő eredmények közvetlen próbáját teszi lehetővé azáltal, hogy megnyitja a vállalkozások előtt a lehetőséget arra, hogy az ilyen eredményeket futó projekteken is alkalmazzák.<sup>39</sup> A BIT tevékenységének elemzése számos hasznos információval szolgál: egyrészt betekintést ad abba, hogy milyen *szervezeti működés mellett kell viselkedéstudományi tesztelést végezni* kormányzati szinten, valamint hogyan lehet *csökkenteni kis befektetés mellett a szabályozási beavatkozások költségeit*. A szervezet hasznos példával szolgál a már *létező szakpolitikák és szabályrendszerek hatékonyabb alkalmazása vonatkozásában* is.

## **A BIT szervezeti működése**

A kezdeti, közvetlenül az aktuális kormányzat alá rendelt funkcionalitást már felváltotta a társadalmi célú gazdasági társaságként való működés. Kezdetben nem titkolt cél volt a deskriptív, állampolgári magatartást meghatározó jogszabályok alkotásának cseréje olyan előírásokra, amelyek a jogalkalmazók magatartásának organikus alakítása által kívántak eredményeket elérni – elsősorban a viselkedéstudományok használata által. Ezzel együtt a közszolgáltatások felhasználóbarátibb és hatékonyabb átalakítása, az állampolgári magatartás saját döntéseken alapuló

<sup>39</sup> Például e-mailek, információt tartalmazó szöveges üzenetek, levelek megfogalmazásában.

pozitív befolyásolása (*nudge*), valamint a szakpolitikai szabályozás végrehajtásának javítása – realisabb célok kitűzése által – is központi elemekké váltak.

Hamarosan a társasági szerkezetben is változás történt, mára a BIT de facto tulajdonosai részben a kormányzati kabinet, részben a tagok, részben pedig a Nesta. A szervezetben 2017-ben már hatvanan dolgoztak.<sup>40</sup> A kormányzati tervezés segítése és a stratégiai tanácsadás mellett más, külsős megkereséseknek is eleget tud tenni, sőt, működésének jelentős része is erre összpontosul. A Home Office, Department of Health és a Department of Business, Innovation and Skills a leggyakrabban visszatérő „ügyfelekké” váltak.

### A szabályozási beavatkozások költségeinek csökkentése

A szabályozási beavatkozás költségcsökkentése a jelen fogalmi keretrendszerben azt célozza meg, hogy a viselkedéstudomány eredményeit felhasználó pszichológusok és közgazdászok által formált szakpolitikák úgy változzanak meg, hogy ennek következtében a jogszabályi magatartások célalanyai könnyebben és önkéntesebben hajtsák végre a kitűzött célokat. Azaz minimális szabályozási költséggel a legnagyobb szabályozásból származó eredményt ériék el.

A költségcsökkentés, ahogyan a tanulmány elején utaltam rá, valójában az eredményesebb és hatékonyabb szabályozásrendszer kialakítását jelenti. Másként, mielőtt a szakpolitika kialakítója ténylegesen bevezetné az új rendszert, és annak alkalmazása a gyakorlatban is kipróbált, a jogszabályalkotó meggyőződik arról, hogy a tervezetre tényleg szükség van és a kitűzött célt – magatartásmódosítást – képes hatékonyan elérni. Az egyéni és csoportreakciók tesztelésének legfőbb indoka az, hogy az elméleti próbák nem alkalmasak arra, hogy elfogadható biztonsággal megjósolják a kívánt eredményeket, ugyanis azok elemeit élethelyzetben nem próbálják ki soha. Példaként a BIT egyik, immár több országban alkalmazott gyakorlatát mutatom be, amelynek a tervezése és tesztelése az egyik legnagyobb vállalkozás volt a szervezet működése alatt. A két évig tartó folyamat részleteit a BIT módszertanát is szem előtt tartva a TEST alapján vázolólok fel. A folyamat a Gollwitzer által kidolgozott „*implementation intentions*” elméletre épült, melynek alapja, hogy a cél érdekében kialakított tervezési folyamat növeli annak az esélyét, hogy a céltársaság cselekményekkel követni fogja a tervezésben meghatározott akciópontokat.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Lásd: BIT, Update Report 2013–2016.

<sup>41</sup> Gollwitzer [1999].

A tervezett szakpolitikai munkafolyamat célja a munkanélküliség csökkentése és a munkavállalók gyorsabb munkapiaci reintegrációja volt (1). A beavatkozást a felmérések alapján egyértelmű lassú reintegráció és a munkakeresők közvetítőkkal kapcsolatos csalódottsága indokolta. A szakpolitikai eszközök tervezett bevezetése előtt a BIT néhány munkatársa két hónapot töltött el a munkakeresők környezetének elemzésével Loughtonban, ahol a munkakeresőkkel és munkaközvetítőkkal beszélgetéseket folytatott, valamint munkaközvetítői központokat látogatott (2).

A folyamatban résztvevőkkel eltöltött idő, kérdőívek és interjúk alapján kiderült, hogy a munkával kapcsolatos első interjúra több mint két hetet kell várni. Az interjú túlságosan a munkavállalás feltételeire összpontosított és végtelenül formalizált volt: többször azonos tartalmú nyomtatványt kell kitölteni a munkakeresőnek. A rendszer a minimum munkakeresői tevékenységre koncentrált: három megjelenés után már munkanélküli-járulékra jogosult a kereső, azaz a keresők nem voltak megfelelően motiválva vagy nagyon könnyen elveszítették a motivációjukat. Végül, az is kiderült, hogy a munkakeresés csak nagyon ritkán történt pontos keresési információ alapján, ami újabb idővesztéshez vezetett. A tapasztalatok alapján az egyik megoldásnak az első munka nélküli napon való azonnali interjú bevezetését javasolták. Ennek az interjúnak a munkakeresési központban dolgozó segítsége mellett a fő célja a munkakeresés megtervezésének a folyamata volt. A BIT ezt kiegészítette egy pozitív attitűdöt tanító fogalmazási gyakorlattal, amelynek lényege volt, hogy a munkát keresők a képességeiket pozitívan, a verseny fényében jelenítsék meg. A kidolgozott javaslatokat ezután a BIT valós környezetben, tényleges munkakeresőkkel tesztelte: egy intézményben, két elkülönített emeleten, egy megváltoztatott struktúrájú és egy kontrollcsoporttal vizsgálták a bevezetett intézkedések eredményességét és hatását. Az eredmények alapján a megváltoztatott feltételek mellett munkát keresők munkapiaci integrációja 6%-kal növekedett. A teszt alapján a tervezett intézkedésekből egyet – a pszichológiai mélyinterjút – kihagyták, ami költségoptimalizációhoz vezetett. A próba utáni szakpolitikai intézkedések nemzeti szintű bevezetése éves szinten 50–100 millió font társadalombiztosítási megtakarításhoz vezetett. A sikeres gyakorlatot később Ausztráliában és Szingapúrban is bevezették.

### **A már létező szakpolitikai intézkedések hatékonyságnövelése**

A már kialakult szakpolitikai irányvonalat – azaz a megtervezett és bevezetett jogszabályokat – többféleképpen lehet javítani: a gazdasági szereplők és egyének

jogszabályi keretek közötti önszabályozásával, a régi szabályozás jogalkotó általi megváltoztatásával, a végrehajtásért felelős felügyeleti szerv jogszabály-értelmező tevékenységével, a bírói apparátus jogformáló tevékenységével, illetve a nemzeti berendezkedés fölött álló szervezeti rendszer beavatkozása által, amennyiben erre a nemzetközi jog lehetőséget biztosít. Mindegyik példa alkalmas a hatékonyság növelésére, és mindegyik lehetőséget is biztosít a viselkedéstudomány eredményeinek tesztelésére és alkalmazására.

Az önszabályozásnak számos formája van, a mikroszintű tapasztalatszerzés ebben az esetben egyértelmű, annak alkalmazása önszabályozási kérdés. A szabályozás felülírása a legegyszerűbb lehetőség a szélesebb körben felmért tapasztalatok rendszerezésére és alkalmazására, hiszen a jogalkotónak lehetősége van alaposabb tervezési folyamatra. A felügyeleti szervek végrehajtási tevékenysége és a bírói kar vizsgálódása általában időkorlátok közé szorított, itt a szakértők és a kisebb mintafelvétel alkalmazására van inkább lehetőség. A szupranacionális intézkedések – jellegüktől függően – akár kisebb, akár nagyobb vizsgálódást is biztosíthatnak, egyéni és csoportos adatgyűjtésre és elemzésre is van lehetőség.

A jelen cikk a BIT tevékenységére helyezte a hangsúlyt. A bemutatott – és számtalan egyéb – BIT-példa<sup>42</sup> által a szakpolitika-designra gyakorolt hatás, ezáltal pedig az érezhetően hatékonyabb tervezés eredményessége az egyes intézkedésekhez köthető költségmegtakarításban érvényesül. A BIT vezetőjének nyilatkozatai szerint, a beavatkozásoknak és a redesignnak köszönhetően az adófizetéssel kapcsolatos tesztelések következtében 30 millió font extra adóbevételhez jutott az Egyesült Királyság központi költségvetése, 100 000-rel emelkedett a regisztrált szervi donorkok száma, 20%-kal emelkedett az energiaszolgáltatót lecserélők száma, valamint a korábbinál kétszer többen jelentkeztek a brit hadseregbe.<sup>43</sup> Annak az egyszerű közlése az orvosokkal, hogy a kollégáik nyolcvan százalékához képest több antibiotikumot írnak fel, 3,5%-os csökkenéshez vezetett az antibiotikumok felírását illetően (itt a szakpolitikai cél az volt, hogy az antibiotikumok felírása csökkenjen). Hasonlóan, 12%-kal emelkedett a vizsgákra készülő hallgatók sikeres vizsga-mutatója, miután a tesztelés után újraírt és átalakított intézkedésrendszer következtében minden hallgató szöveges üzenetekben rendszeres értesítést kapott, amely a tanulásra buzdította.<sup>44</sup>

A BIT jogszabályalkotást segítő tevékenysége azonban nem teljesen egyedi. Ahogyan korábban utaltam rá, az Európai Bizottságnak is van hasonló tevékenység-

<sup>42</sup> A példák az évente megjelenő beszámolókból (Update Reports) kereshetők szakterületenként.

<sup>43</sup> Lásd: <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/behavioural-insights-team-in-the-uk/>

<sup>44</sup> Lásd: BIT, Update Report 2015–2016, 6. o.

get végző szervezeti egysége. A cikk vége felé, és a hatékonyságnövelés viselkedéstudományt felhasználó változatának alátámasztásaként – egyben a teljesség igénye nélkül – vessünk egy pillantást a bizottság egyik kezdeményezésére.

A létező szakpolitikák viselkedéstudományi alapú átalakítását tűzte ki célul az Európai Bizottság és a felügyelete alatt működő Joint Research Centre (JRC) 2016-os jelentése is. A *Behavioural Insights Applied to Policy: European Report 2016* kiadványt egy workshop követte. A munkabeszélgetések és előadások azt vizsgálták, hogy egyes szakpolitikai tervezési folyamatban hogyan lehet alkalmazni a viselkedési közgazdaságtan és a pszichológia tudományának eredményeit. Az előadások többek között a fogyasztóvédelem, környezetvédelem, munkavállalás, egészségügy és adózás területével foglalkoztak. Mindegyik területen az volt a cél, hogy olyan intézkedéseket vezessenek be, amelyek elsősorban az érintettek magatartásának megváltoztatására törekednek, nem pedig új keretrendszert alkotnak. A környezetvédelemmel kapcsolatban a központi kérdés volt például, hogy hogyan lehet arra ösztönözni a felhasználókat, hogy környezetbarátabb módon válogassák a szemetet.

A JRC módszertana a felmérés-vizsgálat-tesztelés elveken, a következő ötlépcsős sémán nyugszik:

- Hogy néz ki a létező szakpolitika? (Mi az aktuális jogszabály hiányossága? Lassú folyamatok, alacsony részvétel stb.)
- Van-e viselkedéstudomány által is leírható központi eleme a politikának? (Ismerethiány, a veszteség elkerülésének kiemelten magasabb értékelése a lehetséges nyereséggel szemben, a jelenbeli jólét előnyben részesítése a jövőbeni nagyobb haszonnal szemben, hiperbolikus diszkontálás, idő-inkonzisztencia, túlságos önbizalom a befektetési döntéseket illetően, limitált kognitív képességek, rekrutációs torzítások/ismeretlentől való félelem,<sup>45</sup> inercia, motivációs hiányok stb.)
- Milyen viselkedési szinteken kezelhető a probléma (egyéni, csoportos)?
- Hogyan lehet ezeket a szinteket steril környezetben tesztelni és a gyakorlatban kipróbálni? Azaz az általános kérdések helyett az egyénspecifikus problémák kezelése. (Visszajelzés, ösztönző szabványok, önszabályozás, társadalmi normák alakítása, létező normák megkérdőjelezése.)
- Milyen problémás területeket tudunk beazonosítani, amikor az eredményeket próbáljuk a gyakorlatba ültetni? Hogyan tudjuk a közvélemény felé kom-

<sup>45</sup> A munkáltatók olyan munkavállalókat vesznek fel szívesebben, akik saját magukra emlékeztek, és negatív preferenciát manifesztáltak a „más” képzettségű munkát keresőkkel szemben.

munikálni a viselkedési tesztek? (Túlságosan zavaró beavatkozás elkerülése, nyitott ösztönzés.)

Látható, hogy az európai integráció működését felügyelő szervezet hasonló célkitűzések és elvi megfontolások mellett törekszik arra, hogy az emberi magatartások jóindulatú befolyásolása által eredményesebb és hatékonyabb szakpolitikai tervezésre kerüljön sor. Hogy erre milyen gyakran kerül sor, egyelőre nem tudjuk.<sup>46</sup> A BIT-példa azonban ígéretes párhuzamok felállítására ad lehetőséget.

## Befejezés

Az OECD 2016-os véleménye szerint „(...) a szakpolitikák hatékonyságának felügyeletére és értékelésére alkalmas intézményi kapacitások megerősítése, illetve a teljesítményre vonatkozó információk a szolgáltatások tervezésével és nyújtásával való összekapcsolása kulcsfontosságú az inkluzív növekedés, a közintézmények iránti bizalom és a közszolgáltatások színvonalának javítása szempontjából. A felhasználók véleményére való odafigyelés és ennek az információknak a hasznosítása a szakpolitikák tervezése és végrehajtása során általában kedvezően befolyásolja az állampolgárok és a vállalkozások számára nyújtott szolgáltatások folyamatos javítását rövid és hosszú távon egyaránt.”

A bemutatottak alapján elmondható, hogy a viselkedésalapú eredmények használata és a szakpolitikai design minden bizonnyal egyre szélesebb körben fog elterjedni az egyes szakpolitikák tervezésével kapcsolatosan. Ez mindenképpen üdvözlendő. Jó lenne a magyar jogalkotásban és jogalkalmazásban is látni ennek jeleit.

A fentiekkel kapcsolatos lelkesedés azonban egyben óvatosságra is int: a gyakorlati megközelítések általában több irányból, eltérő normatív helyzetből kezelik a holisztikus problémaköröket. Az átfogó problémák kezelésére összetett és többretegű megoldásokra van általában szükség.<sup>47</sup> A viselkedési közgazdaságtan segít abban, hogy a fogyasztók viselkedését jobban megértse a jogalkotó, ami tájékozottabb fogyasztói tömegekhez és eredményesebb fogyasztóvédelemhez vezetett. Az informáltság segíthet abban, hogy az információs hiány miatt kialakult torzítások következtében hozott szuboptimális fogyasztói döntések száma csökkenjen. Ugyan-

<sup>46</sup> Az persze indokolt lenne, hogy a Bizottság is sokkal eredményalapúbb megközelítést és a tervezés ellenőrzését végezze. Átfogó felmérések hiányában egyelőre csak párhuzamokat tudunk vonni.

<sup>47</sup> *Kuehnhanss* [2018], 19. o.

akkor a jogalanyoknak a viselkedési adatokat elemző kormányok általi manipulációja etikai és adatvédelmi kérdéseket vet fel. Egyes beavatkozások normatív igazolása vitatható.<sup>48</sup>

Érdeemes arra is tekintettel lenni, hogy a libertariánus atyáskodás és a döntésekre való ösztönzés ne szorítkozzon túlságosan kevés lehetőségre, valamint már a policy-designban hordozza a viszonylag egyszerű döntés-visszafordítás lehetőségét. Az emberi viselkedésben ugyanis változás állhat be, ami rövid távon már a szélesebb élettér (kontextus, trendek) megváltozásával is észlelhető. Az azonban nehezen alátámasztható, hogy az idejétmúlt, *ex cathedra* leíró és erősen normatív szabályozási rendszerre 2019-ben megdönthetetlenként kell tekinteni. Különösen azért, mert megkérdőjelezhető a közpolitikai döntéshozó intézmények egyéni, gyakran látnens, racionális érdekeket számba vevő, ugyanakkor a közjót összességében javító képessége, tekintettel arra, hogy a szakpolitikai döntés-előkészítés legtöbbször nem más, mint egymással szemben álló csoportok érdekérvényesítési harca.

A viselkedéstudományi alapokon alakított közpolitika bevezetése tehát indokolt. A folyamat kétségtelenül szakaszos, és nem várható el, hogy minden szakpolitikai területen azonnal átvegye a helyét a létező, ám régimódi, normatív alapú policy-designnak. A fogalom nemzetközi térnyerése azonban továbbra is táplálja azt a hitet, hogy következetes és jogalanyi elvárásokra reflektáló közpolitika által igenis van lehetőség társadalmi haladásra.

### Irodalomjegyzék

- Bulmer, M.* (szerk.) [1987]: *Social science research and government: comparative essays on Britain and the United States.* Cambridge, Cambridge University Press.
- Gilovich, T. – Griffin, D. W. – Kahneman, D.* (szerk.) [2002]: *Heuristics and Biases: The Psychology of Intuitive Judgment.* Cambridge, MA, Cambridge University Press.
- Gollwitzer, P. M.* [1999]: Implementation intentions: strong effects and simple plans. *American Psychologist*, Vol. 54., No. 7., 493–503. o.
- Grimmelikhuijsen, S. – Jilke, S. – Olsen, A. L. – Tummers, L.* [2017]: Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology. *Public Administration Review*, Vol. 77., No. 1., 45–56. o.
- Hajnal György – Gajdoschek György* [2010]: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata.* HVG-Orac, Budapest.
- Hall, E. T.* [1959]: *The Silent Language.* New York, Doubleday.
- Hall, E. T.* [1976]: *Beyond culture.* New York, Doubleday.

<sup>48</sup> Lásd többek között: *Kapsner* [2015]; *Kuehnhanss* [2018]; *Whitman* [2015].

- Head, B. [2009]: Evidence-based policy: Principles and requirements. Strengthening evidence-based policy in the Australian Federation. Melbourne, Australia, Productivity Commission, 13–26. o.
- Hervainé Szabó Gyöngyvér – Kovács László – Schuchmann Júlia [2015]: A globális jól-léti közpolitikai áramlat fogadtatása és hatása az OECD-tagországra. Kodolányi János Főiskola, különösen 1.1. fejezet. Lásd: <http://mek.oszk.hu/14500/14586/14586.pdf>
- Howelett, M. [2009]: Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada. *Canadian Public Administration*, Vol. 52., Issue 2., 153–175. o.
- Jolls, C. – Sunstein, C. R. – Thaler, R. H. [1998]: A behavioral approach to law and economics. *Stanford Law Review*, Vol. 50., No. 5., 1471–1550. o.
- Kahneman, D. – Knetsch, J. L. – Thaler, R. H. [1991]: Anomalies: The endowment effect, loss aversion, and status quo bias. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5., No. 1., 193–206. o.
- Kahneman, D. [1992]: Reference points, anchors, norms, and mixed feelings. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 51., No. 2., 296–312. o.
- Kahneman, D. – Tversky, A. [2000]: Choices, Values, and Frames. New York, NY, Cambridge University Press.
- Kapsner, A. – Sandfuchs, B. [2015]: Nudging as a threat to privacy. *Review of Philosophy and Psychology*, Vol. 6., No. 3., 455–468. o.
- Kis Norbert [2014]: A kormányzás minőségének értékdimenziói. In: Kaiser Tamás (szerk.): Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók. NKE, Budapest, 13–57. o.
- Kuehnhanss, C. R. [2018]: The challenges of behavioural insights for effective policy design. *Policy and Society*, September 2018. Lásd: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2018.1511188>
- Leeuw, F. L. [1991]: Policy theories, knowledge utilization, and evaluation. *Knowledge and Policy*, Vol. 4., No. 3., 73–91. o.
- Lynn Jr., L. [1978]: Knowledge and Policy: The Uncertain Connection. Washington, D.C., National Academy of Sciences.
- MacRae Jr., D. – James, A. W. [1985]: Policy Analysis for Public Decisions. Lanham, Maryland, University Press of America.
- MacRae Jr., D. [1991]: Policy analysis and knowledge use. *Knowledge and Policy*, Vol. 4., No. 3., 27–40. o.
- Newby, H. [1993]: Social science and public policy. Swindon, Economic and Social Research Council.
- Sanderson, I. [2002]: Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making. *Public Administration*, Vol. 80., No. 1., 1–22. o.
- Thaler, R. H. – Sunstein, C. R. [2003]: Libertarian paternalism. *American Economic Review*, Vol. 93., No. 2., 175–179. o.
- Thaler, R. – Sunstein, C. [2018]: Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness. Yale University Press.
- Thomson, A. [2018]: Strategies to increase vaccine acceptance and uptake: From behavioral insights to context-specific, culturally-appropriate, evidence-based communications and interventions. *Vaccine*, Vol. 36., No. 44., 6457–6458. o.
- Truman, D. B. [1945]: Public Opinion Research as a Tool of Public Administration. *Public Administration Review*, Vol. 5., No. 1., 62–72. o.
- Tversky, A. – Kahneman, D. [1974]: Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, Vol. 185., No. 4157., 1124–1131. o.
- Tversky, A. – Kahneman, D. [1981]: The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, Vol. 211., No. 4481., 453–458. o.
- Váradi Balázs [2012]: Döntéshozatali mechanizmusok az országos szintű szakpolitikában. In: Scherle Ágota (szerk.): A foglalkoztatás két évtizede. Lásd: [http://www.budapestinstitute.eu/uploads/3\\_A\\_szakpolitika\\_alkotas\\_minosege.pdf](http://www.budapestinstitute.eu/uploads/3_A_szakpolitika_alkotas_minosege.pdf)

- Viswanathan, M. – Jung, K. – Venugopal, S. – Minefee, I. – Jung, I. W.* [2014]: Subsistence and Sustainability: From Micro-Level Behavioral Insights to Macro-Level Implications on Consumption, Conservation, and the Environment. *Journal of Macromarketing*, Vol. 34., No. 1., 8–27. o.
- Whitman, D. G. – Rizzo, M. J.* [2015]: The problematic welfare standards of behavioral paternalism. *Review of Philosophy and Psychology*, Vol. 6., No. 3., 409–425. o.

### **Egyéb forrás**

- Behavioural insights and poverty, 2017. Lásd: [https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/behavioural\\_insights\\_and\\_poverty\\_-\\_k\\_gandy\\_0.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/behavioural_insights_and_poverty_-_k_gandy_0.pdf)
- Behavioural Insights Team. Lásd: <https://www.bi.team/publications/the-behavioural-insights-team-update-report-2016-17/>
- BIT, Update Reports, 2013-2016. Lásd: [http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT\\_Update-Report-Final-2013-2015.pdf](http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT_Update-Report-Final-2013-2015.pdf)
- BIT, Update Reports. Lásd: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2016/09/BIT-Update-Report-2015-16.pdf>, <https://www.bi.team/publications/the-behavioural-insights-team-update-report-2016-17/>
- Európai Pályaorientációs Szakpolitikai Hálózat Szakszótára. Lásd: <http://www.elgpn.eu/publications/browse-by-language/hungarian/az-europai-palyaorientacios-szakpolitikai-halozat-elgpn-szakszotara-elgpn-glossary/>
- Journal of Behavioural Public Administration. Lásd: <https://journal-bpa.org/index.php/jbpa>
- OECD Policy Brief, 2016. Lásd: [https://www.oecd.org/policy-briefs/hungary-evidence-based-policy-making\\_HU.pdf](https://www.oecd.org/policy-briefs/hungary-evidence-based-policy-making_HU.pdf)
- World Bank, Impact Evaluation in Practice. Második kiadás, 2016. Lásd: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25030/9781464807794.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

## Abstract of the Article

### **The role of behavioural insights in fact-based policy making**

PÁL BELÉNYESI

The key to successful and effective public policies is fact-based planning and rigorous monitoring. Judgments about successfulness and effectiveness of public policies are often politicized and subject to personal incentives. Yet, research during the past 50 years identified objective criteria, too, to assess the national, regional and local governments work. One of the approaches underlines the utilization of scientifically prepared studies, and exploiting of information on the basis of facts and data gathered in ex ante empirical testing of the planned measures. The same approach emphasizes the importance of regular ex-post monitoring of introduced sectoral measures. The expansion of this approach led to the development of the discipline of behavioural public administration. This cross-disciplinary scheme embodies methods and collects the results of behavioural science, law and economics and behavioural economics. The discipline looks at individual and group behaviour from a positivist, experience-based point of view, and helps developing public policy through empirical testings with the assistance of methods used in psychology and economics. The method has predominantly been used in Anglo-Saxon countries, and it was the United Kingdom government, which made it world-famous by setting up the Behavioural Insights Team (BIT). The institutionalized approach, by now, has been used at various levels of the governments in a growing number of countries. Though a 2016 report of the European Commission enlists some examples from Hungary, too, other international reports are more critical: overall, the fact-based and scientifically sustainable public policy-making is not wide-spread in Hungary. This study aims to fill the gap in depicting the theoretical background, introducing BIT, summarizing international critics on the Hungarian practice, and finally, recommending a possible way forward. One of the conclusions of the study is that behavioural and experimental economics could help policymakers understand better consumer behaviour, therefore directly upping the effectiveness and success of public policies. This ultimately could lead to more informed consumers and more effective consumer protection regime.

## *Tisztelt (jövendő) Szerzőink!*

***Kérjük, hogy kézírataikat a következőket szem előtt tartva nyújtsák be!***

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

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

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

Az összefoglalót követően kérjük megjelölni a tanulmány JEL-kódját. Az alábbi internetcímről kell kikeresni a JEL-kódot:

**<https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>**

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

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

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

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

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

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

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

A cikkeket e-mailen kérjük eljuttatni a szerkesztőségbe Word for Windows formátumú változatban (betűtípus: Times New Roman, betűméret: 12 pont).

Felhívjuk szerzőink figyelmét, hogy csak olyan kéziratot küldjenek, amelyet más szerkesztőségnek egyidejűleg nem nyújtottak be publikálásra. A tanulmányt anonim lektorok bírálják el.

Köszönettel:

A *Külgazdaság* szerkesztősége

1112 Bp., Budaörsi út 45. • Tel.: 309-2642, 309-2695 • E-mail: [kulgzadasag@kopint-tarki.hu](mailto:kulgzadasag@kopint-tarki.hu)