

LOSONCZ MIKLÓS

A magyar kormányok kőolajjal kapcsolatos politikája az 1990-es évtizedben és a harmadik évezred elején

A kőolaj energiahordozóként és vegyipari inputként az egyik legfontosabb nyersanyag. Bár az utóbbi 15–20 évben relatív fontossága az energiamegtakarító technológiák, továbbá a kevésbé energiaigényes ágazatok, alágazatok, tevékenységi területek térnyerése miatt világméretben mérséklődött, azaz egységnyi GDP előállításához kevesebb kőolajra van szükség, mint korábban, robbanómotorok hajtóanyagaként a közlekedésben és a szállításban kereskedelmi méretekben semmivel nem helyettesíthető¹. Szerepe továbbra is lényeges a villamosenergia-termelésben². A kőolajhoz való hozzáférés feltételrendszere (hazai termelés, import, beszerzési ár, szállítási infrastruktúra stb.) és a kőolaj mint energiahordozó és vegyipari alapanyag felhasználásának hatékonysága kiemelkedő mértékben befolyásolja az egyes országok gazdasági növekedését, nemzetközi versenyképességét és kül- és belgazdasági egyensúlyviszonyait (infláció, külkereskedelmi és folyó fizetési mérleg stb.). Ráadásul a tartalékok egyenlőtlen földrajzi megoszlása és ezzel összefüggésben a kitermelési költségek különbségei miatt a kőolaj alkalmas politikai-hatalmi nyomás kifejtésére, ennek következtében a kőolaj világpiaci ára tartósan elszakadhat a gazdasági alapoktól. Korántsem véletlen ezért, hogy a legtöbb ország gazdaság-, azon belül energia- és külgazdasági politikájában kiemelt helyet foglal el a kőolajellátás biztosítása.

E tanulmány célja az 1990 utáni magyar kormányok kőolajjal kapcsolatos politikájának az elemzése és értékelése. Az óvatos-

nak tűnő fogalomhasználat magyarázata az, hogy a magyar kormányok ezen energiahordozó gazdasági növekedésben betöltött fontos szerepe ellenére sem alakítottak ki konzisztens olajpolitikát. Ez több tényezővel magyarázható és indokolható. Egyrészt a szükséges kőolajmennyiség beszerzése a hazai kitermelés tényleges, illetve prognosztizált csökkenése ellenére soha nem ütközött a kínálat fizikai korlátaiba és a szállítási infrastruktúra szűk keresztmetszeteibe. Másrészt a kőolajtermékek kereskedelmét és árát – a földgázétól és a villamos energiától eltérően – korán, az 1990-es évtized elején liberalizálták, így szociálpolitikai megfontolások sem szóltak az önálló olajpolitika mellett. Végül önálló olajpolitika esetén indokolt lett volna földgáz- és villamosenergia-politikát is kialakítani, ami viszont felaprózta volna az energiapolitikát. A fizikai és szállítási sajátosságok miatt egyébként a földgáz és a villamos energia sokkal nagyobb figyelmet érdemel. Magyarország EU-csatlakozása különösen a piacsabályozás terén állított és állít követelményeket a földgázszektorral szemben.

A kőolajra vonatkozó kormányzati politika több, szűkebben és tágabban definiált metszetben vizsgálható. Az első metszet a gazdasági szerkezetváltás, ehhez kapcsolódva a gazdaság-, azon belül a strukturális, az ipar- és a regionális politika, ami közvetve, a gazdaság ágazati és területi szerkezetének változásain keresztül alakítja az energiahordozók, azok közül is a kőolaj iránti keresletet. A második metszet az energiapolitika, amelynek részei a kőolajpiac befolyásolására vonatkozó kormányzati elképzelések, célok, eszközök és intézmények. A harmadik metszet a kőolajpiac szabályozása és a privatizáció, a negyedik pedig a logisztika és a külgazdasági politika. A továbbiakban e területek köré csoportosítva elemezzük a rendszerváltás utáni magyar kormányoknak a kőolajjal kapcsolatos politikáját. Ott, ahol lehetséges, a tanulmány a kormányzati célokat, szándékokat, az azok megvalósítását szolgáló eszközöket és intézményeket a gazdasági reálfolyamatokkal szembesítve elemzi. Az áttekintés mindegyik metszetben időrendi. Az összefoglalásban vönnök le következtetéseket az egymást követő magyar kormányok kőolajjal kapcsolatos politikájának azonosságairól és különbségeiről.

1. STRUKTÚRAVÁLTÁS, STRUKTÚRAPOLITIKA

Az energiahordozók, azon belül a kőolaj iránti keresletet szintje és változása kiemelkedő mértékben függ a kialakult gazdasági szerkezettől és annak átalakulásától. Magyarországon a szocialista modell és a KGST-együttműködés sajátosságaiból, azon belül a második világháború utáni időszakban követett, a világpactól elzárkózó importhelyettesítő gazdaságpolitikából adódó-

an az 1989-es évtized végére nemzetközi összehasonításban rendkívül anyag- és energiaigényes gazdasági szerkezet jött létre. Ennek a gazdasági struktúrának a fenntartását hosszú időn keresztül a világpiacnál olcsóbb szovjet energiahordozók importja tette lehetővé. Ez a gazdasági szerkezet már akkor sem volt összhangban az energiahordozókban és nyersanyagokban szegény magyar gazdaság adottságaival, nem tette lehetővé a munkaerő költségszintjében és szakképzettségében rejlő nemzetközi versenyelőnyök kiaknázását.

1. táblázat

Az ipari termelés szerkezete (Ipar összesen = 100 százalék)

	1990	2002
Bányászat	2,9	0,5
Élelmiszeripar	24,4	14,9
Textil-ruházati, bőr- és cipőipar	4,6	3,2
Fa- és bútorigar	3,0	2,4
Papír- és nyomdaipar	3,7	3,9
Vegyipar	16,9	13,8
Nem fémek ásványi termékek gyártása	3,1	2,7
Kohászat	8,5	6,8
Gép, gépi berendezés gyártása	7,1	5,1
Villamos gép és berendezés	4,7	10,2
Járműgyártás	2,5	13,1
Műszergyártás	2,6	0,8
Iroda- és számítógépgyártás	0,0	3,7
Híradástechnika	0,0	9,8
Egyéb	0,6	0,1
Villamos energia, gáz, gőz, víz	15,5	9,1
Ipar összesen	100,0	100,0

Forrás: KSH Magyar statisztikai évkönyv 1991, 2002

A piactgazdaságba való átmenet a privatizáció, a külkereskedelem és a devizagazdálkodás, az árak és a bérek liberalizálása, a piactgazdaságokra jellemző intézmények kiépítése stb. révén gyökeres szakítást jelentett az importhelyettesítő gazdaságpolitikával. A rendszerváltás után hivatalba lépő kormányok kitarítottak a külgazdaság-orientált gazdaságpolitika mellett. Ezzel is összefüggésbe hozható az a tény, hogy az anyag- és energiaigényes ágazatok (kohászat és vegyipar) aránya az ipar bruttó termelési értékében az 1990. évi 25,4-ról 2002-ben 20,6 százalékra mérséklődött (1. táblázat). Az élelmiszeripar aránya 24,4-ról 14,9 százalékra csökkent. Ezzel párhuzamosan a szakképzett munkaerőt igénylő irodagépgyártás aránya szinte a nulláról 3,7

százalékra, a járműgyártásé 2,5-ről 13,1 százalékra emelkedett. A híradástechnikai ipar (zömmel szórakoztató elektronika) térnyerését statisztikailag azért nem lehet érzékeltetni, mert termékeinek besorolása változott. Az anyag- és energiaigényes, kis hozzáadott értéket termelő ágazatok helyébe a nem energiaigényes, de nagy hozzáadott értéket előállító ágazatok léptek.

Részben a vázolt szerkezeti átalakulás, részben az energiával történő takarékoskodás és a különféle energiatakarékos technológiák elterjedése nyomán a magyar gazdaság energiafelhasználása csökkent, illetve energiahatékonysága javult az 1990-es években. Az 1990 és 2002 közötti időszakban az energiafelhasználás 15 százalékkal, a kőolaj-felhasználás még ennél is nagyobb mértékben, 25 százalékkal esett vissza, miközben a GDP 16,1 százalékkal nőtt. Az egységnyi GDP előállításához szükséges energiamennyiség alapján Magyarország 1990-ben még 10. volt az OECD-országok rangsorában, 2000-ben viszont már a 13. helyen állt (OECD IEA [2003], 6. oldal).

Ezek a számok arra utalnak, hogy egyrészt módosult a gazdasági növekedés és az energiafelhasználás közötti kapcsolat, azaz lehetséges gazdasági növekedés csökkenő energiafelhasználás mellett is. Másrészt a magyar gazdaságban végbement szerkezeti változások nyomán a kőolaj-felhasználás az átlagosnál nagyobb mértékben mérséklődött.

A kőolaj-felhasználás visszaesésében sok tényező játszott szerepet. Ilyen volt például az, hogy a nagy üzemanyag-fogyasztású keleti személygépkocsikat 1990 után mindinkább a kisebb fogyasztású nyugati modellek váltották fel. Ezt a hatást ellensúlyozta azonban az, hogy közben nőtt a személygépkocsik száma, illetve a teherszállítás mind nagyobb hányadát terelték vasútról közútra. A kőolaj-felhasználás csökkenésének leglényegesebb forrása az ipari szerkezetváltás volt. Ugyanakkor az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a kétségtelenül gyors ipari szerkezetváltás, az anyag- és energiaigényes ágazatok áramvonalasítása mellett az iparban a kőolajtermékek földgázzal történő helyettesítése is mérsékelte a kőolaj iránti keresletet.

A keresleti trendek tehát a többi feltétel változatlansága esetén javították a kőolajra vonatkozó kormányzati politikák mozgásterét. A teljes képhez azonban az is hozzátartozik, hogy Magyarországon a földgáz aránya (40 százalék) a nemzetközi átlagnál (30 százalék) magasabb a teljes energiafelhasználásban, azon belül a lakossági földgázhálózat erőltetett fejlesztése miatt a lakossági energiafelhasználásban (ezzel párhuzamosan csekélyebb a könnyű fűtőolaj aránya), a földgáztüzelésű erőművek nagyobb súlya miatt pedig a villamosenergia-termelésben. Az OECD keretén belül működő Nemzetközi Energiaügynökség 1995. évi tanulmánya a magyar energiapolitikáról (OECD IEA [1995], 35. oldal) a földgázfüggőség mérséklése érdekében javasolta is a földgáz arányának visszafogását a villamosenergia-

termelésben a kőolajszármazékok javára. A felhasználás csökkenésével mérséklődött ugyan Magyarország kőolajfüggősége (bár a kereslet mérséklődésének pozitív hatását ellensúlyozta a hazai kitermelés csökkenése), a földgázfelhasználás növekedésével viszont erősödött a földgázfüggőség. (Ez a tény is alátámasztja azt a korábbi megállapítást, hogy a kőolaj nem választható el a többi energiahordozótól, különösen a földgáztól.) Ez a szállítási infrastruktúrához (vezeték) való kötöttség miatt veszélyesebb, mint a kőolajfüggőség. A kőolajat ugyanis nemcsak vezetéken, hanem például vasúton is lehet szállítani (bár drágábban). A gyengülő kőolajfüggőséget erősödő földgázfüggőség váltotta fel. Ez utóbbi elemzése nem e tanulmány tárgya.

A rendszerváltás előtt a kőolaj, illetve Magyarország Szovjetunióhoz fűződő speciális kapcsolata a külkereskedelmi szakosodást is kiemelkedő mértékben alakította. A fejlett tőkés és a szocialista viszonylatú külkereskedelem áruszerkezete között szoros összefüggés volt. Az 1970-es és főként az 1980-as években a magyar szakosodást sajátos rubel–dollár és dollár–rubel konverzió jellemezte. A rubelelszámolású viszonylatból (elsősorban a Szovjetunióból) beszerezett nyers- és fűtőanyagokból alacsony feldolgozottsági fokot képviselő kőolajtermékeket, anyag- és energiaigényes (főleg vegyipari) alapanyagokat és féltermékeket gyártottak, amelyeket konvertibilisdeviza-elszámolásban értékesítettek. (Az alacsony hozzáadottérték-tartalmú, fuvarigényes kőolajtermékek például a magas szállítási költségek miatt Bécsben, de legfeljebb az NSZK déli részén voltak versenyképesek.) A konvertibilisdeviza-elszámolású exportnak tehát igen magas volt a rubelelszámolású importtartalma. Ezzel párhuzamosan a konvertibilis devizában elszámolt import egy része a rubel elszámolású exportba épült be. Ennek a szakosodási modellnek a fenntartása egyre nehezebb volt olyan körülmények között, amikor a Szovjetunió az általa Magyarországra exportált stratégiai fontosságú, a világpiacon is értékesíthető nyersanyagok mind nagyobb hányadának ellenértékét konvertibilis devizában kívánta megfizettetni. Az Országos Terhivatalban végzett számítások szerint az 1980-as évtized végén a rubel–dollár konverzióból Magyarország évente mintegy 1,5 milliárd dollár külkereskedelmi mérlegtöbbletre tett szert. A konvertibilis devizára és a világpiaci árakra való áttérés nyomán ez a többlet eltűnt, növelve Magyarország konvertibilis elszámolású folyó fizetési mérleghiányát.

A rendszerátalakulási folyamatok eredményeként a magyar kivitel áruszerkezetében mélyreható átalakulás ment végbe. Így például nagy aggregátumokat alapul véve Magyarország összes kivitelében az iparcikkek aránya az 1989. évi 70%-ról 2002-ben 89%-ra nőtt. Ezen belül a gépek és szállítóeszközök részesedése 30%-ról 59%-ra emelkedett. A gépek és szállítóeszközök előretörése az élelmiszerek és az élő állatok, a nem ehető

nyersanyagok, illetve a kőolajtermékek, az iparcikkeken belül a vegyi anyagok és az anyag szerint csoportosított termékek viszszaosorulásából táplálkozott. A magyar kivitel áruszerkezete a magasabb hozzáadottérték-tartalmú, műszaki szempontból korszerű ágazatok termékei felé tolódott el.

Az összes export áruszerkezetében végbement változások koncentráltan tükrözik a fő országcsoportokba irányuló magyar kivitel áruszerkezetének átalakulását, egymáshoz való közeledését. Ez konkrétan azt jelenti, hogy a volt szocialista országokba és a fejlődő világba irányuló magyar kivitelben a korábban felülreprezentált iparcikkek aránya mérséklődött az 1990-es években, míg a fejlett ipari országokba irányuló kivitelben korábban alulreprezentált iparcikkek részesedése erőteljesen nőtt. Megszűntek azok a mesterségesen kialakított és fenntartott komparatív előnyök, amelyek a korábbi gazdasági modell sajátosságaihoz és a KGST-együttműködéshez kötődtek. A gazdasági modellváltás eredményeként lehetővé vált piacgazdasági alapokon a munkaerővel, annak nemzetközi összehasonlításban alacsony költségshívonalával, bizonyos hagyományos gyártási kultúrákkal stb. kapcsolatos nemzetközi versenyelőnyök kiaknázása.

Megszűnt az ún. a Leontief-paradoxon Magyarország nyugati külkereskedelmében általában, illetve a fő partnerországokkal szemben. A Leontief-paradoxon szerint a közepes gazdasági fejlettségi szintet elért, természeti erőforrásokban és tőkében szegény Magyarország a második világháborút követő időszakban természetierőforrás- és tőkeigényes termékeket exportált a fejlett ipari országokba. (A Leontief-paradoxon kiindulópontját képező Heckscher–Ohlin-elmélet szerint Magyarországnak olyan termékeket kellett volna exportálnia, amelyek a relatíve bőséges termelési tényezőket, így például munkaerőt használnak fel.)

A Leontieff-paradoxon egyébként minden olyan országban érvényre jut, ahol a gazdaságpolitika befelé forduló, protekcionista, importhelyettesítő jellegű, ezáltal nem teszi lehetővé a meglévő komparatív előnyök kiaknázását. A jelenség a hetvenes és a nyolcvanas években nemcsak az akkori szocialista országokban volt megfigyelhető, hanem az importhelyettesítő gazdaságpolitikát folytató fejlődő vagy fejlett piacgazdaságokban is (például India, Új-Zéland stb.).

A vizsgált időszakban az egyes kormányok által követett struktúra-, illetve iparpolitika elemzése szétfeszítené e tanulmány tartalmi és terjedelmi kereteit. A téma részletesebb tárgyalása azért sem indokolt, mert az intézkedések többsége, jellegéből adódóan, hosszabb idő alatt fejtette ki hatását.

A teljesség igénye nélkül az MDF-kormány első két évét célszerű megemlíteni, amikor a szerkezeti átalakulás jórészt spon-tán módon, a piacgazdaságba való átmenet gazdasági és társa-

dalmi költségeinek minimalizálását célzó stratégia nélkül, viszont annál gyorsabban és radikálisabban zajlott le. A reálfelértékelő árfolyam-politikával párosuló importliberalizáció, a pénzügyi, a számviteli és a csődtörvény nehéz helyzetbe hozta a közép- és kelet-európai piacok összeomlása és a magas világpiacon a kőolajárak által egyébként is hátrányosan érintett vállalati szférát, a keresleti sokkot kínálati sokkal súlyosbította. A közép- és kelet-európai piacok összeomlása a partnerországok gazdaságának strukturális feszültségeivel, egyes országok állami kereteinek felbomlásával (Csehszlovákia, Jugoszlávia, Szovjetunió), bel- és külgazdasági egyensúlyhiányaival, főképpen pedig a dollárelszámolásra és a világpiacon az árakra való áttérés előkészítésével volt kapcsolatos, amivel összefüggésben a partnerországok mérsékeltek magyarországi vásárlásaikat. Ennek nyomán 1990-ben és 1991-ben Magyarország KGST-viszonylatú kivitelének 70%-a eltűnt. A forgalomcsökkenés és az elszámolási rendszer gyökeres átalakítása nyomán bekövetkezett cserearányromlás mintegy 5 milliárd dollár jövedelemvesztéssel eredményezett Magyarországra. A fenti hatások tükröződtek abban is, hogy a magyar GDP 1990 és 1993 között összesen 18 százalékkal esett vissza. A GDP csak 1994-ben kezdett növekedni, de határozott, trendszerű, a fejlett országok mögötti felzárkózás tekintetében is érzékelhető növekedés csak 1997-ben kezdődött. Romsics Ignác kutatásai szerint (Romsics [2003]) a magyar GDP visszaesése nagyobb mértékű volt az 1990-es évtized elején, mint az 1929–1933. évi nagy világgazdasági válság idején.

Az ezután következő kormányok működése idején a gazdasági szerkezetváltás legfőbb hordozó a működőtőke-import volt, amely mind a privatizációhoz, mind pedig zöld mezős, azaz új beruházásokhoz kapcsolódott. Egyik kormány hivatali ideje alatt sem hoztak olyan struktúrapolitikai döntéseket, amelyek hordereje vetekedett volna az MDF-kormány idején bekövetkezett változásokkal. (A Horn-kormány időszakában, 1995-ben bevezetett Bokros-csomag közvetlenül nem tűzött ki struktúrapolitikai célokat, hanem csak a megbomlott kül- és belgazdasági egyensúlyt kívánta helyreállítani. A gazdasági szerkezetre gyakorolt közvetlen hatása viszonylag csekély volt.)

A külföldi működőtőke-beruházások eredményeként kevésbé anyag- és energiaigényes, ezzel szemben szakképzettmunkaerő-igényes új ágazatok, tevékenységi területek jöttek létre és indultak fejlődésnek Magyarországon (irodagép-, azon belül számítógépgyártás, szórakoztatóelektronika, gépjármű-összeszerelés és -alkatrészgyártás stb.). Az utóbbi időben gyorsult fel a minimális anyag- és energiaigényű szolgáltató tevékenységekbe irányuló külföldi beruházás (könyvelés, adatfeldolgozás, ügyfélszolgálat, kutatás-fejlesztés stb.). A teljesség kedvéért megjegyzendő, hogy a külföldi működőtőke-bevonás jogi szabá-

lyozása és ösztönzőrendszerének kidolgozása a Németh-, majd az Antall-kormány nevéhez fűződik, amelyet az utánuk következő kormányok továbbfejlesztettek.

2. ENERGIAPOLITIKA

Az energiapolitika a gazdaság-, azon belül az ipar- és a regionális politika része. Kidolgozását és érvényesítését az energetikai szektor néhány, a versenyszférától eltérő sajátossága (az állami és a magántulajdon és a közüzemi szolgáltatás és versenyszféra tartós egymás mellett élése, monopolhelyzetek, környezetvédelem és energiahatékonyság stb.) teszi szükségessé. Az energiapolitika tág értelemben az energiaellátás stratégiája, amely kiterjed az energiaellátás és az energiagazdálkodás feltételrendszerének kialakítására, a jövőbeli energiaigények és a számításba vehető energiaforrások tartós összhangjának biztosítására, valamint a társadalmi érdekek érvényesítésére.

Nemzetközi tapasztalatok alapján az energiapolitika mögött kétféle gazdaságfilozófiai alapállás húzódik meg: a konzervatív és a liberális. A konzervatív alapállás szerint az államnak kötelessége a társadalmi érdekek érvényesítése a közjó érdekében, ebből adódóan az energiaellátás nemzetbiztonságot érintő közszolgálati feladat. E modellben az állam (a központi kormány és az önkormányzatok) erős irányító, szabályozó és ellenőrző feladatokkal rendelkezik. A liberális alapállás a szabadpiaci versenyt részesíti előnyben, következésképpen ebben a modellben az állami szerepvállalás (központi kormány és önkormányzatok) a szabályozásra és a verseny ellenőrzésére (versenypolitika) korlátozódik. A liberalizált piacon az árak a szabad verseny hatására alakulnak, az állami célokat közvetett módon, adók és támogatások révén érvényesítik (MIET energiapolitikai bizottsága [1999], 2. oldal).

A rendszerváltás előtt a magyar energiapolitikát a KGST-n belüli, azon belül a Szovjetunióval való együttműködés követelményei határozták meg. Az energiapolitika legfőbb célja az energiahány elkerülése volt, a hiány akadályozta volna az ipari termelést. Az együttműködési rendszer szerkezetéből és logikájából az következett, hogy az energiapolitikában nem érvényesült sem a gazdaságosság, sem a környezetvédelem, sem pedig az ellátásbiztonság követelménye.

A rendszerváltás után, 1992-ben Szabó Iván, az MDF-kormány akkori ipari minisztere foglalta össze az energiapolitikával szembeni követelményeket. Erre a tanulmányra támaszkodva széles körű szakmai, társadalmi és politikai egyeztetés eredményeként készült 1993-ban „A magyar energiapolitikáról” [1993] című országgyűlési előterjesztés, amelyet a 21/1993. (IV. 9.) OGY határozattal fogadtak el. Ez a határozat piaci alapokra

helyezte a magyar energiapolitikát. A dokumentum az energia-politika középpontjába a vezetékes energiahordozókat (villamos energia és földgáz), illetve azok primer forrásait helyezte. A kőolaj nem kapott kitüntetett helyet a magyar energiapolitikában azon túl, hogy célként tűzték ki az egyoldalú importfüggőség mérséklését, azaz a beszerzés diverzifikálását. A kormány, illetve az Ipari Minisztérium és későbbi jogutódai két-évente, a Magyar Energia Hivatal évente számol be az Országgyűlésnek az energiapolitika végrehajtásáról.

Az 1993. évi energiapolitikai országgyűlési határozatot egészítette ki és fejlesztette tovább a Fidesz-kormány idején „A magyar energiapolitika alapjai és az energetika üzleti modellje” [1999] című országgyűlési határozat. Ennek fő célja az Európai Unió egységes energetikai piacába való illeszkedés előmozdítása, ezzel összefüggésben a közösségi irányelvekkel összhangban lévő jogszabályi és szervezeti rendszer kiépítése volt.

Az energiapolitika 1993-ban rögzített alapelvei jelenleg is érvényesek. Az Európai Bizottság 1996-ban készített országvéleménye megállapította, hogy a magyar energiapolitika céljai összhangban vannak az Európai Unió célkitűzéseivel.

Egyes célkitűzéseket (az energiaellátás biztonsága nőtt, kialakult a piackonform szervezeti, tulajdonosi, közgazdasági és jogi környezet stb.) már végrehajtottak, ezáltal azok elvesztették aktualitásukat. Figyelmet érdemel, hogy az 1993. évi országgyűlési határozat – konkrétumok nélkül, mivel Magyarország EU-csatlakozásának időpontja még nem volt ismert – nagy súlyt helyezett az Európai Közösség energetikai piacához történő alkalmazkodásra.

Az energiapolitika célja jelenleg is az ellátásbiztonság (a mindenkori fogyasztói keresletnek megfelelő mennyiségű és minőségű energiahordozó álljon rendelkezésre), a gazdasági hatékonyság (a nemzeti sajátosságokat figyelembe vevő, az egységes európai energiapiac részeként működő, piackonform szabályozású hazai energiapiac a gazdaság versenyképessége és az energiafogyasztók érdekében) és a környezetvédelmi követelmények közötti egyensúly megteremtése a Nemzetközi Energiaügynökség közös célkitűzéseivel, illetve az Európai Közösség vonatkozó jogszabályaival összhangban. Sem az 1993. évi országgyűlési határozat, sem pedig az annak alapján az Ipari, illetve a Gazdasági Minisztérium által az energiapolitikáról készített parlamenti beszámolók nem módosították az 1992-ben kidolgozott eredeti alapelveket.

A teljesség kedvéért megemlíthető, hogy a Medgyessy-kormány 2004 elején irányozta elő az 1993-ban elfogadott energiapolitika korszerűsítését. Ennek jegyében készítette el a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium megbízására a GKI Energiakutató és Tanácsadó Kft. „Az új energiapolitikai koncepció

alapkérdései (Az állam szerepe a liberalizált energiapiacra)” című tanulmányát, amelyet a minisztérium szakmai és társadalmi vitára bocsátott. Az anyag az új energiakoncepció kidolgozását a körülmények megváltozásával indokolja. A teljesség igénye nélkül megemlíthető, hogy 1993-hoz képest gyökeresen módosultak a tulajdonviszonyok, ma már az állami tulajdon inkább kivétel, mint szabály. Az EU-csatlakozással Magyarország az EU egységes energiapiacának része, ami az ellátásbiztonság értelmezésének módosítását is szükségessé teszi, mivel az EU-ban az ellátásbiztonságot közösségi szinten definiálják, miközben a tagállamok mozgásszabadsága az energiapolitika sok területén fennmarad. A közösségi irányelvek értelmében 2004-től a lakossági szféra kivételével liberalizálni kell a vezetékes energiahordozók piacát. A jövőbeli kereslet kielégítése miatt szükségessé válik nagy teljesítményű erőművek építése stb. (GKI Energiakutató és Tanácsadó Kft. [2003], 9–10. oldal). Az energiakoncepció az új körülmények között (Magyarország EU-tagsága, a globalizáció mélyülése stb.) is fenntartja az 1993. évi energiapolitika legfőbb célkitűzéseit és alapelveit (a hosszú távú szempontokat is mérlegelve az ellátásbiztonság, a gazdaságosság és a környezetvédelem követelményeinek harmonizálása). Az új energiakoncepció is a vezetékes energiahordozókra koncentrál, az érvényes energiapolitikához hasonlóan viszonylag keveset foglalkozik a kőolajjal és a kőolajszármazékokkal.

Ami a magyar energiapolitika minősítését illeti, a liberális alapállást, gazdaságfilozófiát csak ott lehet érvényesíteni, ahol biztosított az energiahordozók helyettesíthetősége és – ezzel is összefüggésben – erős a kínálati verseny. Ha az energiahordozók közötti helyettesíthetőség nem áll fenn, akkor a konzervatív alapállásra jellemző állami szerepvállalás megkerülhetetlen (MIET energiapolitikai bizottsága [1999], 3. oldal). Magyarországon a feltételek hiányában sem a konzervatív, sem a liberális alapállás nem alkalmazható tiszta formában, hanem a két gazdaságfilozófia megfelelő elemeit célszerű ötvözni. A liberális alapállás leglényegesebb elemeinek átvételét Magyarországnak az OECD-ben, illetve szűkebb értelemben az OECD szakosított szervezetében, a Nemzetközi Energiaügynökségben, valamint az Európai Unióban vállalt kötelezettségei tették, illetve teszik szükségessé. A kőolaj és a kőolajszármazékok esetében az energiapolitika konzervatív és liberális alapállása, illetve gazdaságfilozófiája még kevésbé releváns. Olyan termékcsoporthoz van ugyanis szó, amelynek piaca világméretben liberalizált, sem műszaki, sem ellátásbiztonsági, sem pedig közszolgáltatási megfontolások nem indokolják a széles körű állami szerepvállalást. Éppen ellenkezőleg, a mindenre kiterjedő állami szerepvállalás a gazdaságossági és hatékonysági szempontok feláldozását jelentené. Következésképpen az 1990-es években az egyes magyar kormányok által követett energia-, azon

belül kőolajjal kapcsolatos politika sem tisztán konzervatívnak, sem tisztán liberálisnak nem nevezhető.

3. PIACI SZABÁLYOZÁS, PRIVATIZÁCIÓ

A kőolaj- és a kőolajszármazékok (üzemanyagok) piaca szabályozásának az alapját a liberalizáció képezi. Az Antall-kormány idején 1991. január 1-jével liberalizálták a kőolaj és származékai árát, ami a későbbi kormányok idején is fennmaradt. A belső árak alapját a világpiaci árak képezik, amelyeket a Mol Rt., amely az egyedüli Magyarországon kőolaj-finomítókkal rendelkező vállalat, meghatározott szabályok alapján érvényesít nagykereskedelmi áraiban. Az üzemanyagpiac liberalizálása következtében fokozatosan igazodtak az üzemanyagárak a környező piachoz. Négy évvel később a motorikus hajtóanyagok ára az 1990. évinek háromszorosára, további négy év elteltével ötszörösére emelkedett. Jelenleg a magyarországi üzemanyagárak (adók nélkül) megfelelnek a nyugat-európai szintnek, a fogyasztói árakban meglévő különbségek az adótartalomra vezethetők vissza. Többek között ez a piaci árképzés tette lehetővé az EU minőségi követelményeinek megfelelő termékek gyártását és forgalmazását. A világpiaci alapú, a nemzetközi trendekhez igazodó árképzés a felhasználás racionalizálásához is hozzájárult. Ebben később a jövedéki adó következetes alkalmazása is fontos szerepet játszott.

A liberalizáció jegyében dolgozták ki és fogadták el az 1991. évi XVI. törvényt a koncesszióról, amelynek hatálya kiterjed a kutatási és kitermelési tevékenységre, valamint a vezetékes szállításra és a tárolásra. Az 1993. évi XLVIII. törvény a bányászati tevékenységet szabályozza. Ennek értelmében az ásványkincsek, a kőolajat is beleértve, az állam tulajdonát képezik. A tulajdonjog a kitermeléskor a kitermelőre száll. E két törvény hatályba lépése előtt kizárólag a Mol Rt. volt jogosult szénhidrogén-kutatásra és -kitermelésre Magyarországon. 1993 júniusában viszont megszűnt a Mol Rt. koncessziója a szénhidrogén-kutatásra Magyarországon. 1994-ben négy amerikai társaság kapott koncessziót kőolaj- és földgázkitermelésre. A kőolaj-finomítás terén a Mol Rt. monopolhelyzete továbbra is fennáll, mert csak a Mol Rt. rendelkezik megfelelő infrastruktúrával finomítói tevékenység végzéséhez. A finomítóépítés tőkeigénye nagy, a beruházás megtérülési ideje 15 év, ezért nem várható újabb piaci szereplők megjelenése.

Szintén az Antall-kormány idején, 1993-ban lépett hatályba a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről szóló 1993. II. törvény. Ennek alapján 1999-ig fokozatosan – az előző évi nettó importra vetítve – 90 napos szintre kellett növelni a stratégiai készletet. 1998 végére elérték a 90 napos szintet.

A nagy felhasználók és forgalmazók üzemviteli és kereskedelmi készleteivel együtt a készlet szint számottevő mértékben meghaladja a 90 napot, ami mind a Nemzetközi Energiaügynökség, mind az EU minimális követelményeinek megfelel. 2002. október 1-jei állapot szerint a készlet meghaladta a 2001. évi nettó import alapján a 200 napot. A kőolaj-készletezésről szóló törvényt 2001 decemberében kiegészítették azzal, hogy Magyarország köteles rendszeresen információt szolgáltatni a kőolajról és a kőolajszármazékokról az OECD Nemzetközi Energiaügynökségének és az Európai Közösség statisztikai hivatalának, az Eurostatnak.

A Horn-kormány idején, 1995-ben vezették be a 25 százalékos általános forgalmi adót a motorikus üzemanyagokra. Az üzemanyagokat ezen túlmenően magas jövedéki adó is terheli, amelynek nagyságát minden évben törvényben szabályozzák. A jövedéki adó elsődleges célja ugyan a keresleti oldal befolyásolása a motorikus üzemanyagokkal való takarékoság ösztönzése révén, mértékének megállapítását azonban jelentősen motiválja az államháztartás állapota, az adóbevételek növelésének szükségessége.

A használt személygépkocsik importjának és a gazdasági társaságok tulajdonában lévő gépkocsi használatának szabályozása szintén alakítja az üzemanyag iránti keresletet, bár természetesen sok egyéb hatás is van. Ha például az importszabályozás lehetővé teszi öt évnél régebbi használt személygépjármű behozatalát, az nyilván hátrányosan érinti az üzemanyag-megtakarítási törekvéseket. Mindennek a részletes elemzése azonban meghaladná e tanulmány tartalmi és terjedelmi kereteit.

A piaci szabályozás a kőolaj és a kőolajszármazékok sajátosságaihoz adódóan – a készletezés részleges kivételével, de ez mindenütt így van – meglehetősen liberális volt. Az egyes kormányok álláspontja nem mutatott lényeges különbséget a szabályozás jellegében. Az egymást követő kormányok intézkedései egymásra épültek. Az egyes kérdésekben (például a jövedéki adó mértéke stb.) tapasztalt politikai viták jelentőségét hiba lenne eltúlozni. A liberális szabályozás végül is a kőolajellátás biztonságának javulását eredményezte, mert pótlólagos erőforrásokat lehetett mozgósítani a kutatásban.

A kőolajra vonatkozó kormányzati politika legfontosabb letéteményese a Magyar Olaj- és Gázipari Részvénytársaság (Mol Rt.), amely 1991-ben, az átalakulási törvény alapján az Antall-kormány idején az Országos Kőolaj- és Gázipari Tröszt jogutódjaként jött létre, miután leválasztották róla a regionális gázszolgáltató és háttérpári vállalatokat. A Mol Rt. több területen meghatározó súlya következtében az üzemanyag-liberalizálás nem alakította át érdemben a korábbi piaci szerkezetet, bár a verseny erősödéséhez hozzájárult. (Mint már más összefüggésben volt szó róla, Magyarországon csak a Mol Rt. rendelkezik

kőolaj-finomítókkal – a dunai, a tiszai és a zalai finomító –, ezen túlmenően a Mol Rt. tulajdonában van az összes kőolajvezeték és a kőolajszármazék-vezetékek és a -tárolók többsége.) A Mol Rt. pozícióit érzékelteti, hogy a vállalat Magyarországon az egyetlen kőolajimportőr. A kőolajszármazékok nagykereskedelmét liberalizált. A Mol Rt. 70 százalékos körüli piaci részesedése viszont korlátok közé szorítja a versenyt. A kiskereskedelmi üzemanyag-forgalmazói piac jól működik a domináns forgalmazói szereplők (Mol, Shell, OMV, AGIP) kis száma ellenére, nem oligopol, a forgalmazók valós versenyhelyzetben vannak.

A Mol Rt. privatizációja csak részben kapcsolódik az olajpolitikához, mert a vállalatnak gáz üzletága is van. A privatizáció első szakasza 1993-ban, az Antall-kormány időszakában kezdődött, és 1995-ben, a Horn-kormány idején fejeződött be. Először kárpótlási jegyek becserélésével kísérleteztek, ami tükrözte az Antall-kormány privatizációval kapcsolatos prioritását, majd nyilvános tőzsdei kibocsátásra került sor. Az 1995. október 16-i közgyűlésen kibocsátottak egy 1000 Ft névértékű, B sorozatú névre szóló szavazatelsőbbbségi vagy aranyrészvényt, amelyet az ÁPV Rt. jegyzett le. Ez biztosítja a magyar állam jogait, mivel az aranyrészvény által az állam vétójoggal élhet a nemzetgazdasági szempontból jelentős vállalati döntések felett. Tartós állami tulajdonban akarták tartani a társaság részvényeinek 25%-át + 1 részvényt (az aranyrészvényt). A Mol Rt. részvényeivel a budapesti, a londoni, a luxemburgi és a New York-i értéktőzsdén kereskednek. A Fidesz-kormány nem kívánta értékesíteni a Mol Rt.-ben lévő állami tulajdoni hányadot. Nincs egyértelmű bizonyíték arra, hogy az állami tulajdonosi részesedés fenntartása a Mol Rt.-ben hozzájárul az energiahordozókkal való ellátás biztonságához. Az állami részesedés egyik árnyoldala – ha az árszabályozástól eltekintünk –, hogy tartózkodóvá teszi a befektetőket a szóban forgó cég tőzsdei részvényeinek megvásárlásával szemben, az alacsony tőzsdei részvényárfolyam pedig rontja a szóban forgó vállalat tőkéhez jutási feltételeit.

A Medgyessy-kormány a közeljövőben értékesíteni kívánja az állami részvényt. Az EU-csatlakozással az aranyrészvény intézményét is át kell alakítani: vagy meg kell szüntetni, vagy a közösségi jog szelleméhez kell igazítani.

Piacgazdasági körülmények között az energiaellátás biztonsága szempontjából nem annyira a tulajdonviszonyok a lényegesek, mint inkább a szabályozás, beleértve a nem vagy nem teljesen liberalizálható energiahordozók piacának a szabályozását. Ebből a szempontból az MDF- és a Horn-kormány által követett politika az adott mozgásteret figyelembe véve konzisztens volt, ráadásul a kérdés messze nem volt még olyan aktuális, mint később.

Figyelmet érdemel, hogy a Fidesz-kormány hivatali ideje alatt politikai okokból végig ellenezte az erősen szubvencionált

lakossági földgázárak piaci szintre emelését. Ennek következményeit a Mol Rt. viselte a földgázüzletág veszteségeinek formájában. Ezen a ponton a szabályozás, a privatizáció és az aranyrészvény kérdései valószínűleg szorosan összefüggnek, mert tisztán piaci környezetben a Fidesz-kormánynak nem lett volna lehetősége adott politikai prioritásait érvényesíteni a Mol Rt. esetében. A Fidesz-kormány politikai prioritásainak érvényesítése végső soron adott esetben a földgázellátás biztonságát közvetlenül is veszélyeztethette volna, mivel a veszteségek miatt nem képződött forrás a földgázszállítási infrastruktúra karbantartására, a fejlesztésről nem is beszélve. A gázüzletág veszteségei a Mol Rt. egészének, azon belül kőolajüzletágának a fejlődését és terjeszkedését, ezáltal a kőolajfüggőség javítását is behatárolták.

A Fidesz-kormánynak a lakossági gázár ügyében képviselt álláspontja azért is érthetetlen, mert más jelek és megnyilvánulások alapján úgy tűnt, nincs ellenére, sőt kifejezetten támogatja a Mol Rt. regionális terjeszkedését, regionális multivá válását, miközben nem biztosította számára a terjeszkedés finanszírozásának forrásait. E korlátok ellenére a Mol Rt. részesedést szerzett a szlovák Slovnaftban és a horvát INA-ban (a tranzakciók előkészítése a Fidesz-kormány idején kezdődött), további akvizíciós célpontokat keres a környező országokban, és üzemanyagtöltő hálózata is terjeszkedik a szomszédos országokban.

A Medgyessy-kormány a szabályozás terén is szakított az előző kormány prioritásaival. Egyrészt határozott lépéseket tett a lakossági földgázárak szubvencionálásának megszüntetése érdekében, másrészt nem ellenezte, sőt kifejezetten támogatta a Mol Rt. földgázüzletága jelentős részének értékesítését. E mögött az a megfontolás húzódik meg, hogy a földgázüzletág jövedelemtermelő képessége hosszú távon korlátozott, ezért az üzletág egy részének eladásából felszabaduló forrásokat a nagyobb jövedelemtermelő képességű kőolajüzletág fejlesztésére célszerű fordítani, külföldi akvizíciókat is beleértve. A szabályozási változtatások nem csekély mértékben járultak hozzá a Mol Rt. tőzsdei részvényárfolyamának az emelkedéséhez, ami a vállalat tőkéhez jutási feltételeit is javította.

A privatizációval és a szabályozással kapcsolatban levonható egyik következtetés az, hogy az állami tulajdon önmagában nem garantálja az energiahordozó-ellátás biztonságát. A piackonform tulajdonviszonyok és árszabályozás többek között a részvényárfolyamok emelkedésén keresztül nehezítik az ellenséges vállalatátvételt, miközben javítják a tőkéhez jutás feltételeit. A másik következtetés az, hogy az egyes energiahordozó-piacok szabályozása szorosan összefügg egymással; adott szervezeti rendszerben a nem liberalizált energiahordozók árszabályozása tartósan nem hagyhatja figyelmen kívül a piaci követelményeket, különben romlik az ellátásbiztonság.

4. LOGISZTIKA ÉS KÜLGAZDASÁGI POLITIKA

Magyarország kőolajtermelése 1990 és 2002 között 45 százalékkal, az import a kőolajtermékekkel együtt 10 százalékkal csökkent. E trendek összhatásaként a hazai termelés aránya a kőolaj-felhasználásban az 1990. évi 24,6-ról 2002-ben 17,1 százalékra mérséklődött, azaz az importfüggőség számottevő mértékben erősödött.

Magyarország kőolajat kizárólag Oroszországból importál. Kőolajszármazék-importja diverzifikáltabb, a fő importforrások közé Oroszország (80 százalékos részesedés) mellett Csehország, Szlovákia és Ukrajna tartozik. A nagyarányú importfüggőség ellenére Magyarországnak soha nem kellett szembenéznie kőolajimportjának váratlan korlátozásával.

Az ország szénhidrogén-ellátásának logisztikai infrastruktúrája stratégiai szempontból biztonságos, megfelelően diverzifikált, mert öt beszerzési lehetőség létezik: a vezetékes orosz, a mediterrán vezetékes, a folyami, a felszíni (vasúti) szállítás és a hazai termelés. Magyarország három kőolaj-távvezetékekkel rendelkezik az import lebonyolítására. Az orosz lelőhelyektől induló Barátság I. kőolajvezeték szlovákiai leágazásának kapacitása 5 millió tonna/év, a Barátság II. vezetéké 10 millió tonna/év. A hazai felhasználásra kerülő import kőolaj a Barátság II. kőolajvezetéken érkezik, a szállításokat a Jukosz orosz vállalat koordinálja. A mediterrán beszerzést az évi 10 millió tonna kapacitású Adria-vezeték teszi lehetővé. Az Adria-kőolajvezeték 1991 és 1995 között nem lehetett használni a jugoszláv polgárháború miatt. Ezek a vezetékek számottevő tranzitszállítás is folyik (2001-ben 1,2 millió tonna) Bosznia-Hercegovinába, Horvátországba és Szerbiába. Figyelembe véve a világ szénhidrogénkészleteinek elhelyezkedését, újabb vezetéképítés nem célszerű.

Az Oroszországból történő vezetékes beszerzés mintegy 20 százalékkal olcsóbb a mediterrán beszerzésnél. A bárhol máshol – például a Közel-Keleten – megvásárolt kőolajat ugyanis először el kell szállítani a lelőhelytől a tengeri kikötőbe, ott olajszállító hajókba ömlesztik, Omiszljba viszik, majd onnan az Adria-vezetéken jut Magyarországra. A folyami és a vasúti beszerzés a nagy szállítási költségek miatt nemigen versenyképes a vezetékes szállítással szemben. Erre valószínűleg csak végső esetben kerülhet sor tömegmérétekben.

A kőolaj-feldolgozói háttér kapacitása a hosszú távú igények kétszerese, de így is eltörpül az Európai Unió hozzáférhető kapacitásai mellett. Ez szintén hozzájárul az ellátás stabilitásához. Végül megemlíthető a korábban elemzett minimum 90 napos stratégiai rendeltetésű készlet, ami további ellátásbiztonsági tényező.

Költségtakarékossági okokból indokolt, hogy a Mol Rt. éppen oroszországi működőtőke-befektetéssel igyekszik ellátási pozíciót tovább erősíteni. Emellett az ellátásbiztonságot fokozza,

hogyan az utóbbi évek hazai kutatásai alapján a bizonyított készletek nagysága az 1998. évi 8,3 millió tonnáról 2001-ben 11 millió tonnára nőttek (OECD IEA [2003], 67. oldal).

A nagy mértékű magyar energiafüggőség miatt Oroszországnak kiemelkedő fontosságot kellene kapnia a magyar külgazdasági politikában. A magyar–oroszl kapcsolatok átfogó elemzésére nincs mód, a fő irányzatok vázolása a legfelsőbb politikai döntéshozatal szintjén azonban hasznos lehet, főleg az energetika, azon belül a kőolaj szemszögéből.

A magyar–oroszl gazdasági együttműködés feltételeit két alapdokumentum: a kereskedelmi-gazdasági és műszaki-tudományos együttműködésről (1990. december 12.) és a kereskedelmi-gazdasági együttműködési kormányközi bizottság létrehozásáról szóló (1992. december 22.) kormányegyezmény szabályozza (Külgyminisztérium [2001], 324–325. oldal). Mindkét dokumentumot az Antall-kormány idején írták alá. A gazdasági kapcsolatok fejlesztését szolgálja még a kettős adóztatás elkerüléséről, a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló megállapodás, a vámszervek együttműködési megállapodása, az állat-egészségügyi egyezmény, az úrkutatási együttműködési egyezmény, valamint a magyar és orosz gazdasági minisztériumok közötti együttműködési megállapodás.

Ami a magas szintű kormányközi kapcsolatokat illeti, a rendszerváltás után a magyar–oroszl államközi kapcsolatok javítását szolgálta Borisz Jelcin 1992. novemberi, budapesti látogatása. Ezen került sor a két ország közötti alapszerződés aláírására. Elsősorban politikai szempontból volt jelentősége annak, hogy Antall József akkori miniszterelnök kétszer is kiállt Borisz Jelcin orosz miniszterelnök mellett az ellene indított puccskísérlet idején (Marinovich Endre [2003]).

A Horn-kormány preferenciaskáláján nem foglalt el előkelő helyet az orosz reláció, bár Horn Gyula akkori miniszterelnök 1995-ben Moszkvában járt. A bilaterális politikai kapcsolatoknak nem tett jót Magyarország belépése a NATO-ba. (A formális belépés ugyan a Fidesz-kormány időszakára esett, de a tárgyalások és a NATO-csatlakozásról szóló népszavazás még a Horn-kormány idején történt.)

A Fidesz-kormány időszakában a felső szintű politikai kapcsolatok mélypontra zuhantak, ami nehezen magyarázható reálpolitikai okokkal. Orbán Viktor miniszterelnök hivatali ideje alatt egyszer sem látogatott Moszkvába. Ez azért is meglepő, mert egyrészt a Fidesz-kormány hivatalba lépése után, 1998 őszén következett be az orosz válság, a válság hatásainak kezelése indokolható volt magas szintű tárgyalásokat. Másrészt az Egyesült Államokat 2001. szeptember 11-én ért terrortámadás után kezdődött meg Oroszország nemzetközi politikai és katonai szerepének felértékelődése, amire nem történt megfelelő reakció magyar részről. Végül a Fidesz-kormány hivatali ideje

alatt vett lendületet az orosz energetikai nagyvállalatok Magyarországra irányuló működőtőke-exportja. Ennek néhány következménye Magyarország esetében a TVK Rt. és a BorsodChem Rt. részvényeinek orosz felvásárlási kísérletében öltött testet. A Mol Rt. ellenlépése elhárította a TVK Rt. megszerzését, a BorsodChem Rt. viszont közvetlen és közvetett orosz tulajdonosi ellenőrzés alá került.

Ami a jelenlegi kormányt illeti, Medgyessy Péter miniszterelnök 2002 decemberében találkozott Moszkvában Putyin elnökkel, ami annak ellenére, hogy sok problémát nem oldott meg (a háborúban Oroszországhoz került magyar műkincsek visszatartása stb.), nem csekély mértékben járult hozzá a Fidesz-kormány alatt megromlott magyar–orosz kapcsolatok javításához.

Figyelmet érdemel, hogy az utólagos elemzés fényében sem a magyar–orosz felső szintű politikai kapcsolatok, sem az orosz belpolitika hullámvölgyei nem befolyásolták érdemben az Oroszországból származó magyar energiahordozó-, azon belül a kőolajimportot. Az államközi megállapodások és a Mol Rt. és az orosz kőolajcégek közötti magánjogi hosszú távú szállítási szerződések végrehajtását nem érintették a magas szintű politikai kapcsolatokban végbement változások. Ez valószínűsíthető a jelenlegi Jukosz-ügy kapcsán is, a vezető orosz olajvállalat sorsa nem lesz hatással a magyar kőolajimportra.

Mindennek tükrében első megközelítésben még érthető is az a – Fideszhez közelálló – álláspont, hogy piacgazdasági körülmények között a két ország közötti kapcsolatépítést gazdasági szempontoknak kell meghatározniuk, nem magas szintű politikai találkozóknak. Ehhez két megjegyzést lehet fűzni. Az egyik az, hogy Oroszország sajátos piacgazdaság, a fejlett piacgazdaságokban ismeretlen mértékű és jellegű kormányzati szerepvállalással, ahol a legfelsőbb politikai szféra jelentős impulzust képes adni a külgazdasági kapcsolatok fejlesztésének. A másik az, hogy bár az energetikai kapcsolatokban nem tükröződtek a politikai szféra mozgásai, ez nem feltétlenül igaz más területekre, illetve nem ismert, nem is nagyon számszerűsíthető a politikai szféra támogatásának hiányára visszavezethető elmaradt gazdasági haszon. Ráadásul olyan, a kétoldalú kereskedelem volumenéhez képest lényegtelen költségkihatású, gesztusértékű lépésekről van szó, amelyek gazdasági hozama aránytalanul jelentős lehetett volna, illetve általában is lehet.

Az 1990-es évtizedet és a jelenlegi helyzetet az jellemzi, hogy a korábban erősen politikai indíttatású orosz–magyar energia-kapcsolatok – bár fizikai-műszaki értelemben nem történt változás – mindinkább a kölcsönös gazdasági érdekeken alapulnak. Más exportkapacitás hiányában az energiaexportban való orosz érdekelttség és kényszer erős, bár nem annyira, mint az orosz energiahordozókra való magyar ráutaltság, azaz az aszimmetria továbbra is érvényesül.

Az orosz termelési kapacitások nem csak a volt szocialista országok számára váltak fontossá, hanem az EU is számol velük. Az orosz energia-, azon belül a kőolajexport a világ energiaellátásában is stabilizációs szerepet játszik, különösen a 2001. szeptember 11-ei terrortámadás után. Műszaki-technikai értelemben az egyoldalú kapcsolat kockázata továbbra is fennáll és ennek ellensúlyozását szolgáló infrastruktúrák kiépítése célszerű, de a leglényegesebb politikai kockázat szerepe gyengült.

Az EU-csatlakozással Magyarország külgazdasági érdekeit a közös külgazdasági politika keretében az Európai Bizottság képviseli és érvényesíti. Ennek eredményeként Magyarország Oroszországgal szembeni alkuereje megnő, mivel Oroszország nem Magyarországgal, hanem az Európai Bizottsággal tárgyal külgazdasági kérdésekről. 2004. május 1-jétől, a csatlakozási okmány hatályba lépésétől az energiapolitikában, illetve a külgazdasági politikában kisebb lesz a jelentősége annak, hogy az egyes magyar kormányok mit gondolnak a magyar–orosz kapcsolatokról és mit cselekednek a bilaterális kapcsolatokban. Ennek ellenére nem hagyható figyelmen kívül egyrészt az a körülmény, hogy 2002-ben a magyar–orosz külkereskedelmi hiánya 1,8 milliárd dollárt tett ki, ami része az Európai Unió harmadik országokkal szembeni külkereskedelmi egyenlegének. Másrészt a mindenkor magyar kormányok az Oroszországhoz fűződő hagyományos kapcsolatokat, az Oroszországról rendelkezésre álló többletismeretet stb. felhasználhatják az Európai Unión belüli érdekérvényesítésben.

5. ÖSSZEFOGLALÁS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

A rendszerváltás utáni kormányok energiapolitikáját, azon belül a kőolajra vonatkozó politikáját és döntéseit sem tisztán liberálisnak, sem tisztán konzervatívnak nem lehet minősíteni. Az energia-, illetve a kőolajjal kapcsolatos politika nem az egyes kormányok által képviselt értékeket tükrözte, hanem a hazai realitásokat: egyrészt a piacgazdaságba való átmenet követelményeit, másrészt a gazdasági adottságokat, beleértve az egyes energiahordozók közötti verseny korlátozottságát és az energiahordozók szűk hazai kínálatát.

Az energiahordozók, azok közül is a kőolaj és a kőolajszármazékok iránti kereslet befolyásolását (a gazdasági szerkezetváltás és az energiamegtakarítás ösztönzése stb.), valamint az energiapolitika alapelveit és stratégiai céljait nagy fokú kontinuitás jellemezte, miközben a hangsúlyokban és a célok előmozdítását szolgáló eszközökben voltak eltérések. Az 1993-ban elfogadott energiapolitikai alapelvek és fő célok jelenleg is érvényesek. A kontinuitásnak nem mond ellent az, hogy az energiapolitika kialakítása viták során formálódott. Az egymást követő,

eltérő értékeket valló és politikai prioritások érvényesítő kormányok az energiapolitikában, azon belül a kőolajjal kapcsolatos intézkedésekben nem kérdőjelezték meg egymás leglényesebb döntéseit, éppen ellenkezőleg, építettek azokra. A kontinuitást jellemzi az is, hogy az 1993 óta készített energiapolitikai elemzések és koncepciók változatlan megfogalmazásban veszik át a tartósnak bizonyult elemeket.

A nagy fokú kontinuitás nem csekély mértékben magyarázható azzal, hogy az energiapolitika hosszú távra szól, és nem vagy nehezen politizálható át. Kialakításában egyrészt nagy a szakmai tudás szerepe, másrészt az objektív adottságok (természeti feltételek, nemzetközi kötelezettségek stb.) miatt a mozgástér is rendkívül csekély. Ráadásul a gazdasági szereplők és a fogyasztók biztonságos energiaellátása olyan, a gazdaság és a társadalom működését és versenyképességét meghatározó követelmény, amelyet nem lehet az aktuális politikai szükségletek alapján egyik napról a másikra változtatni. A kontinuitást erősítette az is, hogy a kormány köteles két évente beszámolni az energiapolitikáról. Valószínűleg az energiapolitika kialakítását, illetve módosításait megelőző széles körű szakmai és társadalmi viták is hozzájárultak a kontinuitáshoz. Ilyen körülmények között viszonylag könnyű volt a konszenzus megteremtése. Sem a termelőszféra, sem a lakossági szféra működése, fejlődése nem ütközött energiaellátási korlátokba. A jelentős társadalmi, gazdasági és strukturális átalakulás és átrendeződés közepette az energiaszektor a magyar gazdaság és társadalom stabilizáló tényezőjének bizonyult.

Ugyanakkor az 1990-es évtizedben hivatalban volt kormányok a mindenkori belső és külső feltételektől függően más-más kihívásokkal szembesültek. A piacgazdaságba való átmenet logikájából adódik, hogy a kőolajjal kapcsolatos politikában a rendszerváltó MDF-kormányra hárult a legtöbb feladat. A legradikálisabb változások e kormány hivatali ideje alatt mentek végbe. E kormány alakította ki a kőolajjal kapcsolatos energiapolitikai célok, eszközök és intézmények sok tekintetben ma is érvényes elveit és rendszerét. Az MDF-kormány sok olyan területet szabályozott, amivel a későbbi kormányoknak vagy egyáltalán nem kellett foglalkozniuk, vagy csak a szabályozásnak a változó feltételekhez történő igazításokat kellett végrehajtaniuk.

A piacsabályozásban az energiapolitika alapelvei és fő célkitűzései jutottak kifejezésre. Ezen túlmenően azonban minél távolabb volt egy terület az említett alapelvektől és céloktól, illetve minél szorosabb volt az összefüggés a hatalommal, illetve hatalomgyakorlással (a Magyar Energia Hivatal jogállása, vezetőjének kinevezése, a személyzeti politika más területei stb.), annál nagyobbak voltak a különbségek az egyes kormányok politikái között.

A külgazdasági politikában, konkrétan az Oroszországhoz fűződő viszonyt tekintve már voltak különbségek az egyes kormányok vonalvezetésében. A kezdeti időszak egyes retorikai túlzásai ellenére az MDF-, majd az első MSZP–SZDSZ-kormány politikájára még a kontinuitás volt jellemző, amivel a Fidesz-kormány szakított. A második MSZP–SZDSZ-kormány visszatért a kapcsolatépítéshez. A felső szintű magyar–orosz kapcsolatok hullámvölgyei ugyanakkor nem voltak hatással az energia-, azon belül a kőolajimporttal kapcsolatos gazdasági reálfolyamatokra. Magyarország EU-csatlakozásával a külgazdasági politika közösségi szintre kerül, ami szükségképpen szűk területre korlátozza a magyar külgazdasági politika mozgásterét, miközben megnöveli Magyarország alkuerejét, mert külgazdasági kérdésekről Oroszországhoz az Európai Bizottsággal kell hogy tárgyaljon. Az Oroszországhoz fűződő kapcsolatok egyfajta közvetítői szerepkörre való törekvés révén ugyanakkor felhasználhatók Magyarország EU-n belüli mozgásterének tágítására.

Az eltérő értékek és politikai prioritások a legerőteljesebben a privatizáció és a lakossági gázárak kérdésében jutottak kifejezésre. A Fidesz-kormány álláspontja a Mol Rt. állami tulajdonrészének privatizációjával és az aranyrészvényvel kapcsolatban Magyarország EU-tagságának fényében valószínűleg nem lett volna tartható hosszú távon. A lakossági gázárak termelési költségekhez történő igazításának elodázása nem javította az energiahordozókkal való ellátás biztonságát, miközben további feszültségforrásokat eredményezett más területeken. Mindez arra hívja fel a figyelmet, hogy a jelenlegi globalizálódó világ-gazdaságban és az EU-tagás feltételei között az ellátásbiztonság nem szűkíthető le bizonyos fizikai mutatókra (vezetékrendszerek kapacitása, fizikai hozzáférés az energiahordozókhoz stb.), hanem mind nagyobb a szerepük gazdasági-piaci tényezőknek (vállalatközi kapcsolatok, működőtőke-forgalom stb.) a kölcsönös függőségi viszonyok erősítésében. Mindinkább teret nyer az ellátásbiztonság offenzív felfogása, ami többek között a Mol Rt. külföldi beruházásaiban jut kifejezésre.

Végül célszerű röviden megemlíteni két stratégiai jellegű kihívást, amelyre a jelenlegi, illetve az azt követő kormányoknak válaszolnia kell. Az egyik az orosz működőtőke-export, amelynek első hulláma volt a TVK Rt. és a BorsodChem Rt. átvételére irányuló kísérlet. A piacgazdaság logikájából az következik, hogy nem lehet megakadályozni orosz – elsősorban energetikai – cégek magyarországi vállalatátvételét csak azért, mert oroszokról van szó, illetve azért, mert az állami részesedésű orosz vállalatok nem kizárólag gazdasági, hanem hatalompolitikai szempontokat is érvényesíthetnek. A liberalizálódó európai tőkepiacon ez a lehetőség fennáll. Egyelőre nincs jele annak, hogy orosz energetikai vállalatok fel kívánják vásárolni a Mol Rt.-t. E területen Magyarország az Európai Bizottság támogatására is

csak szűk körben, a közösségi versenypolitika által teremtett mozgástérben támaszkodhat. Nyilvánvaló, hogy a működőtőkeforgalom terén is jelentős a Magyarország és Oroszország közötti aszimmetria. A nagyságrendi különbségek miatt a Mol Rt. külföldi, akár oroszországi részesedésszerzései nem hasonlíthatók az orosz vállalatok esetleges magyarországi tranzakcióihoz.

A másik stratégiai kihívás a Jukosz-üggyel kapcsolatos. Egy lehetséges megközelítésben a Jukosszal kapcsolatos események úgy is értékelhetők, hogy Putyin elnök a kőolajipart és a földgázszektort újra államosítani kívánja. Ha ez sikerül, akkor nem zárható ki, hogy a kőolaj-termelési kapacitások bővítésével, főként pedig a szállítási infrastruktúra fejlesztésével néhány éven belül Oroszország olyan, nagyhatalmi nyomásra is alkalmas szabályozószerepet játszhat a világ kőolajpiacán, mint jelenleg Szaúd-Arábia. E kihívás megválaszolásában viszont Magyarország számíthat az Európai Unióra. A működőtőke-export és a globális kőolajpiac erősödő befolyásolására irányuló orosz kettős stratégia következményeinek ellensúlyozásában az EU keretében szerepe lehet a magyar külpolitikának és diplomáciának.

JEGYZETEK

- ¹ Világméretekben a közúti közlekedés aránya a kőolaj-felhasználásban 39 százalék, a légközlekedésé 6 százalék.
- ² A villamosenergia- és hőtermelés aránya a kőolaj-felhasználásban 8 százalék körüli.

HIVATKOZÁSOK

- A magyar energiapolitika alapjai és az energetika üzleti modellje [1999], 2199/1999. (VIII. 6.) OGY országgyűlési határozat.
- A magyar energiapolitikáról [1993], 21/1993. (IV. 9.) OGY országgyűlési határozat.
- GKI Energiakutató és Tanácsadó Kft. [2003]: „Az új energiapolitikai koncepció alapkérdései (Az állam szerepe a liberalizált energiapiacra)”, Budapest, 2003. október, 124 oldal, http://www.gkm.hu/dokk/binary/30/89/12/Az_j_energiakoncepci_alapk_rd_sei.htm.
- Külügyminisztérium [2001]: Magyarország külgazdasága, Budapest, 2001.
- Marinovich Endre [2003]: Antall és Jelcin. Magyar Szemle, Új folyam, 9–10. szám, 2003. október.
- MIET energiapolitikai bizottsága [1999]: Az energiapolitika alapjai, Magyar Energetika, 5. szám, 2–12. oldal. (MIET: Magyar Energetikai Társaság).
- OECD IEA [1995]: Energy policies in Hungary. 1995 Survey, OECD/IEA, Párizs, pp. 214.
- OECD IEA [2003]: Energy Policies of IEA Countries. Hungary. 2003 Review. OECD/IEA Párizs, pp. 149.
- Romsics Ignác [2003]: Volt egyszer egy rendszerváltás. Rubicon Könyvek, Budapest, 328. oldal.