

VOSZKA ÉVA

Versenybarát és versenykorlátozó állam – válság előtt, válság közben

Az állam szerepe a gazdaság működésében, így a közérdeket szolgáló verseny fenntartásában és erősítésében a liberalizálás évtizedeiben is alapvető volt, magában foglalta a verseny- és piacsabályozást, az állami támogatásokat és az állami megrendeléseket, vagyis a verseny élénkítésének és korlátozásának sokféle eszközét. A cikk a magyar állam és a verseny kapcsolatát tekinti át a válság kitörését megelőzően, hogy összevethesse azt a válságkezelés kezdetén mutatkozó nemzetközi és hazai jelenségekkel. Amellett érvel, hogy a versennyel kapcsolatos állami magatartás korábban is kétarcú volt, és a válság nem változtatta meg alapvetően sem ezt a kettősséget, sem a beavatkozás módszereit, csak az eszközök kombinációja és léptéke módosult. Miközben a válságkezelés világszerte általában az állam szerepének növekedésével járt, Magyarországon viszonylag csekély maradt az állami piacteremtés és -támogatás mozgásteré és mértéke. A gazdaságélénkítés kényszerű visszafogottsága fékezte a versenykorlátozást, ami a következő években előnyt jelenthet.*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: H2, L4.

Az állam a tisztességes piaci verseny kialakítását és fenntartását érintő klasszikus versenyszabályozással, a sajátos piacok szabályozójaként – a gazdasági szervezeteknek nyújtott támogatások elosztójaként, valamint a termékek és szolgáltatások megrendelőjeként – befolyásolja közvetlenül a versenyt.¹ Az elmúlt évtizedekben általános elméleti kiindulópontnak számított, hogy a verseny közérdek, ami az intézményi berendezkedést is meghatározta.² A kinyilvánított cél azonban sokszor nem valósul meg, mert az ellentmondásos szabályozás – aminek egyes elemei gyakran kioltják egymást –, valamint a tulajdonosi és hatósági intézkedések nem élénkítik, hanem torzítják vagy tompítják a versenyt.

* A tanulmány a versenyhelyzet alakulását bemutató Kaleidoszkóp című kiadvány bevezető tanulmányának idevágó részén alapul (*Laki-Voszka* [2008]). A kötet elkészítését és megjelenését a Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központjának támogatása tette lehetővé, amit ezúton is köszönünk.

¹ Közvetve minden olyan állami intézkedés, ami befolyásolja a piaci szereplők költségeit – a cégbejegyzéstől az adózási szabályokig, az építési engedélyek kiadásától a jogviták rendezésének módszeréig, a rövid távú költségvetési politika meghatározásától a jegybanki kamat beállításáig – hatást gyakorol a vállalatok és a háztartások magatartására, a kereslet és a kínálat összes elemére, vagyis a versenyhelyzet alakulására, még akkor is, amikor nem kifejezetten ez a cél.

² Az elméleti alapvetésről lásd például *Motta* [2007].

Állam és verseny 2007-ben

Az állam és a verseny viszonyának, valamint a 2008-ban kialakult válság ezt befolyásoló szerepének vizsgálatához először a krízist megelőző év magyarországi jellegzetességeit, a verseny élénkítésének és korlátozásának mozgatórugóit, eszközeit és terepeit mutatjuk be.

Kísérletek a verseny élénkítésére

Az állam a gazdaságnak főként azokon a területein igyekszik versenyhelyzetet teremteni és élénkíteni, ahol a piacszerkezet hagyományosan koncentrált, ahol a költségvetés közvetlen megrendelő, finanszírozó, vagy a piacot mesterséges, szabályozási korlátok védik. 2007-ben nyolc olyan jellegzetes részpiacot vizsgáltunk meg, amelyeken az állami magatartás hatására erősödött, vagy elvileg erősödhetett volna a verseny: az autópálya-építést, a teljes megnyitás előtt álló villamosenergia-ipart, a postai szolgáltatásokat, a felsőoktatást, a légi közlekedést és az autóbiztosítást, a gyógyszerek kiskereskedelmét, valamint gyártásuknak a társadalombiztosítással közvetlen kapcsolatban álló sajátos részét.³

A magyar állam változatos eszközökkel élénkítette a versenyt, részben a piacok jellege, állapota szerint differenciálva. Egyes területeken elegendő volt *a hatályos jogszabályok*, köztük a versenytörvény *szigorú érvényesítése*. Az útépités 2007. évi mintegy 20 százalékos áresése többek között a GVH kemény kartellelles fellépésének (a 2006-ban sikerrel indított eljárásoknak és a kiszabott több mint 8 milliárd forintos bírságnak), valamint a beruházások szabályszerű előkészítésének köszönhető. Jótékony hatást gyakorolt az is, hogy az európai uniós csatlakozással elvileg mindenki számára hozzáférhető közbeszerzéseket a kormányzat fokozatosan – a tenderfeltételek sajátos kiírásával állított láthatatlan akadályok lebontásával – ténylegesen is megnyitotta a külföldi székhelyű cégek előtt. A központi gyógyszerkassza hiányának csökkentésében is szerepet játszott a csatlakozással formálisan már 2004-től átvett, de 2007-ig félretett transzparenciaelv tényleges érvényesítése: a támogatási feltételek és mértékek átlátható meghatározása, a finanszírozók és gyártók közötti ártárgyalások rendszerének kialakítása.

A gyógyszer-kiskereskedelem meghatározó volt *a korlátozó előírások feloldása*, a gyógyszerár-alapítás megkönnyítése a szervezeti-személyi követelmények enyhítésével – aminek hatására a piaci szereplők száma egy év alatt tíz százalékkal bővült –, valamint annak engedélyezése, hogy egyes gyógyszereket illatszerboltok, benzinkutak, hipermarketek is árulhassanak. *A döntési eljárások módosítása is* segített az útépitésben, ahol engedélyezték a – végső szakaszban árcsökkentő licitet megnyitó – tárgyalásos módszert. Szakértői vélemények szerint a közbeszerzésnek ez a formája kedvez leginkább a szakmai szempontok érvényesítésének, valamint az áraknak. Még ha ez így van is, az autópálya-kivitelezés – a többi nagy állami megrendeléssel együtt – változatlanul „sajátos politikai piac”, amelyen az állami megrendelők nemcsak a kereslet nagyságát és a teljesítési, „szalagátvágási” határidőket szabják meg a maguk politikai szempontjai alapján, hanem a kivitelezőkkel – a kölcsönös szívességek rendszerének jegyében – előzetes háttér-megállapodásokat is köthetnek.⁴

Mint a sztrádaépítés áresése mutatja, az ilyen típusú piacokon is erősíthető a vállalkozók versenye, amiben a belépési korlátok enyhítésével vagy megszüntetésével elért *kínálatnö-*

³ A Kaleidoszkóp kötetben megjelent, a továbbiakban külön hivatkozás nélkül röviden összefoglalt tanulmányok: Csillag [2008], Szolnoki–Takácsné [2008], Kardos [2008], Varga [2008], Antalóczy–Halász [2008], továbbá a kiadványban teljes terjedelmében nem közölt háttér tanulmány Pásztor [2008].

⁴ Az idézőjelbe tett kifejezések forrása Csillag [2008], az utóbbi állításról lásd Antalóczy–Voszka [2008].

velés mellett a kereslet megszorítása is alapvető szerepet játszott. 2007-ben a költségvetési egyensúly javítását célzó stabilizációs program az állami kiadásokat is megnyirbálta.⁵ A visszafogás csökkentette a megrendeléseket az útpépítésben,⁶ és szigorú kereteket szabott a korábban rendszeresen elfutó gyógyszerkasszának is. Az állami gyógyszerkiadások a nemzeti össztermékhez viszonyítva az 1990. évi szint közelébe tértek vissza, a tervezett ráfordítások korábban rendszeres túllépése után most mintegy tíz százalékot megtakarítva. A felsőoktatásban az érintett korosztályok és a felvételizők létszáma esett 2007-ben, és 22 százalékkal szűkült az államilag támogatott férőhelyek száma is – bár a terület egészére jutó költségvetési ráfordítás nőtt, és megállt 2003 óta tartó (a nemzeti össztermék százalékában mért) csökkenés is.

Ha az állam az egyetlen vagy meghatározó vevő, akkor e sajátos piacok versenyhelyzetét a kereslet-kínálat viszonyának változtatásán túl *speciális új szabályok* is javíthatják. A gyógyszer-gazdaságossági törvény egyebek között a fix összegű támogatások, a negyedévente újraindított árverseny és az új, originális termékek támogatásba fogadására szolgáló nyilvános szerződések bevezetésével érte el a központi kassza kiadásainak jelentős csökkentését. A felsőoktatási alapképzésben 2007-től megváltozott az állami finanszírozású férőhelyek elosztásának a módszere (a támogatott hallgatói helyeket a felvételi jelentkezések rangsora, nem pedig minisztériumi döntés alapján osztják el), és megszűnt az egyházi, alapítványi és magánegyetemek, főiskolák hátrányos helyzete a költségvetési téritések megszerzésében.

Az állam versenyélénkítő szerepe azonban ezeken a területen sem volt mindig egyértelmű. Az oktatási kormányzatnak fennmaradt a közvetlen beavatkozási lehetősége többek között az egyes szakok felvételi ponthatárának, valamint (a nagyobb támogatást élvező mester- és doktorképzésben) az állam által finanszírozott férőhelyek intézmények közötti elosztásának meghatározásával. Így a formális pályázati rendszer ellenére tovább élhetnek az egyedi alkuk, a minisztérium a mesterképzés finanszírozásával kiegyenlítheti a különbségeket, tompíthatja az alapképzési férőhelyekért folyó verseny hatását. Az állam az érintettek erős nyomására már 2007-ben soron kívül 50 milliárd forintos támogatást adott az új rendszer vesztesei közé tartozó néhány vidéki főiskolának.

A gyógyszerpiacon pedig a költségvetés *nem feltétlenül osztja meg* nyereségét a fogyasztókkal. A költségvetési ráfordítások csökkennek, de a lakosság akár többet is költöthet a gyógyszerárban a szubvencionált készítményekre, ha a fogyasztói ár nő, vagy a támogatási kulcsok csökkennek.⁷ Ráadásul miközben a betegek kevésbé élvezik az előnyöket, kellemetlen mellékhatásokkal szembesülnek: a gyakori gyógyszerelváltás kényszerével vagy ehelyett többletkiadásokkal és ellátási zavarokkal a nagykereskedelmi árak esése miatt készleteiket leszorító gyógyszerárakban.

A legbonyolultabb szabályozást a *hálózatos iparágak piacainak megnyitása* igényli. A belépési lehetőségek megteremtése a versenytársak számára, a vállalatok közötti kapcsolatrendszer kereteinek felállítása és az egyetemes szolgáltatás fenntartása ugyanis nem kisebb, hanem *nagyobb mértékű állami szabályozást*, sok sajátos ágazati előírást követel (Bara [2006], Valentiny [2008]).

⁵ A költségvetési és társadalombiztosítási intézmények, nonprofit szervezetek beruházásainak értéke például az előző évnek mindössze 78,7 százaléka volt (KSH [2008] 75. o.).

⁶ A sztrádaépítésért felelős állami társaság 2007-ben csak 51 milliárd forintos közbeszerzést írt ki, ami 2002 óta a legalacsonyabb érték, a 2004. évi csúcsev 435 milliárdjának a töredéke. A Nemzeti Infrastruktúra Rt. által közölt adat a forrás jellegéből következően nem veszi figyelembe az M6-os és M60-as gyorsforgalmi utak építésére a gazdasági tárca által kiírt 266 milliárdos pályázatot (Közbeszerzések Tanácsa [2008] 8. o.). A teljes érték azonban ezzel együtt is kisebb a 2004. évinél.

⁷ 2007-ben a lakosság összes gyógyszerkiadása 18 százalékkal nőtt, miközben a receptre adott (támogatott) készítmények forgalma 13 százalékkal visszaesett. A támogatott gyógyszerek kiskereskedelmi árának alakulásáról azonban – talán nem véletlenül – nincs nyilvántartás.

Az általunk vizsgált villamosenergia-piaci liberalizálás felszabadította a keresletet: 2007-től lényegében megszűntek a hatósági árak, és minden fogyasztó eldöntheti, kitől veszi az áramot. A kínálati oldal azonban alig változott. Az átviteli hálózat és a rendszerirányítás tulajdonosa továbbra is a vertikális holding, a Magyar Villamos Művek (MVM), ami veszélyeztetheti a hálózati hozzáférés egyenlő esélyeit a külső szereplők számára. A hosszú távú áramvásárlási szerződések miatt a nyitás első évében a nagykereskedő MVM a termelőkapacitások háromnegyedét, a kormányzat által preferált megújuló és kapcsolt-energia-átvételt is hozzászámítva pedig mintegy kilencven százalékát ellenőrizte, és az egyetemes szolgáltatáson felüli rész árverésének szabályait maga határozta meg. Az importversenyt az állam év végén szokatlan eszközzel, egy néhány napig – éppen az árverés kritikus időszakában – hatályos kormányrendelettel korlátozta, és a piacnyitás egyenlő hozzáférést biztosító alapelvével ellentétesen, aukció nélkül az MVM-nek adta a teljes (olcsó) szlovák behozatal lehetőségét. A kormány a kisfogyasztói és közüzemi árak plafonjának meghatározásával is közvetlenül beavatkozott a folyamatokba.

A 2007. évi villamosenergia-törvényhez benyújtott közel 300 módosító indítvány nyomán sok homályos és ellentmondásos paragrafus épült be a szövegbe, több közülük (például az erőművek kapacitásainak kötelező felajánlása a nagykereskedőnek) kifejezetten az MVM számára kedvező fordulatokat hozott, amiben feltehetően szerepet játszott az erős állami vállalatcsoport kemény lobbizása is. A legnagyobb ellenzéki párt ritka egyetértésével elfogadott törvény keretjellegű, működését közel hatvan rendelet teremtette meg.

Az így kialakított szabályrendszer fő jellegzetességeit a kormány és az érintett cégek többek között az egyértelmű európai uniós iránymutatás hiányával, az MVM tőzsdeképpessé tételével, az áremelkedés kordában tartásának szándékával magyarázták. A Regionális Energiagazdasági Kutatóközpontnak a Versenyhivatal és a Magyar Energia Hivatal véleményével egybehangzó álláspontja szerint a törvénynek ezek az anomáliái „... a liberalizáció eredeti értelmét, a hatékonyság növelését és a verseny megjelenését a piacon ... a magyar esetben ellehetlenítették” (*Szolnoki–Takácsné* [2008] 129. o.). 2008-ban – részben európai uniós fellépés hatására – változott a kormányzati álláspont, a jogszabálymódosítások több eleme a versenyfeltételek javítását célozta,⁸ ami – különösen a tulajdonosi szétválasztás – heves szakmai és politikai bírálatot is kiváltott. Más lépések azonban (főként az egyes nagyfogyasztói csoportoknak adott árengedmény elosztásának kevésbé átlátható módja, valamint az egyetemes szolgáltatásra jogosultak körének bővítése) nem a verseny erősödése felé visznek.

A szabályozás csapdait és az éles vitákat a postai szolgáltatások területén eddig csak azért lehetett elkerülni, mert a magyar hatóságok többéves haladékot kaptak a piac teljes megnyitására. Az eredetileg 2009 januárjára előirányzott lépést – néhány uniós tagállam és lobbicsoportha szerveződéző nemzeti nagyvállalataik ellenkezése miatt, a magyar fél aktív részvételével – 2010 decemberére tolták ki, és 11, jórészt újonnan csatlakozott ország további két évvel meghosszabbíthatja a felkészülési időt. A hivatkozási alap a vidéki és elmaradott területeken a postai szolgáltatások fontossága, a foglalkoztatásban betöltött jelentős szerep és a jövedelmező tevékenységek egy részének elvesztése miatt szükségessé váló költségvetési támogatás elhárítása volt.

A korábbi, részleges postai piacnyitás sem minden területen hozott versenyt. A futár- és gyorspostai cégek szaporodtak, de az egyetemes szolgáltatásokra, noha elvileg már szabad a belépés, a Magyar Postán kívül egyelőre nincs más jelentkező. Ebben az állami szabályo-

⁸ Megjelent a rendszerirányító leválasztásának, később az MVM-tulajdon fenntartása mellett új részvényesek tőzsdei bevonásának terve (ami azonban 2009-ig nem valósult meg), az ágazati hatóság nagyobb jogkört kapott az áramárverések lebonyolításában, a jelentős piaci erő vizsgálatában és szankcionálásában, visszavonták az exportkorlátozó vámrendeletet, az MVM átalakította, egyes esetekben felmondta a hosszú távú szerződéseket.

zás által magasan tartott korlátok – például a területi lefedettségre és az időbeli hozzáférésre vonatkozó, elvileg a fogyasztókat védő szigorú előírások – is szerepet játszanak.

A versenyélenkítési kísérletek vizsgált eseteiből az a következtetés adódik, hogy a versenyszabályozás keretei szilárdak, és itt a jogalkalmazás is egyre eredményesebbé válik. Több *ágazat szabályozása* viszont *gyengének látszik*, főként azoké, amelyekkel kapcsolatban az Európai Unió állásfoglalásai kevésbé határozottak, és a hazai ellenérok nagyok.⁹ Az állam azokon a piacokon tudta a leginkább élenkíteni a versenyt, ahol következetesen érvényesítette a hatályos jogszabályokat, vagy enyhítette a belépés adminisztratív-szabályozási korlátait, vagy csökkentette a keresletet, vagy az egyedi alkukat háttérbe szorító, előre rögzített kritériumokon alapuló, nyilvános és kiszámítható eljárásrendet vezetett be – s még sikeresebb volt a fellépés, ha ezek az elemek össze is kapcsolódtak.

Állami versenykorlátozás

A versenykorlátozás eszközei közül két csoportot emelünk ki: a hazai piacok és vállalatok védelmét, valamint az állami támogatások rendszerét. Az állami magatartás nemcsak a verseny élenkítésében, hanem *akadályozásában sem egyértelmű*: a korlátozásra elvileg alkalmas módszerek egy része kevésbé vagy szokatlan módon működött, miközben a verseny akadályozására néhány, elvileg versenybarát eszközt is felhasználtak.

Piacvédelem, piacteremtés

Magyarország az 1990-es évek elejétől lebontotta a termék- és a tőkeáramlásai korlátok nagy részét, majd európai uniós tagállamként további nyitási kötelezettségeket vállalt. A kereskedelem liberalizálása azonban sem Magyarországon, sem Európában nem egyirányú, töretlen folyamat. Az Európai Unióban már az elmúlt években is gyakran emlegették a gazdasági patriotizmus újraéledését, a *protekciónizmus reneszánszát*, bár a válság kitörése előtt még többen óvtak az egyedi esetek túlzott hangsúlyozásától, és a jelenséget éppen a belső piaci integráció sikereivel, a hálózatos iparágak felszabadításával magyarázták.¹⁰

A piacvédelem sokszor az úgynevezett nemzeti bajnokok védelmét jelentette. Ebbe a kategóriába többnyire stratégiailag fontos területen működő, sikeres vállalkozások kerülhetnek, amelyek létrejöttét, fennmaradását és növekedését, hazai és később nemzetközi versenyképességét a piaci teljesítmény mellett az állami segítség alapozza meg. A segítség eszköztárába beletartozik a normatív és egyedi támogatások mellett a megkülönböztetett kezelt cégek terjeszkedésének, más vállalatok megvásárlásának elősegítése országhatárokon belül vagy kívül, illetve védelmük az ellenségesnek minősített, külföldről jelentkező fúziós szándékokkal szemben (*Antalóczy–Voszka* [2008] 25–27. o.).

Az utóbbi módszert az EU-tagállamok sokszor alkalmazták az elmúlt években.¹¹ A magyar állam is mindent megtett azért, hogy megvédje a nemzeti bajnoknak tekintett Magyar Olajipari Rt.-t (Mol) az OMV 2007-es felvásárlási kísérletétől. Miután az osztrák olajcég bejelentette szándékát a többség megszerzésére, a Mol vezetésének egyik legfontosabb védekező

⁹ Ennek a két tényezőnek tulajdonított meghatározó jelentőséget a Nemzetközi Valutaalap egy tanulmánya is, magyarázatot keresve arra, hogy mi okozza a különbségeket egyes országok és szektorok között az állami támogatások leépítésének ütemében (*Mulas-Granados és szerzőtársai* [2008]).

¹⁰ Az európai viták és eljárások részleteit, valamint a kapcsolódó hivatkozásokat lásd *Szilágyi* [2008]).

¹¹ Spanyolország törvénnyel próbálta távol tartani a nem kívánt érdeklődőket, Németországban a külső veszély elhárítására határon belüli összefonódásokat szorgalmaztak – az illetékes miniszter engedélyezett például egy versenyhivatal által megtiltott fúziót –, Franciaország pedig mindkét eszközt bevetette (*Szilágyi* [2008]).

lépése a politikai támogatás megszerzése volt.¹² Sikerüket mutatja, hogy a nem sokkal előbb elfogadott villamosenergia-törvényhez hasonlóan a parlamenti pártok ritka egyetértésével példátlanul gyorsan megszületett a stratégiai vállalatok védelméről szóló törvény. Bár a jogszabály minden részvénytársaságra érvényes rendelkezéseket tartalmaz például a saját részvény birtoklására vonatkozó tízszázalékos határ eltörléséről és a vezetők elmozdításának megnehezítéséről, a törvényhozó sem titkolta, hogy a cél a Mol függetlenségének megőrzése volt.

Mit és kit pártolt ezekkel a lépésekkel a kormányzat? A hivatalos indoklások a közérdek, a magántulajdon, a hatékonyság és a verseny védelméről szölgáltak. Közérdek a stratégiai cégek hazai ellenőrzés alatt tartása. Csakhogy a magyar állam maga adta el teljes pakettjét a Molban (és több más hasonló társaságban), az új tulajdonosok többsége pedig nem magyar, hanem külföldi pénzügyi befektető (noha az ilyen körülmények között meghatározó szerepű vállalatvezetés kétségkívül hazai). A „visszaállamosítás” elhárításának érvét nemcsak sok olyan privatizáció példája gyengíti, amelyben külföldi állami cégek lettek a tulajdonosok,¹³ hanem az, hogy ettől maga a Mol sem zárkózott el: 2007–2008 fordulóján a cseh állami villamosenergia-ipari nagyvállalat és az Omán Szultánság állami cége is nagyrésztvényes lett. A Mol és a magyar kormány szerint a fúzió csökkentené a hatékonyságot, és mivel túlzott koncentrációhoz vezetne a regionális piacon, az európai versenyhatóság a finomítókapacitások leépítéséhez köthetné hozzájárulását, tovább gyengítve az új céget. Az OMV a versenyhatóságok előzetes vizsgálatát kérte Brüsszeltől. A tervezett felvásárlást valóban részletes elemzésnek vetették alá – és ennek következtében az OMV 2008 nyarán bejelentette visszalépését. Ugyanakkor egy másik európai uniós vizsgálat is indult annak megállapítására, hogy a *lex Mol* rendelkezései – az állam különleges szerepe, más tulajdonosok jogainak korlátozása, a felvásárlási ajánlattétel és a vezetőváltás új szabályai – nem gátolják-e a tőke akadálytalan mozgását. Ezen a ponton nyilvánvalóan látszik *két alapelv ütközése* az Európai Unió szintjén is: az egységes belső piac megteremtése, a termelési tényezők szabad áramlása olyan fúziókhoz vezethet, amelyek egyes tagországokban vagy régiókban komolyan fenyegetik versenyt. A szabadság és a verseny nemcsak erősíthetik egymást, hanem ellentétbe is kerülhetnek, ami igencsak megnehezítheti a jogalkotók és -alkalmazók dolgát.

A Mol–OMV-esethez hasonlóan a nem vám jellegű vagy más néven *rejtett korlátozások* (*red tape barriers*) is a belső piaci politika és a versenypolitika határterületét jelentik, olyan eszközrendszer, amely növeli az új piaci szereplők belépési költségeit, a nekik okozott versenyhátránnyal védi a már bent lévőket, többé vagy kevésbé nyíltan különbséget tesz belföldi és külföldi tulajdonosok között. Ezek a módszerek többnyire technikai jellegű szabályokat írnak elő a közérdekre – a minőségi biztonságra, egészség- és növényvédelemre, energiatakarékosságra, néha kulturális, rituális szokásokra – hivatkozva, vagy költség- és időigényes hatósági eljárásokat alkalmaznak. Mivel a formális indokok zöme önmagában fontos, a mögöttes szándékot pedig nehéz bizonyítani, e korlátoknak nemcsak a jogi, hanem a kutatói feltárása is körülményes.

A Kaleidoszkóp-kutatók számára írt háttér tanulmány (*Török–Deli-Gray* [2007]) szerzői egy szűk körű, de az ágazatok és a tulajdonosok nemzetisége szerint sokrétű, jórészt kis- és középvállalatokból álló mintán végzett vizsgálat során azt tapasztalták, hogy 2007-ben az érintettek zöme nem tartotta jelentősnek a magyar piacon meglévő rejtett korlátozásokat. Az európai uniós szabályozás – néhány kivételtől, például a gyógyszeripartól eltekintve – általában tiltja ilyen eszközök alkalmazását a tagállamok között, s ehhez a magyar hatóságok tartják is magukat. A szívesen fogadottak közé azonban nemcsak az európaiak tartoznak, hanem minden olyan ország cégei, amelyet a kormányzat fontosnak,

¹² A többi vállalati módszerről lásd *Vince* [2008].

¹³ Éppen ebben az időben adták el az osztrák államvasutaknak és a GySEV-nek a MÁV egyetlen nyereséges részét, a teherszállító Cargót.

dominánsnak tart (Egyesült Államok, Japán), különösen akkor, ha ezek stratégiai terméket forgalmaznak és nagyvállalatok.

A kevésbé fejlett, Európai Unió kívüli országokból jövő importtal szemben ugyanakkor sok ágazatban kifejezetten erős rejtett korlátozások érvényesülnek, bonyolult, hosszadalmas engedélyeztetési és bevizsgálási procedúrákkal, szigorú higiéniai vagy munkavédelmi követelményekkel. Az engedélyek és ellenőrzések gyakran a hatóságok egyedi megítélésétől függenek, így fontosakká válnak a személyes kapcsolatok, az „elkötelezettségi” szempontok.¹⁴

A kutatás meglepő eredménye, hogy a megkérdezett – köztük külföldi többségi tulajdonban lévő – vállalatok zömének óvatosan megfogalmazott véleménye szerint *mintha Magyarországon jobban korlátoznák a magyar vállalatokat* és a magyar termékeket az adminisztratív jellegű előírások, követelmények, mint az erős országok cégeit és áruit, amelyek számára a hatóságok egyes területeken a bent lévő szereplőket sújtó akadályok semlegesítésére törekszenek. Vagyis mintha a nemzetközi kereskedelempolitikai gyakorlattal ellentétes irányú, a csekély piaci erejű hazai cégeket hátrányosan érintő negatív iparvédelem érvényesülne – jelezve, hogy a piac kevésbé átlátható, és nem versenyzői módon működik.

Láthatatlan piacra lépési korlátot jelenthet a közpénzek takarékos és átlátható elköltését, a tiszta verseny élénkítését célzó *közbeszerzés* is.¹⁵ Ezen a 2007-ben mintegy 1500 milliárd forintot, a nemzeti össztermék hat százalékát mozgó piacon kötelező megjeleníteniük a „klasszikus” ajánlatkérőknek (központi költségvetési intézmények és a tulajdonukban lévő vállalatok, önkormányzatok és cégek, állami támogatásban részesített szervezetek), valamint a közszolgáltatásokat is nyújtó magáncégeknek.

Szakértői elemzések szerint a közbeszerzés céljai az elmúlt években sokrétűbbé, ezért ellentmondásosakká váltak,¹⁶ a szabályozás sok részlete túl merev vagy homályos,¹⁷ a keretek változékonyak, a joggyakorlat, köztük az eljárások majdnem egynegyedében megjelenő jogorvoslati kérelmek elbírálása kiszámíthatatlan. Ezek a körülmények önmagukban is torzítják a versenyt, mert ösztönzik és lehetővé teszik a közbeszerzések törvénysértő – de többnyire nehezen bizonyítható – vevői és eladói befolyásolását az eljárás minden szakaszában (*Transparency International* [2008]), ugyanakkor megnehezítik a törvény betartatását. A számonkérés hitelességét rombolja, hogy a gyorsítás szándéka és a megrendelés bizonytalan körvonalai miatt a kormány is jogellenes módszereket alkalmazott 2007 egyik legnagyobb közbeszerzésében, a kormányzati negyed építésére kiírt tenderben.¹⁸

A közbeszerzés akkor is láthatatlan piacra lépési korlátként működik, amikor a zömmel állami megrendelők előre kijelölik a nyerteseket, vagy a cégek egy nagyobb csoportját tartják távol alkalmassági feltételek, referenciamunkák, speciális iratok, igazolások meg-

¹⁴ A *Transparency International* [2008] a fontos korrupciós kockázatok közé sorolta a különféle engedélyek kiadását (18. o., 25–26. o.).

¹⁵ A közbeszerzéssel kapcsolatban *Tátrai* [2008] tanulmányára támaszkodunk.

¹⁶ A közbeszerzési törvény 2007. évi módosításával a célok közé felsorakozott például az adómorál javítása és a körbetartozások csökkentése. Az adótörvény módosítása pedig előírta a kifizetések visszatartását, amíg a teljesítő fél (akár egy közbeszerzés *al-alvállalkozója*) be nem bizonyítja, hogy nincs köztartozása. Az APEH-igazolások beszerzése miatt lelassuló folyósítás – a szándékokkal éppen ellentétesen – annyira felduzzasztotta volna a körbetartozásokat, hogy a rendelkezést néhány nap után hatályon kívül helyezték, és életbe léptetését elhalasztották.

¹⁷ Az előbbire példa a hirdetmények máshol ismeretlen cenzúrázása jó pénzért, de felelősségvállalás nélkül vagy az előkészítésben részt vevők összeférhetetlenségének életidegen előírása; az utóbbira pedig a több hasonló tranzakció egybeszámításának vagy az európai uniós és hazai értékhatároknak a bonyolult rendszere.

¹⁸ A közbeszerzési hirdetmény pénzügyi szolgáltatásra keresett vállalkozót, noha nyilvánvalóan építési koncesszióról volt szó – de akkor meg kellett volna válni a tervek és az engedélyeket. Az eljárásban a versenypárbeszéd módszerét alkalmazták, amire még alig van tapasztalat Magyarországon, mert ez teszi leginkább lehetővé a megrendelés megváltoztatását. Ugyanakkor ez az egyetlen eljárástípus, ahol a végső ajánlattételben legalább három érvényes pályázatnak kell szerepelnie. A kormány azonban tovább tárgyalta az egyetlen megmaradt vállalkozóval, majd annak visszalépését okolta a terv meghiúsulásáért – mintha ilyen feltételek mellett lehetett volna eredményt hirdetni.

követelésével. Az ilyen rejtett gátak – beleértve például a magyar nyelv használatának előírását – sújthatják a külföldi székhelyű vállalatokat.¹⁹ Mint az ilyen típusú rejtett korlátozások elemzése is utalt rá, a hatósági vagy megrendelői piaclezárás (vagy éppen piacmegnyitás) háttérben a vállalkozóval kötött titkos különmegállapodás is meghúzódhat.

A közvélemény szemében a közbeszerzés a korrupció melegágya, amihez gyakran csatlakozik az ajánlattevők – saját kezdeményezésű vagy a kiíró ösztökélte – összejátszása. A vesztes ajánlattevő hangos vádjai nyilván nem elfogulatlanok, a szenzációéhes sajtó optikája torzíthat, becslései a fertőzöttség mértékéről túlozhatnak. Az azonban jól dokumentálható, hogy a Gazdasági Versenyhivatal által az utóbbi években feltárt kartellek szinte kizárólag közbeszerzésekhez kapcsolódnak. Ez nem véletlen, és különösen veszélyes jelenség: a gyenge szabályozás mellett a korrekt piaci viselkedést serkentő legjobb eszköz a versenytársak figyelme és aktivitása lenne – de az összejátszás éppen ezt oltja ki.²⁰ A közbeszerzést az alapos empirikus kutatások is a *jellegetes korrupciós kockázatok* között említik, az egyéni haszon-szerzéshez és a pártfinanszírozáshoz kötik, áremelő hatását 20-25 százalékra becsülve.²¹

A támogatások elosztása

A felmérések a magyarországi korrupció fontos terepének tekintették az állami és az európai uniós források elosztását is.²² Az Európai Unió alapelvei szerint az árakat befolyásoló, a kedvezményezettek termelési költségeit csökkentő állami támogatás e nélkül is torzítja a versenyt, mert megemeli a belépési korlátokat, lazítja a vállalati pozíciók és a fejlődési lehetőségek kapcsolatát a hatékonysággal, olyan előnyben részesít bizonyos cégeket, amelyekkel a többiek nem tudnak konkurálni. Az állami újraelosztás megszüntetése azonban társadalmi-politikai okok miatt lehetetlen, sőt a redisztribúció kedvező hatást gyakorolhat a hatékonyságra és a versenyre a gazdaság dinamizálásával, új szereplők életre hívásával és megerősítésével, versenyképességük javításával. A dilemma feloldására az EU a támogatások általános tiltását többféle *automatikus és csoportos mentességgel, mérlegelési lehetőséggel* enyhíti, ugyanakkor részletesen előírja a preferenciák nyújtásának és közösségi ellenőrzésének eljárásrendjét.²³

A hazai támogatások 2007-ben az előző évhez viszonyítva több mint 14 százalékkal csökkentek, de így is meghaladták az 500 milliárd forintot, ami – a nemzeti össztermék arányában számítva – még mindig dobogós helyet jelent az Európai Unióban. Ráadásul a közösség elvileg a regionális és horizontális célokat (az elmaradott térségek és egyes tevékenységek, például a kutatás-fejlesztés, környezetvédelem támogatását) szorgalmazza, miközben Magyarország *ágazati célok mentén* elsősorban a nagy köztulajdonban lévő monopolszervezeteket támogatja (a közlekedésre jutott a teljes összeg fele, ezen belül csak a MÁV 160

¹⁹ Biztosan ez történt például a 2002. évi autópálya-építési tenderen (Antalóczy–Voszka [2008], Csillag [2008]).

²⁰ Lásd erről részletesen Bara [2008].

²¹ Összegzésüket lásd *Transparency International* [2008], különösen 21–23. o. E becslés alapján csak a közbeszerzésben megjelenő korrupciós pénz évente 300–400 milliárd forint lenne. A százalékos mérték egyébként kísértetiesen egybevág az állammal folytatott alkuk helyébe lépő szigorúbb eljárásrend árcsökkentő hatásával a sztrádaépítésben és a gyógyszerár-támogatásban.

²² *Transparency International* [2008], különösen 24–25. o. Korábbi vizsgálatok többek között azért nem talált korrupciós jeleket a támogatások területén, mert az még nem terjedt ki a pályázatok lebonyolítására és a teljesítés hatékonyságára (uo. 24. o.). Lásd még erről Báger–Kovács [2006], ÁSZ [2008].

²³ Automatikus kivétel például a magánszemélyeket érintő újraelosztás, a mérlegelés tárgya lehet az elmaradott régiók vagy a kutatás-fejlesztés, a környezetvédelem szubvencionálása, de nem engedélyezhető az exportnövelés, az importhelyettesítés támogatása és – kivételekkel – a vállalatok veszteségeinek megtérítése. Csoportos mentesség érvényes a csekély összegű támogatásokra, a kis- és középvállalatokra, a képzésre és a foglalkoztatásra. Sajátos megítélés alá tartoznak a közszolgáltatások, a közlekedés, a mezőgazdaság és a halászat. A most következő leírás *Klauber* [2007a], [2007b] tanulmányaira épít.

milliárdot kapott). E jórészt veszteségtérítő összegek folyamatosan nőnek – a vasút például duplázott 2007-ben –, ami a támogatás kevésbé hatékony felhasználására is utal. Mindez a szabályozás más elemeivel együtt hátráltatja a verseny elemeinek megjelenését az érintett piacokon. A másik nagy tétel a *beruházási adó* csatlakozás előtt megítélt – 2011-ig fokozatosan megszűnő – *kedvezményének* közel százmilliárdja, ami az iparüzési adó ugyancsak kifutó kedvezményével, valamint a helyükbe lépő fejlesztési és egyedi kormánydöntéssel kiutalt támogatásokkal együtt 145 milliárd forint (az összes támogatás közel 30 százaléka). A fennmaradó szűk 20 százalékon osztozik az összes többi terület, köztük a kis- és középvállalkozások, a szakképzés és foglalkoztatás, a kultúra és az örökségvédelem.

A hazai támogatások *elosztási keretei* az Állami Számvevőszék szerint *nem felelnek meg teljesen* az európai uniós normáknak. A jogi szabályozás és az eljárásrend nem egységes, programonként, jogcímenként eltérő, ráadásul egyes szegmensekben évente módosult. A kis- és középvállalati kedvezmények például nem alkotnak egységes rendszert, sok az egymással párhuzamosan futó program, az eszközök változékonyság és indokolatlanul sokfélék. Az újraelosztást végző intézményrendszer egésze is töredezett, a kevésbé összehangolt elemek működése nehezen átlátható és költséges, a nyilvánosságot sok helyütt kirekesztik.²⁴ Kiépült viszont az EU-követelmények szerinti engedélyezési és beszámolási rendszer, és Magyarország többnyire betartja a nagyobb támogatások megítélésének szabályait, bár az Európai Bizottság 2007-ben több ilyen ügyben is vizsgálatot indított.²⁵

Noha az Európai Unióban az 1990-es évek második fele óta egyre határozottabb cél volt az állami támogatások visszaszorítása, és ezt a követelményt az új tagállamoknak is teljesíteniük kellett,²⁶ ugyanakkor a közösségtől a tagállamokhoz áramló források maguk is táplálják a redistribúció növelését, vagy legalábbis hozzásegítenek a korábbi szint fenntartásához.

Az európai uniós támogatások első három évében Magyarországon a strukturális alapokból az időszak nemzeti össztermékének egy százalékát, 726 milliárd forintot utaltak ki mintegy 20 ezer pályázónak. Ez hozzájárulhatott vállalati és infrastrukturális beruházások elindításához, de már csak a nagyságrend miatt sem várható, hogy érdemben befolyásolja a növekedést és ezen keresztül a versenyviszonyokat. Ráadásul pótlólagos források bevonása helyett inkább csak az elosztás változott. A támogatásnak csak a háromnegyede, legfeljebb 540 milliárd forint a közösségi átutalás, a többi a kötelező hazai társfinanszírozás, és a mérleg másik serpenyőjében ott van az EU-nak teljesített befizetés. E két tétel beszámításával a nettó hozadék jelentéktelen vagy egyenesen negatív – azaz lényegében az európai uniós befizetést európai uniós támogatásra cseréltük úgy, hogy az összeg elosztása most már az EU jóváhagyásához kötött, ennek minden előnyével és hátrányával –, s ezt csak a kohéziós alap emeli meg évente 100 milliárd forint körüli tiszta nyereségre. Ha csak a fejlesztési kiadásokat nézzük, akkor e tételek összege 2006 és 2008 között alig nőtt, miközben ezen belül az EU-források aránya a tervek szerint 27-ről 41 százalékra emelkedik (*ÁSZ* [2008] 112. o.), vagyis azok jórészt hazai költségvetési kiadásokat váltanak ki, javíthatják a pénzügyi egyensúlyt, de nem hoznak a gazdaságba új tőkét.

Szakértői elemzések arra utalnak, hogy a dinamizáló hatás még az így számítottnál is kisebb volt, mert a beruházások zöme e kedvezmények nélkül is megvalósult volna, illetve a nyertesek más cégek kiszorításával fejlődtek (*KPMG* [2006]). Bár a versenyképességi és

²⁴ Az egyedi kormánydöntések listája például csak a Hankook-támogatásról kezdeményezett sajtóvitát követő 2007. évi törvénymódosítás után került nyilvánosságra. Lásd minderről részletesen *ÁSZ* [2008], különösen 24–27., 29–30. o.

²⁵ A már említett hosszú távú áramváltási szerződéseken kívül közéjük tartozik az Ibiden Hungary beruházási támogatása és a magyar exporthitel-garancia rendszer (*Szilágyi* [2008]).

²⁶ Az Eurostat adatai szerint az állami támogatások 1995 és 2005 között a régi tagországokban a GDP 1,6 százalékáról 1,1 százalékra, az újakban pedig 2,1-ről 1,2 százalékra csökkentek (idézi: *Mulas-Granados és szerzőtársai* [2008] 7. o.).

agrárprogramok a kitűzött célokhoz megfelelően viszonylag széles körnek, több mint 16 ezer jelentkezőnek juttattak összesen közel 270 milliárdot, az elosztás iránya *több ponton kifejezetten ellentmondott a deklarált céloknak*. Az alapokból nagy arányban részesedett a központi állami és az önkormányzati szféra. Egy 2005 végén készített pillanatfelvétel szerint az államigazgatás, részben éppen az európai uniós források elosztására létrehozott népes elbíráló-folyósító apparátus – a Nemzeti Fejlesztési Hivatal, az irányító hatóságok, közreműködő szervezetek, programirodák, közhasznú társaságok sokrétű hálózata – kapta a támogatások közel egyharmadát, az önkormányzatok pedig a 18 százalékát.²⁷ Hasonló eredményre jutott egy szélesebb körű, ugyancsak a Nemzeti Fejlesztési Hivatal első két évét vizsgáló empirikus kutatás is (*HBF* [2006]), hozzátéve, hogy az elosztás – talán az agrárprogram kivételével – a kiegyenlítés helyett inkább növelte a különbségeket, a fejletlenebb térségeket, a nagyobb településeket és a nagyobb, sokszor külföldi tulajdonban lévő cégeket hozta kedvező helyzetbe, pártpolitikai szempontokat is érvényesítve.²⁸

Ezek a megállapítások és az alfejezet elején idézett korrupciós elemzések arra utalnak, hogy a szigorú európai uniós szabályok ellenére a közösségi források elosztása sem mentes a részrehajlástól. Az alapvető eljárásnak tekintett, elvileg versengő és transzparens pályázati rendszerről – a közbeszerzésekhez hasonlóan – egyre terjed az a vélekedés, hogy ami pályázat, az gyanús. S ez korántsem kizárólagos módszer: intézményesült a még kevésbé átlátható *pályáztatás nélküli kiutalások* rendszere, az első években a strukturális alapok harminc százalékára terjedve ki. Hivatalos magyarázatok szerint ebben a körben kevés a potenciális szereplő, az igényeket nehezen lehet versenyeztetni, ezért a tenderezés csak időt rabló látszólagos pályáztatást jelentene. A döntések felgyorsítására hivatkozva 2008-ban a kormány 1900 milliárd forintos európai uniós forrást kiemelt a pályázati eljárásokból, a hét évre szóló összeg egyharmadát saját hatáskörébe vonva, ami a támogatások egyébként is különösen érzékeny piacán a politikai függés erősödésével fenyegetett.

A hazai és európai uniós támogatások versenyre gyakorolt hatását a jövőben *részpiacokként is érdemes lesz vizsgálni*, ugyanis kisebb összegek is erősen torzíthatnak egy-egy piaci szegmenst. Fontos figyelembe venni az alkalmazott formákat, mert ezek a versenyhatás szempontjából lényegesen eltérhetnek,²⁹ továbbá azt a közvetett hatást is, hogy az állami szervezeteknek, önkormányzatoknak adott támogatások jelentős része állami megrendelés formájában a vállalatokhoz jut, azaz piacteremtésként ezek is versenykorlátozó eszközök lehetnek.

Korábbi kutatásaink szerint a lényegében korlátlan kereslettel, a hatékonysági szempontok elvileg is gyenge érvényesülésével jellemezhető sajátos támogatási piac léte önmagában módosítja a vállalatok orientációját, mérsékli termékpiacon erőfeszítéseiket, azaz szűkíti a piaci verseny hatókörét. A verseny, a kereslet és a kínálat azonban ilyenkor is megjelenik, de az állami megrendelésekhez hasonló különös formában. Az állami politikai és az üzleti szektor találkozásának színterén az alku tárgya a vállalatoknak nyújtott előny (a legszélesebb értelemben vett támogatás), illetve a cserébe nyújtott vizsgolt mértéke és formája, ami lehet hozzájárulás olyan állami célokhoz, mint a befektetések, a foglalkoztatás, az export növelése, de lehet a pártkasszá vagy a közreműködők zsebeinek feltöltése is.³⁰

²⁷ *Voszka* [2006] és *ÁSZ* [2008]. Az utóbbi elemzés szerint 2004 és 2006 között a száz legnagyobb program nyerteseinek 72–93 százaléka az államháztartáson belüli nonprofit szervezet volt, és ez az arány csak 2007-ben csökkent negyven százalék közelébe (*ÁSZ* [2008] 129. o.).

²⁸ A területi kiegyenlítés hiányát *ÁSZ* [2008] 31. o.) is megállapította: az első Nemzeti Fejlesztési Tervből a legtöbb támogatást a legfejlettebb Közép-magyarországi Régió kapta.

²⁹ A különböző, piacépitőnek és piachelyettesítőnek nevezett támogatási eszközök eltérő hatásáról lásd *Kállay* [2002] összefoglalását, a támogatások hatékonyságának méréséről *Voszka* [2003] 229–231 o.

³⁰ Ezt a sajátos piacot egy korábbi kutatásunkban – Lengyel László egy több mint húsz évvel ezelőtt felvetett fogalomhasználatát követve, a tartalom átdolgozásával – adminisztratív piacnak neveztük. A részletekről lásd *Antalóczy–Voszka* [2008].

A felemás állami magatartás okairól

Elemzésünk azt mutatta, hogy a versennyel kapcsolatos állami magatartás 2007-ben is kétarcú volt. Mi tartja vajon vissza az államot attól, hogy határozottan kiálljon a nyitás, a verseny felpozíció mellett? Mivel a jelek szerint ez nem magyar sajátosság, aligha elégséges magyarázat az éppen hatalmon lévő pártok, a hivatalban lévő kormány szemléletmódja vagy hozzá nem értése.

Az egyik alapvető ok feltételezésünk szerint az állami célok kiküszöbölhetetlen ellentmondásossága. A verseny megteremtése és védelme nem az egyetlen közérdek – ezzel más, ugyancsak fontos célok (a társadalmi béke fenntartása, szociális szempontok, a versenyképesség javítása) ellentétbe kerülhetnek, mint azt a támogatások dilemmái jól mutatják. Az ilyen típusú mérlegelés és döntés kívül esik a szűken vett gazdaság terepén – az a politika dolga és felelőssége.

Az egymással ütköző célok a különböző állami szerepek konfliktusaként is megjelenhetnek. Mivel ezeket a szerepeket a kifejezetten e célok képviselőire létrehozott állami intézmények (minisztériumok, hatóságok, tulajdonosi szervezetek) testesítik meg, az érdekellentét ezek konfliktusaként jelentkezik. A szabályozói és tulajdonosi érdekek ellentmondása az állami cégek mindennapjaiban is rendszeresen megmutatkozik, amikor a fő részvényes veszteségmentes vagy nyereséges működést vár a vállalatától, miközben az áremeléseket – árhatóságként vagy informális nyomásgyakorlással – tompítja, és nem engedi meg a szolgáltatás mennyiségének vagy minőségének visszafogását sem. Ezt a konfliktust sok olyan privatizációs történetből is ismerjük, amikor a versenyt kizáró monopóliumokat adtak el jó pénzért.³¹ Az ütközés 2007-ben a villamosenergia-piacon volt látványos; a kormányzat először előnyben részesítette nagyvállalatának tőzsdeképességét a versenyfeltételek javításával szemben, később – bár meglehetősen bizonytalanul – a másik irányba fordult.

A piacnyitás nemcsak a bevételeket csökkentheti, hanem esetleg az árak vagy a költségvetési kiadások növelésével is jár rövid távon. A verseny a legtöbb piacon először a nagy megrendelőért indul meg, a kisfogyasztók helyzete romolhat is. Ha az átláthatóság jegyében megszűnik az egyetemes szolgáltatások finanszírozása a nyereséges üzletágakból, akkor a versenytársaktól kezdetben még alig szorongatott eladó emeli az árakat, vagy állami támogatást igényel az egyetemes szolgáltatás fenntartása. Előfordulhat tehát, hogy a verseny előnyei váratnak magukra, míg az abból származó hátrányok szinte minden szereplő számára közvetlenül jelentkeznek, ahogy azt a postai piacnyitás elhalasztása mellett felhozott vállalati és kormányzati érvek 2007-ben is szépen példázták.

A verseny élénkítése fenyegetheti az állam vállalatirányítói és vevői szerepét is. A nyitás korlátozza a politikai és kormányzati intézmények befolyását: megszűnnek a hatósági árak, elvileg szűkül a vállalatokra gyakorolt nyomás lehetősége, nehezebben, nagyobb politikai költséggel működtethető a kölcsönös szívességek – az állami megrendelő és a szállító közötti háttér-megállapodások feltehetően a pártfinanszírozást is megszolgáló – rendszere, mint ezt az utóbbi időben az autópálya-építésnél és a gyógyszertámogatások elosztásánál láttuk.

Szerepkonfliktust okoz a versenynek az a jellegzetessége is, hogy a konkurencia szabadsága közvetlenül az erős gazdaságoknak kedvez. A kevésbé fejlett államok ezért próbálják védeni saját gyengébb cégeiket. Sokszor – legutóbb a postai szolgáltatások esetében – az EU egyik alapelve, az egyenlő versenyfeltételekre hivatkoznak, amikor halasztást, több felkészülési időt kérnek. Az erős vállalatok elvileg szintén a nyitást pártolják, de ha kiváltságaik forognak kockán, akkor az ellen lépnek fel, mint a francia és német energetikai

³¹ Az első változatra az itt nem elemzett városi tömegközlekedés is jó példa, a verseny és privatizáció ellentmondásaira pedig a Matávtól a növényolajiparon át a gördülőcsapágy-gyártásig sorolhatjuk az eseteket (Voszka [2003] 103–111. o.).

óriások. Igyekeznek *saját törekvéseiket nemzeti érdekként feltüntetni*, és a nemzeti bajnokokat kedvelő államok gyakran támogatják is őket az európai uniós egyezkedések során. A kormányoknak esetről esetre dönteniük kell, hogy az EU liberalizációs elveit képviselik odahaza, vagy a nemzeti érdekeket képviselik a közösségben.

Ez a tipikus helyzet is szépen illusztrálja az nyilvánvaló ténytet, hogy az állam nem légtüres térben működik, hanem markáns külső és belső erők szorításában. Az általában érvényes szereposztás szerint *a nyitás ellenzői* a hazai nagyvállalatok, ha a cég függetlenségének, integritásának és belső piacának védelméről van szó a még erősebb külföldi cégekkel szemben. (A Mol esete azt mutatja, hogy ilyenkor az európai uniós alapértékek ellentmondásossága miatt a versenykorlátozás veszélyére is hivatkozhatnak.) Amikor azonban saját külföldi terjeszkedésük kerül napirendre, akkor a liberalizáció híveiként lépnek fel, igénybe véve a magyar állam gazdaságdiplomáciai támogatását – azaz a nagy cégek érdeke önmagában is ellentmondásos, és a körülményektől függően változhat. Befolyásuk kiterjedhet a szabályok alkalmazásának módján túl a törvényi keretek kialakítására is, mint ezt az olajvállalat mellett 2007-ben a villamosenergia-ipari állami cégcsoport sikere példázta Magyarországon, a Magyar Postáé pedig az Európai Unióban. Hasonló irányú nyomást gyakorolhat a szavazatszerzésben érdekelt politikai döntéshozókra a piac és a verseny működéséről – igaz, sok területen a kormányzat működéséről is – újra keserű tapasztalatokat szerző, a kapitalizmust a 2000-es évek derekától megint egyre inkább elutasító közvélemény (Bakonyi [2007]).

Az állam *versenyteremtő szándékát támogatják* viszont a piacra lépésben érdekelt szereplők, befektetők (az itt vizsgált esetekben a gyógyszerár-alapítók, kisebb vagy külföldi székhelyű mélyépítő cégek, futárpostai vállalkozók, magánegyetemek). Ugyancsak szövetségesek lehetnek az adott termék, szolgáltatás (például a számlakézésítés vagy az áram) nagy vevői, amelyek normális körülmények között a meginduló árverseny első haszonélvezői, annak elmaradásakor pedig a legnagyobb vesztesek.

A versenyélenkítés *legerősebb ösztökélője* azonban az elmúlt években nem ez a vállalati kör, hanem az *Európai Unió* volt. Igaz, hogy Brüsszel sem mindig a versenynek leginkább kedvező, leggyorsabb megoldásokat választotta – mint az energetikai és postai piacon láttuk –, többek között azért, mert a célok és értékek konfliktusa közösségi szinten is jelentkezik, ráadásul a tagállamok érdeke, részben saját nagyvállalataik nyomása miatt különböző. Az előírások megfogalmazásának és érvényesítésének határozottsága így tárgykorönként, eszközönként, ágazatonként eltérő, ami természetesen befolyásolja az egyes országok mozgásterét. A megtorpanások és bizonytalanságok ellenére a fő iránynak 2007-ben a liberalizáció, az egységes belső piac létrehozásának szándéka látszott.

Az elmúlt évek tapasztalatai arra utalnak, hogy a magyar állam – korántsem nemzeti sajátosságként – általában csak *kényszerhelyzetben, az Európai Unió nyomására* szánja rá magát egyes részpiacok működési modelljének megváltoztatására, a piacvédelem enyhítésére vagy a támogatások mérséklésére.

2006–2007-ben volt azonban egy másik – az uniótól szintén nem független – ösztönző erő, a stabilizációs program. A *költségvetési kiadások csökkentésének szándéka* nem annyira a liberalizálás hagyományos területein, mint inkább a más okból sajátos piacon hatott. Az állami kereslet szűkítése volt a verseny élenkítésének fő mozgatórugója a gyógyszerár-támogatásoknál vagy az autópálya-építésben. (A részletesen vizsgált tevékenységek közül a patikapiac volt az egyetlen, ahol sem európai uniós, sem költségvetési kényszer nem érvényesült, azaz szuverén állami döntésről lehetett szó.)

Mivel az állami versenykezelés „kétlelkűségének” alapját a hazai és európai uniós szinten is kiküszöbölhetetlen dilemmák, kemény strukturális, szociológiai és politikai tényezők alkotják, gyökeres változásra aligha számíthatunk. Az egyik vagy másik irányba erősen kilendülő elmozdulások rendkívüli helyzetek következményei – mint amilyen a 2008 ősztől eszkalálódó válság.

Állami válságkezelés és a verseny

A szakértők ma és feltehetően még hosszú ideig vitatkoznak azon, hogy a válság kialakulásáért a piac vagy a kormányzat kudarca okolható-e alapvetően, és azon is, hogy a jövőbeli kapitalizmusban milyen lesz az állam és a piac összekapcsolódásának módja, az egyes összetevők aránya. Azt azonban az elmúlt év eseményei világosan megmutatták, hogy bizonyos körülmények között a nemzetállamok és nemzetközi szervezetek számára is van a versenynél fontosabb közérdek. A válságkezelés két fő ága mindenütt a pénzügyi stabilitás és működőképesség fenntartása, valamint a gazdasági visszaesés mérséklése volt. Miközben a többé-kevésbé általánossá váló kapacitásfelesleg és kereslethiány élénkítette a versenyt, az állami beavatkozás legtöbb eszköze most korlátozó hatást gyakorolt.

A versenykorlátozás jelei világszerte

2008 őszétől a kormányzati válságkezelés először is a pénzügyi *közvetítő rendszer működőképességének* megőrzését célozta mindenütt a világon. A monetáris politika eszközei – a likviditásbővítés, a pénzmennyiség növelése, az elfogadott fedezetek körének kiterjesztése és a kamatok csökkentése – mellett a támogatások eszköztárának két fontos elemét is széles körben bevetették. Az egyik a bankközi és vállalati hitelekhez nyújtott állami garancia, ami – mint ebben a helyzetben a szokásosnál világosabban látszik – nemcsak jövedelemnövelő, hanem életmentő segítség is lehet: nélküle sok piaci szereplő nem kapná meg a fennmaradáshoz szükséges forrásokat. A másik a csőd közelébe jutott bankok megmentése – a Lehman Brothers sokkot előidéző kivételes esete előtt, majd még inkább azután – állami tőkejuttatással, a bankoknak adott kormányzati-jegybanki hitelekkel, aminek nyomán az állam tulajdonrészekhez, irányítási jogosítványokhoz jutott. Elvileg a versenyt korlátozza, ha a kormányok válság idején költségvetési pénzzel segítik a bankok fúzióját, hogy azok elkerüljék a felszámolást. Az Egyesült Államok mintegy 1000 milliárd dollárt, az Európai Unió tagállamai 2009 elejéig mintegy 300 milliárd eurót fordítottak a pénzügyi közvetítő rendszer működőképességének fenntartására, és további 2500 milliárdnyi állami garanciát vállaltak.³²

Még szélesebb eszköztárat alkalmaztak a kormányok a recesszió mélyülésének megakadályozására. A monetáris és fiskális módszerek között az elmúlt évben mindenütt fontos helyet kapott az állami versenykorlátozás sokféle módja.

Az egyik alapvető eszköz a *piacteremtés* volt az Egyesült Államok után a világ sok országában Ausztráliától Törökorszáig és az Európai Unió legtöbb tagállamában. Ezek sorába tartozik a *kereslet növelése* az állami megrendelések, infrastrukturális fejlesztések (oktatás-szakképzés, szociális lakásépítés, kommunális, útépitési beruházások) előrehozásával, felgyorsításával, az export ösztönzése állami kedvezményekkel, a háztartások fogyasztásának növelése az adók, főként a forgalmi adók csökkentésével, a szociális kiadások megemelésével, a hiteltartozások terheinek könnyítésével, egyes tartós fogyasztási cikkek, különösen az új gépkocsik vásárlásának ösztönzésével.

A piacteremtés másik ága a *nemzeti piacok védelme*, a kereslet és a munkahelyek megtartását célzó protekcionizmus. Egyrészt a nemzeti bajnokok teremtéséhez, ezen belül is a határokon átvélő fúziók kormányzati megakadályozásához, másrészt a határon belüli akvizíciók bátorításához kapcsolódó erőfeszítések, amelyek főként az energetikai iparban, a bankszektorban és néhány feldolgozóipari ágazatban bukkantak fel korábban, most szé-

³² A részletekről lásd többek között *Várhegyi* [2009], *Voszka* [2009].

leőbb körre is kiterjedtek.³³ Sok országban megpróbálták meggátolni a termelés külföldre telepítését, határon túli beszállítók alkalmazását, az olcsóbb import felhasználását – a hazai termeléshez, a foglalkoztatás fenntartásához kötve az állami megrendeléseket és támogatásokat, vagy csak puha módszerekkel buzdítva a cégeket és kisfogyasztókat a hazai termékek vásárlására (például Kriván [2009], Blahó [2009a], Mindenki ... [2009]).

A szűkebb értelemben vett állami támogatások közül szinte minden országban sokasodtak a termelő- és szolgáltatócégeknek adott kedvezményes hitelek, állami garanciavállalások, a kis- és közepes vállalkozások kisegítésére szolgáló konstrukciók. A profitnövelő támogatások mellett egyre több *cégmentő támogatás* megjelent a bankszektoron kívül is. Először az Egyesült Államok nagy autógyárai kaptak gyorssegélyt kormányzatuktól, majd Európa több országában is polgárjogot nyert – az eladások visszaesése mellett az amerikaiakkal szembeni versenyhátrányra is hivatkozva – a pénzügyi kedvezmények és az összeolvadások, felvásárlások katalizálása a tovatérjedő hatások, a munkanélküliség megugrása, valamint az érintett cégek erős nyomása miatt.

Ez a példa is arra utal, hogy nemcsak a válság, hanem a *válságkezelés is gyorsan tovatérjed* térben és szektorálisan. Ha az amerikai autógyarak kapnak támogatást, akkor az európaiak is kedvezményes elbánást követelhetnek. Ha a bankokat és az autógyarakat megmentik, akkor miért ne segítenék ki az ugyancsak nagy foglalkoztató építőipart, a gazdaság vérkeringését fenntartó kereskedelmet vagy a turisztikai szolgáltatásokat? És ha a szállodák kapnak kedvezményeket (például forgalmi adójuk csökkentésével), akkor miért ne számíthatna segítségre az ugyancsak a forgalom visszaesésével szembesülő szexipar – mint ahogy a precedensek támogatásokat felpörgető hatásának ez a szélsőséges esete az Egyesült Államokban, majd és Németországban is felbukkant (Szócs [2009]).

A támogatásokat is tartalmazó, de azoknál szélesebb gazdaságélénkítő csomagok összege egyes országokban néhány száz millió eurótól sok tíz, sőt száz milliárdig terjed. Az Egyesült Államok 2009 tavaszáig a GDP négy százalékát szánta ilyen célokra, és hasonló nagyságrendre számított európai partnerei részéről is. Az Európai Unió a közösség össztermékének 1,2 százalékát fordította a recesszió megakasztásra, amihez az úgynevezett automatikus stabilizátorokat (nyugdíj- és egészségügyi kiadásokat, munkanélküli-segélyeket) is hozzászámítva hivatalos közlemények szerint itt is négy százalékra emelkedik a kiadás.³⁴

A bankok megmentésének fontosságát a válság eszkalálódása után kevesen vitatták, a módszereket viszont bírálatok érték főként az állami tulajdon, az állami irányítás és a versenysemlegesség megsértése miatt. Még több vita kísérte a gazdaságélénkítést és ezen belül a nem pénzügyi vállalatoknak adott támogatások indokoltságát, amiről nemcsak a szakértők, hanem az egyes országok is különbözőképpen vélekedtek. A mesterséges felpörgetés fő szószólója először az Egyesült Államok volt, valamint Európán belül az angol-francia páros szemben az inkább szkeptikus Németországgal, amely végül is fenntartásai ellenére óriási élénkítő csomagokat indított el, és közreműködik több nagy cég megmentésében – igaz, a hivatalos álláspont szerint csak a véletlen esetében, csak hitelgaranciával és átmeneti időre.

Az Európai Unió apparátusára is jellemző a nemzetállamihoz hasonló *kéttelkűség*. A közösség elvileg érvényben tartja nemcsak a stabilitási követelményeket, hanem a versenyszabályokat is, köztük a termelési tényezők szabad áramlásának intézményeit, a fúziókontrollt, az állami támogatások bejelentési kötelezettségét és feltételekhez kötöttségét

³³ Franciaország a külföldi felvásárlások elleni védekezésre már 2008-ban stratégiai alapot hozott létre, és az elnök az egész Európai Unióra ki akarta terjeszteni a megoldást (*Mentik a ...* [2008]).

³⁴ *Blahó* [2009b]). A számháború hátterében a potyautas-probléma áll: minden ország szeretné elkerülni, hogy amíg ő maga hatalmas pénzeket költ az élénkítésre, növelve a költségvetési hiányt és az államadósságot, addig mások ebből a pótlólagos keresletből profitálva, különösebb ráfordítások nélkül növeljék eladásait az adott ország belső piacán.

– de gyorsan meghirdette az előírások rugalmas alkalmazását, a szokásosnál gyorsabb elbírálást is. Ugyanakkor a hivatalis deklarációk szerint ezekre az eszközökre is érvényes, hogy meg kell felelniük a stabilitás és fenntarthatóság követelményének, elő kell segíteniük a strukturális reformokat (a szerkezetátalakítást, a környezettudatos és tudásalapú gazdaság erősítését), továbbá az intézkedéseket időben meg kell hozni, s ezek csak átmeneti jellegűnek és jól célzottak lehetnek.³⁵

A kettősség oka az, hogy a gazdaságok működőképességét, élénkítését szolgáló, rövid távon kedvező hatású állami támogatások és piacteremtő lépések a piac, a verseny, az európai integráció, sőt a globális kereskedelem alapjait rengetik meg. A korábban liberális irányzatokat követő kormányzatok és politikusok magyarázkodásra kényszerülnek. „Nem a bankok, hanem a polgárok érdekeit akarjuk megvédeni” – állította Merkel kancellár 2008 októberében (*Sürgősségi...* [2008]). „Feladtam a szabadpiaci elveket, hogy megmentssem a szabadpiaci rendszert” – mondta Bush elnök néhány hónappal később (*Szócs* [2008]). A hivatkozási alap tehát most is egyfajta közérdek, csak éppen annak tartalma tolódott el a szabad versenytől a gazdaság működőképességének fenntartása felé. A válságkezelés nem a versenyt, hanem a piaci szereplőket védi.

Stabilizálás és gazdaságélénkítés Magyarországon

Magyarországon a válság kirobbanásakor jellemző gyenge pénzügyi helyzet – a költségvetés javuló, de Európában még mindig kiugrónak számító hiánya és a gyorsan növekvő adósságállomány – miatt a működőképesség fenntartása elsősorban nem a bankok, hanem az ország egészének stabilizálását, fizetőképességének megőrzését igényelte. A magyar kormány rákényszerült arra, hogy a világban gyorsan kibontakozó tendenciáktól eltérve *egyértelműen és határozottan a makrogazdasági egyensúlyt részesítse előnyben* a visszaesés mérséklésével szemben: 2008–2009-ben mind a bankmentés, mind a gazdaságélénkítés visszafogott maradt.

A magyar bankrendszer túlnyomórészt külföldi tulajdonosi köre és a válságban lényeges szerepet játszó pénzügyi innovációk elmaradása miatt a pénzügyi közvetítő rendszer működtetése a válság első szakaszában inkább gazdaságdiplomáciai és likviditásbővítő lépéseket igényelt, mintsem a bankok életben tartását állami eszközökkel.³⁶ A 2008. őszi 1500 milliárdos – tőkeemelés és állami garanciát kilátásba helyező, 2009 tavaszától lehívható – „bankmentő” csomagból a pénzintézetek kezdetben nem kértek, jó hírnevük elvesztésétől, az üzleti partnerek bizalmának megrendülésétől tartva, valamint a kemény feltételek, az állam kiterjedt ellenőrzési és irányítási jogosítványai miatt. Később a Földhitel és Jelzálogbank 30 milliárd forintot, visszafizetendő tőkeemelést kapott – cserébe az állam nagyobb tulajdonrészhez, különleges vétőjogot biztosító és osztalékelsőbbbségi részvényekhez jutott, és tagokat delegálhatott a vezető testületekbe. Az érintettek hangsúlyozták, hogy bár a segítség forrása a bankmentésre elkülönített összeg, lényegében likviditásbővítésről van szó: a saját tőke növelésére az államtól kapott kölcsön miatt van szükség, mert enélkül a tőkeemfelelési mutató a törvényben előírt szint alá csökkent volna (*Várkonyi* [2009]).

2009 tavaszán ugyanis az állam – a bankmentő csomagtól függetlenül – nagy összegű hiteleket nyújtott néhány banknak – az OTP 400, az FHB 170, az MFB 170 milliárdot kapott, és ez utóbbi keretből az Eximbank is részesült –, a hivatalos közlemények szerint piaci módon és piaci alapon (*Ábrahám* [2009a], *Horniák* [2009]). A cél az érintettek hi-

³⁵ Ezt röviden a három *S* és a három *T* alapelveinek szokás nevezni: stability, sustainability, structural reform, valamint timely, temporary, targeted (*Blahó* [2008]).

³⁶ Lásd erről többek között *Várhegyi* [2009].

telezési aktivitásának fenntartása, mégpedig hangsúlyozottan a magyarországi lakossági és vállalati ügyfelek részére. A felhasználás szabályszerűségét hivatott erősíteni, hogy a többségi magántulajdonban lévő két bank vezető testületeiben is megjelentek az állam képviselői. A hivatkozási alap ezekben az esetekben a versenysemlegesség, az, hogy a külföldi tulajdonban lévő bankok anyavállalatuktól kaptak segítséget.

Ezek a lépések is utalnak arra, hogy a magyar kormányzat szintén próbálkozik *a visszaesés mérséklésével*, keskeny mezsgyén lavírozva – úgy, hogy azok ne vagy csak kevésbé menjenek az egyensúly rovására. 2008 novemberében a növekedés ösztönzésére 1400 milliárd forintos, a jórészt korábban is alkalmazott módszerek teljes tárházát felvonultató támogatási-likviditásbővítő és európai uniós pályázatokat is tartalmazó csomagot fogadtak el kétéves időtávra, a beruházások élénkítését, az állami megrendelések növelését pedig egy 1800 milliárd forintos csomag is hivatott szolgálni. A részletek sorra vétele alapján azonban hatásosságuk kétségesnek tűnik.

Az *állami támogatások* célja főként a munkahelyek megtartása, a kis- és közepes vállalkozások forráshoz juttatása. Ebbe körbe tartozik a garanciakeretek megemlése a Hitelgarancia Rt.-nél, valamint a kereskedelmi bankok hitelkihelyezéséhez nyújtott, elvileg mintegy 700 milliárd forintos kölcsönt megmozgató 76 milliárd forintos állami garancia (Szabó B. [2008]), a több éve működtetett mikrohitel, a kedvezményes beruházási és forgóeszközhitel, kockázati-tőke-alapok. A feltételek több ponton a vállalatok számára kedvező módon alakultak. (Például a már régóta közkedvelt mikrohitel felső határa 10 millió forint, a futamidő ötről tíz évre emelkedett, és kiterjesztették a hitelgarancia mértékeit is.) Az összes ilyen típusú támogatás felhasználása azonban – az esetenként nagyobb léptékű tőkejuttatásokat nem számítva – 2009 tavaszán nem érte el a 10 milliárd forintot (Farkas [2009]), és a konstrukciók csak nyáron váltak hozzáférhetővé, de még mindig nem teljeskörűen (Szinte teljesen... [2009]).

A kereslet szűkülésétől sújtott nagyobb cégek leginkább munkahelymegtartó támogatásokért folyamodtak, de néhányan közülük – mint a Dunaferr – sokáig hezitáltak a kemény feltételek, köztük a foglalkoztatás hosszabb távú fenntartásának kötelezettsége miatt (Hitelközelen... [2009]).

A támogatások sajátos ága *a gyengélkedő vállalatok megmentése*. Ez nálunk 2008–2009-ben főként a hazai tulajdonban lévő kisebb és közepes vállalkozásokat érintette. A feldolgozóiparban a vállalatmentés legelterjedtebb formája Magyar Fejlesztési Bank által nyújtott, állami garanciával támogatott kedvezményes hitel. Így jutott 14 milliárd forint garanciához és 10 milliárd forint új hitelhez a hazai piacon monopolhelyzetben lévő Péti Nitrogénművek az agrárkormányzat hathatós közreműködésével, a tulajdonosi viszonyok rendezetlensége ellenére, és ebben a konstrukcióban kapott 5,5 milliárd forintot a Pápai Húskombinát vevője, a menedzment, a sertésenyésztők, a helyi önkormányzat és vízmű által alakított konzorcium (Kiizzadták... [2009], Cs. B. [2008]). Korábban hasonló támogatással vásárolták meg a tejtermelők a Parmalatot, a szőlőtermelők pedig az azóta felszámolás alá került izsáki bor- és pezsgőfeldolgozót. A precedensekre, a munkahelyek és a regionális beszállítói kapcsolatok fenntartására, valamint a versenyfeltételek kiegyenlítésére hivatkozva a kereslet csökkenésével erősen sújtott húsipar ágazati szervezete, a Hússzövetség gyorsan bejelentette igényét arra, hogy minden üzembezárással fenyegetett húsipari cég is kapjon segítséget, ugyanilyen feltételekkel (Kelemen [2008]).

2009 tavaszától a kormányzat már egész ágazatoknak is igyekezett segítséget nyújtani, elsőként a magas forgóeszköz-igényű élelmiszeriparnak. Csak júniusban indult azonban el az a bankgarancia-program, amelynek 30 milliárd forintos összegéhez az MFB 80 százalékra kezességet vállal, a háta mögött az állam 90 százalékos garanciájával (Czauner [2009b]). Addig pedig több vállalat – mint a nagyobbak közül a Herz Szalámigyár – már felszámolásba csúszott (Ábrahám [2009b]).

A sok területen zsugorodó kereslet miatt még a pénzszűke oldásánál és a vállalatok talpon maradásának közvetlen finanszírozásánál is *fontosabb volna az állami piacteremtés*. Ezt célozza az az 1800 milliárd forintos gazdaságélénkítő csomag, amely a Nemzeti Fejlesztési Terv infrastrukturális beruházásaira épít. A válság hatására azonban a kormányzat átcsoportosítana a korábban felduzzasztott nagyberuházási keretéből a vállalkozások által megpályázható gazdaságfejlesztési, foglalkoztatási és regionális programokba is. Az Európai Unió illetékes szervezeteinek jóváhagyására és a hazai keretdöntésekre azonban ugyancsak júniusig kellett várni (*Ábrahám [2009c]*).

A piacteremtéshez hozzátartozik az *export elősegítése* is. 2008-ban döntés született arról, hogy az Eximbank hitel- és garanciakerete megduplázódik, 320 milliárd forintra nő, a társszervezet Mehiv enyhítheti a magyar tulajdon meglétéhez kapcsolt korlátozásokat, a kereskedelemfejlesztésre szakosodott ITDH pedig a korábbi 650 millió helyett 4,5 milliárd forintot oszthat szét a vállalkozók között (*Szabó Y. [2008]*). Az ezen a körön kívüli ritka példák egyike a tejipar, ahol a termelők 2,5 milliárd forintos támogatást kaptak az unión kívüli országokba irányuló kivitel dotálására. A szektorban ezenkívül az intervenciós felvásárlás kiterjesztését és az iskolatej-akció szélesítését tervezik, továbbá azt, hogy a rászorultaknak az uniós segélyprogram keretében tejtermékeket is juttatnak (*Czauner [2009a]*).

A tejipar esete azt példázza, hogy a piacteremtés lényeges eleme a *fogyasztás ösztönzése* állami eszközökkel. Noha ezt az elmúlt hónapokban világszerte alkalmazták, Magyarországon a kényszerítő egyensúlyi követelmények miatt az alapvető irányzat ennek az ellenkezője, a lakossági jövedelmek, a kereslet szűkítése volt. A hazai termékek fogyasztásának növelésére azonban itt is történetek kísérletek. A leglátványosabb közülük az élelmiszerkereskedelemben 70-ről 80 százalékra emelt magyar árukvóta lett volna – ha az ezt előíró, a szereplők önkéntes megállapodásán alapuló etikai kódex életbe lépését a törvényhozás meg nem előzte volna. A rohamléptekben, összparlamentari támogatással elfogadott, csak a kereskedők és beszállítók kapcsolatát szabályozó törvény ezt a passzust nem tartalmazza, sőt ellenkező hatást érhet el: a szigorú előírások miatt az áruházláncok inkább külföldről szerzik majd be a termékeket (*Kelemen [2009]*, *Baka [2009]*).

A hazai költségvetés szűkös helyzete miatt a támogatások és az állami piacteremtés zöme mögött is uniós források állnak. A közösségi pénzek azonban annak ellenére lassan jutnak be a gazdaság vérkeringésébe, hogy az elmúlt hónapokban az Európai Unió a visszaesés mérséklése érdekében a támogatások előrehozását, a kiutalás felgyorsítását irányozta elő, és a magyar kormányzat is számos könnyítést vezetett be az elosztás dinamizálása érdekében.³⁷ A felhasználását korlátozza a nagyprojektek kidolgozásának és uniós engedélyezésének elhúzódása, illetve az, hogy a vállalkozások sokszor az önrész finanszírozásához sem kapnak bankhitelt (*Szabó B. [2009b]*).

Az átcsoportosítások és könnyítések hatása 2009 nyaráig makrogazdasági szinten még alig érzékelhető – bár a támogatások egyes cégek számára nagy segítséget jelenthettek. Egyelőre úgy tűnik, hogy a magyar kormányok válságkezelésének ez a szegmense nem különbözik lényegesen a megelőző tíz év kormányzati gyakorlatától: hangzatos elnevezésekkel újabb és újabb terveket, programokat, csomagokat állítanak össze, amelyek jórészt a korábban is létező konstrukciókat olvasztják magukba, legfeljebb némi módosítással – és zömmel nem jelentenek pótlólagos forrást, hanem csak a korábbi keretek átrendezését.

³⁷ Támogatásra már nem két, hanem egy lezárt üzleti év után, újonnan alapított cégeknek is lehet pályázni, az igényelhető összeg a befektetés 20 százaléka helyett annak felét is elérheti, az előleg 25-ről 50 százalékra emelkedik, a létszám bővítése helyett vállalható a foglalkoztatottak számának megtartása, és mérséklődtek az árbevétel-növelési követelmények. 20-ről 50 millió forintra emelkedett az automatikusan, külön értékelés nélkül elbírált pályázatok értékhatára, és vagyoni biztosítékot csak 25 millió forint felett kell bemutatni (*Szabó B. [2009a]*).

Néhány következtetés

1. Az államok (és nemzetközi szervezetek) kétlelkűsége a versennyel kapcsolatban fennmaradt, de a válságkezelésben világszerte általában a versenykorlátozó hatás erősödik: a versenynél fontosabb közérdekké vált a pénzügyi rendszer stabilitásának helyreállítása, a gazdasági teljesítmény, a foglalkoztatás visszaesésének mérséklése, és erősödött a recessziótól sújtott piaci szereplők nyomása is a támogatások kiterjesztésére.

2. A versenyt korlátozó állami válságkezelés jórészt a régről ismert eszköztárat használja a piacteremtéstől a profitnövelő támogatásokon át a vállalatmentő segítségig. Kevésbé számít újdonságnak néhány korábban nem alkalmazott megközelítés bevetése, mint az eszközök kombinációja és – főként – a beavatkozás, a ráfordítások léptéke.

3. A magyar kormányzati válságkezelés eszközei még kevésbé látszanak újnak, és – az általános nemzetközi trendektől eltérően, de az ugyancsak gyenge pénzügyi helyzetből induló országhoz hasonlóan – a nagyságrendje sem ugrott meg. Noha a támogatások tova-terjedésének tendenciái külföldi és hazai precedensek hatására Magyarországon is felbukkantak, az európai államok többségéhez viszonyítva csekély maradt a gazdaságélénkítés, ezen belül az állami piacteremtés és támogatás mozgástere és mértéke. Ezek zöme nem pótlólagos forrást jelent, csak a korábbi, jórészt európai uniós forrásból származó eszközök időbeli és szektorális átcsoportosítását.

4. A nagy léptékű állami válságkezelésnek a rövid távú előnyök mellett a hátrányai is nyilvánvalók. A pénzügyi egyensúly felbomlása, a költségvetési hiány és az adósság növekedése azonnal megmutatkozik. Hosszabb távon is érvényesülő hátrány, hogy az állami beavatkozások ott is kikapcsolják a piaci önkorrekciós mechanizmusokat, ahol azok előbb-utóbb működésbe léphetnének, nemcsak a vétlen bankokat, cégeket, vállalkozókat mentik meg, hanem a kevésbé hatékonyan vagy felelőtlenül működőket is, akaratlanul is azt az üzenetet közvetítve, hogy az állami mentőövre vagy profitnövelő támogatásra sok mindenki számíthat. A segítség kritériumai nincsenek egyértelműen megszabva, a bekerülés az alkuerőtől függ, a lemaradás vagy túlzott kockázatvállalás káros hatásai a közösségre háríthatók. A rendkívüli léptékek miatt az *erkölcsi kockázat* következményei a szokásosnál is fenyegetőbbek.

A magyar állam válságkezelő lépései, miközben az ország pénzügyi stabilitásának megőrzésére összpontosítottak, inkább mélyítették, semmint csillapították a túltermelési válságot. Ennek rövid távon nagy ára van, ami a lakossági jövedelmekben, a vállalati csődök számában, a közszolgáltatások mennyiségének és minőségének romlásában jelentkezik. De a kényszerűen visszafogott mérték egyben kisebb versenykorlátozó hatással – és a növekedés megindulásakor jobb makrogazdasági pénzügyi helyzettel is – jár, ami a következő években előnyt jelenthet.

5. Ebből a pillanatfelvételtől, a válságkezelés első lépésiből nem következik sem az, hogy szükségesszerű az állam túlsúlyra jutása, a verseny hosszú távú korlátozása, sem az, hogy rövid kitérő után minden változatlanul mehet tovább. Elképzelhető, hogy az állam vagy verseny egymást kizáró, nullösszegű játszmat feltételező, korábban is vitatható megközelítése után a válság hatására a mennyiségi mutatókról az egyes alkotóelemek minőségére helyeződik a hangsúly, s azt kell inkább kérdeznünk: milyen típusú állami beavatkozásra, milyen jellegű versenyre célszerű törekedni.

Hivatkozások

ANTALÓCZY KATALIN–HALÁSZ GYÖRGY IMRE [2008]: Gyógyszerpiaci fejlemények 2007-ben – a gyógyszer-gazdaságossági törvény és a transzparencia elv hatásai a versenyre. Megjelent: *Laki-Voszka* [2008] 97–127. o.

- ANTALÓCZY KATALIN–VOSZKA ÉVA [2008]: Nemzeti bajnokok teremtése. Pénzügykutató Zrt., Budapest, február.
- ÁBRAHÁM AMBRUS [2009a]: Nagy állami hitelt kap az OTP és az FHB. Népszabadság, március 26.
- ÁBRAHÁM AMBRUS [2009b]: Kihagy a Herz szívverése. Népszabadság, április 30.
- ÁBRAHÁM AMBRUS [2009c]: Állami megrendelések húzták az építőipart. Népszabadság, június 18.
- ÁSZ [2008]: Jelentés az állami gazdaságfejlesztés eszközrendszere működésének ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, Budapest, március, [http://www.asz.hu/asz/jeltar.nsf/0/93ae9abec89eb8e7c1257418004c0dac/\\$file/0802j000.pdf](http://www.asz.hu/asz/jeltar.nsf/0/93ae9abec89eb8e7c1257418004c0dac/$file/0802j000.pdf).
- BAKONYI ESZTER [2008]: A közvélemény a gazdasági versenyről 2008 tavaszán. Kézirat.
- BARA ZOLTÁN [2006]: Verseny és a magyar versenypolitika. Pénzügyi Szemle, 2. sz. 208–230. o.
- BARA ZOLTÁN [2008]: A kartellek szerepe a verseny alakulásában. Kézirat.
- BAKA F. ZOLTÁN [2009]: Súlyom visszadobta a beszállítói törvényt. Népszabadság, július 16.
- BÁGER GUSZTÁV–KOVÁCS ÁRPÁD [2006]: Sajátos érdekérvényesítési és korrupciós jelenségek a társadalmi-gazdasági átmenetben. Előadás a Svájci–Magyar Kereskedelmi Kamara szakmai rendezvényén, március 21.
- BLAHÓ MIKLÓS [2008]: Nehezen áll össze az élénkítőcsomag. Népszabadság, december 3.
- BLAHÓ MIKLÓS [2009a]: Kereskedelmi háború jön? Népszabadság, február 6.
- BLAHÓ MIKLÓS [2009b]: Egységbe forrt Amerika és Európa. Népszabadság, március 19.
- CSILLAG ISTVÁN [2008]: Autópálya-építés és verseny. Megjelent: *Laki–Voszka* [2008] 69–96. o.
- Cs. B. [2008]: Megmenekül, de fogyókúrára kényszerül a Pápai Hús. Népszabadság, december 17.
- CZAUNER PÉTER [2009a]: Milliárdok a tejiparnak. Népszabadság, január 28.
- CZAUNER PÉTER [2009b]: Enyhülhet a hitelválság az élelmiszeriparban. Népszabadság, május 23.
- FARKAS ZOLTÁN [2009]: Berobbanás, HVG, április 4.
- HBF [2006]: Települések és kistérségek a fejlesztési versenyben. Az EMIR adatbázis és 7 kistérség vizsgálata. HBF Hungaricum Kft., Kecskemét, március 30. <http://www.nfu.hu/doc/168>.
- Hitelközelségben ...* [2009]: Hitelközelségben a vasmű. Népszabadság, május 26.
- HORNIÁK BALÁZS [2009]: Állami hitelt kap az MFB is. Népszabadság, április 14.
- KARDOS PÉTER [2008]: Versenyhelyzet és liberalizáció a postai szolgáltatások piacán. Megjelent: *Laki–Voszka* [2008] 197–224. o.
- KÁLLAY LÁSZLÓ [2002]: Paradigmaváltás a kisvállalkozás-fejlesztésben. Közgazdasági Szemle, 7–8. sz. 557–573. o.
- KELEMEN ZOLTÁN [2008]: Nyomáspróba. HVG, december 13.
- KELEMEN ZOLTÁN [2009]: Lex keksz. HVG, július 11.
- KIIZZADTÁK A ... [2009]: Kiizzadták a Bige-birodalom megmentését. Népszabadság, január 28.
- KLAUBER MÁTYÁS [2008a]: Az állami támogatások elosztásának csatornáit és módszereit. Kézirat.
- KLAUBER MÁTYÁS [2008b]: Az uniós támogatások és a Nemzeti Fejlesztési Terv versenyszempontú értékelése. Kézirat.
- KÖZBESZERZÉSEK TANÁCSA [2008]: Beszámoló az Országgyűlés részére a Közbeszerzések Tanácsának a közbeszerzések tisztaságával és átláthatóságával kapcsolatos tapasztalatairól, valamint a 2007. január 1.– december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről. Közbeszerzések Tanácsa, július, <http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/2007.pdf>.
- KRIVÁN BENCE [2009]: Kardot rántott Amerika. Népszabadság, január 30.
- KSH [2008]: Magyar statisztikai zsebkönyv, 2007. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- KPMG [2006]: A gazdasági versenyképesség operatív program közbeszó értékelése. <http://www.koz-gazdasag.hu/images/stories/2per1/29-kullmann.pdf>.
- LAKI MIHÁLY–VOSZKA ÉVA (szerk.) [2008]: Kaleidoszkóp. Versenyhelyzet Magyarországon 2007-ben. Pénzügykutató Zrt., Budapest.
- MOTTA, M. [2007]: Versenypolitika. Elmélet és gyakorlat. Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest.
- MINDENKI ... [2009]: Mindenki magáért. HVG, február 21.
- MULAS-GRANADOS, C.–KORANCHELIAN, T.–SEGURA-UBIERGO, A. [2008]: Reforming Government Subsidies in the New Member States of the European Union IMF Working Paper, WP/08/165. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08165.pdf>.
- PÁSZTOR SÁRA [2008]: Árverseny néhány termék piacán 2007-ben. Kézirat
- SÜRGŐSSÉGL... [2008]: Sürgősségi ellátás. HVG, október 18.
- SZABÓ BRIGITTA [2008]: Pénzt önt a gazdaságba a kormány. Népszabadság, december 4.

- SZABÓ BRIGITTA [2009a]: Lazítottak az uniós gyeplőn. Népszabadság, március 19.
- SZABÓ BRIGITTA [2009b]: Nem kapnak hitelt a vállalatok, így nem is kérnek az uniós támogatásból. Népszabadság, július 3.
- SZABÓ YVETTE [2008]: Kikérik maguknak. HVG, december 13.
- SZILÁGYI PÁL [2008]: A versenypolitikai keretek változása az Európai Unióban és Magyarországon 2007-ben. Kézirat.
- SZINTE TELJESEN... [2009]: Szinte teljesen hozzáférhetővé vált az 1400 milliárdos válságcsomag. Népszabadság, június 2.
- SZOLNOKI PÁLMA–TAKÁCSNÉ TÓTH BORBÁLA [2008]: A magyar villamosenergia-piac helyzetképe 2008 elején. Megjelent: *Laki–Voszka* [2008] 129–162. o.
- SZÖCS LÁSZLÓ [2008]: Autómentő a Fehér Házból. Népszabadság, december 20.
- SZÖCS LÁSZLÓ [2009]: Állami tőkére áhítozik az amerikai szexipar. Népszabadság, január 9.
- TÁTRAI TÜNDE [2008]: Verseny a közbeszerzési piacon 2007. Kézirat.
- TÖRÖK ÁDÁM–DELI-GRAY ZSUZSA [2008]: A vámon kívüli kereskedelmi akadályok (RTB-k) sajátos profilja Magyarországon 2007-ben. Kézirat.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL [2008]: Korrupciós kockázatok az üzleti szektorban. Nemzeti integritás tanulmányok. Második rész, Magyarország. <http://www.transparency.hu/files/p/391/8464603059.pdf>.
- MENTIK A ... [2008]: Mentik a menthetetlent. HVG, november 1.
- VALENTINY PÁL [2008]: A hálózatos közszolgáltatások szabályozási reformjáról Megjelent: *Valentiny–Kis* (szerk.) [2008] 231–251. o.
- VALENTINY PÁL–KISS FERENC LÁSZLÓ (szerk.) [2008]: Verseny és szabályozás, 2007. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.
- VARGA JÚLIA [2008]: Verseny a felsőoktatásban? Az állami ösztönzés, finanszírozás és irányítás változásainak hatása az egyetemi és főiskolai stratégiákra, a hallgatók orientációjára. Megjelent: *Laki–Voszka* [2008] 163–195. o.
- VÁRHEGYI ÉVA [2009]: A válság jellege, megjelenési formái és működési mechanizmusai Magyarországon. Kézirat.
- VÁRKONYI IVÁN [2009]: Terjeszkedési övet kapott az FHB. Népszabadság, április 1.
- VINCE PÉTER [2008]: Átalakuló szabályozás a villamosenergia-szolgáltatásban. Megjelent: *Valentiny–Kiss* (szerk.) [2008] 303–323. o.
- VOSZKA ÉVA [2003]: Versenyteremtés – alkuval. Akadémia Kiadó, Budapest.
- VOSZKA ÉVA [2006]: Uniós támogatások – a redistribúció új szakasza? *Külgazdaság*, 6. sz. 8–30. o.
- VOSZKA ÉVA [2009]: A válság hatása a vállalati szektorra, ezen belül a közművekre. Kézirat.