



Tanulmányok 18.

# HATÉKONY-E A MAGYAR JOG?

Szerkesztette:  
KATONA KLÁRA – SZALAI ÁKOS

PÁZMÁNY PRESS

Hatékony-e a magyar jog?

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM  
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK  
KÖNYVEI

TANULMÁNYOK 18.

Sorozatszerkesztő: *Szabó István*

# HATÉKONY-E A MAGYAR JOG?

Szerkesztette:  
KATONA KLÁRA és SZALAI ÁKOS

PÁZMÁNY PRESS  
Budapest  
2013



A kötet a Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0014. sz. – Tehetségtámogatás  
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem kilenc tudományágában  
projektje keretében jelent meg.

© Szerzők, szerkesztők, 2013

© PPKE JÁK, 2013

ISSN 2061-7240

ISBN 978-963-308-090-0

Kiadja:  
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara,  
Budapest, Szentkirályi u. 28–30. • [www.jak.ppke.hu](http://www.jak.ppke.hu)

Felelős kiadó: Dr. Schanda Balázs dékán

Korrektúra: Réti Anna  
Nyomdai előkészítés: Szakalné Szeder Andrea

Nyomás: Vareg Hungary Kft.  
[www.vareg.hu](http://www.vareg.hu)

## TARTALOM

Hatékony-e a magyar jog? .....	7
--------------------------------	---

### VITAINDÍTÓ

HARMATHY ATTILA

Polgári jog – gazdaság – társadalom .....	11
---	----

BOD PÉTER ÁKOS

A piacgazdaság rendje (rendetlensége) az európai periférián: a magyar eset .....	29
---	----

### ALAPNORMÁK – NORMAALKOTÁS

DRINÓCZI TÍMEA

Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben .....	53
---	----

KUN ATTILA

A puha jog (soft law) szerepe és hatékonysága a munkajogban – Az új Munka Törvénykönyve apropóján .....	83
--	----

BALOGH-BÉKESI NÓRA

Az Alkotmánybíróság új hatáskörei és az alapjogvédelem .....	115
--	-----

ORBÁN ENDRE

Hatékonyság és regionalizáció .....	133
-------------------------------------	-----

### SZABÁLYOZÁS – KIKÉNYSZERÍTÉS

GAJDUSCHEK GYÖRGY

A közigazgatási bírságolás modellezése .....	155
--	-----

RESZKETŐ PETRA EDINA – VÁRADI BALÁZS

Vállalkozni kicsiben és nagyban .....	183
---------------------------------------	-----

## PÉNZÜGYEK – HITELEK

HOMOLYA DÁNIEL

Hitelszerződések ár és nem árjellegű feltételei,  
és azok alakulása az elmúlt években Magyarországon .....217

SZÜCS NÓRA

A hitelszűkösség csökkentése – a nem fizető vevő  
kockázatának kezelése .....239

BIRTA ZSUZSANNA

A határon átnyúló kifizetések szabályozása az európai  
jogrendszerben és a határon átnyúló pénzforgalomra vonatkozó  
jogi normák hatása a belső piacon..... 263

## SZERZŐDÉSEK – EGYÜTTMŰKÖDÉSEK

MIKE KÁROLY

Az írott szerződések szerepe a hosszabb távú üzleti kapcsolatokban:  
a közétkeztetés példája..... 287

POGÁCSÁS ANETT

Szerzői alkotás és vagyoni jogok.....323

STRIHÓ KRISZTINA

A magyar jog hatékonyságának vizsgálata  
a merchandising szerződés vonatkozásában.....339

# HATÉKONY-E A MAGYAR JOG?

## *Bevezető gondolatok*

Milyen ösztönző hatásai vannak a magyar jogszabályoknak? Igaz-e, hogy a jogrendszer elősegíti a társadalom, a gazdaság hatékony működését? Célja lehet-e ez a jogrendszernek, elvárásként állítható-e a társadalmi hatékonyság elősegítése a jogszabályok módosításakor?

A közgazdaságtan hatékonyság-fogalma több olyan elemet tartalmaz, amely a joggazdaságtani (vagyis a jogszabályokat a közgazdaságtan eszközeivel vizsgáló) irodalom szerint egy-egy jogintézmény, vagy éppen egy-egy jogrendszer vizsgálatakor értékelési szempontként felvethető a- a teljesség igénye nélkül:

A jogrendszer elősegíti-e, ösztönzi-e azokat a magatartásokat, a társadalom tagjai közötti olyan kooperációkat, amelyek senkinek nem okoznak kárt, de néhányan jobban járnak miattuk? – Ezt nevezi a közgazdaságtan *Pareto-hatékonyságnak*.

Ha egy jogszabályváltozásnak vesztesei is vannak, akkor hogyan viszonyul az ő veszteségük az ugyanazon változáson nyerők nyereségéhez képest? – Ez az ún. *kompenzációs kritérium*.

A jogintézmények optimális mértékű humán-, fizikai és társadalmi tőke felhalmozásra ösztönöznek-e? – Ez pedig a dinamikus hatékonyság.

(Létezik ezen túl az elosztás igazságosságát külön kihangsúlyozó hatékonyságmodell – amely számára az sem mindegy, hogy melyik csoport a nyertes és melyik a vesztes.)

A jogtudomány egyes területein meghonosodott hatékonyságfogalom a közgazdaságtan nyelvén sokszor egyszerűen hatásosság: eléri-e az adott szabály azokat a célokat (és milyen költséggel, milyen károkat okozva), amelyet célként elé tűznek?

A két szakma képviselői gyakran használják ugyanazokat a szavakat más-más tartalommal. Sok félreértés származik abból, a két tudományterület közötti párbeszédet nehezíti, hogy nem ismerjük fel: a „másik nyelven” ugyanaz a szó mást jelent.

Ezen félreértések feloldásának egyik első lépése lehet az, ha szembesítjük a két tudományterület képviselőit azzal, hogy a két szaknyelv a gyakorlatban, egy-egy probléma elemzésekor hogyan, milyen értelemben használja ezt a rop-



pant fontos szót. Ezen probléma megoldása irányába tett első lépésként szervezte meg a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Heller Farkas Közgazdaságtudományi Intézete 2012. május 11-én *Hatékony-e a magyar jog?* címmel első joggazdaságtani konferenciáját. A konferencia témái átfogták a tulajdonjog, a szerződési jog, a kártérítési jog, az eljárásjog, a társasági jog, a munkajog, a pénzügyi jog, a környezetjog, a fogyasztóvédelmi szabályozás és az alkotmányjog területét.

Az olvasó a konferencián elhangzott előadások alapján készült írásokból tart a kezében egy válogatást.

Budapest, 2012. december 19.

KATONA Klára és SZALAI Ákos  
a kötet szerkesztői

VITAINDÍTÓ





# POLGÁRI JOG – GAZDASÁG – TÁRSADALOM

HARMATHY ATTILA<sup>1</sup>

PPKE – 2012. május 11-én elhangzott nyitó előadás alapján

1. Pályámnak korai szakaszán megtetszett nekem az az ötlet, hogy közgazdászok és jogászok együtt folytathatnak kutatást. Kísérletet is tettem arra, hogy megpróbáljak partnert találni egy együttesen, közös gondolkodással folytatandó kutatáshoz. A feltételek hiányoztak azonban az akadályok felmérése nélkül körvonalazott elképzelés megvalósításához. Nagyon rövid idő alatt rá kellett jönnöm arra, hogy az ötletet nem tudom megvalósítani. A próbálkozásnak voltak azonban előzményei. Valójában már a kutatómunka felé tett első lépéseknél rájöttem arra, hogy az érdeklődés a jogintézmények vizsgálatánál jogon kívüli tényezők figyelembevétele felé visz. Ez az érdeklődés abba az irányba terelt azután, hogy a közgazdászok és jogászok közös kutatásának megvalósítására irányuló kezdeti lépéseim kudarcra után magam munkájában megpróbáljak támaszkodni más tudományterületek számomra érdekesnek tűnő megállapításaira.

Az előzőekben említett érdeklődés alapján megszólítva éreztem magam, amikor értesültem arról, hogy olyan konferencia kerül megrendezésre, amelyen közgazdászok és jogászok fejtik ki álláspontjukat egyes jogintézményekről, azok működésének hatásáról. Jelentkeztem tehát a konferencián való részvételre, előadás tartására. Később jöttem rá arra, hogy az ötlet megvalósítása nehéz. Több évtized óta gyűjtött anyag áttekintésének, egy rövid anyagba történő összefoglalásának kísérlete hosszú küzdelmet okozott. Szembe kellett nézni azzal, hogy csak torzó megalkotására kerülhet sor. Ennek ellenére azért vállalom a megírását, mert képet szeretnék adni egy kutatási elképzelésről, amivel mások munkájához talán segítséget adhatok.

Ez az írás csak olyan gondolatok megfogalmazásáig jut, hogy milyen szempontokat tartok vizsgálandónak jogon kívül eső területekről a polgári jog köré-

---

<sup>1</sup> Professzor emeritus, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, harmathy@ajk.elte.hu

be tartozó kérdések tanulmányozásánál. Az érdeklődésem előterében tehát nem egy-egy jogi megoldás hatékonysága áll, hanem a hatékonyság vizsgálatát megelőző kérdés: hogyan lehet megérteni egy-egy jogi megoldást annak nemcsak jogi összefüggéseiben való vizsgálata alapján.

Az olvasmányemlékeken nyugvó, töredékes, példálózó leírás a polgári jog területéről kiindulva keresi az anyagot. Tekintettel azonban arra, hogy a polgári jog anyaga nagyon szerteágazó, sok egymástól erősen eltérő természetű jogintézményt fog át, a tárgyalás parttalanvá válásának elkerülése érdekében is (és a mindenre kiterjedő ismeretanyag hiányában is) indokolt a témakör leszűkítése. A következőkben tehát a vagyoni jog körébe eső kérdések jelennek meg, legfeljebb egy-egy utalással a vagyoni jogon kívül eső témákra.

2. A rendszerváltozás előtt a magyar tudományos kutatás számára általában, és így a jogtudományi kutatás részére is kötelező elveket határozott meg a politika. A tudományos kutatás rendszerének a rendszerváltozásig megmaradó alapját 1950-ben határozták meg. Ennek lényeges eleme volt az, hogy a tudományos fokozat megszerzésének feltétele volt a marxista-leninista képzettség vizsgán történő bizonyítása<sup>2</sup>. Ennek a tudományos minősítési rendszernek a céljai közé tartozott a marxista világnézetű tudományos kutatói, oktatói utánpótlás biztosítása<sup>3</sup>. A tudományos fokozat odaitélésének 1970-ben törvényerejű rendeletben meghatározott feltétele volt, hogy a tudományos értekezés tételei ne álljanak szemben a marxizmus-leninizmus ideológiájával<sup>4</sup>. Ez a megfogalmazás is, valamint a tudományos minősítés gyakorlata változott. A Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény hatálybalépéséig azonban az 1983-ban meghatározott szabály elvként azt tartalmazta, hogy nem adományozható tudományos fokozat olyan munka alapján, amelynek tartalma és szellemisége nincs összhangban a korszerű tudományos szemlélettel. Ennek a tételnek az értelmezéséhez pedig hozzátartozott az, hogy a kandidátusi fokozat elnyerésének egyik feltétele volt a vizsga letétele marxizmus-leninizmusból<sup>5</sup>.

A II. világháború végétől a rendszerváltozásig terjedő időszak magyar polgári jogi kutatásait az elmondottak alapján lehet jobban megérteni. Így érthető az is, hogy a polgári jogi kérdéseknek a kutatása során a gazdasággal és a társadalommal való kapcsolata milyen alapon jelent meg. Az elvi alapot, a megkö-

<sup>2</sup> Az új rendszerű tudományos fokozat bevezetése és elnyerésének szabályozása tárgyában megjelent 1950. évi 44. törvényerejű rendelet 8. §-ának (1) bekezdése.

<sup>3</sup> A tudományos minősítésről és a tudományos fokozatokról szóló 1963. évi 19. törvényerejű rendelet 1. §-a (2) bekezdésének a) pontja.

<sup>4</sup> A tudományos fokozatokról és a tudományos minősítésről szóló 1970. évi 9. törvényerejű rendelet 9. §-ának (1) bekezdése.

<sup>5</sup> A tudományos fokozatokról és a tudományos minősítésekről szóló 1983. évi 24. törvényerejű rendelet 4. §-ának (1) bekezdése és 5. §-ának (2) bekezdése.

zelítés módját az említett időszak kiemelkedő, meghatározó súlyú két képviselője Eörsi Gyula és Világhy Miklós egybehangzóan fogalmazta meg. Eszerint – Marx és Engels tételeinek megfelelően – a jog (és így a polgári jog intézményei is) relatív önállósággal rendelkeznek ugyan, de a termelőerők fejlettségi fokán alapulnak és a termelőerők fejlettségétől függő termelési viszonyoknak felelnek meg a felépítményhez tartozó politikai, jogi intézmények (Eörsi [1975b] pp. 46., 47.; Világhy [1978] p. 12.).

Az említett alapvető irány mellett az 1960-as évek végétől olyan publikációkat is lehet találni, amelyekben a jog, a gazdaság és a társadalom összefüggéseinek az ideológiai alapú fejtegetésektől eltérő vizsgálatára kerül sor. Ennek a törekvésnek több példáját lehet megemlíteni:

- Eörsi a polgári jog alapproblémáinak tárgyalásánál a társadalmi viszonyokban megfigyelhető eltérésekre alapította tételeit az autonóm struktúra és a kollektíva struktúra megkülönböztetésével (Eörsi [1965] pp. 7–20). Asztalos László Eörsi és Világhy megfogalmazását alapul véve, a struktúrák (a szociológiai jellegű megközelítés) jelentőségét hangsúlyozva kiemelte a szükségletek, az érdekviszonyok, a tudati, erkölcsi tényezők szerepét is, amelyek „bizonyos szinten” termelő erővé válnak (Asztalos [1987] p. 42.).
- Megindultak a jogszociológia körébe tartozó vizsgálatok is és ezek eredményeit publikálták is<sup>6</sup>.
- A polgári jog körében saját kísérleteim közül megemlítem a szerződések kérdéseinek makroökonómiai alapú (az ágazati kapcsolatok mérlegének figyelembevételével történő) vizsgálatát (Harmathy [1974] pp. 253–278; Harmathy [1966]), továbbá a ténykutatások szerződések körében történő felhasználását (Harmathy [1976] pp. 529–542.; Eörsi – Harmathy [1970 szerk.]).
- A jogintézmények nem kizárólag jogi alapon történő vizsgálata elvezetett Európában is egyre inkább figyelemmel kísért amerikai irányzathoz: a jog gazdasági elemzéséhez. Sajó András az ennek az irányzatnak az elemzéséről szóló tanulmányában felhívta a figyelmet arra, hogy a költség-haszon elemzés módszerét a jogászoknak is el kell sajátítaniuk (Sajó [1984] p. 7.).

Az említett példáktól eltekintve nem vált általánossá a jogintézmények jogon kívüli tényezőkkel összefüggésben történő kutatása. Nem vitatta senki, hogy a polgári jog szempontjából az adott gazdasági és társadalmi viszonyok nagyon fontosak, de az összefüggések elemzésére nem került sor. A jogi elméleti munkákban a gazdaságpolitikai szempontok azonban jelentős helyet kaptak. A jog gazdasági elemzésének kérdései a rendszerváltozást követően több évvel kezd-

<sup>6</sup> Az elsők közül megemlítenő Kulcsár Kálmán összeállításában és bevezető tanulmányával Kulcsár [1967] és Szabó [1972].

tek csak Magyarországon nagyobb érdeklődést kelteni. Ennek az érdeklődésnek egyik jeleként lehet értékelni a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara által megszervezett konferenciát.

3. A jog gazdasági elemzésének egyik jelentős képviselője Posner. A jogi kérdések közgazdasági vizsgálatának kiindulási pontját Posner abban jelöli meg, hogy a gazdasági élet résztvevője az érdekei szerint jár el, érdekeinek érvényesítése során ésszerűen cselekszik. Az ésszerű gazdasági cselekvés pedig a maximális eredmény elérésére irányul (Posner [1977] p. 3). Posner rámutat arra, hogy a jog gazdasági elemzése liberális irányúnak tekinthető gazdaságpolitikával van kapcsolatban, és azt is kimondja, hogy e kapcsolat következtében meghatározott politikai vonal érvényesülése érzékelhető (Posner [1977] p. 21).

Posner kiindulási pontja megfelel annak, amit Adam Smith kifejtett. Szerinte is a gazdasági élet alanyainak az érdekeik érvényesítése érdekében végzett tevékenysége a meghatározó. Az állami szabályozás nem vezethet jobb eredményre, mint a saját érdeknek megfelelő magatartás (Smith [2008] p. 55.). A vámpolitikáról írva Smith két területen mégis szükségesnek tartja az ország gazdaságának állami beavatkozással, vámokkal történő védelmét. Az egyik ezek közül az az eset, amelyben az ország védelme érdekében az importra vámot kell kivetni. A vámok alkalmazásával való védekezés másik esete pedig akkor áll fenn, amikor a hazai árut exportnál külföldön vám terheli. Mindkét esetben egyértelmű, hogy Smith az angol gazdaságnak a kor külföldi gazdasági nagyhatalmával, Hollandiával szemben történő védelmét tartotta szem előtt (Smith [2008] pp. 68–69., 72–73., 120–121.). Jogi tárgyú fejtegetése során Smith azt fejt ki, hogy a belföldi gazdasági forgalomban alkalmazott jogi szabályozás, közelebbről árszabályozás, valamint a meghatározott körben kedvezmények, privilégiumok nyújtásával monopol helyzetek létrehozatala a piac megzavarását eredményezi (Meek et al. [1978] pp. 497–498).

Az elmondottak nem jelentették azonban azt, hogy Smith a jog szerepét tagadta volna. A piac működésének feltételeit szolgáló jogi szabályokat szükségesnek tartotta és a kereskedelmet jelentősen akadályozó tényezőként jelölte meg azt, hogy a szerződések jogi szabályozása elmaradott volt, nem felelt meg az árucserénél használt gazdasági megoldások igényeinek (Smith [2008] p. 528.).

4. A XX. század második felének nagyhatású liberális gondolkodója volt Hayek, aki jelentős mértékben Adam Smith felfogását követte. Az állam gazdasági beavatkozása, a tervgazdálkodás ellen még a II. világháború befejezése előtt írt, nagy visszhangot kiváltó, több kiadásban megjelent (a szolgasághoz vezető út című) művében a piac kiszámítható működésének a követelményét fejtegette. A mű megírását jelentős részben a náci Németországban kialakult, központi gazdálkodási rendszer, valamint a szovjet tervgazdálkodás és az ezzel szoros kap-

csolatban álló diktatúra ösztönözte, ez ellen kívánt mozgósítani. A mű megírását a mű bevezetője szerint az ösztönözte, hogy a II. világháború idején és azt követően sokan voltak olyanok, akik a tervgazdálkodásnak a nyugati országokban való bevezetése mellett foglaltak állást, az USA-ban pedig komoly lépések történtek a tervgazdálkodás kiépítése irányában (Hayek [1976] p. III, VII, XIX-XXI). Hayek a demokratikus rendszer védelme érdekében lépett fel a mindenre kiterjedő állami gazdaságirányítás ellen.

Adam Smith véleményére hivatkozva és álláspontjával egyetértve ugyanakkor Hayek is hangsúlyozta, hogy a gazdaság működéséhez szükség van az állam tevékenységére. A gazdasági élet működése megköveteli az igényekhez igazodó, folyamatosan módosuló jogi szabályozást. A jogi szabályozás követelményével kapcsolatban példaként megemlíti a versenyt, a kereskedelmi társaságokat, a szabadalmakat (Hayek [1976] p. 38., 39.). A gazdaság megfelelő működésével kapcsolatban nagy hangsúllyal tárgyalja a jogállam, a *rule of law* érvényesülésének követelményét (Hayek [1976] p. VI. fejezet). Azt pedig a piac működésének feltételeként jelöli meg, hogy a tulajdonjog és a szerződések kielégítő jogi szabályozásra kerüljenek (Hayek [1976] p. 38).

Hayek arra is rámutatott azonban, hogy a liberális irányzat elmélete nem dolgozta ki a piac hatékony működésének fenntartásához szükséges jogi keretek elvi alapjait (Hayek [1978] p. 145.). Részletes jogi szabályozás útján történő állami beavatkozás szükségességét is elismerte egyes területeken. Nemcsak a piac működésének feltételeit meghatározó általános jellegű jogi szabályozás fontosságát emelte ki azonban, hanem ezen kívül meghatározott területeken a konkrét jogi szabályok szükségességét is hangsúlyozta. Ilyen területként jelölte meg a munkaviszonyokat és a pénzügyi rendszert (Hayek [1978] p. 147.). (Ennyiben – kifejezett hivatkozás nélkül – egyetért Polányi nagy vitákat kiváltó könyvének megállapításával, amely a liberális elméletet bírálva azért, hogy nem veszi figyelembe a társadalmi viszonyokat, szintén az állami szabályozás útján történő beavatkozás fontosságát hangsúlyozta a munkaviszonyok és a pénzrendszer területén<sup>7</sup>.) Hayek azonban a szabályozás két fajtáját különbözteti meg. Az egyik szabályozási fajta állandó jellegű, és arra irányul, hogy ösztönzést adjon a magánkezdeményezésnek a változó körülményekhez való alkalmazkodásra. Ezzel szemben a másik szabályozás a központi utasításra történő megvalósítást szolgálja. Állást foglal az 'intervencionista káosz' állapotát előidéző megoldással szemben (Hayek [1995] p. 169.). Kifogásolja, hogy a közgazdászok nem gondoltak arra, hogy elméleteiket a jogi elmélet és a jogi szabályozás számára használhatóvá tegyék. Hangsúlyozza azt is, hogy a XIX. század közepe óta a jogrendszer lényegesen átalakult és számításba kell azt is venni, milyen hatása van ennek a körülménynek a piac működésére (Hayek [1979] pp. 67–68.).

<sup>7</sup> Lásd Polányi [1946] pp. 39., 41., 42., 221., 222., 226.



5. A neoliberais elmélet másik nagy hatást gyakorló képviselője, Friedman, Hayeknek a tervezés ellen írott munkája első kiadását követően megjelent műveiben hasonló álláspontot fejtett ki, mint Hayek. Friedman is elsődlegesen a szabadság védelmében akarta a központi államhatalmat korlátozni. Véleménye szerint az állam feladata az ország védelme a külső ellenséggel szemben, valamint az országon belül a rend biztosítása. Az állam kötelessége, hogy biztosítsa a jog érvényesülését, fenntartsa a rendet (a sokat emlegetett jelszó: *law and order*), gondoskodik a szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítésének kikényszerítéséről, elősegítse a versenyen alapuló piaci működését (Friedman [1982] pp. 2–3.).

6. Amint az előzőekben elmondottak jelzik, a neoliberais irányzat meghatározó jelentőségű elméleti képviselői a piac működésének vizsgálatánál alapvető szempontnak tekintették a politikai szabadság érvényesülésének a követelményét, és ezzel összefüggésben foglalkoztak a gazdaság szabályozásával. A jog gazdasági elemzésével foglalkozó irányzatnál nem ez a törekvés jelenik meg a felszínen, akkor sem, ha egyébként a neoliberais irányzattal való kapcsolat állapítható meg. Posner szerint a jog gazdasági elemzése Coase 1960-ban és Calabresi 1961-ben megjelent cikkével indult meg: ezekben került sor először a jog olyan területeinek alapos gazdasági szempontú elemzésére, amelyeknél a jogszabályok nem meghatározott gazdasági célok elérésére irányultak (Posner [1977] p. 16.)<sup>8</sup>.

Coase később kutatási irányát a mikroökonómia területére tartozónak tekintette. Egy 1988-ban megjelent kötetében, amely három alapvető tanulmányát (ezek között az 1961. évi alapozó művet is) tartalmazza, azt állapította meg, hogy alapgondolatainak nagy részét nem értették meg (Coase [1988] p. 1.). Fő érdeklődési iránya annak megállapítása, hogyan hozzák meg döntéseiket a piac résztvevői a nyereség maximumának elérésére törekedve. Megjegyzi, hogy ez a vizsgálat az intézményi keretek (ideértve a piaci intézményeket is) figyelmen kívül hagyásával történik (Coase [1988] pp. 2–3.). Sok más közgazdászhoz hasonlóan tehát Coase is a közgazdaságtani vizsgálatok döntő kérdésének a választást, a döntéshozatalt tekinti (Coase [1988] pp. 1–2.). (Buchanan egyenesen a modell meghamisításáról beszél olyan esetben, amelyben a választás, a döntéshozatal modelljénél nem gazdasági természetű tényezőket is figyelembe vesznek. Buchanan [1992] p. 18.) Coase azonban valamilyen mértékben indokoltan tartja a jogi szabályozást is figyelembe venni. Szerinte a közgazdászok Adam Smith óta ezzel az elemmel nem, vagy nem megfelelő módon számoltak, de Smith idejében más volt a piac, mint napjainkban. Ezért Coase szükségesnek tartja a jogi szabályozással való foglalkozást annyiban, hogy ennek a sza-

<sup>8</sup> A hivatkozott cikkek: Coase [1960] p. 1. és Calabresi [1961] p. 499.

bályozásnak biztosítania kell a piac működési rendjét (a piacra belépés és az onnan való kizárás feltételeit) és a megállapodások teljesítését (Coase [1988] pp. 9–10.).

Coase egyébként a jog gazdasági elemzésére vonatkozó alapozó munkájában a tranzakciós költségek kérdését fejtegette. Húsz évvel később megjelent munkájában azt állapította meg, hogy sok elméleti munka vizsgálta a kiindulást jelentő cikk óta a nulla tranzakciós költség eseteit. Coase ezzel szemben azt az álláspontot fejtette ki, hogy a valóságban nem jelenik meg a költség nélküli tranzakció, és a kérdéskör vizsgálatával éppen arra akarta felhívni a figyelmet, hogy a tranzakciós költségekkel foglalkozni kell (Coase [1988] pp. 14–15.).

A jog gazdasági elemzésével foglalkozó irodalom jelentős részével szemben kifejtett bírálatában Alchian és Demsetz – Coase hivatkozott véleményéhez hasonlóan – a megállapítások spekulatív jellegét kifogásolta és hiányolta az empirikus elemzést (Alchian – Demsetz [1973] p. 26.). Az elemzésekben gyakran uralkodó szerephez jutó matematikai fejtegetésekkel szemben hasonló kritikát hangoztatott Leontief az Amerikai Közgazdasági Társaság 1970. évi decemberi közgyűlésén elmondott elnöki megnyitójában. Szerinte a matematikai levezetések mögött gyakran hiányzik a valóságos tartalom (Leontief [1984] pp. 23–24.). Más módon megfogalmazott bírálat szerint a jog gazdasági elemzésénél tudományosnak tekintett módszereket olyan területeken alkalmaznak, amelyeken ezek a módszerek nem használhatók<sup>9</sup>.

7. A jog gazdasági elemzése irányzatának a megítéléséhez hozzátartozik az a körülmény, amelyre Calabresi hívta fel a figyelmet. Az USA-ban a közgazdászok jogi területen történő közreműködése régóta kialakult. A XX. század elejétől szerepük volt peres ügyekben szakkérdések elbírálásánál. Később, kifejezetten gazdasági célokat szolgáló jogszabályok előkészítésénél (döntően a piaci szerkezetre, versenyre vonatkozó kérdéseknél) számítások készítésére, elemzésekre vették igénybe a közgazdászokat. A jogi megoldások érdemi kérdéseinek vizsgálatát azonban a közgazdászok csak az 1960-as évek elejétől kezdték meg és jelentős részük tevékenysége csak a hatékonyság szempontjára korlátozódik (Calabresi [1978] pp. 9–13.).

8. Az egyes jogi kérdések közgazdasági alapú vizsgálatára már az előzőekben említett irányzat kibontakozása előtt is sor került és a későbbiekben sem csak a jelzett irányzat keretei közé sorolhatóan folyt. A XX. század első felében jelent meg Berle és Means könyve a kereskedelmi társaságokról és a társaságokkal kapcsolatban a tulajdon kérdéséről. A mű idővel Európában is ismertté vált és hatást gyakorolt. A műnek különösen az a (statisztikai adatok tanulmányozásá-

<sup>9</sup> Hayeknek erre a véleményére hivatkozik Ogus – Veljanovski [1984] p. 12.

ra alapított) tétele vált ismertté, amely az aktív és a passzív tulajdon (más megfogalmazásban a tulajdon és kontroll) megkülönböztetésével a managerek tényleges tulajdonosi pozícióját állította (Berle – Means [1968] pp. 304–305). Úgy tűnik, hogy Európába kevésbé jutott el ennek az elméletnek neves amerikai közgazdászok által kifejtett bírálata. Ez a több irányból történő megközelítésen alapuló kritika a fő tételek megalapozottságát vonja kétségbe részben a társaság, részben a tulajdon közgazdasági elemzéséből kiindulva (Stigler – Freedland [1983], Alchian [1974] pp. 135–142.). Érdekes egyébként azt megfigyelni, hogy a tulajdon és a vállalkozás összefüggő témakörének vizsgálatánál neves amerikai közgazdászok meg sem említik Berle és Means művét<sup>10</sup>.

A társaságnak, pontosabban a vállalkozásnak a piacon való megjelenési formája Coase már hivatkozott művének is lényeges része volt, ez a téma később is a közgazdasági vizsgálatok fontos témája maradt. Ez az egyik fő vizsgálati kérdése Williamson szintén elméleti megközelítésű munkájának (Williamson [1983])<sup>11</sup>. A közgazdasági kutatásoknak ezen az egyik fő területén, Williamsonétól eltérően, más szemszögből, más módszerekkel vizsgálja a vállalkozások felépítését és működését Alfred Chandler. Ő történeti, statisztikai adatokra támaszkodva, a gazdaság különböző területein mutatja be a technológia és a piaci méretek változásainak hatására kialakult modern amerikai társaságokat (Chandler [1977, 1990]). Az elmúlt években nagy irodalma alakult ki a társaságok szerkezetének vizsgálatának, történeti, összehasonlító és statisztikai adatokon nyugvó elemzésekkel tárgyalva azt is, hogy milyen befektetési háttér áll a vállalkozás jogi formája mögött. Ezek a kutatások gyakran arra is kiterjednek, hogy az adott szerkezetek milyen összefüggésben állnak az adott ország gazdasági és társadalmi helyzetével<sup>12</sup>. A II. világháború után nőtt meg az érdeklődés a pénzpiacok működése iránt. Előtérbe került annak vizsgálata, hogyan működnek a pénzügyi vállalkozások, milyen a társasági szerkezetük, kapcsolatrendszerük. A pénzügyi intézetek világméretű kapcsolatrendszerének és az egyes országok gazdaságában játszott szerepük alapján ezeknek a kérdéseknek rendkívül nagy jelentősége van<sup>13</sup>. Kevésbé vizsgált azonban az a kérdés, hogy egy-egy ország gazdaságának működése szempontjából milyen hatása van a pénzügyi intézetek és a gazdaság egyéb vállalkozásai között történetileg kialakult kapcsolatrendszernek, a vállalkozások finanszírozási rendszerének. Ennek a számos jogi kérdés szempontjából fontos területnek közgazdasági, történeti feldolgozá-

<sup>10</sup> Például Demsetz – Alchian [1988] pp. 119–143.

<sup>11</sup> Különösen pp. 144–163.

<sup>12</sup> Az ilyen jellegű vizsgálatoknak egyik példaként említhető Ireland [2005].

<sup>13</sup> A kutatási irány jelzésére szolgálhat annak a konferenciának az anyaga, amelyet a neoinstitucionális kutatások eredményeit publikáló folyóirat, a *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 1998. évi 1. száma közöl a következő címmel: *The New Institutional Economics, Financial Institutions in Transition: Banks and Financial Markets*.

sát nyújtja Zysman műve, amely jogi kutatásokhoz is jelentős segítséget nyújthat (Zysman [1983]). Itt jegyzem meg, hogy a jogi kutatásokban elhanyagolt terület a pénz, aminek alapvető műve máig (sok új kiadásban) Mann 1938-ban megjelent könyve (Mann [1938]).

9. A jogi kutatások szempontjából feltűnő nemcsak az amerikai, hanem általában a common law területén a különböző jogintézmények gazdaságtörténeti vonatkozásokra erősen építő feldolgozása. Az USA polgári jogi, kereskedelmi jogi intézményeinek történeti alapú bemutatása körében klasszikusnak tekinthető Commons először 1924-ben megjelent műve, amelyet a II. világháború után ismét megjelentettek (Commons [1968]). Nagy visszhangot kiváltó hasonló jellegű mű Horwitznak a szintén az amerikai jogfejlődést gazdasági tényezők alapján tárgyaló monográfiája (Horwitz [1977]). A gazdaságtörténetre támaszkodó jogi fejtegetések gyakran a jogintézmények alapvető jogi kérdéseit tárgyalják. Így Horwitz említett művének kritikájában a neves angol jogtörténész a szerződések alapkérdésein kívül a piac működésével kapcsolatos alapvető jogintézmények szerepét vizsgálja (Simpson [1979]). A rendkívül gazdag hasonló irodalomból a szerződések területén a nagyon gyakran idézett művek közé tartozik Atiyahnak a szerződésekkel összefüggésben az angol jogrendszer működését is vizsgáló műve (a szerződési szabadság elvének fejlődéséről és hanyatlásáról) (Atiyah [1979]), amerikai viszonylatban pedig Gilmore-nak a címében is provokatív műve (a szerződés haláláról) (Gilmore [1974]).

A szerződésekre vonatkozó, a gazdaságtörténelmet is beépítő elemzések a piac működését, valamint az állam szerepét nagy súllyal szerepeltetik. Az ilyen témájú munkák többnyire az alapkérdéssel foglalkoznak. Ez az alapkérdés a jogi vizsgálatoknál a szerződés szabadsága. Az alkotmányjog szerepének a II. világháború után megfigyelhető megváltozása óta azonban ez a téma alkotmányjogi összefüggésben is megjelenik. Ilyen feldolgozások gyakran tanulmánykötetekben, konferenciák előadásainak gyűjteményében találhatók<sup>14</sup>. A vizsgálat egyes esetekben általánosabb összefüggéseket is figyelembe vesz és a szerződési szabadságot a tulajdonjoggal összefüggésben tárgyalja az alkotmányjog gazdasági kérdéseit előtérbe állítva (Epstein [2000, ed.]). Megjelenik ez a téma a közgazdasági elemzésben is, elsődlegesen a piac működésével összefüggésben<sup>15</sup>.

A polgári jog alapvető, hagyományosan sokat vizsgált területe a szerződések mellett a kártérítési felelősség. A kártérítés szabályozásának hatékonysága érthető módon a jog gazdasági elemzésének egyik jelentős kérdése. Itt is megfigyelhető, hogy az elméleti fejtegetéseken, számításokon túlmenően megjelen-

<sup>14</sup> Például ilyenek Rabello – Sarcevic [1998, ed.], Scheiber [1998, ed.], Buckley [1999, ed.].

<sup>15</sup> Például Trebilcock [1993].

tek a statisztikai adatokon alapuló elemzések. Ez a vizsgálati mód döntően az USA-ban található meg, ahol különösen a személyi sérülések eseteiben megítélt nagy összegű kártérítések és perköltségek a figyelem előterébe állítják ezt a kérdéskört. Az új jogi szabályozás lehetősége különösen ösztönzi a vonatkozó elemzések készítését<sup>16</sup>. A csak a számításokon alapuló következtetésekkel szemben erős reakció is jelentkezik – egyebek mellett –, érdekes módon alkotmányjogi alapokon (Peck [2002]). Az ilyen természetű válasz nem tekinthető általánosnak a jogirodalomban, de a gazdasági elemzéseken nyugvó következtetések nem is tekinthetők általánosan elfogadottnak. Az azonban megállapítható, hogy olyan esetekben, amelyekben tudomást vesznek a kártérítési témákra vonatkozó gazdasági elemzésekről, a kártérítési gyakorlat társadalmi méretű következményeit erősen számításba veszik. Ez különösen a common law országokban figyelhető meg. Peter Birks a XXI. század kártérítési felelősségi kérdéseit vizsgáló tanulmánykötetbe írt bevezetőjében azt emeli ki, hogy ha nem is követi a chicagói iskola tanításait, a rendszer működésével kapcsolatban jelentkező költségeket, társadalmi és gazdasági következményeket nem lehet figyelmen kívül hagyni (Birks [1996] pp. V–VII).

A kártérítési felelősség témájával kapcsolatban megjegyzendő, hogy a szabályozás gazdasági következményeinek vizsgálata sem a jog gazdasági vizsgálata kutatási irányzatában jelenik meg először a történelemben. Néhány éve egy jogtörténeti cikk emlékezett meg Victor Mataja osztrák jogász és közgazdász munkásságáról és fejtette ki, hogy Mataja a kártérítési felelősség gazdasági következményeit vizsgálta és ennek alapján alakította ki elméletét<sup>17</sup>. Ennek a ténynek magyar szempontból az az érdekessége, hogy Marton Géza a kártérítési felelősség vizsgálatánál nemcsak ismerte Mataja felelősségi könyvét, hanem egyetértett álláspontjával, beépítette saját gondolatrendszerébe (Marton [1942] p. 815).

10. A gazdasági tényező figyelembevétele, beépítése a polgári jogi kutatásokba, megjelent tehát a magyar polgári jogi elméletben, de nem vált általánossá. Marton Géza munkásságára jellemző volt a történeti vizsgálat is és ebben a tekintetben nem volt kivétel a magyar polgári jog művelői körében. A történelemből levonható következtetések keresése nem volt idegen a magyar polgári jogi szemlélettől. A II. világháború után azonban a társadalom- és jogfejlődésben törés következett be. Eörsi Gyula jellemzése szerint az 1950-es évek első felében érvényesült a „múltat végképp eltörölni” szemlélet. Ebben a légkörben merev elutasításra talált Marton Gézának az a kísérlete, hogy a lebontott épület tégláit egy új épület felépítésénél felhasználják (Eörsi [1975a]). A kedvezőtlen általános politikai környezet ellenére az 1960-as évektől kezdve a történeti

<sup>16</sup> Példaként említhető Rubin – Shepherd [2007].

<sup>17</sup> Lásd Winkler [2004].

előzmények vizsgálata fontos részét képezte számos magyar polgári jogi műnek (csak néhány példát említve a kérdéses időszakban alkotó szerzők közül: Mádl Ferenc (Mádl [1964], Asztalos László (Asztalos [1970], Weiss Emília (Weiss [1969]), Sárándi Imre (Sárándi [1965], Vékás Lajos (Vékás [1977]), Sólyom László (Sólyom [1977])).

A politikai akadályok eltűnése után – a témától függően ugyan, de – általában indokolt a polgári jogi kérdések elemzésénél nemcsak egy adott időszakot vizsgálni, hanem az előzményeket, a történelmi változásokat is figyelembe venni. Az átalakulás vizsgálata többnyire magától értetődő a jelenlegi időszakban, alig több mint húsz évvel a rendszerváltozás után. A kutatónak döntenie kell azonban munkájánál arról, hogy milyen időszakra terjeszti ki a vizsgálatát. Az összefüggések keresésénél aligha hagyható figyelmen kívül, hogy a rendszerváltással együtt járó átalakulás nem választható el a gazdaság és a társadalom változásának átfogó folyamatától, a modernizációtól. Kulcsár Kálmán a modernizációval foglalkozva azt gondolja, hogy túlzottan rövid távú változások állnak a gondolkodás előterében. Hivatkozik olyan felfogásokra, amelyek szerint a hosszabb időtáv alapulvétele azért is indokolt, mert a társadalmaknak azonos fejlődési utat kell végigjárniuk, vagy legalább funkcionálisan azonos elemeknek kell kialakulniuk (Kulcsár [2009]).

Nem sokkal a világ jelentős részén bekövetkezett rendszerváltozást követően, feltették már azt a kérdést, hogy a szocializmusból a kapitalizmusba való átmenet során a kapitalista fejlődés minden lépcsőfokán végig kell-e menni a vadkapitalizmustól kezdve (annak minden jogi kísérelését átélve) vagy lehet-e egyes szakaszokat kihagyni?<sup>18</sup>

Az átalakulás, a modernizáció és különösen szovjetrendszer összeomlása után megindult változások kérdéseivel foglalkozó gazdaságszociológiai munkákban eltérő álláspontok alakultak ki a változás menetéről. Vannak olyan vélemények, amelyek szerint nemcsak egy kapitalista rendszer van a világon, hanem többféle és ezzel összefüggésben a kapitalista fejlődés is eltérő utakat követhet. Ezzel szembenálló nézetet is kifejtettek. Szelényi álláspontját aligha lehet vitatni azonban, amikor kifejti, hogy nem azonos a kínai, az orosz és a magyar átalakulási folyamat (King – Szelényi [2005] pp. 205-207., 214-219.).

Megjegyzendő egyébként, hogy a téma nem szűkül le a korábbi szocialista tömb országainak átalakulására. Jóval az 1990-es évek előtt kutatási irány alakult ki a fejlődő országokban lezajló, gazdasági, társadalmi és jogi kérdések vizsgálatára<sup>19</sup>.

## 11. A modernizáció témájáról elmondottak folytatásaként két irányban általa-

<sup>18</sup> Például: Waelde – Gunderson [1994].

<sup>19</sup> A témakörbe tartozó művek irodalomjegyzéke helyett utalok egy rövid áttekintésre: Röhl [2005].

nosabb következtetéshez is lehet jutni. Az egyik ezek közül a különböző tudományterületek szempontjainak és kutatási eredményeinek együttes feldolgozási igénye, a másik pedig a vizsgálat hosszabb időtávra való kiterjesztése. Ezzel kapcsolatban néhány olyan szerzőre hivatkozom a jelzett igény alátámasztásaként, akik nagy nemzetközi tekintéllyel rendelkeznek.

- Helmut Coingnak az európai polgári jog történetéről szóló műve olyan több évszázadot átfogó mű, amely a jogi, történeti, gazdaság- és társadalomtörténeti szempontokat foglalja egységbe (Coing [1989]).
- Fernand Braudel 1969-ben megjelent és sokat idézett cikkében a gazdaságtudományoknak a különböző társadalomtudományokkal való együttműködését szorgalmazta és a hosszú időszakokat átfogó vizsgálatok szükségességét emelte ki (Braudel [1969] pp. 44-45., 53-54., 82-83.).<sup>20</sup>
- Simon Kuznets a hosszú távú gazdaságtörténeti vizsgálatok körében a társadalmi, demográfiai, urbanizációs folyamatoknak és a jogi következményeknek az együttes tanulmányozását tartja szükségesnek (Kuznets [1981] pp. 53., 327., 331.).
- Alexander Gerschenkron a hosszú időtartamra szóló gazdaságtörténeti vizsgálatoknál a társadalmi, demográfiai adatok figyelembevételének fontosságát emelte ki (Gerschenkron [1968] pp. 29. 32.).
- Talcott Parsons a társadalmi rendszer tanulmányozásánál szükségesnek tartja a gazdasági, kulturális, vallási tényezők figyelembevételét (Parsons [1971] p. 28).
- A közgazdasági területeket is figyelembe venni akaró jogász számára nagy segítséget adó, több évszázadot átfogó hatalmas művében Joseph Schumpeter a gazdasági elméletek történetét a szociológiával, pszichológiával, filozófiával való összefüggésben tárgyalja (Schumpeter [1954] pp. 25-47.).

A felsorolás folytatható volna, de nem feladata ennek a rövid cikknek, hogy teljes irodalmi áttekintésre kísérletet tegyen, hiszen monografikus feldolgozásra volna szükség a vonatkozó anyag tárgyalásához. Az előzőekben említettek sorának zárásaként szerepeljen azonban az a mű, amely az ilyen irányú kutatáshoz alapvető fontosságú forrást jelent: Max Webernek a társadalomról és a gazdaságról szóló könyve, amely történeti alapon egységbe foglalja a szociológiai, gazdasági és jogi alapokat (Weber [1972]).

12. A jog egyes területeit nagyon sok mű vizsgálja gazdasági szempontból. A jog gazdasági elemzésének irányzata ebben a körben csak egy irányzatot jelent. Ez a megközelítés Macneil amerikai jogi kutatást alapul vevő elemzése sze-

<sup>20</sup> Kevésbé átfogó jelleggel ugyanez a gondolat jelent meg egy magyarul közölt cikkében is Braudel [1972].

rint csak szűk körben tekinthető komoly súlyúnak: főleg a verseny szabályozásának a témájánál (Macneil [2000]). Ezen a területen is azonban előtérben állnak a gazdaságsszabályozásnak az általános, nem az egyén profitmaximalizálási törekvéseiből kiinduló feldolgozások. A gazdaság szerkezete, az állami szabályozás makroökonómiai kérdései állnak előtérben nagy befolyással rendelkező közgazdászok műveiben<sup>21</sup>. A jogi kutatások szempontjából különösen fontos a jog legfontosabb intézményeinek szerepét és a társadalmi tényezőket, történelmi változásokat jelentős tényezőként számításba vevő neoinstitutionalistának nevezett irányzat<sup>22</sup>.

A jog, a gazdaság és a társadalom összefüggéseinek kérdéseit vizsgáló irodalom jellemzően általános elvi fejtegetéseket tartalmaz. Ritkán kerül sor tényfelmérő vizsgálatokra. Ennek a kivételes esetnek sokat idézett műve Stewart Macaulay 1963-ban megjelent tanulmánya (Macaulay [1963]). A wisconsini egyetemen ebben az időben több hasonló mű is született<sup>23</sup>, ezek azonban kevésbé váltak ismertté. Macaulay vizsgálatához hasonlóan interview módszer alkalmazásával Hugh Beale és Tony Dugdale is ténykutatást végzett kereskedelmi gazdasági kapcsolatok területén (Beale – Dugdale [1975]). Nincs információ azonban arról, hogy ezekhez hasonló, a szerződések jogának érdemi kérdéseire irányuló empirikus vizsgálatra sor került volna.

13. Az előzőekből is megállapítható, hogy a jogi kutatásokban szükségesnek tartom történeti, gazdasági, szociológiai, demográfiai, politikai szempontok vizsgálatát. Különösen érdekesnek tekintem a polgári jog alapvető kérdéseit befolyásoló, hosszú időtávon végbemenő folyamatok elemzését. Ennek megfelelően a közgazdaságtudományok területéről számomra elsősorban a makrogazdasági szempontok, a neoinstitutionalista irányzat, az államnak a gazdasági életben betöltött szerepével foglalkozó elméletek, valamint a gazdaságszociológiai és a történeti megközelítések adják a legtöbb segítséget a jogi kutatáshoz. Ez azonban a sokféle kutatási elképzelés közül természetesen csak az egyiket jelenti, és sok más felfogás lehetséges.

<sup>21</sup> Például Stigler [1968] és Sen [1993] pp. 519–541.

<sup>22</sup> Például North [1981, 1990], Block – Evans [2005] p. 508.

<sup>23</sup> Például Snyder [2006].



## Irodalomjegyzék

- Alchian, Armen A. – Demsetz, Harold [1973]: Property Rights Paradigm. *The Journal of Economic History*.
- Alchian, Armen A. [1974]: Corporate Management and Property Rights, in: Eirik Furubotn, Pejovich, Svetozar (ed.): *The Economics of Property Rights*. Ballinger Publishing Co., Cambridge (Mass.)
- Asztalos László [1970]: A magyar burzsoá magánjog rövid története. In: *Polgári Jogi Tanulmányok*. I. Budapest, ELTE.
- Asztalos, László [1987]: *Polgári jogi alaptan*. Budapest, Akadémiai Kiadó
- Atiyah, Patrick [1979]: *The Rise and Fall of Freedom of Contracts*. Oxford University Press, Oxford .
- Beale, Hugh – Dugdale, Tony [1975]: Contracts Between Businessmen. *British Journal of Law and Society*, pp. 45–48.
- Berle, Adolf A. – Means, Gardiner C. [1968]: *The Modern Corporation and Private Property*. Transaction, 1932, revised ed. Brace & World Inc., New York, Harcourt.
- Birks, Peter [1996]: Editor's Preface. In: Birks, Peter (ed.): *Wrongs and Remedies in the Twenty-First Century*, Clarendon Press, Oxford.
- Block, Fred – Evans, Peter [2005]: State and Economy. In: Neil J. Smelser – Richard Swedberg (eds.) *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, New York, 2nd ed.
- Braudel, Fernand [1969]: *Écrits sur l'histoire*. Flammarion, Paris.
- Braudel, Fernand [1972]: A történelem és a társadalomtudományok. *Századok* p. 1009.
- Buchanan, James M. [1992]: A választás tudománya-e a közgazdaságtan. In: *Piac, állam, alkotmányosság*. (Válogatott tanulmányok) Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Buckley, Frank H. [1999, ed.]: *The Fall and Rise of Freedom of Contract*. Duke University Press, Durham, London.
- Calabresi, Guido [1961]: Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts. *Yale Law Journal*.
- Calabresi, Guido [1978]: On the General State of Law and Economics Research Today and Its Current Problems and prospects. In: Skogh, Göran (ed.): *Law and Economics*. Report from a Symposium in Sweden 1977, Juridiska Föreningen in Lund, Lund.
- Chandler, Alfred D., Jr. [1977]: *The Visible Hand. The Managerial Revolution in American Business*. Harvard University Press, Cambridge, Mass., London.
- Chandler, Alfred D., Jr. [1990]: *Scale and Scope, The Dynamics of Industrial Capitalism*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. London.

- Coase, Ronald [1960]: The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*.
- Coase, Ronald [1988]: *The Firm, the Market and the Law*. University of Chicago Press, Chicago and London.
- Coing, Helmut [1989]: *Europäisches Privatrecht*, Beck, München.
- Commons, John R. [1968]: *Legal Foundations of Capitalism*. The University of Wisconsin Press, Madison, Milwaukee, London.
- Demsetz, Harold – Alchian, Armen A. [1988]: Production, Information Costs and Economic Organisation. In: Demsetz, Harold: *Ownership, Control and the Firm*. Blackwell, Oxford.
- Epstein, Richard E. [2000, ed.]: *Liberty, Property, and the Law*. Garland Publishing, Inc. New York, London.
- Eörsi Gyula [1965]: *A szocialista polgári jog alapproblémái*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Eörsi Gyula [1975]: *Összehasonlító polgári jog*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Eörsi Gyula [1975a]: A magyar civilizztika 30 éve. *Gazdaság- és Jogtudomány*, pp. 304–305.
- Eörsi Gyula – Harmathy Attila [1970, szerk.]: *A szerződéses rendszer vizsgálata-ról*. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete.
- Friedman, Milton [1982]: *Capitalism and Freedom*. The University of Chicago Press, Chicago-London 2<sup>nd</sup> ed.
- Gerschenkron, Alexander [1968]: *Continuity in History and Other Essays*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Gilmore, Grant [1974]: *The Death of Contract*. The Ohio State University Press, Columbus.
- Harmathy, Attila [1966]: A szállítási szerződések rendszeréről. *Állam- és Jogtudomány*, 1966. 3. pp. 425–456.
- Harmathy Attila [1974]: *Felelősség a közreműködőért*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Harmathy Attila [1976]: Ténykutatók a polgári jogi szerződések körében, *Állam- és Jogtudomány*, 1976. 4.
- Hayek, Friedrich A. [1976]: *The road to serfdom*, the University of Chicago Press, Routledge and Kegan Paul, Chicago, London, 2<sup>nd</sup> ed.
- Hayek, Friedrich A. [1978]: *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. Routledge and Kegan Paul, London.
- Hayek, Friedrich A. [1979]: *Law, legislation and liberty*. Routledge and Kegan Paul, London and Henley Vol. I.
- Hayek, Friedrich A. [1995]: *Piac és szabadság*. (Válogatott tanulmányok) Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Horwitz, Morton J. [1977]: *The Transformation of American Law*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), London.

- Ireland, Paddy [2005]: Shareholder Primacy and the Distribution of Wealth. *Modern Law Review*, p. 49–81.
- King, Lawrence P. – Szelényi, Iván [2005]: Post-Communist Economic Systems. In: Neil J. Smelser– Swedberg, Richard (eds.) *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton University Press, Princeton and Oxford, Russell Sage Foundation, New York, 2<sup>nd</sup> ed.
- Kulcsár Kálmán: [1967] *A jogismeret vizsgálata*. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete.
- Kulcsár Kálmán [2009]: A modernizáció, a rendszerváltozás és a magyar valóság. *Társadalomkutatás*, pp. 376–378.
- Kuznets, Simon [1981]: *Struktúra és növekedés a modern gazdaságban*. (Válogatás) Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Leontief, W. [1984]: Elméleti feltételezések és meg nem figyelt tények. In: W. Leontief: *Gazdaságelmélet, tények és gazdaságpolitika*. (Válogatott tanulmányok) Budapest, Statisztikai Kiadó Vállalat.
- Macaulay, Stewart [1963]: Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study. *American Sociological Review*, pp. 55–67.
- Macneil, Ian R. [2000]: Other Sociological Approaches címszó. In: *The History and Methodology of Law and Economics*. I. kötet. Elgar, Cheltenham.
- Mádl Ferenc [1964]: *A deliktív felelősség. A társadalom és a jog fejlődésének története*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Mann, Fritz A. [1938]: *The Legal Aspects of Money with Special Reference to Comparative and Private International Law*. Oxford University Press, London.
- Marton Géza [1942]: Kártérítési kötelek jogellenes magatartásból. In: Szladits Károly (szerk.): *Magyar Magánjog*. IV. kötet. Budapest, Grill.
- Meek, R. L. – Raphael, D. D. – Stein, P. G. [1978 eds.]: Adam Smith: *Lectures on jurisprudence*. Clarendon Press, Oxford.
- North, Douglas C. [1981]: *Structure and Change in Economic History*. Norton & Co. New York, London.
- North, Douglas C. [1990]: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge U.P., Cambridge, New York.
- Ogus, A. I. – Veljanovski, C. G. [1984]: *Readings in Economics of Law and Regulation*. Clarendon Press, Oxford.
- Parsons, Talcott [1971]: *The System of Modern Societies*. Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs.
- Polanyi, Karl [1946]: *The great transformation, Origins of our times*. V. Gullanz, London.
- Posner, Richard A. [1977]: *Economic analysis of law*. Little Brown and Co, Boston and Toronto 2<sup>nd</sup> ed.

- Peck, Robert S. [2002]: Tort Reform's Threat to an Independent Judiciary. *Ruthers Law Journal*, pp. 835–927.
- Rabello, Alfredo Mordechai – Sarcevic, Petar [1998, eds.]: *Freedom of Contract and Constitutional Law*. The Hebrew University of Jerusalem, Jerusalem.
- Röhl, Klaus F. [2005]: Recht und Wirtschaft als Thema der Rechtssoziologie. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, pp. 21–24.
- Rubin, Paul H. – Shepherd, Joanna M. [2007]: Tort Reform and Accidental Death. *Journal of Law and Economics*, pp. 221–237.
- Sajó, András [1984]: Közgazdaságtani vizsgálódások a jogról. In: Harmathy Attila – Sajó András (szerk.): *A jog gazdasági elemzése*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Sárándi Imre [1965]: *Visszaélés a joggal*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Scheiber, Harry N. [1998, ed.]: *The State and Freedom of Contract*. Stanford University Press, Stanford.
- Schumpeter, Joseph A. [1954]: *History of Economic Analysis*. Oxford University Press, New York, pp. 25–47.
- Sen, Amartya [1993]: Markets and Freedoms: Achievements and Limitations of the Market Mechanism in Promoting Individual Freedom. *Oxford Economic Papers*.
- Simpson, A. W. Brian [1979]: The Horwitz Thesis and the History of Contracts. *The University of Chicago Law Review*, pp. 533–601.
- Smith, Adam [2008]: *The invisible hand*. Penguin Books, London.
- Snyder, David [2006]: Go Out and Look: The Challenge and Promise of Empirical Scholarship in Contract Law. *Tulane Law Review*, pp. 1009–1010.
- Sólyom László [1977]: *A polgári jogi felelősség hanyatlása*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Stigler, George J. [1968]: The Organization of Industry. Irvin, Homewood, Ill. 1968.
- Stigler, George J. – Freedland, Claire [1983]: The Literature of Economics: The Case of Berle and Means. *The Journal of Law and Economics*, pp. 237–259.
- Szabó András [1972]: *Társadalmi-gazdasági fejlődés és a fiatal korosztályok bűnözése*. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete.
- Trebilcock, Michael J. [1993]: *The Limits of Freedom of Contract*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. London.
- Vékás Lajos [1977]: *A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Világhy, Miklós [1978]: *Gazdaságpolitika és polgári jog*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

- Waelde, Thomas H. – Gunderson, James L. [1994]: Legislative Reform in Transition Economies: Western Transplants – A Short-cut to Social Market Economy State? *International and Comparative Law Review*, pp. 354–355.
- Weber, Max [1972]: *Wirtschaft und Gesellschaft*. J.C.B. Mohr (Siebeck), Tübingen, 5. Aufl. (besorgt von Johannes Winckelmann).
- Weiss Emília [1969]: *A szerződés érvénytelensége a polgári jogban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Williamson, Oliver E. [1983]: *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press, New York – London.
- Winkler, Viktor [2004]: Ökonomische Analyse des Rechts im 19. Jahrhundert: Victor Matajas „Recht des Schadenersatzes“ revisited, *Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte* pp. 262–264.
- Zysman, John [1983]: *Governments, Markets, and Growth, Financial Systems and The Politics of Industrial Change*. Martin Robertson, Oxford.

# A PIACGAZDASÁG RENDJE (RENDETLENSÉGE) AZ EURÓPAI PERIFÉRIÁN: A MAGYAR ESET

BOD PÉTER ÁKOS<sup>1</sup>

PPKE – 2012. május 11-én elhangzott nyitó előadás alapján

## 1. Bevezetés

A piacgazdaság (kapitalizmus) az alábbiakban elemzett és számos más felmérés szerint a magyar társadalom nagyobb részében negatív fogalommá vált, amint azt sokunk személyes tapasztalatai is megerősíthetik. Vajon a gazdaság alakulása okozza a negatív vélemény túlsúlyát? A makrogazdasági mutatókról valóban nagy jóindulattal is csak az mondhatni: vegyes bizonyítványt állítanak ki gazdasági rendszerünk mostani teljesítményéről. Nemzetközi egybevetésben jól látható, hogy a magyar gazdaság egy ideje ütemet veszített a hozzánk mérhető és velünk gazdasági versenyben álló nemzetekhez képest. Átmeneti pozícióvesztés gyakran előfordul, volt példa a társadalmi-gazdasági haladás megtorpanására a cseh, a lengyel, a szlovák esetben is. A rosszabb éveket követheti felemelkedő szakasz, ezért önmagában a gyengébb gazdasági adatokból korai lenne drámai következtetésekre jutni. Ugyanakkor a társadalmi szerkezet, az értékrend, a demográfiai mutatók valamint a gazdasági teljesítményadatok *együttese* már elégséges indokot szolgáltat arra, hogy a magyar kapitalizmus mai állapotát aggasztónak lássuk, vizsgálat alá vegyük a fennálló helyzethez elvezető utat, a lehetséges jövőbeli pályákat.

Ha baj van is a magyar társadalmi-gazdasági renddel, gondjainkkal nem állunk egyedül. Európa számos – korábban nem is sikertelenül fejlődő – országa került súlyos pénzügyi, gazdasági krízisbe Írországtól Portugáliáig, Görögorszáig. Az európai közbeszédbe és a gazdaságpolitikai diskurzusba belekerült a *dél* versus *észak* megkülönböztetés (Merler & Pisani-Ferry [2012]),

---

<sup>1</sup> Bod Péter Ákos a Budapesti Corvinus Egyetem egyetemi tanára, intézetigazgatója, a Magyar Közgazdasági Társaság alelnöke. Email: petera.bod@uni-corvinus.hu

noha az ír eset ellene mond a kézenfekvő, de leegyszerűsítő *földrajzi* válságmagyarozatnak. Ugyanakkor ismét felbukkant, sőt az üzleti és külpolitikai sajtóban is elterjedt a globális kapitalizmus leírásának egy másik – *fejlődésméleti* – paradigmája, amely különbséget tesz a világkapitalizmus *centruma és pereme* (perifériája) között. (Wallerstein [1974], Lewis [1977]) Ennek a gondolati modellnek ugyancsak van térségi vonatkozása, de a dichotómia alapja inkább *intézményi-történelmi*.

Természetesen az említett európai nemzetek még bajaik kulminálásának pillanatában sem tekinthetők olyan értelemben vett peremországnak, mint amelyre az eredeti fogalmi megkülönböztetés létrejött. Az *európai centrumhoz képesti peremhelyzet* kategóriája már inkább ráilleszhető a 2010-től kifejlődő európai államadóssági válság érintettjeire, valójában itt legfeljebb *félperifériáról* lehet szó. Ám, ha a diskurzus megmarad az európai keretek között, akkor használhatjuk a perem (periféria) kifejezést, ahogy az nagy sebességgel elterjed az üzleti lapok hasábjain.

Az európai kapitalizmus centrum-periféria szerinti megbontásának ugyan vitathatóak az elvi alapjai és csoportosítási ismérvei, ám számunkra fontos vonatkozásban komoly előnye az, hogy a dichotómiát követve az *európai periféria* kategóriájába kerülnek az európai integrációba az 1960-as és 1980-as évek között felvett európai országok közül a kevésbé fejlettek (a 'délieliek' és az írek, de nem a svédek, finnek, osztrákok), valamint a volt tervgazdaságok. Az a két csoport tehát, amelyet korábban a *feltörekvő Európa* [*emerging Europe*], illetve az *átmenetben levő* (*tranzíciós*) országok kategóriájában külön tárgyalt mind az akadémiai irodalom, mind pedig az üzleti sajtó. Az együttes tárgyalás mellett egy sor érv hozható fel. Az európai fejlettségi átlagtól mért távolság alapján nincs lényegi különbség egyfelől a szlovén és cseh, másfelől a görög, portugál eset között; az európai központi helyzetű gazdasági térséghez fűződő technológiai kapcsolatot tekintve is nagy a hasonlóság (lásd pl. az közvetlen tőkebefektetés [foreign direct investment, FDI] állományát és szerkezetét); számos intézményi jellemző (pl. a korrupció elterjedtsége, a feketegazdaság aránya) szintén sok hasonlóságot mutat.

A magyar piacgazdaság ügyeit természetesen a központ/peremvidék paradigmától vagy egyéb hasonló gondolati modelltől függetlenül is lehet elemezni, mint ahogy politológiai, gazdaságpolitikai elemzőink gyakran így is teszik: hazánk múltja és sajátos gondjai alapján rendszerint egyedi esetként írnak bajainkról. A nemzetközi keretbe való behelyezés – ennek, avagy más paradigmának megfelelően – azonban termékenyebb, mert mérsékelheti a magyar sors egyediségéből fakadó érzelmi töltést, amire amúgy is nagy a hajlama közéletünknek. Ezért érdemes mai viszonyainkat elhelyezni különféle nemzetközi összehasonlításokban, és a komparatív helyzetkép ismeretében kísérelni meg a folyamatok minősítését, a lehetséges további utak latolgatását.

## 2. Néhány fogalomról

Hazánk társadalmi-gazdasági gyakorlatának minden gyengéje, hiányossága, rendezetlensége és ellentmondásossága ellenére kimondható, hogy Magyarország *piacgazdaság*, mégpedig e tág kategórián belül az *európai piacgazdasági rend* érvénye alá tartozunk. De mi is maga a piacgazdasági *rend* (és annak hiánya)?

A *rend* [*ordo*] fogalma itt kettős értelemben szerepel. Amikor arról beszélünk, hogy jól, megfelelően, avagy rosszul teljesít hazánkban a piacgazdaság, avagy egy különféle mellékjelentéseket hordozó rokon terminológiával: *kapitalizmus*, akkor magára a *társadalmi-gazdasági rendre* (rendszerre, formációra) utalunk, amely az egyéb létező vagy potenciális formációkkal szembeni kontrasztban nyer különös értelmet. A kapitalizmus attól válik jól elemezhető fogalommá, hogy létezik (vagy létezhetne, illetve valójában létezett is) alternatív társadalmi-gazdasági rendszer: nevezetesen a szocializmus (kommunizmus). A piacgazdaság, azaz az *azonos jogállású felek közötti önkéntes piaci csere által dominált gazdaság* azáltal válik egyértelmű típusú, hogy egészen a közelmúltig (és benne a mi magyar közelmúltunkig) fennállt a szocialista tervgazdaság, amelynek rendező elvei kritikus pontokon eltértek az előbbtől: az önkéntes csere elvével szemben állt a *terv primátusa*, a piacok horizontális kapcsolatrendszerével szemben a *kötelező* népgazdasági terv keretébe illesztett *vertikális* tevékenységcserek elve (miközben a gyakorlat lehetett nagyon más: rendezetlen, tervezetlen).

A piacgazdasági rend (azaz rendszer) fogalmának első értelmezése tehát a témát a *komparatív* társadalomtudományi ágak (így pl. az összehasonlító közgazdaságtan) gondolkörébe helyezi el.

A rend fogalmának azonban van egy másik, régebbi és általánosabb jelentése, ami a továbbiakban termékenyebbnek ígérkezik: ez a *rendezettség meglétére és mértékére* utal, arra tehát, hogy érvényesülnek-e és milyen fokig azok a *szabályok, intézmények, elvek és technikák*, amelyeket a társadalom mint organizmus fennmaradásához és fejlődéséhez hozzátartozónak érzünk. Míg rendszer (formáció) értelemben a piacgazdaság túl tág fogalom, különféle jelzőket igényel a konkrét, fennálló viszonyokra való alkalmazás során, a 'piac rendje' könnyebben értelmezhető, mivel jól-rosszul működő intézmények, rendezett viszonyok meglétét vagy hiányát involválja. Rend többféle lehet, de *valamilyen rend* mindig kimutatható a társadalom anyagi újratermelési folyamataiban; a 'piac(gazdaság) rendje' fogalom a piaci gazdálkodás mint rendszer objektív kereteire utal. Ennek az értelmezésnek megvan az az előnye is, hogy amíg az 'önkéntes csere' mint rendszermeghatározó elv túlságosan akarati kategóriának és szubjektív fogalomnak tűnhet, addig ehhez képest a rend mérhető, kalibrálható, a rendszernél gyakorlatiasabb fogalom.



Érdemes megemlíteni – főleg, mert sok félreértés és tév ismeret is kötődik az ügyhöz –, hogy a közgazdaságtan mint önálló társadalmi tudományág első klasszikusának, *Adam Smith*nek az elemzései is utalnak a piaci csere keretétől szolgáló intézmény rendjére, azon belül annak állami, kormányzati komponensére. Szemben a gyakori tévhittel, miszerint A. Smith negligálta volna az állam szerepét (ahogy az ő nevére hivatkozó szélsőségesen piacpárti, libertáriánus nézetrendszerek hívei gondolják), a bölcs skót igenis ismerte a piaci működés (mai fogalmaink szerint) *intézményi* feltételeit. A *Nemzetek jóléte* [1776/1940] című *magnum opus*ának lelegején, az I. könyv I. fejezetében kerül elő elsőként a „jól kormányzott társadalom” fordulat, amelyet később is alkalmaz. Az is sokat mondó, ahogyan kora piacgazdaságát kontrasztba állítja az ázsiai viszonyokkal, konkrétan a kínai despotizmussal: „Kína régóta tesped már, és valószínűleg régen eljutott már gazdagságának ahhoz a mértékéhez, melyet törvényeinek és intézményeinek természete lehetővé tett” (Smith [1776/1940]. I. könyv, IX. fejezet). *Törvények és intézmények* – lényegében ez lesz az alábbi esszének is a tárgya, a mai magyar viszonyokra alkalmazva.

A használt fogalmak között szereplő centrum és periféria bővebb kifejtésére itt nincs szükség, hiszen a paradigma, amelyet a *függőségi elmélet* [*dependency theory*] klasszikusa, *Immanuel Wallerstein* [1974, 1980, 1989, 2011] négykötetes munkájában boncolgat (*The Modern World-System*), mára elfogadottá vált, sőt leegyszerűsített változata újabban a politikai lapok és az üzleti kiadványok lapjaira is felkerült. A globális pénzvilágon belüli egyenletlenségek és területi aránytalanságok ugyanis hirtelen társadalmi tényné, mégpedig brutálisan nyilvánvaló tényné váltak.

A centrum versus peremvidék ellentét tehát okkal került vissza a gazdasági diskurzusba, ám immár az ahhoz eredetileg kapcsolódó új-marxista függőség-elmélet nélkül, részben azért is, mert 2007-től – hosszú évtizedek óta először – a *fejlett világ pénzügyi központjaiban* léptek fel a pénzügyi turbulenciák, nem pedig a globális piacgazdaság periferiális térségében. A világkapitalizmus centrumában a lokális zavarok gyorsan elvezettek az érintett gazdaságokon belüli és csatlakozó köreire irányuló hitelfolyamatok leállásához. A likviditási válságból rövidesen recesszió lett, mégpedig az 1929–33-as gazdasági világválság óta a legszinkronizáltabb visszaesés, amelytől egyetlen nyitott, külkereskedelemtől függő ország sem maradhatott mentes. Ám nem mindegyik ország szenvedett egyformán és azonos mértékben: az Egyesült Államok és az eurózána kapta a legnagyobb első ütést. A ’centrum centrumában’ kifejlődő pénzügyi zavar a globalizált piacok korában nem meglepő módon hamar áterjedt a perifériára. Míg a megelőző évtizedekben a pénzügyi zavarok inkább a fejlődő világban vagy a nyaktörő sebességgel felzárkózó (konvergáló) gazdaságokban törtek ki, most az Európán kívüli fejlődő (’felemelkedő’) gazdaságok továbbra is növekednek, alig szenvedték meg a pénzügyi központokban kifejlődő viharokat,

azok közvetlen hatásait, amint az látható a kínai vagy az indiai növekedési adatokon, devizatartalék-mutatókon és egyéb indikátorokon.

Ha a maggazdaságok voltak az első elszenvedői a válság hatásainak, azok is lábaltak ki elsőként a másfél évig tartó recesszióból. A korábbi krízisekhez képest a 2009-es gazdasági recesszió a fejlett világban enyhébb lefutásúnak ígérkezett a munkahelyek elvesztését vagy a szociális feszültségek kiéleződését illetően. Ugyanakkor a kormányok hatalmas államadósságot halmoztak fel rövid időszak alatt: ez lett az ára annak, hogy megmentették gazdaságaikat egy hagyományos depressziótól. A történelem nem ismételte meg önmagát: a válság ugyan majdnem olyan mély lett az ipari termelés zuhanását tekintve, mint az 1930-as világválság idején, ám ezúttal a háztartások fogyasztása kisebb mértékben esett vissza a fejlett gazdaságokban a válság alatt, és a munkanélküliség is mérsékelt maradt – eleinte (Bordo – Landon-Lane [2010]).

Ugyanakkor az európai felemelkedő gazdaságokban – vagy a már előkerült megfogalmazásban: az európai periférián – mélynek bizonyult a recesszió. A *gazdasági nyitottság*, mely az utóbbi időkhöz vitán felül álló kísérője és motorja volt a gazdasági felzárkózásnak, most fő oka lett a vártnál mélyebb visszaesésnek. 2008-ban a külföldi befektetők hirtelen hitüket veszítették a feltörekvő európai piacok iránt, amelyek pedig valamikor a szokásosnál nagyobb hozamot adó biztos befektetési célpontnak számítottak. A nemzeti valuták leértékelődtek, a tőzsdék estek, a külkereskedelem zsugorodott, s velük együtt csökkent a GDP és az életszínvonal éppen azokban a nemzetgazdaságokban, amelyek a megelőző időszakban gyorsan (és a legtöbb kortárs értékelés szerint sikeresen) integrálódtak bele a nemzetközi tőke- és árumozgásokba (Bod [2009]).

A nyitottságból fakadó masszív gazdaságnövekedési előnyöket ugyan tényleg élvezte a legtöbb kis ország az 1990-es években és utána is egy darabig, amíg az európai általános konjunktúra kitartott, de jött a törés: a 2008 utáni időszakban az európai perifériához sorolható országok polgárai, cégei kénytelenek voltak sokat visszaadni abból a fejlődési többletből, amelyet a megelőző években elértek Európa tehetősebb – és akkor lomhábban fejlődő – felével szemben. Az addigi *konvergencia*-folyamatok – amelyek az ír vagy az ibériai esetben több évtizeden keresztül tartottak egészen 2008-ig – hirtelen *divergencia*-szakasznak adták át a helyüket. A görögök által 2010 után elszenvedett nagy életszínvonal-visszaesés is felfogható a korábbi – utólag fenntarthatatlannak bizonyuló – meggazdagodás részbeni vagy teljes visszaadásának.

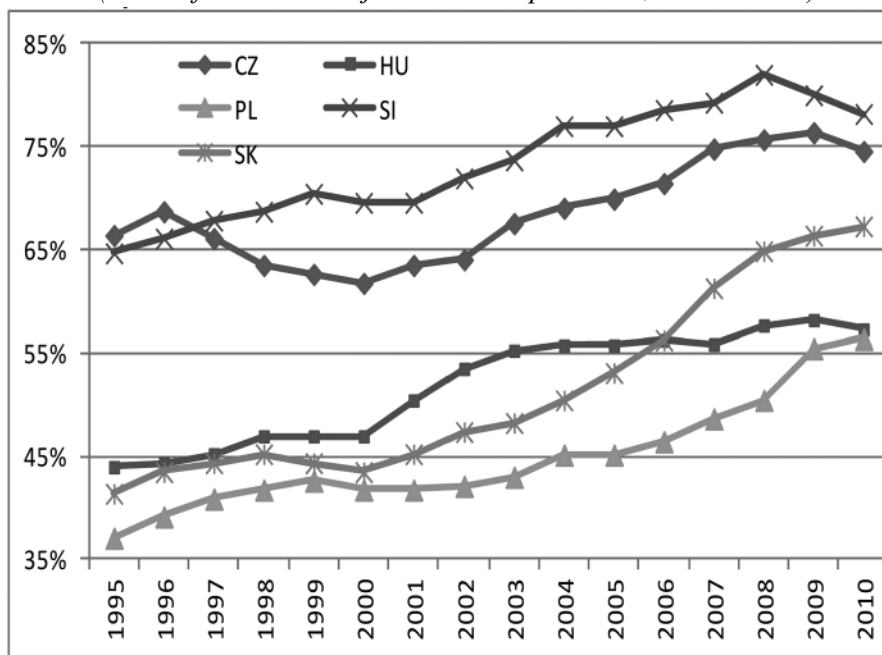
### 3. Mi történt, és miért?

De mitől centrum ('mag') egy ország Európán belül, és mitől periféria/félperiféria a másik gazdaság? Miért nincs bajban *Finnország*, és miért bizo-

nyult roppant sebezhetőnek az addigi utolérési rekorder *Írország*? Miért nincs akut pénzügyi gondja *Szlovákiának*, és miért állandósulnak *hazánk* gazdasági és pénzügyi bajai?

Mielőtt a választ megkísérelnénk, lássunk néhány tényadatot. Magyarország az egyetlen EU-10 tagország, amelynek nem sikerült folytatnia az uniós átlaghoz mért felzárkózását a tagság elnyerése óta (ld. az 1. sz. ábrát). Európa egyáltalán nem dinamikus földrésze a glóbusznak, de még a lomha EU növekedési szintjét sem lett képes felülmúlni a magyar gazdaság, holott a kelet-közép-európai térségben a tagság elnyerése önmagában növekedésserkentő hatással járt.

1. ábra: Reálgazdasági konvergencia  
(a GDP/fő relatív szintje vásárlóerő-paritáson; EU15=100%)



Forrás: Nemény – Oblath, 2012

A magyar állam az egyetlen az új tagországok között, amelynek az *országkockázati besorolása* rosszabb az uniós tagság nyolcadik évében, mint a tagság elnyerése előtt. Visszaesésünk e vonatkozásban nem relatív, hanem abszolút: a nagy hitelminősítők 2011-től ugyanúgy a *befektetőknek nem ajánlott* osztályba [*non investment grade*] sorolják a magyar államkötvényeket, mint a rendszerváltás viharos 1991-es évében. Igaz, még nagyobb visszaesést szenvedett el a befektetői bizalom ezen vitatott, de komoly következményekkel járó mércéje szerint *Görögország*, és számos visszaminősítés történt az európai periférián. Ez sokak szemében talán enyhíti a magyar fejlemények súlyát, más-

felől arra is rávilágít, hogy a más vonatkozásokban egy csoportba sorolható országok (pl. visegrádi négyek) között újabb keletű hasadások történtek – hátrányunkra.

A mi ügyünk mindenképpen különös, mivel a magyar gazdaság a rendszerváltozási folyamat első évtizedében a legsikeresebbek közé tartozott, nemcsak a nemzetközi összehasonlítások olyan kvalitatív mércéje alapján, mint a londoni EBRD tranzíciós mutatórendszer (EBRD [2000]), hanem a tőkebeáramlás, tőkevonzás kemény statisztikái szerint is. Ezen a ponton azonban a magyar gazdaság élenjáró helyzetéről szóló külső értékelést és saját önértékelésünket a relatíve legsikeresebb időszakokra vonatkozóan is ki kellett egészíteni egy megjegyzéssel. Nevezetesen: a működőtőke-beáramlást támogató gazdaságpolitikai nyitás és intézményépítés ugyan valóban a legtöbb volt tervgazdaság elé helyezte Magyarországot az 1990-es évek legelejétől a *külföldi tőke által finanszírozott modernizációt* illetően, ám annak az élenjáró nyitottságnak volt bizonyos *kikényszerített* jellege. Piacnyitási és liberalizálási gazdaságpolitika felé tolta a magyar döntéshozókat az *örökölt államadósság*, amelynek mértéke megkülönböztette hazánkat az összes többi sorstárstól: 1990-ben a 'tranzíciós országok' között Magyarországon volt messze a legnagyobb az egy főre jutó államadósság. Miután hazai pénzmegtakarítások alig léteztek, a kádári államszocializmus alatt felgyűlő államadósságot döntő részben a külföld (a nemzetközi tőkepiac) finanszírozta, de nyilván csak a térség iránt vonakodó befektetők számára megfelelő jogi és közgazdasági környezet esetén. A külső adósság egyben *külső pénzügyi függést* is jelent; az adóssággondok keretek között tartása és az eladósodás mértékének visszaszorítása az első néhány év kötelező feladata lett a magyar kormányoknak. Ilyen szoros külső nyomásban más volt tervgazdaság kormányának nem kellett működnie; annál érthetlenebb, hogy egy évtizeddel később ismét külső és belső eladósodási hullámba került hazánk.

Ezzel – a fordulatokban gazdag két évtizedet átugorva – hamar eljutunk a 2010 utáni európai szuverén adósságválság időszakában hirtelen hatalmas jelentőségre szert tevő mutatóig, az államadósság mértékéig. A rendszerváltozás kezdetén beálló transzformációs válság során az akkori GDP 80-90 százalékát tette ki a magyar államadósság (szemben a lengyel 40–50, a csehszlovák 25 százalékos mértékkel), majd 2010-re (a forint árfolyamának aktuális értékétől nagyban függő módon) ismét 80 százalékos szintre kúszott föl. Lényeges tény, hogy a 2000-es évek elején az államadósság-mutató éppen csak meghaladta az 50 százalékot; ma különösen hangzik, de a bruttó államadósság/GDP mutató értéke volt akkor az egyetlen, amiben Magyarország eleget tett volna az eurózónába való belépés ún. *maastrichti kritériumrendszerének* – míg 2010 után a 60 százalékos referenciaérték teljesítése néz ki a legnehezebbnek.

Ha nem következett volna be a rendszerváltoztatási folyamat első évtizede végére a magyar államadósság mértékének jelentős csökkenése, akkor plauzibilis és egyben felelősségmérseklő magyarázat adódna a 2008 őszi magyar pénzügyi krízisre, és az azt követő további pénzügyi zavarokra, mondván: az adósságnak az a természete, hogy nehezen múlik el. Vagy más megfogalmazásban: érvényesült az *útvonal-*, avagy *pályafüggőség*, ami miatt éppen hazánk és nem más volt tervgazdaság került a finanszírozhatatlanság küszöbére 2008 zavaros hónapjaiban. Az útvonalfüggőség általános magyarázó erejét elfogadva is be kell látni, hogy éppen az államadósság-hányad dolgával másként áll a dolog: az adósságállomány *nominális* mértéke ugyan folyamatos emelkedést szokott mutatni, de a *relatív* eladósodottság, melyet az adósság/GDP-mutató jellemez, igenis gyorsan javítható. Itt van az európai periférián *Írország* példája az 1980-as és 90-es években: *mérsékelt szinten tartott éves hiány* valamint *fenomenális gazdasági növekedés* mellett a mutató értéke hatalmasat javult.

Az adóssághányados alakulásának makroökonómiaja ennél bonyolultabb, mert további változóként fontos az adósságállomány finanszírozásának *kamatszintje* is. De voltak kivételesen kedvező időszakok az európai pénzügyi történelemben, amikor a megfelelő kockázatnak ítélt országok számára a külső és belső kamatszint tartósan mérsékelt maradt; pontosan a 2008 előtti néhány év volt ilyen. Sajnos az adott összefüggések visszafelé is működnek: ha egy országnak *megnő az éves költségvetési deficitje* és egyidejűleg *visszaesik a bruttó hazai terméke*, akkor a mutató hirtelen nagyot képes romlani. Amennyiben az ország *növekvő kamatszint* mellett tudja csak megújítani a lejáró adósságokat, akkor a mutató ijesztően gyorsan romolhat, előre vetítve a belátható időn belüli *államcsőd* veszélyét: ilyené válhatott volna az ír, vagy éppen a magyar helyzet 2008 végén, ha nem lép be az IMF/EU közös hitelnyújtása, a piaci kamatszint alatti forrásköltséggel.

Erre a módszertani kitérőre azért volt szükség, hogy világossá váljon: a magyar esetben nem a 'dolgok logikája' hozta magával a rendszerváltozási folyamat második évtizedének végén kialakuló államadósság-mértéket; amögött konkrét kormányzati döntések sorozata áll 2001/2002 és 2007 között.<sup>2</sup> Feltehető: ha hazánk a többi visegrádi ország költségvetési pályáját követte volna az új évezred kezdetén, akkor két kritikus vonatkozásban másként álltunk volna a 2008-as piaci zavarok idején. Egy: sokkal többet profitáltunk volna az európai uniós tagság elnyeréséből, hiszen az állami költségvetés hiánya – amint ezt több elemző, köztük e sorok írója annak idején szóvá tette (Bod [2011]) – az uniós forrásokhoz szükséges társfinanszírozást nehezíti meg, és ezzel visszafogja az uniós pénzek

<sup>2</sup> A felelősség szétosztásának szempontjai miatt van annak bizonyos jelentősége, hogy az elemző 2001-et vagy 2002-t jelöli meg a romlás kezdetének, illetve a 2002-es kormányváltó esztendő során bekövetkező költségvetési pozícióromlást hogyan porciózza szét a távozó és a belépő kormány között.

lehívását és értelmes elköltését. Kettő: európai viszonylatban kedvezőnek számító államháztartási helyzetben érte volna a magyar gazdaságot és társadalmat a nemzetközi pénzmozgások 2008-as hirtelen leállása, valamint a 2010-es szuverén adósságfinanszírozási mizéria. Ezek az európai zavarok nyilván ugyanúgy tompítva érintették volna hazánkat, mint a többi új tagállamot, amelyek az uniós átlag alatti államadósság-aránnyal büszkélkedhettek a válság idején, és azóta is.

Nem így történt, és nyilván okkal. Az egyéni döntéshozói felelősség feszegetése, a konkrét kormányzati hibázás vizsgálata is jogos vonatkozása az ügynek, de óvatosságra inti az elemzőt az a körülmény, hogy a 2002-es általános választás körül és azt követően mind a nagyobb kormánypárt, mind a legnagyobb ellenzéki párt még több állami költés (és így implicit módon a nagyobb államadósság) mellett érvelt, és a megnövelendő állami kiadásokat egyik erő sem kívánta adóemeléssel ellensúlyozni. Magyarán: a meghatározó politikai erők értékrendje és politikai irányultsága ismeretében valóban nem csupán kontrafaktuális, de naiv is a szlovák vagy a cseh makropénzügyi út követésének felvetése minálunk; *a kialakult magyar politikai szituáció nem adott esélyt az eladósodáshoz vezető útról való letérésre.*

Holott voltak egyértelműen óvó hangok. A veszélyek észleléséhez nem kellett rendkívüli jóstehetség. Akkor ugyan a nemzetközi pénzügyi és külgazdasági körülmények még kivételesen jók voltak, ám éppen a kivételesség ismeretében aggódhattunk az eladósodásból fakadó potenciális makrogazdasági következmények miatt. De legalább annyira aggaszthatták a megfigyelőt a magyar társadalomban felerősödő *populista tendenciák*, amelyeket a meghatározó politikai erők elfogadtak (és egyben fel is erősítettek). Akkor még talán túlságosan borúlátónak tetszhetett az argentin út, a 'latin-amerikanizálódás' felvillantása, holott az sem szólt másról, mint egy félperiferiális, azaz közepesen modernizált, viszonylag fejlett, de nem centrális helyzetű társadalom fejlődésének elakadásáról, alapvetően belső társadalmi és politikai okok miatt (Bod [2006]). A magyar közgazdasági szakma számos szerzője, politikai értékválasztástól függetlenül – hangsúlybeli és hangerőbeli különbségekkel – óvott az úttévesztéstől.<sup>3</sup>

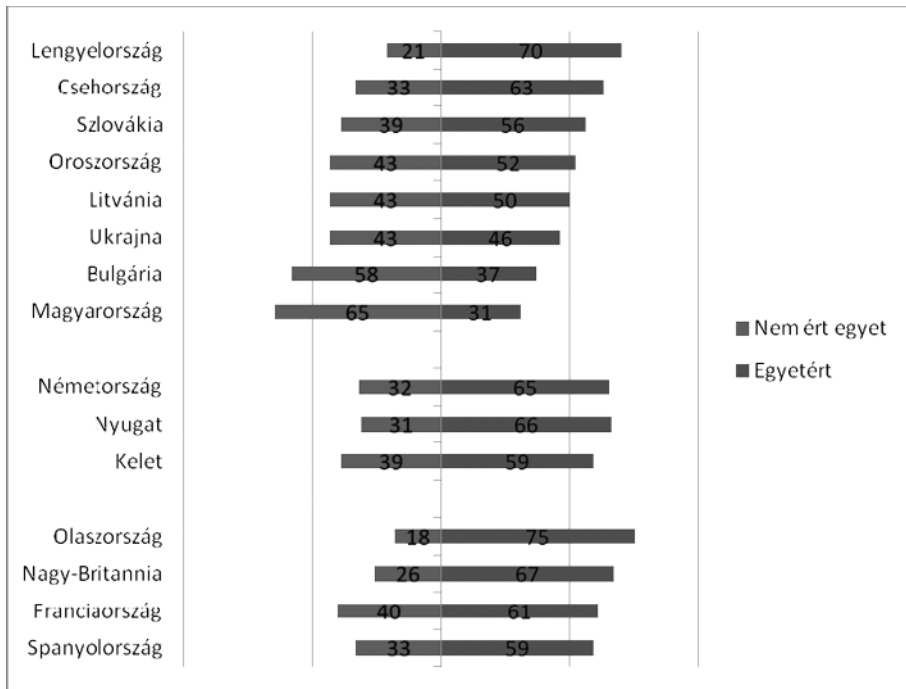
Ha a centrupártok által választott gazdaságpolitikai út ennyire nyilvánvalóan eltér a térség többi nemzetének útválasztásától és a hazai konszenzuális közgazdasági ajánlásoktól, akkor valóban helyes általánosabb társadalmi okokat keresni, semmint egyedi döntési hibákkal vagy a kulcsszemélyek nézeteivel, képességeivel és judíciumával (vagy mindezek hiányával) magyarázni a félrevívó utat. A konkrét gazdaságpolitikai döntések kritikája ugyan kötelező feladata a közgazdász elemzőnek, de ilyen helyzetben a politikai döntéshozatali folyamat mögé kell nézni, betekintve a társadalom szerkezetébe, értékrendjébe, világképébe.

<sup>3</sup> Lásd pl. Muraközy [2010, szerk.], TARDOS [2010].

#### 4. A magyar társadalom különös kapitalizmusképéről

Értéktrendi vonatkozásban egy sor felmérésre támaszkodhatunk; némelyik térségi összefüggésekbe helyezi a magyar adatokat, ilyen a *Pew Research Center* nagy 2009-es nemzetközi felmérése (Pew [2009]). A kép az itt tárgyalt témakör felől nézve egyértelmű, és elszomorító: a magyar társadalom értéktrendje meglehetősen 'elpolgártalanodott' a piacgazdaság második évtizedének végére.

2. ábra: A szabad piacgazdaságban jobban élnek az emberek



Forrás: Pew, [2009]

*Kérdés: Döntse el, hogy teljesen egyetért, inkább egyetért, inkább nem ért egyet vagy egyáltalán nem ért egyet a következő állítással: Piacgazdaságban a legtöbb ember jobban él, még akkor is, ha vannak gazdagok és szegények is.*

A magyar adatok egyértelműen azt jelzik, hogy a társadalom nagyobb fele nem tartja anyagi értelemben (sem) jónak a *szabadpiac* intézményét. A negatív válaszok mértékét lehetne mentegetni azzal, hogy a szabadpiac a magyar köznyelvben nem számít bevett (különösen nem pozitív összefüggésekben sűrűn használt) fogalomnak, ám az összes többi országban ugyanezen kérdéssel kapcsolatos adata elég konzisztens egyéb más felmérések eredményeivel és személyes benyomásainkkal: a Balkán és a posztsovjet térség válság sújtotta orszá-

gai azok, ahol nincsenek többségben a piacgazdaság hívei, míg a piacgazdasági átmenetben előbb járó országokban – nem meglepő módon – általában támogatják a szabadpiaci rendszert. A magyar adatok viszont mindenképpen kilógnak a mi földrajzi térségünk általános képéből. Az nem nyújthat sok vigaszt, hogy a francia publikum kétötöde is osztja a szabadpiac iránti ellenérzést.

3. sz. ábra: A gazdasági rendszerváltozás támogatottsága nálunk elporladt két évtized alatt (Pew Research) – A piacgazdaságra való áttérés elfogadottsága (%)

	1991	2009	Változás
Kelet-Németország	86	82	-4
Csehország	87	79	-8
Lengyelország	80	71	-9
Szlovákia	69	66	-3
Bulgária	73	53	-20
Litvánia	76	50	-26
Oroszország	54	50	-4
Magyarország	80	46	-34
Ukrajna	52	36	-16

Volt szocialista országban – főként a felnőttek, és különösen az idősebb korosztályok részéről – az előző kérdésben való állásfoglalást nagyban kondicionálja az, hogy az illető miként vélekedik a *rendszerváltozásról*, azt sikeresnek vagy sikertelennek tartja. Nos, a rendszerváltozás (a piacgazdaságra való átmenet, illetve visszatérés) a hőskorban még a térség lakóinak többségi támogatottságát élvezte, ám a támogatás 2009-re általános tendenciaként mérséklődött. Van, ahol jelentősen összezsugorodott: a kiábrándulásban hazánk rekorder lett. Ehhez is hozzá lehet tenni, hogy a vizsgálat évében mély gazdasági és politikai válság sújtotta hazánkat, azaz nem annyira meglepő, hogy csökkent a piaci szisztémába vetett hit. Ám az arányok mégis elgondolkoztatók, hiszen ugyanabban az időben más sorstárs nemzetet is elért a recesszió csaknem hasonló mértékben, mégis nagy a kontraszt egyfelől a magyar, másfelől mondjuk a cseh adat között.

Míg az értékrendre vonatkozó kérdések általánosak, és megfogalmazásukban kultúrafüggők, egy másik felmérés konkrétabb gazdasági döntési ügyek kapcsán térképezte fel a magyar nézetrendszer alakulását. Ráadásul annyival gazdagabb az előzőnél, hogy létezik közbenső felmérési adat is, így kitekinthetünk az induló időszak és a legutóbbi helyzet közötti időpontra is (1995).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Medián-felmérés, 2005 szeptembere. Idézi: *HVG*, 2005. október 1.



4. ábra: A társadalmi értékrend meghökkentően szocialisztikus  
– ma inkább, mint tegnap

		Egyetértők százaléka
A dolgozók fizetését ne az állam határozza meg, hanem a piaci viszonyok.	1991	72
	1995	60
	2005	44
Akik nem elég rátermettek, veszítsék el az állásukat.	1991	54
	1995	39
	2005	21
A nagyvállalatok magántulajdonban legyenek.	1991	53
	1995	40
	2005	42

Forrás: HVG, 2005

Ha lehet, még különösebbek az adatok. Feltűnő a többség *államszocialista* beállítódása 2005-ben: a megkérdezett magyarok nagyobb fele gondolta, hogy az államnak kell megszabnia a béreket, vagy hogy a nagyvállalatok helye az állami szektorban van. Magyarázatra vár, miként lehetséges, hogy a piacgazdaság evidenciáival (a bérek a piacon alakulnak ki szabad felek közötti alkukban; a vállalat – kicsi és nagy – alapesetben a magánszektor része) jóval többen voltak tisztában 1991-ben, mint a piacgazdaságra való visszatérésünket követő 15. évben. Azt ugyan eleve túlzás lenne feltételezni, hogy a társadalom egy emberként fogadja el a piacgazdaságnak azt a nyilvánvaló következményét, mi szerint a piacgazdaságban a nem elég rátermett alkalmazott elveszti az állását, de meglepő az olyan többségi elvárás, hogy ismerten nyereségelvű gazdasági rendszerben a kevésbé alkalmas munkást is foglalkoztassa valaki. Ez a 'valaki' bizonyára az állam azok fejében, akik nem bíznak a munkaerőpiac működésében – ami nyíltan államszocialista gondolkodásra vall.

Mindenesetre az 1990-et követő másfél évtizedes piacgazdaság alatt a gondoskodó államot igénylők aránya nem csökkent, hanem markánsan megnőtt minálunk. De vajon a magyar piacgazdaság tényleges teljesítménye valóban ilyen mértékben indokolna piacot elutasító, a piaci megoldásoktól idegenkedő beállítottságot? A makroadatok itt nem segítenek; a magyar rendszerváltoztató átmenet lehetett nemzetközi összehasonlításban elismerten sikeres az 1990-es években, jó minősítésű a 2000-es évek első éveiben; ezek a komparatív eredmények nem szükségszerűen jelennek meg a magyar társadalom vélemény- és értékrendjében. A gazdasági növekedés adatai egyébként sem nyújthatnak kemény érvet a piacgazdaság hívei számára, mivel növekedésünk még a sikeres időszakokban sem volt annyira sebes, hogy önmagában legitimáljon gazdasági rendszert, politikai viszonyokat.

## 5. A rendetlenség és gazdátlanság érzése átörökítődik a kádárizmusból

Nyilván nem a gazdasági növekedési ütem dönt a legitimitáció ügyében; az anyagi haladásból származó előnyök megoszlása is lényeges. Jól tudjuk: az 1990-ben nemzetközi mérce szerint sikeresen induló magyar rendszerváltoztatás igyekezett ugyan erős *magyar tulajdonosi osztályt* kifejleszteni, de az első évek átalakulási válsága, majd az egyensúlyteremtéshez használt eszköztár ('Bokros-csomag') inkább gyengítette, semmint erősítette a középosztályt. A potenciális tulajdonosi rétegek tartós gyengesége önmagában nehezíti azt, hogy a társadalom aktív fele magának érezze a piacgazdasági szisztémát. Továbbá a gyorsan meggazdagodók között túl sok példát találni a volt nómenklatúra és annak leszármazottai felbukkanására, az aktuális politikai hatalomhoz dörgölözőkre; ez is rongálja a rendszerrel való azonosulás esélyét. Így végeredményképpen társadalmilag *gyengén beágyazott rendszer* fejlődött ki minálunk, és egészében véve gyenge a legitimitása a mai magyar piacgazdaságnak (kapitalizmusnak).

A politikai rendszerváltozás időszakával egybeesik a magyar demográfia bajainak manifesztálódása, falvak elnéptelenedése, a romakérdés kritikussá válása. A mélyben egy sor súlyosan negatív társadalmi-szerkezeti folyamat már a politikai rendszerváltozás előtti időkben megindult, de a tranzíciós válság hirtelen felnagyította a bajokat. A kapitalizmus logikájából adódóan megnövekedtek a társadalmi és területi szerkezeti különbségek; ezeket is nehezen emésztette meg a társadalom. Tetézte a bajokat az addigi rejtett és kisarányú munkanélküliséggel szemben a nyílt és tömeges munkanélküliség megjelenése és tartósulása.

Nem ok nélküli tehát a magyar társadalom jelentős hányadának kiábrándultsága. De azt is megkockáztathatjuk – és e sorok írója számos korábbi elemzésében ezt képviselte –, hogy a *kádári korszakból* örökölt társadalomszerkezet, életmódbeli, értékbeli és viselkedési minták okán vált éppen a magyar társadalom ilyen kevéssé képessé a korszerű és versenyelvű piacgazdaság elemeinek átvételére.<sup>5</sup>

A *közgondolkodás terén valóban fennáll a pályafüggőség*: a kádári évtizedek tartósan kihatnak az értékekre, nézetekre, informális intézményekre. A magyar esetben pontosan a kádári konszolidáció egy sor *ismert előnye* üt vissza: a nagyobb külső nyitottság, a viszonylagosan jobb fogyasztási színvonal. Szemben

<sup>5</sup> A kádárizmus sajátos örökségét több tanulmányban és publicisztikában elemeztem. Lásd pl. Bod Péter Ákos: Előzmények és következmények. *Valóság*, 1993/ 7. 30–60.; Sokkterápia vagy fokozatosság - A magyar gazdasági átalakulás tanulságai I-II. *Magyar Szemle*, 1995. 9. és 10. sz., 1011–1026. és 1123–1133. ; Esszé a gazdasági hatalomról. *Valóság*, 1995/ 7. 13–28. A magyar rendszerváltozás színeváltozása. *Valóság*, 1997/ 6. 96–111.; Erkölcs és gazdaság. *Magyar Szemle*, 1997. VI. évf. 5–6. sz.

több volt államszocialista országgal, a rendszerváltozás politikai aktusa nálunk már nem járt a nyugati nyitás eufóriájával, a 'gulyáskommunizmus' fogyasztási szintjéhez képest nálunk nem hozott minőségi fordulatot a tényleges piacgazdaság eljövetele. Ugyanakkor a rendszerváltozást kezdettől fogva megterhelték a reformszocialista korszak *ismert hátrányai*: külső eladósodottság, nyílt inflációs hajlam, intézményesült normasértés társadalmi méretekben.

A politikai rendszerváltozást megelőző negyed évszázad bizonyos értelemben valóban speciális magyar helyzetet teremtett, aminek különlegessége a térségbeli országokkal való összevetésben jól megragadható. A magyar rezsim az akkori szocialista (kommunista) fősodortól valóban sok vonatkozásban különbözött, így a kisvállalkozások és általában a (kontrollált) magántevékenységek megtűrése, a viszonylagos utazási szabadság, a kispolgári fogyasztási minták tolerálása majd serkentése: ez a Kádár-korszak, ami bizonyos értelemben egy 'harmadik út' illúzióját kelthette. Ugyanakkor az 'új gazdasági mechanizmus' keretein belül megvalósuló fokozatos külső nyitás és némileg inkonzisztens liberalizálás az 1960-as évek közepe és az 1970-es évek közepe közötti reformidőszakban nem javította a *nemzetközi versenyképességet*. A szocialista nagyüzemmel különös szimbiózisban élő kisüzem, a versenyképtelen nagyvállalatból táplálkozó kis magánvállalkozások engedélyezése az 1980-as évek elején szintén képtelen lett érdemben növelni az akkori rendszerváltozat gazdasági és társadalmi hatékonyságát, viszont különös örökséget hagyott hátra. Az akkor funkcionális *korruptiót* átörököltette a piacgazdaságba, ahol viszont a korrupció, a járadékvadászat [*rent seeking*] diszfunkcionálisnak számít, visszahúzó hatással jár.

A politikai következményekhez tartozik, hogy a túlságosan is folyamatos rendszer-átmenetben az állampárt sok tagja mentődött át: nem lévén cezúra nálunk a régi és az új korszak között, szinte lehetetlen megmondani, hogy ki sorolható az illegitim múlthoz, és ki nem. Ami azonban még fontosabb: a társadalmi értékrend sok olyan eleme átmentődött az új rendszerbe, ami nem illik a piacgazdaság szerződéses és kalkulatív rendjébe.

## 6. A magyar állapotok – külső szemmel

A gazdasági teljesítmény egy sor tényezőtől függ; a munkaerő állománya és képzettsége, a tőkeállomány és annak összetétele mellett számos intézményi összetevője van a sikernek és sikertelenségnek. Figyelemreméltó, hogy a külföldi befektetők miket látnak gondnak és erősségnek a magyar körülmények között: az alábbi mérce releváns a gazdasági következményeket tekintve is (mivel a percepció formálja a tényleges üzleti döntéseket), másfelől a befektetők eleve nemzetközi és azon belül regionális keretben tekintenek ránk, aminek indokoltságát a bevezetőben érintettem.

A friss elemzések közül érdemes kiemelni a *Német–Magyar Ipari és Kereskedelmi Kamara* 2012 elején elkészített konjunktúra jelentése (DUIHK, 2012), amely bemutatja, hogy a hazánkban tervékenykedő német hátterű cégek erős kritikákat fogalmaztak meg a magyar gazdasági rend néhány fontos vonatkozásában. Különösen a *kormányzati gazdaságpolitika kiszámíthatatlanságát* rótták fel: a válaszadók közül senki (!) sem tartotta jónak a magyar gazdaságpolitika kiszámíthatóságát, 23 százalék rossznak, 64 százalék nagyon rossznak ítélte azt. A *jogrend érvényesülését* illetően szintén roppant kritikus a vállalatvezetői vélemény: igen jónak 1%, jónak 12 %, rossznak 24% és nagyon rossznak 38 % ítélte a helyzetet 2011-ben (a hiányzó adat a semleges válaszokat tartalmazza).

A *korruptiót* tekintve nem romlott a megítélés a nagyon kritikus korábbi évekbeli adatokhoz képest, de az új kormánytól pontosan az elburjánzó korrupció és nepotizmus visszaszorítását várták. E konkrét vállalati felméréstől függetlenül is elmondható, hogy a korrupció magyarországi elterjedtsége hazánkat az uniós alsó harmadba helyezi (a balkáni országok és a mediterrán térség társaságában) – messze elszakadva az osztrák vagy szlovén szinttől.

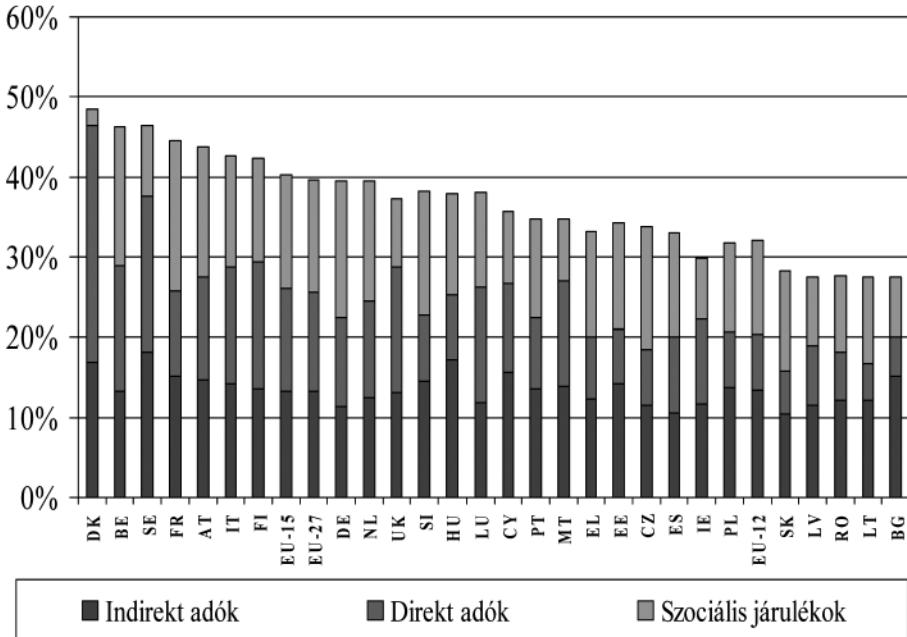
## 7. Következmények és következtetések

Bármi volt is a jelenhez elvezető út, a mai állapotokat a legegyszerűbben úgy írhatjuk le, hogy *Magyarország nincs a helyén*. Ha vesszük az államháztartás kiterjedését (a közkiadásoknak vagy az elsődleges jövedelmek centralizációjának a GDP-hez mért szintjét): a magyar 50 százalék körüli érték ugyan nem túl magas európai szinten, alig haladja meg az OECD-átlagot, viszont igen sok a szlovák vagy a román adathoz képest. A térségi szintet jelentősen felülmúló állami költsékezéshez – az eladósodás évei kivételével – a térségi norma feletti jövedelemcentralizáció tartozik, azaz hazánk a természetes referenciaországokhoz képest még mindig túl van adóztatva.

Ugyanakkor sem történelmi hagyományaink, sem adómorálunk, egyéb kulturális jellemzőink nem indokolják a nyugat-európai szintű adóterhelést –, ami viszont következménye a nagyra dagadt kiadási oldalnak. A laikus vélemények szerint egy ország magas adószintje versenyképességi hátrányt okoz; ez nem szükségszerűen van így, hiszen amennyi jövedelmet centralizál az állam, lényegében annyit pumpál vissza a gazdaságba, illetve annak megfelelő szolgáltatást és támogatást nyújt, eltekintve az adminisztráció költségeitől, valamint a mi esetünkben különösen fontos kamattörlesztési kiadásoktól (ezek valamekkora része külföldre távozik, azaz nem kerül vissza a hazai gazdasági tényezőkhöz). Láthatunk magas adószint mellett nemzetközileg nagyon jól teljesítő gazdaságot, például a skandináv esetben, és alacsony adószint – és az ahhoz tartozó

gyatra állami szolgáltatások – mellett nem túl versenyképes államokat, mint Oroszország vagy egy sor balkáni állam. De mi magyarok valóban nem vagyunk skandinávok: a máshol társadalmilag elfogadott adószint a mi viszonyaink között túl nagy.<sup>6</sup>

5. ábra: Adóterhelés az Európai Unióban, 2010

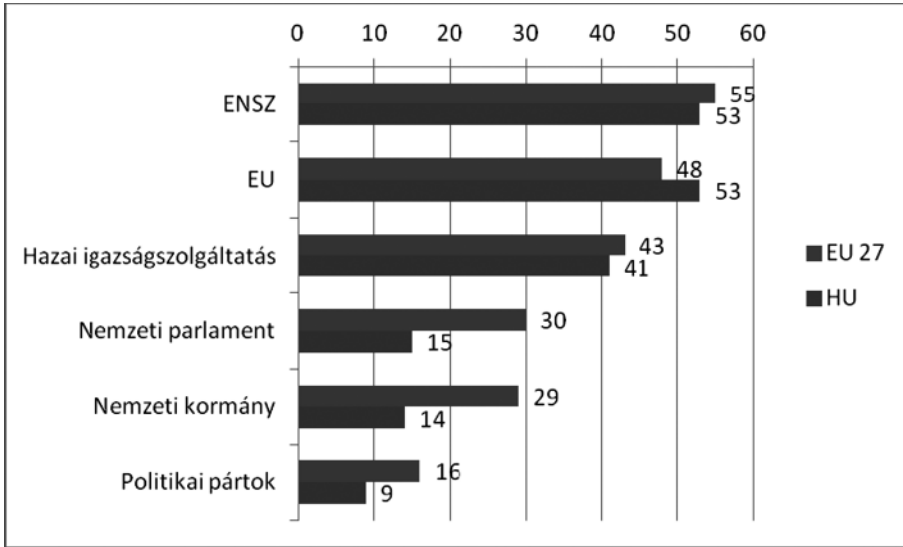


Forrás: Eurostat adatok alapján Pitti, 2012

Az adózás csupán egy vonatkozása az egyén és az állam rendezetlen magyarországi viszonyának. Az államtól sokat várnak a magyarok; a választópolgárok várakozásait pedig jól érzékelik a politikai pártok. Ugyanakkor a polgárok nem bíznak eléggé az államban: az intézményekbe vetett bizalom rangsorában nem állnak jól helyen a politikával és adminisztrációval kapcsolatos területek (lásd az Eurobarometer felmérését).

<sup>6</sup> Ehelyütt nem érdemes belemenni a 2010-es magyar kormányzati adóreform tartalmi elemzésébe; az nem a teljes adóterhelés, hanem csak személyi munkajövedelmek mértéke terén hirdetett meg és vezetett be adó-mérséklést; az szja-csökkentést pótlendő, egy sor rendkívüli, illetve rendes adót vetettek ki a fogyasztásra, a vállalkozásokra, amelyek rövid időn belül átvezették az adóterhet a működési költségekbe, magasabb piaci árakat produkálva. Így az átlagos családi adóterhelés nem tudott érdemben csökkenni.

6. ábra: Intézményekbe vetett bizalom  
Eurobarométer 72 (2009 vége)



A konkrét adatfelvételi időpont bizonyára sokat számít, hiszen egész Európában, és különösen nálunk, az a mély gazdasági visszaesés éve; a magyar közéletben pedig a hosszan nyúló politikai válság és a széles körű csalódottság ideje. Ám a magyar adatok itt is követik az európai vonulatot, csak éppen attól egy irányban eltérve: a politikai intézmények és szervezetek presztízse gyenge. Ugyanakkor éppen az államtól és az azt működtető politikai elitől vár sokat a magyar társadalom saját problémái megoldásában.

Ez a kognitív disszonancia sokféle következménnyel jár a magyar társadalom működési rendjére nézve. A közvetlen gazdasági vonatkozások között kiemelendő: a bizalomhiányos társadalmakban a többiekénél rendre nagyobbak az adminisztrációs költségek, gyengébb a gazdasági szereplők közötti kooperációs hajlam, gyenge az innovációs teljesítmény.<sup>7</sup> Ez az értékegyüttes a vele járó gyakorlati következményekkel együtt versenyképességi hátrányt okoz kiélezett piaci viszonyok között.

<sup>7</sup> Lásd e vonatkozásban Györffy Dóra munkásságát.

7. ábra: Az üzleti tevékenységet támogató feltételek szerinti országsorrend  
'Ease of doing business'

	Rangsor 2012	Rangsor 2011	Változás
Szingapúr	1	1	0
Hongkong	2	2	0
Új-Zéland	3	3	0
USA	4	4	0
Dánia	5	5	0
Norvégia	6	7	1
Egyesült Királyság	7	6	-1
Koreai Köztársaság	8	15	7
Izland	9	13	4
Írország	10	8	-2
Finnország	11	14	3
Szaúd-Arábia	12	10	-2
Kanada	13	12	-1
Svédország	14	9	-5
Ausztrália	15	11	-4
Németország	19	19	0
Japán	20	20	0
Lettország	21	31	10
Észtország	24	18	-6
Tajvan	25	24	-1
Svájc	26	22	-4
Litvánia	27	25	-2
Szlovénia	37	37	0
Kazahsztán	47	58	11
Szlovákia	48	43	-5
<i>Magyarország</i>	51	46	-5
Bulgária	59	57	-2
Lengyelország	62	59	-3
Csehország	64	70	6
Törökország	71	73	2
Románia	72	65	-7
Olaszország	87	83	-4
Kína	91	87	-4
Vietnám	98	90	-8

Forrás: World Bank, Doing business

8. ábra: A feltételrendszer elemei szerinti magyar helyezés  
Magyarország – Doing business részletek

Vállalkozás indítása	39
Építésügyi engedélyek kezelése	55
Elektromos áram bevezetése	103
Tulajdon bejegyzése	43
Hitelhez jutás	48
Befektetők védelme	122
Adófizetés	117
Határokon átvitelő kereskedelem	74
Szerződések érvényesítése	19
Vállalkozás megszüntetése	66

Forrás: Világbank

Az állam, parlament és (az előzőeknél kisebb mértékben) a jogi intézményrend bizalomhiányos állapota erősíti a térségben – és nálunk nem kevésbé – mindig fennálló korrupciós veszélyt. Ilyen viszonyok között nem tud jól működni a Public Private Partnership (PPP) koncepciója, a New Public Management számos ajánlása.<sup>8</sup>

A bizalom hiánya, és ennek következtében a társadalmi együttműködés gyengesége nemcsak az állampolgár-állam viszonylatban áll fenn. A magyar piacgazdaság újrászerveződésének kezdete óta jellemző, hogy mind a munkavállalói képviselők, mind a munkaadói, foglalkoztatói szervezetek társadalmi súlya, reprezentativitása elég gyenge. A megosztott üzleti világ nem képes hatékony és egységes szakmai normákat, önszabályozó rendszereket létrehozni és fenntartani; a szakszervezetek sem képesek a társadalom autonóm szabályozásában hatékonyan részt venni. Mivel azonban a piacgazdaságnak rendezettség-re van szüksége, minden szabályozási szituáció *állami intervencióhoz* vezet el.

A térségbeli országokénál nagyobb magyar állami újraelosztásnak és kormányzati aktivitásnak tehát szerkezeti okai vannak. Az állam így nem vonulhat ki következmények nélkül a szabályozott területekről, az állami szerepvállalás mérséklésére irányuló esetleges törekvések beleütköznek abba, hogy azonnal szabályozási vákuum és következképpen – legalább átmeneti – működési zavarok állnak elő. Az állam előkészítetlen visszavonulását és az abból adódó bonyodalmakat láthattuk a szocialista-szabaddemokrata koalíció regnálása idején; az Orbán-kormány kormányzati hiperaktivitása az előzményekre adott válaszként is felfogható.

Azonban az állam aktív szerepvállalása tartósítja a jövedelemcentralizáció magas szintjét, és sorozatos konfliktust gerjeszt az EU-val. Az utóbbi önmagában talán nem lett volna kritikus kockázati tényező, ha a konfliktussal szerzett

<sup>8</sup> Lásd pl. Báger – Bod [2010].



rövid távú gazdaságpolitikai játéktértágítás révén valóban sikerül gazdasági növekedési lendületet nyerni. Ám 2012 nyarán már kiderült: nem váltak valóra a növekedési tervek. Ugyanakkor a forradalmi lendület tovább gyengítette az állam működésének kiszámíthatóságát, a jogrend körüli problémákat nem az ellenséges média teremtette (legfeljebb felerősítette), azokat jól érzékelték az itt működő cégek.

A megelőző évek politikai impotenciájával a háttérben a 2010 utáni kormányzati aktivitás érthető reakció, de kockázatos mellékhatásokkal járhat: gyengítheti a polgári értékrendet, amely a korábbiakból jól láthatóan minálunk hiányos és törekeny. A 'gulyáskommunizmus' évtizedeit követően még mindig túl sokan vágnak valamiféle 'gulyáskapitalizmusra', noha a magyar gazdaság, mint az előző rezsim alatt, úgy most sem képes teljesíteni a várakozásokat.

Ám az állami gondoskodás iránti tartós igény és társadalmi (politikai) nyomás a fejlettségi szintünknel, adottságainknál és a regionális benchmarkoknál jóval kiterjedtebb állami szektort tart életben – annak minden hatékonysági veszélyével. A fejlett európai államok gazdaság- és társadalompolitikáját nem érdemes és nem is mindig lehetséges másolni a centrumtérsegen kívül; ezt a következtetést intuitív alapon jól megérezte és megértette az első Orbán-kormány, és a nagyobb kihagyás után 2010-ben hatalomra kerülő második, de az állam közvetett és közvetlen gazdasági jelenlétének növelése zsákutcának bizonyulhat: erősítheti azokat a visszahúzó mechanizmusokat, amelyek egy országot a félperiférián tartanak.

A korrupció, a túlszabályozottság, a normák ingatagsága, a voluntarizmusig eljutó politikai akarnokság, a társadalmi méreteket öltő bizalmatlanság, kulcsintézmények gyenge elfogadottsága – mind olyan tényező, amelynek történelmi okait ugyan ismerjük, de a visszaszorításukhoz szükséges utakról mégis keveset tudunk. Ugyanakkor a rendtelenségnek a fenti tényezői pontosan azok, amelyek a piacgazdaság hatékony működésének legfőbb gátjai, és mint ilyenek, felszámolandók vagy legalább enyhítendők.

## Irodalomjegyzék

- Bod Péter Ákos[2011]: *Elpolitizált gazdaság: Magyarország 2002 és 2010 között*. Budapest, Magyar Szemle Alapítvány.
- Bod Péter Ákos[2009]: The financial landscape – seen from a converging country. In: Hieronymi, Otto (ed.): *Globalization and the reform of the international banking and monetary system*. Houndmills: Palgrave Macmillan, pp.137–158.

- Bod Péter Ákos[2006]: Államháztartási hiány és az euróra való áttérés ügye: Valóban latin-amerikanizálódunk? In: Trautmann László (szerk.): *In memoriam Kollár Zoltán*. Budapest, Aula, pp. 53–77.
- Bordo, D. Michael – Landon-Lane, John S. [2010]: *The global financial crisis of 2007-08: Is it unprecedented?* NBER Working Paper 16589.
- EBRD: *Transition Report*, 2000, London.
- Györfy Dóra[2009]: *Társadalmi bizalom és költségvetési hiány. Közgazdasági Szemle*,2009/3.
- Merler Silvia– Pisani-Ferry, Jean [2012]: *The simple macroeconomics of North and South in EMU*. Bruegel, July 2012.  
<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/740-the-simple-macroeconomics-of-north-and-south-in-emu/>
- Muraközy László (szerk.) [2010]: *Válságban és válság nélkül. A gazdaságpolitika rétegei*. Budapest, Akadémiai Kiadó. .
- Német–Magyar Ipari és Kereskedelmi Kamara: *Konjunktúra jelentés*,2012..  
[http://www.ahkungarn.hu/fileadmin/ahk\\_ungarn/Dokumente/Bereich\\_CC/Publikationen/Konjunktur/2012/KB\\_hu\\_2012-04-10\\_web.pdf](http://www.ahkungarn.hu/fileadmin/ahk_ungarn/Dokumente/Bereich_CC/Publikationen/Konjunktur/2012/KB_hu_2012-04-10_web.pdf)
- PEW Research: *Global Attitude Survey, Two Decades After the Wall’s Fall*,2009.  
<http://www.pewglobal.org/2009/11/02/end-of-communism-cheered-but-now-with-more-reservations/>
- Smith, Adam [1776/1940]: *Vizsgálódás a nemzetek jólétének természetéről és okairól*. Magyar Közgazdász Társaság, Budapest.
- Tardos Károly [2010]: *Felzárkózás vagy lemaradás. Beszélgetés a magyar gazdaságpolitika elmúlt húsz évéről*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- World BANK *Doing business in a more transparent world*, 2012. <http://www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB12-FullReport.pdf>



# ALAPNORMÁK – NORMAALKOTÁS





# GAZDASÁGI ALKOTMÁNY AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

DRINÓCZI TÍMEA<sup>1</sup>

Az Alaptörvényben megmutatkozó gazdasági alkotmány bemutatására és elemzésére *három szempontot* – az alkotmányosságot, a 21. században az államtól elvárt szerepvállalást, illetve a gazdasági alkotmány elméletét – választottam. Mindegyik megközelítés abban nyújthat segítséget, hogy – eltérő szempontok alapján – értékelni lehessen az Alaptörvény gazdasági alkotmányra vonatkozó rendelkezéseit. Az *alkotmányosság és a gazdasági alkotmány elmélete* ugyanis megjelenik a normatív alkotmány szabályozási tartalmában, illetve jelzi annak megvalósulásának fokát.<sup>2</sup> Utóbbit gyakorlat híján még nem lehet megítélni, de a szabályozási tartalmat lehet értékelni arra figyelemmel, hogy az felhasználja-e a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot,<sup>3</sup> illetve tartalmazza-e a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott elveket, alapjogokat, intézményeket, azokat a gazdasági alkotmányra jellemző elemeket, amelyekről az (európai) alkotmányok általában rendelkeznek, valamint adekvátak-e a szabá-

<sup>1</sup> PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék, habilitált egyetemi docen., drinoczi.timea@ajk.pte.hu  
Az írás a 2012. május 11-én a PPKE JÁK szervezésében megrendezésre került Hatékony-e a magyar jog. Joggazdaságtani konferencia előadásának írott, részben aktualizált változata, amely megjelent a Jogtudományi Közöny 2012. évi 10. számában. Az előadás írott verziója elektronikusan elérhető: <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-33-Drinoczi.pdf>.

<sup>2</sup> A 'megvalósulás fokára' vonatkozóan bővebben ld. Petrétei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2009. pp. 100., 101. E megközelítés azonban nem értékeli külön a szabályozási szint 'megfelelőségét', ezt – korszerű szabályozási tartalommal rendelkező stabil alkotmány léte elnevezéssel – beleérti az alkotmányosság érvényesülésének feltételeibe (101. p.).

<sup>3</sup> Az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni. [http://www.mkab.hu/files/abdont/2012\\_2349.pdf](http://www.mkab.hu/files/abdont/2012_2349.pdf)

lyozandó viszonyokkal. Ennek vizsgálatához egyrészt érdemes utalni ezeknek az alaptörvényeknek, illetve az EUSZ-nek a gazdasági alkotmányára, valamint a nemzetközi szintér releváns rendelkezéseire,<sup>4</sup> továbbá előrejelzést lehet tenni az eddigi alkotmánybíróági gyakorlat továbbélésére vagy annak – a normatív környezet megváltozása miatti – alkalmazhatatlan esetleg a jövőben potenciálisan változó voltára. Másrészt indokolt vizsgálni az *állam szerepét*, mivel az a gazdasági szerepvállalásával együtt korszecifikus, vagyis összefügg az adott korszak kihívásaival.<sup>5</sup> Figyelemmel arra, hogy a válságok és egyéb 21. századra jellemző tényezők az államot eltérő, szinte folyamatosan változó és bővülő szerepvállalásra készítetik, a magyar alkotmányozó hatalomnak lehetősége nyílt mindezek figyelembevételére akkor, amikor 2010 nyarán<sup>6</sup> belekezdett az alkotmányozásba. Az új kihívások között ugyanis szerepelhet olyan is, amelyre a társadalmi együttélést keretjelleggel szabályozó alkotmányban kell választ adni, vagy a válaszadás kereteit kijelölni. A gazdasági alkotmány ilyen szempontú vizsgálata pedig visszavezet a szabályozási tartalom – vagyis az alkotmányosság egy eleme – értékelésére.

A fenti szempontok figyelembevételével az Alaptörvényből kibontakozó gazdasági alkotmányt, gazdasági rendet és gazdasági alapjogokat tekintem át azzal a céllal, hogy értékelni lehessen az Alaptörvényben megfogalmazódó szövegszerű változásokat, illetve előrejelzést lehessen tenni a jövőbeli értelmezési irányokra. Ennek érdekében ismertetem az állam gazdasági szerepvállalására vonatkozó modern elvárásokat és jellegzetes alkotmányi szabályokat, illetve gazdasági alkotmány koncepcióját, majd ezekre vonatkoztatva – megpróbálva feltárni az alkotmányozó hatalom által alkalmazott emberképet – értékelem az Alaptörvény témát érintő értelmezési, alapjogi és egyéb szabályait.

## 1. Az állam (gazdasági) szerepvállalására vonatkozó elvárásokról

### 1.1. Elvárások

Korszakunkban a vegyes gazdaságot a globális kapitalizmus váltotta fel, amit továbbra is döntően a verseny szelleme és szabadsága mozgat (Világgazdasági Kutatóintézet [2007] p. 6.), ezért az állammal szemben is követelmény, hogy versenyképes legyen (Sárközi [2010] p. 2.). Emiatt előtérbe kerül a stratégiai

<sup>4</sup> Ezt ebben a tanulmányban mellőzöm, részletesen ld. pl. Drinóczi [2011a], Drinóczi [2007] pp. 145–147., 175–176.

<sup>5</sup> Ld. bővebben pl. Kádár [2009] p. 31.

<sup>6</sup> Ez azonban ténylegesen – és dokumentálhatóan – 2011. március 14-én kezdődött, amikor a tervezet (T/2627, Magyarország Alaptörvénye) az Országgyűlés elé került.

tervező és a kormányzati szintek közötti koordináló funkció, ami napjainkban az állam *minimális funkciójának* tekinthető, mivel az államnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy megszerezze a globalizációból származó előnyöket, és elő tudja teremteni a strukturális alkalmazkodáshoz szükséges erőforrásokat (Állam Számvevőszék Kutató Intézete [2009] p. 21). Az állam szerepe tehát – figyelemmel arra, hogy az érett kapitalizmus korából átléptünk a tudásalapú gazdaság és társadalom korszakába (Világ gazdasági Kutatóintézet [2007] p. 8.) – a 21. századra, illetve e század elején alapvető változáson ment/megy keresztül (Világ gazdasági Kutatóintézet [2007] p. 5.).<sup>7</sup> Ez a változás azonban nem azt jelenti, hogy a szerepe csökkenne, hanem inkább szerepe növekedésével,<sup>8</sup> illetve a funkciói megváltozásával jár. (Simai [2006] p. 61., Kádár [2009] p. 33.) A globális versenyben való helytállás<sup>9</sup> – a klasszikus állami feladatok<sup>10</sup> megmaradása mellett – új állami feladatot is eredményez, amely piactökéletesítő funkcióként jelentkezik. Ez magában foglalja az információs aszimmetriák oldását, az állam erősödő koordinációs és ellenőrző szerepét, illetve a versenypolitika és versenyszabályozás jelentősebb szerepét (Állam Számvevőszék Kutató Intézete [2009] pp. 21–21). *Előtérbe kerül* a fenntartható fejlődés (Állam Számvevőszék Kutató Intézete [2009] p. 22.) követelményének való megfelelés is.<sup>11</sup> *Fontos marad* az állam korrigáló szerepe (Simai [2006] p. 61.), amely kiegészül a világpiaci környezetben való helytállással, illetve azzal a feladattal, hogy a gazdasági fejlődést összhangba kell hozni a társadalmi felemelkedéssel (felzárkóztatás, esélyteremtés, társadalmi kohézió, szolidaritás fenntartása), valamint a tudományos munka és az innováció feltételeinek megteremtésével, a technológiai színvonal emelésével, a közlekedési, információs stb. hálózatok építésével (Juhász [2011] p. 11.).

<sup>7</sup> Simai Mihály szerint a hagyományos állam fogalmát több tényező is megkérdőjelezi: a nemzetközi viszonyok alakulása (globalizáció és a szétesés); a fragmentálódás és a kölcsönös függőségi viszonyok; illetve a civil társadalom és a politikai és gazdaság mikroszintje. Simai [2006] p. 50.

<sup>8</sup> Ennek okai: a gyorsan változó világ gazdasági követelményekhez való strukturális és intézményi alkalmazkodás; a nemzeti versenyképesség megőrzése és javítása, a globalizáció és a regionalizálódás kihívásaira adott megfelelő válasz igénye; a transznacionális társaságok tevékenységéből származó potenciális előnyök realizálása; illetve a hátrányok és veszélyek elkerülésének szükségessége. Szentés [2006] p. 17.

<sup>9</sup> E helytállás Simai szerint az egyik az államok jellegzetes 21. századi feladatköréből. A többi: a társadalom működésének, rendjének, biztonságának biztosítása, a játékszabályokat megállapítása; a jövedelmek megosztásának, elosztásnak, a közös kockázatvállalásnak (szociális viszonyok, katasztrófaelhárítás) a befolyásolása; gazdaság stabilizálása vagy a gazdasági fejlődés előmozdítása. Simai [2006] pp. 53–54.

<sup>10</sup> Pl. jogrendszer, védelem, szociális, kulturális, környezetvédelmi feladatok, jövedelmek elosztása. Ld. pl. Szentés [2006] p. 31.

<sup>11</sup> „A fenntartható fejlődés a fejlődés olyan formája, amely a jelen szükségleteinek kielégítése mellett nem fosztja meg a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésének lehetőségétől.” Állam Számvevőszék Kutató Intézete [2009] p. 22.



### *Lényegessé válik tehát*

- az állami bürokrácia minősége, képzettségi szintje, fenntartásának költsége;
- a gazdaságfejlesztés hosszú távú stratégiai céljainak a meghatározása;
- gazdaságfejlesztés előfeltételeinek megteremtése: tudomány fejlesztése, emberi erőforrás minőségének javítása, társadalmi és gazdasági infrastruktúra építése, oktatási, egészségügyi és kutatás-fejlesztési kiadások növelése;
- a társadalmi béke fenntartása, fenntarthatóság előmozdítása; a gyengék védelmezése; a környezetvédelem; az esélyegyenlőség biztosítása; a folyamatok dezintegráló hatásainak kivédése; az érdekegyeztetési és koordinációs mechanizmusok kiépítése;
- az etnikai, vallási és egyéb konfliktusok megelőzése és kezelése;<sup>12</sup>
- a minőségi/intelligens szabályozás követelményeinek megfelelő jogi normák alkotása.<sup>13</sup>

E felsorolásból *legalább három következtetés* adódik.

## *1.2. A következtetések*

1.2.1. Látható, hogy az új funkciók új forrásigényeket jelentenek, ami a költségvetési fegyelem felértékelődésével jár,<sup>14</sup> amelyre vonatkozó szabályozás alkotmányi szinten – több újabb alkotmányban (lengyel, magyar) vagy alkotmánymódosítás nyomán (német) – rögzítésre is kerül.

1.2.2. A minőségi/intelligens szabályozás követelményeinek megfelelő jogi normák alkotásával kapcsolatban a globális pénzügyi válság egyik – *Vito Tanzi* által is megfogalmazott – tanulságára érdemes utalni: a pénzügyi piac kudarc nem piaci kudarc volt, hanem a sikertelen kormányzás látványos példája (Tanzi [2009] p. 34.). A hatékony és globálisabban koordinált pénzügyi piaci szabályozás ugyanis elengedhetetlen; hiba lenne visszatérni az évtizedekkel ezelőtti túlszabályozott pénzügyi piacok modelljéhez (Tanzi [2009] p. 34).<sup>15</sup> Tehát nem 'kevesebb piac, több állam' kell, hanem 'kevesebb kormányzati költsékezésre és

<sup>12</sup> Simai [2006] p. 61., Szentés [2006] p. 38.; Állam Számvevőszék Kutató Intézete [2009] p. 20.; Világgazdasági Kutatóintézet [2007] p. 5.

<sup>13</sup> Ld. erről Drinóczi [2010], Drinóczi [2011b].

<sup>14</sup> Vigvári András: Kormányzati szerepvállalás a globalizálódó gazdaságban – pénzügyi nézőpontból. <http://www.asz.hu/konyvfejezetek/2011/kormanyzati-szerepvallalas-a-globalizalodo-gazdasagban-penzugyi-nezopontbol/vigvari.pdf>. 5. p.

<sup>15</sup> Simai a globális szabályozó rendszer kialakítása mellett a globális munkanélküliségi válság kezelését is szükségesnek tartja. Simai [2010] p. 9.

jobban szabályozott piacokra' van szükség. (Tanzi [2010]) Mivel pedig a piac nem képes az önkorrekcióra, állami ellenőrzésre és intelligens (azaz pl. felesleges teret nem kirovó), illetve adekvát, hatékony és hatásos szabályozásra, azaz minőségi jogalkotás koncepcióját szem előtt tartó jogalkotásra van szükség. Az ilyen módon jobban és intelligensebben szabályozott piacok pedig lehetővé tehetik az állam olyan gazdasági szerepét, amely kevesebb közköltekezést és kevesebb adóztatást igényel, illetve valódi változást és fenntarthatóságot eredményezhetnek.<sup>16</sup> Egyet lehet érteni *Joseph E. Stiglitz* megállapításával is,<sup>17</sup> aki szerint a fejlődő államoknak át kell gondolniuk az alkalmazott szabályozási struktúrájukat. Az önszabályozás és az átláthatóság, illetve a nyilvánosságra hozatali standardok – tehát önmagukban a minőség szabályozás ezen elemei – nyilvánvalóan nem elegendők. Szükség van a fogyasztók védelmére, a mindenki által hozzáférhető pénzügyi intézményekre, a (jog)biztonságot előtérbe helyező reformokra, átfogó és kikényszeríthető és kikényszerített szabályozásra.<sup>18</sup>

1.2.3. A globális világgazdaságban az olyan fejlesztő, társadalmi konfliktusokat csökkentő és megfelelő módon és mértékben szabályozó állam lehet tehát versenyképes, amely önkorlátozó, de az egyéni szabadságot, a polgári autonómiát tiszteletben tartja.<sup>19</sup> A (gazdasági) szabadságok, a gazdasági tevékenység elismerése és állam általi védelme elengedhetetlen; a gazdasági tevékenység az emberi tevékenységek közül az, amely a gazdaság területén jelent szabadságot, de egyben kötelezettséget is, és amely a saját magáért felelősséget viselni képes egyént feltételez. A gazdasági szabadság megteremtése alkotóeleme a társadalom meghatározott szabadság fogalmának, tehát a gazdasági szabadság egyrészt már önmagában is cél (Friedman [1996] p. 9.), másrészt – szabadságként – a jogállam értéktartalmú alapelemének minősül (Petretei [1996] p. 11.). A gazdasági szabadság a politikai szabadság megteremtésének is nélkülözhetetlen előfeltétele (Friedman [1996] p. 9.). A *gazdasági tevékenység* közjő, még akkor is, ha egyesek másokhoz képest a szabadságot jobban használják, és nagyobb profitot érnek el. A társadalomban minél több szegény ember képes produktív gazdasági cselekvővé válni, annál többet nyer ezzel a társadalom, vagyis

<sup>16</sup> Tanzi hozzáteszi, hogy ha az ilyen stratégia politikailag nem vállalható, akkor az államoknak a pénzügyi hurrikánok valódi következményeivel kell szembenézniük.

<sup>17</sup> Stiglitz 19 pontban sorolta fel az Initiative for Policy Dialogue és a személyes véleményét arról, hogy hogyan lehetne a globális pénzügyi válságra reagálni. Joseph E. Stiglitz: *Towards a New Global Economic Compact. Principles for Addressing the Current Global Financial Crisis and Beyond*. [http://www.un-ngls.org/docs/ga/cfr/principles\\_current\\_global\\_fcrcrisis.pdf](http://www.un-ngls.org/docs/ga/cfr/principles_current_global_fcrcrisis.pdf) vagy [http://www.un.org/ga/president/63/interactive/gfc/joseph\\_p.pdf](http://www.un.org/ga/president/63/interactive/gfc/joseph_p.pdf).

<sup>18</sup> Hasonló szabályozási kultúrát sürget Sárközy is. Sárközy [2010] p. 7. Sárközy Tamás szerint továbbá az állam piacszabályozó és piacfelügyeleti szerepére, válság esetén pedig az állam válságfeloldó szerepére van szükség. Sárközy [2010] p. 1.

<sup>19</sup> Vö. Sárközy [2010] p. 7.

annál több nyeresége lesz. Ezért a civil társadalom minden polgárának az az érdeke, hogy mind az állam, mind a magánszervezetek aktívan biztosítsák a 'szabad belépést' és a munkához való jogot a nem annyira tehetősek számára. A kormányzatnak olyan módon kell megtervezni a jogszabályait, politikáját, és a pénzügyi műveleteit, hogy az egyént arra bátorítsa: a saját érdekében legyen aktivista. Az eszközök e vonatkozásban (pl. kiterjesztett oktatási lehetőségek, munkatréningek, hitelhez való hozzáférés stb.) általános érdeknek minősülnek, és hozzájárulnak az általános jóléthez azáltal, hogy növelik a szociális tőkét (társadalmi intelligenciát), és ezáltal sokkal energikusabb gazdaságot hoznak létre (Madison [1998] p. 180).

A közjó és az egyéni szabadság szintézisére mindeztől kezdve a szociális piacgazdaság modellje nyújtott lehetőséget.<sup>20</sup> A szociális piacgazdaság<sup>21</sup> az alapjogok, jellemzően a gazdasági alapjogok (pl. tulajdonhoz való jog, foglalkozás szabadsága, koalíciós szabadság, személyiség szabad kibontakoztatása, vállalkozás joga), illetve a szerződési szabadság és néhány egyéb alkotmányi érték (versenyszabadság) megvalósítását jelenti a gazdaság területén (Schmidt-Bleibtreu – Klein [1995] p. 107). Ezek a szociális piacgazdaság lényeges alkotórészei, amelyek rendpolitikailag nem semlegesek, és teljes mértékben csak a szociális piacgazdaságban bontakozhatnak ki. A szociális piacgazdaság ebben a megközelítésben tehát a gazdasági alapjogok teljességének a megvalósulását – azaz az autonóm egyén gazdasági szabadságát – igényli; ez az összefüggés azonban fordítva is igaz. Ha ezek az alapjogok megvalósulnak, az a szociális piacgazdaság igénylését is jelenthetik, feltéve, ha – a versenyszabadságon túl – egyéb tényezők is tetten érhetők. Ilyenek a fogyasztók jogai, a környezetvédelem,<sup>22</sup> a párbeszédre való készség, a szociális rendszer igényei és a finanszírozási lehetőségek közti egyensúly teremtése. Ez azt jelenti, hogy az állam korszakunkban csak arra (lehet) kötelezett, hogy az egyén számára impulzust adjon, illetve lehetőséget biztosítson az adott (gazdasági) élethelyzet megoldására.<sup>23</sup> A szociális piacgazdaság nem feltétlenül a szociális szférában nyújtott kiemelkedő teljesítményével tűnik ki, hanem azzal a tudatos politikájával, amellyel a vállalkozást, a szubszidiaritást és a szociális egyensúlyt összeköti,<sup>24</sup> amellyel pedig az emberi méltóságot és a

<sup>20</sup> Állam Számvevőszék Kutató Intézete [2009] p. 19. A Kutatóintézet azonban félreérti a szociális piacgazdaság mibenlétét, mivel így fogalmaz: „A szociális piacgazdaság intézményei létrehozásával és az átfogó jóléti rendszerek kialakításával az állam elérte a még fenntarthatónak látszó mértékét.” Uo. Vö. a lenti 23. lábjegyzettel.

<sup>21</sup> Erről ld. bővebben Drinóczi [2007] pp. 17–21.

<sup>22</sup> A környezet minősége és a gazdasági növekedés egymás feltételei.

<sup>23</sup> Vö. a Hilfe zur Selbsthilfe elvével.

<sup>24</sup> A szociális piacgazdaság alapelveivel nem egyeztethető össze a szociális kiadások nagy mértéke. Schlecht [1998] pp. 34 és 73. Joerges – Rödl [2004] p. 16. Emiatt is helytelen az ÁSZ Kutatóintézetének megállapítása. Ld. a 19. lábjegyzetet.

személyiség szabad kibontakoztatását teszi lehetővé. Ha mindezek az alapjogok, elvek és értékek alkotmányi szintű megfogalmazást nyernek, azok érvényesítése esetén szükségszerűen a szociális piacgazdaság minimumát<sup>25</sup> valósítja meg az állam, akkor is, ha a gazdaságpolitikáját nem így nevezi, vagy a szociális piacgazdaság kifejezést az alkotmányozó nem nevesítette az alkotmányban.<sup>26</sup>

Az EUSz a 3. cikk (3) bekezdésében is hasonló megfogalmazással, tartalmi elemekkel jellemzi normatív szinten a megkívánt gazdasági rendet: „Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. Az Unió elősegíti a tudományos és műszaki haladást.” Ehhez hasonlóan, a fentiekben említett elemeknek megfelelő absztrakciós fokon alaptörvényi szinten is meg kell jelenniük, vagy ha nem, az alkotmányértelmezésben kell feltűnniük. Magyarországnak volt lehetősége figyelembe venni ezeket az elvárásokat az alkotmányozási folyamatban. Ezért érdemes megvizsgálni az Alaptörvény gazdasági rendre, gazdasági alapjogokra vonatkozó rendelkezéseit, azaz a gazdasági alkotmányát. Érintőlegesen szólni kell a pénzügyi alkotmányról is, de annak részletes ismertetésére és elemzésére nem vállalkozom.<sup>27</sup>

## 2. A gazdasági és a pénzügyi alkotmányról<sup>28</sup>

A *gazdasági alkotmány* az alkotmánynak az a része, illetve azok a részei, ahol a gazdasági alapjogok és releváns alkotmányi elvek, illetve a piacgazdaságra vonatkozó esetleges rendelkezések találhatók. A gazdasági alkotmány körébe sorolhatók az egyes állami szervek gazdaságra vonatkozó feladat- és hatáskö-

<sup>25</sup> A szociális piacgazdaság, mint gazdasági rend, nem keverhető össze az állam szociális szerepvállalást jelző jóléti állami modellel.

<sup>26</sup> Emiatt nincsen igaza Tersztyánszkiné Vasadi Évának abban, hogy nem megalapozott az szociális piacgazdaság hiányát számon kérni az Alkotmányra épülő alkotmánybírószági határozatoktól. Tersztyánszkiné [2011] p. 66. Ez hatványozottan igaz akkor, amikor ismert, hogy az Alkotmány preambuluma tartalmazta a szociális piacgazdaság kifejezését, és az Alkotmány szövegében szerepelt a szükséges gazdasági alapjogok, valamint a piacgazdaság elve.

<sup>27</sup> A bemutatást és elemzést ld. Várnay [2011].

<sup>28</sup> Ld. ehhez Drinóczi [2007] pp. 40–47 és az ott megjelölt jegyzetekben a forrásokat, így különösen: Földes Gábor (szerk.): *Pénzügyi jog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2001.; Földes Gábor: *A pénzügyi alkotmányosság. Társadalmi Szemle*, 1996. 1. sz. René Rhinow: *Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung*. Basel-Genf-München, Helbing & Lichtenhahn, 2000.; Thomas Fischer: *Staat, Rechts und Verfassung im Denken von Walter Eucken*. Peter Lang, Frankfurt am Main, 1993.; Rüdiger Zuck: *Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz*. Wilhelm Goldmann Verlag, München, 1975.; Vörös Imre: *A gazdasági jogalkotás és az Alkotmánybírószág*. Alkotmánybíráskodás, UNIO, 1993.; M. Luciani: *Economia nel diritto*

rei, illetve a beavatkozásuknak határt szabó rendelkezések, amennyiben ezek a piaccgazdaság megvalósulásával kapcsolatban állnak. A tág értelemben felfogott gazdasági alkotmányhoz kapcsolódhat a *pénzügyi alkotmány* is, amely adott állam alaptörvényének azt a részét *jelöli*, amely a pénzügyi politikát – pontosabban annak részterületeit, a monetáris vagy pénzpolitikát, a költségvetési vagy fiskális politikát – érinti.

## 2.1. A gazdasági alkotmány alapja és a gazdasági alapjogok

2.1.1. Mivel a demokratikus jogállamban az állam minden tevékenységének közvetetten vagy közvetlenül visszavezethetőnek kell lennie az alkotmányra, a piaci, illetve az alapjogi viszonyokba történő állami beavatkozás mértékének és formájának is alapvetően az alkotmány által behatároltnak kell lennie. Ez azt is jelenti, hogy a jog tartalmának gazdasági racionalitást kell tükröznie (ami az állami pénzügy-, gazdaság- és egyéb politikák terrénuma), a jogbiztonság jogállami elvének meg kell valósulnia, valamint a (gazdasági) alapjogokat, illetve a jogállami jogalkotás (minőségi jogalkotás) követelményeit az államnak tiszteletben kell tartania. A gazdasági alkotmány a *gazdaságra vonatkozó alkotmányi normák összessége*, azaz minden olyan alkotmányi rendelkezést tartalmaz, amely az állami *gazdaságpolitikát* érinti. E fogalom vonatkozhat az alkotmányi alapelvekre, a célnormákra, kompetencia előírásokra, illetve az alapjogokra, alapkötelezettségekre. Adott állami alkotmány rendelkezéseinek megfelelően a gazdasági alkotmány alatt *tágabb értelemben* a munka-, a vállalkozás, a tulajdon, illetve a szociális, valamint a pénzügyi alkotmány is érthető, de a gazdasági alkotmány – *szűkebb értelmében* – felfogható pusztán a gazdaságra vonatkozó alapjogok, alkotmányi alapelvek és egyéb alkotmányi értékek összességéiként is. A két megközelítés közti különbséget csak a pénzügyi alkotmány jelenti, ami tekinthető eltérő, különálló területnek is, de a gazdasággal való szoros kapcsolata miatt nem kezelhető különálló egységként. Az *államhatalom és a közpénzügyek* tehát *egymásra visszavezethetőek*, illetve egymás nélkül nem értelmezhetőek. A közpénzügyek *feltételei, eszközei, és ezáltal tárgyai* is az *államhatalomnak*, az

---

*costituzionale*. Dig. Disc. Pubbl. V. 1990. 374. Giuseppe Grisi: *L'autonomia privata. Diritto dei contratti e disciplina costituzionale dell'economia*. Milano, Dottore A. Guffrè Editore, 1999. 86.; J. Baquero Cruz: *Between competition and free movement: the economic constitutional law of the European Community*. Oxford, 2002.; Werner Mussler: *Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft im Wandel. Von Rom nach Maastricht*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschafts, 1998.; Fritz Gygi: *Die Schweizerische Wirtschaftsverfassung*. Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart, 1978.; Josef Isensee – Paul Kirchhof: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik*. Deutschland Band IV. Finanzverfassung- Bundesstaatliche Ordnung. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1990. , illetve a német alkotmánybíróság ott hivatkozott döntései.

állami cselekvéseknek, és mint ilyenek, bizonyos, ezzel összefüggő rendelkezések feltétlenül alkotmányi rögzítést igényelnek. Ezek jellegéről és absztrakciós fokáról pedig az alkotmányozó hatalomnak kell döntenie.

2.1.2. A gazdasági alkotmány tekintetében az alapjogok három pillére különböztethető meg: az emberi méltósághoz való jog (mint a személyiség szabad kibontakoztatása és a gazdasági magánautonómia), a gazdasági szabadságjogok, illetve az egyenlőség joga. A *gazdasági alapjogok* – mint minden piaci szereplő szubjektív jogi helyzetét garantáló jogok – annál *erősebben érvényesülhetnek*, minél nyíltabb a gazdasági alkotmány és minél általánosabb az alkotmányjog gazdaságilag releváns közlendője.<sup>29</sup> A gazdasági alapjogok érvényesítése nemcsak a piac működésének *feltétele*, hanem egyúttal a magántevékenység képességének a *határaként* is felfogható. Az alapjogok *gazdasági tartalma* magában foglalja az állam által a gazdaság befolyásolásával szembeni védőjogot és az állami irányításban való (közvetett) részvételi jogot, illetve a gazdasági alapjogvédelmet, amely az eljárási alapjogok érvényesítésével aktivizálható.

## 2.2. Az állami beavatkozás lehetősége, szükségessége és korlátai

2.2.1. Az államot ugyanakkor a gazdaságpolitika alakításában nem szabad gátolni, mivel az aktív gazdasági igazgatás elengedhetetlen: egyrészt szükséges a koordinálás és a szabályozás, másrészt az *államnak felelősséget* kell vállalnia a közjóért, vagyis e tekintetben a relatív jólétért. Az állami beavatkozás addig engedhető meg, addig alkotmányos, ameddig e cél, illetve a gazdasági szabadságjogok kibontakozása szolgálatában – vagy legalábbis azok nem szükségtelen/aránytalan korlátozásában – áll. A gazdaságpolitikának megvan a szabadsága – és ennek a feladatává is kell válnia – amely alapján kialakítja a gazdaság rendjét, és olyan feltételrendszert alkot, amely stabil rendet hoz létre. A törvényhozónak meg kell adni azt a szabadságot, hogy az erők szabad játékát irányító intézkedésekkel korrigáljon annak érdekében, hogy elérje az általa kívánatos gazdasági és szociális rendet, amely esetben politikai döntésről van szó. A törvényhozó alakítási szabadsága a gyakorlatban egyáltalán *nem kötöttségektől mentesen létezik*, mivel azt az alkotmány szabályainak figyelembevételével lehet csak alakítani és értelmezni. A gazdasági élet stabilitása önmagában természetesen nem fogható fel alkotmányos értéként, ha viszont a kormányzati gazdaságpolitika a gazdasági jogalkotás révén teljesen szabadon – adott esetben az alkotmányi rendelkezés(ek) figyelembevétele nélkül – belátása szerint alakítja a gazdasági

<sup>29</sup> A piacgazdaság megteremtésére elkötelezett jogrendben ezek az alapjogok gazdasági szabadságként is meghatározhatók.

élet feltételrendszerét, ez komoly – gazdasági<sup>30</sup> és alkotmányi<sup>31</sup> – instabilitáshoz vezet. Mivel tehát az alkotmányjog politikai karakterrel is rendelkezik, kérdés-ként merül fel, hogy minden esetben jogos-e az (alkotmány)jog és (gazdaság) politika közti különbségre hivatkozni akkor, amikor a gazdaságpolitikai döntés alkotmányi rendelkezéseket (jogállam, alapjogok stb.) is érinthet. Az erre adott válasz határozza meg az alkotmánybíróság gazdaságpolitikai jellegű döntések alkotmányossági felülvizsgálatához való hozzáállását.

2.2.2. Mindezekből kibontakoznak a gazdasági *jogalkotó hatalom általános korlátai (funkciógaranciák)*. Elsőnek a gazdasági alkotmány *értékkötöttsége* emelhető ki, ugyanis a jogalkotónak a gazdaságpolitika alakítása során értékek között (versenyszabadság, alapjog érdekében történő beavatkozás) kell egyensúlyoznia. A *gazdasági jogállamiság* elvének fel kell ismernie a közgazdaságtan tapasztalatait, és arra kell törekednie, hogy a személyes és a gazdasági szabadság megvalósulhasson. A jogállamiságból közvetlenül levezethető *elvek* közül a téma vonatkozásában az alábbiaknak van jelentősége: a jogalkalmazás (közigazgatás és bíraskodás) törvényességének alapelve, amely biztosítja a gazdasági alapjogok megfelelő gyakorlását; az egyenlőség általános elve garantálja a mindenki számára azonos elbánást, elbírálást és lehetőségeket; a jogbiztonság elve jelenik meg a bizonyosság és egyértelműség alapelveiben, illetve a visszaható hatály tilalmában is. Azt is figyelembe kell venni, hogy *vállalható gazdaságpolitikai célról* van-e szó. A törvényhozó szabadságának tehát el kell érnie az elvárhatóság szintjét, a törvénynek pedig a tervezett cél (a relatív jólét) elérésére alkalmasnak kell lenni, és szükségtelenül és aránytalanul nem korlátozhat alapjogot. Ez az elv nemcsak az egyént, hanem magát a versenyt is védi. A törvényhozónak továbbá 'a téves prognózishoz joga' van, de a tévedés lehetőségét a megfelelő evaluációs módszerekkel csökkenteni lehet.

### 3. A magyar gazdasági alkotmány

A gazdasági alkotmány új szabályait az Alaptörvény és a hozzá kapcsolódó Átmeneti rendelkezések<sup>32</sup> (a továbbiakban *Ár.*) határozzák meg. Az *Ár.*-nek

<sup>30</sup> Pl. a jogbiztonság hiánya esetében a beruházások elmaradhatnak.

<sup>31</sup> Az alkotmány normativitása gyengül, kétségessé válik a jog érvényesíthetősége.

<sup>32</sup> Az Átmeneti rendelkezések jogforrási helyének bizonytalanságaira és esetleg a jogbiztonságot is sértő többes értelmezési lehetőségeiről írt kiváló írásukban Csink Lóránt és Fröhlich Johanna, akik három interpretációs lehetőséget vázolnak tudományos igényvel (Csink – Fröhlich [2012]). Az Átmeneti rendelkezések alkotmányos rendszerünkben elfoglalt helye tekintetében állásfoglalásra fog kényszerülni (kényszerülhetett volna) az Alkotmánybíróság az ombudsmani beadvány okán (ügyszám: AJB-2302/2012), amely azt a nézetet képviseli, hogy az Átmeneti rendelkezések megsemmisíthetőek alaptörvény-ellenesség miatt. Valószínűleg

három része különböztethető meg: a politikai nyilatkozat, a valódi átmeneti rendelkezések, illetve az olyan rendelkezések, amelyek az Alaptörvény egyes rendelkezéseihez kapcsolódnak, azokat 'egészítik ki', 'pontosítják,' vagy 'új szabályokat állapítanak meg'.

Az Alaptörvény gazdasági alkotmánya az Alkotmányéhoz képest bővebb, amely egyrészt a terjedelmesebb és vitatható preambulumnak, a gazdasági rend kibővített meghatározásának, az alkotmányozó emberképe rögzítésének, illetve a terjedelmesebb alapjogi katalógusnak, valamint a közpénzekkel foglalkozó fejezetnek tulajdonítható (a közpénzügyekkel kapcsolatos új szabályok okán a hatásköri normák is bővültek).

*Alapelvei jelentőségi rendelkezéseket* tartalmaz a gazdasági rendet gyakorlatilag piacgazdaságként megjelölő M) cikk és az egyéni felelősséget hangsúlyozó, ugyanakkor a közös feladatellátáshoz való hozzájárulást meghatározó O) cikk. Fontos kiegészítő rendelkezést jelent a XII. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott, munkahelyteremtésre vonatkozó állami kötelezettség. (Ld. a 4. pontban.)

A *gazdasági alapjogok* az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” részében található: tulajdonhoz és örökléshez való jog (XIII. cikk), amit együtt kell alkalmazni az Ár. „politikai nyilatkozat” részében megfogalmazottakkal (1. cikk), a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog és a vállalkozáshoz való jog [XII. cikk, XXIII. cikk (8) bek.], a meglehetősen bonyolult és számos tekintetben nehezen értelmezhető szervezkedés joga [VIII. cikk, XVII. cikk (1) és (2) bek.], alkotmányi szinten eddig nem szereplő munkafeltételek [XVII. cikk (3) és (4) bek.], illetve az újabb tilalmak (gyermekmunka és a szolgátság tilalma: XVIII. és III. cikkek), valamint az állami kötelezettség a szülők, fiatalok munkahelyi védelmére (XVIII. cikk). Ide kapcsolódhatnak továbbá a fogyasztók jogai, amelyek azonban a gazdasági rendre vonatkozó M) cikkben nyertek elhelyezést.

---

ezt elkerülendő, vagy csak az eredeti szándékot megerősítő okból (a tervezetthez benyújtott részletes indokolás szerint: „Rögzíti a Javaslat azt is, hogy az ugyancsak alkotmányozó hatalomként megalkotandó, az Alaptörvény részét képező, de attól fizikailag különváló átmeneti rendelkezéseket külön dokumentumként később fogadja el.”) az Országgyűlés elé került az Alaptörvény módosítását célzó javaslat (T/6817), amely egyértelművé teszi az Átmeneti jogrendszerbeli helyét. A módosítás elfogadásra került, és előírja: (1) Az Alaptörvény Záró rendelkezések része a következő 5. ponttal egészül ki: „5. A 3. pont szerint elfogadott Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) az Alaptörvény részét képezi.” Ez az alkotmánymódosítói akarat-megnyilatkozás megerősítette azon véleményünket, miszerint – pozitivistá megközelítésben – az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részei abban az értelemben, hogy rendelkezéseit együtt kell alkalmazni és értelmezni az Alaptörvény releváns cikkeivel, azaz formális értelemben az alkotmányt az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések együtt adják. Ez természetesen azt is jelenti, hogy Magyarországon az alkotmányosság szabályozási szintjen a korábbi Alkotmányhoz képest csökken. Szerencsétlen módon azonban ez az alkotmányozó/alkotmánymódosító hatalom politikai akarata. Ld. bővebben Drinóczi – Kocsis [2012]



Az *alapkötelezettség* körébe tartozó közteherviselési kötelezettség (közös szükségletek fedezése) a XXX. cikkben nyert megfogalmazást, amely rendelkezés és az O cikk fentebb említett fordulatának (közös feladatellátáshoz való hozzájárulás) a kapcsolata nem egyértelmű. Az Ár. (29. cikk) tartalmazza a közteherviselési szabály kiegészítését egy tilalom és egy célzott – szubszidiárius jellegű – különadó kivetése céljából.<sup>33</sup> Az azonban bizonytalan, hogy a különadó kivetési kötelezettsége (ld. „kell”) mennyiben befolyásolhatja a XXX. cikkben előírt arányos közteherviselés – „teherbíró képesség” és „a gazdaságban való részvételnek megfelelő” – elvének értelmezését. Erre ugyanis legalább kétfajta megközelítés alkalmazható: i) a főszabály a XXX. cikk, azaz az Ár-ben meghatározottakkal együtt sem lehet a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás aránytalan; ii) két különélő, de együttesen alkalmazandó szabály, ami esetében a közteherviselés olyan mértékben lehet aránytalan, amilyen mértékben azt a különadó mértéke szükségessé teszi. Az Alaptörvény továbbá a XXX. cikk (2) bekezdésében előírja, hogy a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani, és ezzel szűkíti a gazdaságpolitika alakításának mozgásterét.

A *közpénzekkel* összefüggésben a 36–44. cikk tartalmazza a költségvetésre vonatkozó alapvető eljárási és tartalmi szabályokat (36–37. cikk) és intézményi garanciákat [ld. ÁSZ (43. cikk)], Költségvetési Tanács (44. cikk), AB hatáskör (37. cikk, Átmeneti rendelkezések 27. cikk), illetve a nemzeti vagyon kezelésének (38. cikk), a költségvetési támogatás (39. cikk) főbb szabályait, valamint az MNB-re vonatkozó alapvető szabályokat (41. cikk). Számos tekintetben sarkalatos törvényi szabályozás kerül előírásra, pl. a pénzügyi közvetítő rendszer felügyeletét ellátó szervre vagy a közteherviselésre, illetve a nyugdíjrendszer alapvető szabályaira vonatkozóan (40. cikk). Utóbbi előírások jelentős módon megkötik a későbbi parlamenti többség (bizalmával megalakított kormány) gazdaságpolitika alakítására vonatkozó lehetőségét, így lehetetlenné téve a változó pénzügyi és gazdasági vagy akár szociális viszonyok alakulásához való rugalmas alkalmazkodást. Ez pedig éppen az ellen hathat, amit a 40. cikkben az alkot-

<sup>33</sup> 29. cikk (1) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, ha az Alkotmánybíróság, az Európai Unió Bírósága, illetve más bíróság vagy jogalkalmazó szerv döntéséből az állam által teljesítendő olyan fizetési kötelezettség fakad, amelynek teljesítésére a központi költségvetésről szóló törvényben e célra előzetesen meghatározott összeg nem elegendő, és a hiányzó összeg a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás követelményének sérelme nélkül a központi költségvetésről szóló törvényben más célra meghatározott összeg terhére sem pótolható, tartalmában és elnevezésében is kizárólag és kifejezetten az e kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó, a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulást kell megállapítani. (2) Az 1990. május 2-át megelőzően az életüktől vagy szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak és az állam által a tulajdonukban igazságtalanul okozott károk folytán károsodottak számára pénzbeli vagy más vagyoni juttatást biztosító új kárpótlási jogcím jogszabályban nem állapítható meg.

mányozó célként meghatározott: a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében történő szabályozás.

A gazdasági alkotmány *népszavazással* összefüggő rendelkezései lényegében változatlanok maradtak [8. cikk (3) bek. b) pont].<sup>34</sup>

Mindezeknek a rendelkezéseknek az értelmezését árnyalhatják a következő „*értelmezést befolyásoló szabályok*”: az Alaptörvény értelmezése során a célhoz kötöttséget előíró és a preambulum szabályait, illetve a történeti alkotmány vívmányait kötelező figyelembe vételét meghatározó R) cikk (3) bekezdése,<sup>35</sup> az N) cikk, amely kötelezőnek írja elő a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének alkalmazását a feladat ellátása során a bíróságok és az Alkotmánybíróság számára,<sup>36</sup> a bírósági jogértelmezési szabályokat meghatározó 28. cikk,<sup>37</sup> az alapjogokra vonatkozó általános szabályokat rögzítő I. cikk,<sup>38</sup> illetve az Alkotmánybíróság korlátozott felülvizsgálati hatáskörét meghatározó 37. cikk (4) bekezdése,<sup>39</sup> amely kiegészül az Átmeneti rendelkezé-

<sup>34</sup> A költségvetésről szóló népszavazásra vonatkozó AB határozatok feltehetően precedensként hivatkozhatóak lesznek: „Önmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazást.” 51/2001. (XI. 29.) AB határozat. ABH 2001. 392, 395. Ennek következtében az országos népszavazás tiltott tárgykörei konkrét törvények, többek között a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény tartalmát vonja ki a népszavazás jogintézménye alól. Ebből a megállapításból következően „a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat.” 58/2007. (X. 17.) AB határozat, ABH 2007. 676, 683. Jövőbeli költségvetésre, valamely költségvetési törvényjavaslatra hivatkozva tehát az aláírásgyűjtő ív hitelesítése megalapozottan nem tagadható meg. Vö. Chronowski – Kocsis [2007] pp. 378–379. Mindezeket ld. Petrétei József [2012] p. 5.

<sup>35</sup> R) cikk (3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.

<sup>36</sup> N) cikk (1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. (2) Az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős. (3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.

<sup>37</sup> 28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Az R), az N) és a 28. cikkel kapcsolatban felvetett problémákról ld. Chronowski et al. [2011].

<sup>38</sup> Különösen az (1) bekezdés: AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Ld. az 5. pontban.

<sup>39</sup> Az Alkotmánybíróság korlátozott felülvizsgálati hatásköre mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja.

sek 27. cikkével.<sup>40</sup> Az R), az N) és a 28. cikkek befolyásoló hatása valószínűleg attól lesz erősebb vagy gyengébb, hogy az Alkotmánybíróság az értelmezési gyakorlatában milyen szerepet szán nekik, azokat mennyire alkalmazza szigorúan vagy éppenséggel egyáltalán figyelembe veszi-e.

A következő pontban részletesebben foglalkozom a gazdasági renddel, amibe – a szoros tartalmi kapcsolat miatt (ld. a 4.1. pontot) – beleértem a foglalkozás szabadságát is, illetve a tulajdonhoz való joggal. Bemutatom az alaptörvényi szabályozást, és utalok arra, hogy a korábbi gyakorlat fenntartható-e (de részletesen nem ismertetem az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány alapján tett eddigi megállapításait), jelzem továbbá, hogy az az értelmezési szabályok különböző szempontú alkalmazásával milyen irányba mozdulhat el. A gazdasági alkotmány nem értelmezhető mögöttes ideológia vagy emberkép nélkül, emiatt kísérletet teszek arra, hogy kimutassam, milyen megközelítések bontakozhatnak ki az Alaptörvény gazdasági alkotmányra vonatkozó szabályaiból.

#### 4. A gazdasági rend

M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

(2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.

XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.

(2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.

O) cikk Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.

Az Alaptörvény nem tesz említést a gazdasági rendről (piacgazdaság), pedig az új kelet-európai alkotmányok a piacgazdaságot a saját alkotmányos feltételeikkel együtt tematizálják. Ugyanakkor az Alaptörvény alapvető piacgazdasági elemeket tartalmaz az M) cikkben és máshol is (magántulajdon, nemzeti vagyon, köztulajdon, foglalkozás szabadsága, verseny szabadsága stb.), amelyeket

<sup>40</sup> Ár. 27. cikk Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdését azon törvények esetében, amelyeket abban az időszakban hirdettek ki, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.

kiegészít olyan új alkotmányi elemekkel, amelyek reflektálnak az új korszak kihívásaira. Ilyen pl. a fogyasztók jogainak védelme, illetve a P) cikkben található, államot és egyént is terhelő környezetvédelmi kötelezettség,<sup>41</sup> amely kibővül a XX. cikkben rögzített állami feladattal: a környezet védelmének biztosításával. Ezt az állam ugyan kifejezetten a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülése érdekében vállalja magára, de ennek közvetett hatása van a gazdaságra, a gazdasági tevékenység szabadságára és a gazdaságpolitikára is, mivel a környezet minősége és a gazdasági növekedés egymás feltételei.<sup>42</sup>

#### 4.1. Az értékteremtő munka, a foglalkozás és a vállalkozás – az M) cikk és a XII. cikk

Az M) cikkből kitűnik, hogy a magyar gazdaság *két pilléren nyugszik*: az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán, azaz a gazdasági tevékenység szabadsága – a foglalkozás szabad megválasztásával együtt (XII. cikk) – egyéni szabadságként elismert. A cikk megfogalmazásában *ugyan eltér* az Alkotmányban szereplő szabálytól, de mivel lényegében a piacgazdasági rendet és annak elemeit hasonlóképpen rögzíti, felvethető a *korábbi* alkotmánybírósa-gi értelmezési gyakorlat fenntartása<sup>43</sup> azzal, hogy a konkrét megfogalmazások és az értelmezési szabályok azt konkrét esetben *befolyásolhatják*.

4.1.1. Az „értékteremtő munka” kitétel – együtt értelmezve a XII. cikkel – egyrészt a jelzős szerkezet miatt zavaró, másrészt az alkotmányozó nem orvosolta a munka és a foglalkozás kifejezések alkotmánybeli használata által a szakiro-

<sup>41</sup> P) cikk A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

<sup>42</sup> Vö. a 21. lábjegyzettel.

<sup>43</sup> Pl. plurálisan tagolt szerkezetű gazdaság, az állam közhatalmi és tulajdonosi, vállalkozási tevékenységét el kell határolni; a piacgazdaság deklarálásán túli gazdaságpolitikai semlegesség (ez abszolút módon vitatható volt, és az Alaptörvény szempontjából is vitatható); a piacgazdaság tény és program, amit gazdasági verseny támogatásával és az egyes alapjogok érvényre juttatásával kell garantálni, de a piacgazdaság nem minősül alapjognak; a piac/verseny korlátozásának 'tesztjei'; a szerződési szabadság lényegi eleme a piacgazdaságnak; a szerződési szabadság korlátozására irányadó teszt; a gazdasági verseny nem jelent korlátlan-ságot. Alaphatározatok: 19/1991. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1991., 59/1991. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1991., 46/1992. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1992., 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993., 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994., 19/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990., 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999. A gyakorlatot és annak értékelését, kritikáját dogmatikai megközelítésben 2006-ig ld. Drinóczi [2007] pp. 151–163. Az Alkotmánybíró-ság vonatkozó fontosabb döntéseit összefoglalóan 2009-ig ld. Holló – Balogh [2010] pp. 257–270. Kommentárszerű összegzést ld. Salát – Sonnevend [2009].

dalomban már jelzett problémákat,<sup>44</sup> harmadrészt újonnan történő alaptörvényi szerepeltetése miatt nem áll rendelkezésre olyan korábbi értelmezési gyakorlat, amire igazolhatóan utalni lehetne. A jelzős szerkezet közgazdaságtani értelemben *értelmezhetetlen*, mivel minden munka értéket teremt, az „érték” fogalmi elemként jelenik meg; ilyen értelemben tehát felesleges volt az Alaptörvényben a kiemelt megjelenítés. Ugyanakkor, mivel *normatív szövegben*<sup>45</sup> található, azt alkalmazni, értelmezni kell. Ez viszont felveti azt a nem kevés *veszélyt magában rejtő kérdést*, hogy ha van értékteremtő munka, akkor van olyan munka is, amely nem teremt értéket? Mivel az Alaptörvény rendelkezéseit a preambulummal – „Valljuk, hogy közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka [...]” – együttesen kell értelmezni, el lehet jutni olyan értelmezésig is, hogy csak az értékteremtő munka a becsület alapja, amiből az is következhet, hogy csak annak van méltósága, aki értékteremtő munkát végez. Figyelemmel arra is, hogy a „valljuk mondat” a „közösséget” az „egyén” elé helyezte, az együttes értelmezés megadhatja azt a kollektivistai ideológiai hátteret, amellyel már érthető és igazolható a XIX. cikk (3) bekezdésében írt szabály, ami szerint törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja. Ebben a cikkben tehát az értékteremtő munkának minősül, és így a közösség erejének és az egyén becsületének alapja az a munka, amely a közösség számára hasznos tevékenység. Ha tehát az egyén nem végez közösség számára hasznos tevékenységet, akkor nem járul hozzá a közösség érdekéhez, nincsen tehát becsülete sem, azaz „jogos” („igazságos”, „alkotmányos”) az, ha nem jut szociális intézkedéshez. Ez pedig ütközhet a II. cikk első mondatába, amely szerint az emberi méltóság sérthetetlen. Ugyanakkor viszont e rendelkezések úgy is értelmezhetők, hogy a becsület, így a méltóság immanens sajátja az, hogy az egyén értékteremtő munkát végez. Az ilyen értelmezése erőteljes individualista (liberális) megközelítést jelent, mivel az állam „Alaptörvénybe kódoltan” hagyhatja magára az egyént. E megállapítást tovább erősíti a szociális biztonságra vonatkozó XIX. cikk az említett rendelkezésen túl azzal, hogy a meghatározott esetekben<sup>46</sup> csak állami törekvést, és a szükséges intézmények „működésének lehetővé tételét” írja elő.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Pl. Lehoczkyné [2002] p. 290.

<sup>45</sup> Sőt, a T) cikk szerint Magyarország jogrendszerének az „alapjában” került rögzítésre.

<sup>46</sup> XIX. cikk (1) bek. 2. mondat: Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

<sup>47</sup> XIX. cikk (4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő.

4.1.2. Az értékteremtő jelzővel kapcsolatban azonban az is felmerülhet, hogy az alkotmányozó pusztán *meg kívánta különböztetni* a gazdaság e pillérét a XII. cikkben található alapjogtól (munka és foglalkozás szabad megválasztása). Az M) cikk szerint a gazdaság a(z értékteremtő) munkán alapszik. A „munka” szó e cikkben a tágabb értelemben felfogott foglalkozásra utalhat, ami alatt minden olyan huzamosabb időre tervezett legális tevékenységet érteni lehet, amely a társadalmi összteljesítményhez való hozzájárulással biztosítja az életfeltételeket, és amelyet az egyén a személyisége szabad kibontakoztatása és megélhetése érdekében folytat. Az Indokolás<sup>48</sup> – amely érzékelhetően magáévá tette az vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatot és alapjog dogmatikai megközelítést – szerint a XII. cikk (1) bekezdése mindenki számára adottnak tételezi azt a lehetőséget, hogy maga döntsön arról, mely hivatás gyakorlásával kívánja – a megfelelő ismeretek birtokában, a hivatás gyakorlásához szükséges feltételek teljesítése mellett – képességeit kibontakoztatni és a megélhetéshez szükséges javakat elérni. Ehhez talán hozzátehető az is, hogy a foglalkozás szabadsága a munkavállaló számára alapvetően az egzisztenciális biztonság, míg a munkaadó számára a vállalkozás szabadsága szempontjából lényeges (Kiss [2002] p. 268).

A *foglalkozás* e tág értelemben felfogott fogalmába tehát minden megengedett, és nem nyilvánvalóan társadalomkárosító tevékenység beletartozik, amelyet folyamatosan vagy tartósan fejtenek ki, és amely a létalap megteremtésére vagy megtartására irányul (Biagini [2001] p. 781., Tettinger [1999] p. 684.). Ilyen értelemben pedig könnyen értelmezhető a munka „értékteremtő” jelzője, és ha az „értékteremtő munka” ilyen értelmezést nyerne, akkor nem merülhetne fel a fenti gondolatmenet az értékkel nem rendelkező munkára és következményeire vonatkozóan, és ekkor a XIX. cikk (3) bekezdésének „közösség számára hasznos tevékenység” kitétele is eltérő értelmet kaphat. A XII. cikk (1) bekezdésében meghatározott munka mint foglalkozás a „munkamegosztáson alapuló ipari társadalomban az önrendelkezés” alapjogi védelmének biztosításának munkavállalóra orientált részaspektusát jelentheti (Tettinger [1999] p. 685.). Ide kapcsolódik a XXIII. cikk (8) bekezdésében<sup>49</sup> megfogalmazott hivatalviselési jog is, amely egyrészt a foglalkozás szabadságának egyik speciális megnyilvánulása, másrészt – a tilalomként való megfogalmazása – fontos, a hatalommegosztás [C] cikk (1) bek.] megvalósulását segítő elem.

4.1.3. Feltűnő, hogy az M) cikkben a vállalkozás szabadságánál nem került rögzítésre az értékteremtő jelző. A fenti gondolatmenet (ld. 4.1.1.) tehát nem alkalmazható ebben az esetben, de a vállalkozás szabadsága a XII. cikktől így is

<sup>48</sup> Ld. a T/2627 tervezet (Magyarország Alaptörvénye) indokolását.

<sup>49</sup> Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.

elválasztásra kerül. A vállalkozás szabadsága az Alkotmányban történt megfogalmazásához hasonlóan került rögzítésre, emiatt feltételezhető, hogy ez az alapjog a korábbiakhoz hasonlóan kerül majd alkotmánybíróági értékelésre: a *vállalkozás* azt jelenti, hogy bárkinek – azaz nemcsak természetes személynek – joga van a gazdasági életben való tevékenykedésre vagy üzleti tevékenység bármilyen jogilag elismert formában történő kifejtésére.<sup>50</sup> Az M) cikkben a vállalkozás szabadsága a piacgazdaság elemeként – és szabadságjogként – került felsorolásra, míg a XII. cikk – az Indokolás szerint – leszűkített értelemben csak arra vonatkozik, hogy valaki önállóan vagy másokkal társulva vállalkozási formában végezze a választott gazdasági tevékenységet. E megfogalmazáson túl amiatt is indokolt az M) cikkben szereplő vállalkozás szabadságát olyan egyéni szabadságként felfogni, amely minden nem függő munka végzésére irányul, mert e nélkül nehezen lehetne piacgazdaságról beszélni. A vállalkozás szabadságát tehát érdemes lenne a következőképpen definiálni: olyan üzleti célú, profitorientált, piaci körülményekhez igazodó magatartás, amelynek körébe eső konkrét tevékenységek felsorolása sokféleségük miatt nem lehetséges. E tevékenységeket a gazdasági (társasági, szövetkezeti) jog és a polgári jog általában a különböző jellemzőik szerint – eltérő jogcímekekkel, elnevezésekkel ellátva – tipizálja.<sup>51</sup>

#### 4.2. A „versenyszabadság”

A piacgazdasági rendet Magyarország a versenyszabadság biztosításával kívánja fenntartani. Ez igaz akkor is, ha az M) cikk (2) bekezdésében e kifejezés *expressis verbis* nem szerepel, mivel versenyszabadság és a piacgazdaság egymástól elválaszthatatlanok. Emiatt az várható, hogy az Alkotmánybíróság *nem tér majd el lényegesen* a versenyszabadságra vonatkozó eddigi gyakorlatától. A versenyszabadság és így a piacgazdaság biztosítása érdekében az állam alaptörvényi feladata a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek a garantálása és az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellépés. A tisztességes jelző felvétele egyrészt *pontosításként* fogható fel, mivel a verseny – az állami szabályozások és az alapjogok (környezet, fogyasztók) védelme, illetve a versenypolitikai és uniós háttér, valamint a *lassiez faire* meghaladása okán is – alkotmányosan csak tisztességes lehet,<sup>52</sup> lényegi változást tehát várhatóan nem eredményez. Az

<sup>50</sup> 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993. 340, 341-342, 732/B/2003. AB határozat, ABK XIV. évf. 2. sz.

<sup>51</sup> Bővebben ld. Drinóczi [2007] p. 222.

<sup>52</sup> Vö. más jogterületekkel: Kertész Imre: Piacgazdaság és gazdasági bűnözés. 35., 38. és 39-40. p. Az egyes gazdasági bűncselekményekről lásd bővebben Tóth – Gál [2005, szerk.]. Az adócsalással összefüggésben lásd Szilovics [2003] pp. 59–64.

erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni fellépés is a fogyasztók jogai védelme a tisztességes verseny feltételei biztosításának az alkotmányozó hatalom által kiemelten fontosnak minősített alapjai. Az Indokolás ezt úgy fogalmazza meg, hogy az Alaptörvény a versenynek a közjó általi ésszerű korlátozását rögzíti. A versenyre (piacgazdaságra) vonatkozó rendelkezéseket az uniós gazdasági alkotmányra (szociális piacgazdaságot nevesítő 3. cikk) és az értelmezési rendelkezésekre figyelemmel is kell értelmezni. Az R) cikk (3) bekezdése miatt az Alaptörvény preambuluma következő *„valljuk mondata”* lehet releváns: *„Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak a közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.”* A *„jó élet”* jólétként, a *„rend”* pedig a megfelelő szabályozottságként is értelmezhető,<sup>53</sup> továbbá az M) cikk *„tisztességes”* kitétele is a szociális piacgazdaság iránti elkötelezettségre utalhat. A szociális piacgazdaság ugyanis gazdasági rendként sokkal több, mint a piacgazdaság és a szociálpolitika egyszerű összegzése, és több az egyszerű versenynél is, mivel azt hirdeti, hogy az erkölcsöt, a tisztességet stb. a gazdasági élet részévé kell tenni. A *szociális piacgazdaság* elmélete szerint ugyanis a versenyorientált piacgazdaságot társadalmi erkölcstannak kell beoltni, hogy megérdemelje a *„szociális”* jelzöt. A tiszta, magára hagyott piacgazdaságban az egyes egyén szabadsága veszélyben van a gazdasági hatalom túlzott kizsákmányoló törekvései (kartellek, monopóliumok) miatt (Schlecht [1998] pp. 12., 93. és 106.). E megfogalmazás ugyanakkor arra is visszautal, hogy a szociális piacgazdaságnak nem a szociális juttatások biztosítása a kiemelkedő küldetése.

### 4.3. Az államcél

Az államnak ugyanakkor szerepe az, hogy olyan *gazdaságpolitikát* folytasson, amely lehetőséget ad az egyénnek az (gazdasági) alapjogai lehető legszélesebb körű kibontakoztatására. Valószínűleg ezt szerette volna kifejezésre juttatni az egyébként elég szerencsétlenül megfogalmazott XII. cikk (2) bekezdése: Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson. Az Indokolás szerint a Javaslat államcélként tűzi ki, hogy a munkalehetőségek hiánya minél kevésbé képezhesse gátját a munka és foglalkozás szabad megválasztása és a vállalkozáshoz való jog megvalósulásának. Az idézett (2) bekezdésben azonban ennél több van: i) annak elismerése, hogy a teljes foglalkoztatottság normatív előírása – figyelemmel annak gyakorlati megvalósíthatatlanságára – nem szerencsés; ii) az államnak azonban feladata a gazdasági és jogi feltételek megteremtése; iii) az *„az dolgozhasson, aki akar”*, arra utal, hogy az állam e tekintetben is elismeri az

<sup>53</sup> Egyetértésben Tóth Tihamérral. Tóth [2012].



egyén önmagáért viselt felelősségét (vö. O) cikk, 4.3. pont. Ugyanakkor a XII. cikk (1) bekezdésében – azaz e rendelkezést megelőzően – „munkavégzési kötelezettséget” ír elő: Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához (ld. a 4.4. pontban).

Mivel a piacgazdaság, a versenyszabadság nem létezhet a foglalkozás szabadsága (munka és a foglalkozás szabad megválasztása: XXI. cikk és a vállalkozás szabadsága: M) cikk) nélkül, ez pedig a szabad és önmagáért felelősséget viselni akaró és képes egyént feltételez, elengedhetetlen annak vizsgálata, hogy az alkotmányozó ilyen, vagy ha nem, milyen emberképet tartott/tarthatott szem előtt az Alaptörvény megfogalmazásakor.

#### 4.4. Az emberkép – az O) cikk és a kapcsolódó rendelkezések

Az O) cikkben<sup>54</sup> egyszerre jelenik meg az alkotmányozó hatalom individualista emberképe (mindenki felelős önmagáért) és a kollektivisták (hozzájárási kötelesség) megközelítéshez való vonzódása, ami adott esetben együtt járhat az állami feladatok állam általi ellátásának csökkentésével (vö. a társadalombiztosításra vonatkozó alaptörvényi rendelkezésekkel, ld. 5. pontban). Az O) második fordulója – bizonyos értelmezési megközelítést elfogadva – akár a lágy (aszimmetrikus) paternalista felfogást is megjelenítheti.<sup>55</sup>

Az individualista emberképet erősíti a Javaslatokhoz benyújtott Indokolás is, amely szerint az állam nem mindenható, feladatait csak a polgárokkal karöltve, közreműködésükkel tudja ellátni, nem képes és nem is törekedhet helyettük egyéni, családi és közösségi boldogulásuk előmozdítására. A második fordulat értelmezése tekintetében az Indokolás azonban nem nyújt segítséget.

4.4.1. Az egyén „önmagáért való felelősségének” elismerése előremutató, amelyet gazdasági és politikai síkon jellemzően a szociális piacgazdaságban, illetve a szabadságot központi helyre emelő demokráciában alakítottak ki és alkalmaznak az emberfelfogás részeként (Schlecht [1998] p. XII.). Az Alaptörvényben azonban azt a kötelezettséget és lehetőséget, hogy az ember morálisan és gazdasági értelemben valóban felelős legyen önmagáért, több rendelkezés is – ha nem is – csorbítja, de legalábbis *árnyalja*.

Például az állami és közösségi feladatokhoz és a közösség gyarapodásához való „hozzájárási kötelezettség” (ld. alább), vagy az értelmezési szabály-

<sup>54</sup> Az O) cikk rövid kritikáját ld. Chronowski et al. [2011]. Ez a rész a hivatkozott írás továbbgondolt és jelentősen kibővített változata.

<sup>55</sup> Adott szabályozás aszimmetrikusan paternalisztikus, ha nagy előnyhöz juttatja azokat, akik hibáznak, de nem vagy elhanyagolható hátránnyal jár azok számára, akik racionálisan gondolkodnak. Camerer et al. [2003] p. 1212.

ként alkalmazandó *preambulum* több megfogalmazása. Ilyen például az, hogy „Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki.”, ami – érdekes módon – legalább két konvergáló vagy akár divergáló következtetés levonását is megengedi. Az egyik szerint az önmagamért való felelősségvállalást másokkal együttműködve kell végrehajtanom, ami a horizontális kollektivisták megközelítésre utal, vagyis arra, hogy az egyének egymás mellé rendelten (egyenjogúan) küzdenek a közösségi jólétért. A másik szerint az egyéni szabadság része a másokért való felelősségvállalás is, mivel a szabadság egyrészt nem lehet öncélú, másrészt az államilag szervezett társadalomban nemcsak mások (alap)jogaira, (alap)szükségeikre kell figyelemmel lenni, hanem a környezetet, a természeti erőforrásokat stb. is védeni kell. Mindkét értelmezést erősítheti egyébként az O) cikk második fordulata. A *preambulum* másik itt releváns „valljuk” mondata a következő: „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak a közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.” Azaz, a célok közt utolsóként kerül megfogalmazásra a szabadság, aminek viszont az egyén felelős viselkedése alapjának kellene lennie. Igaz ugyanakkor az is, hogy a polgár az államot megelőzően került az alanyok közé, ami pedig azt jelezheti, hogy az alkotmányozó mégis az individualizmust tekinti alapelvnek. Ha ez így van, akkor újra felmerül a kollektivisták szemléletű ’árnyalás’ lehetősége, mivel a felsorolásban olyan jellemzők kerültek a szabadság elé, amelyek jellemzően az egyén és az állam összefogásával együtt, közösen érendők el (vö. az Indokolás fentebb idézett mondatával): a jó élet (bármit is jelentsen; ld. fentebb), a biztonság, a rend. Az igazság más – bár ilyen megfogalmazásban határozatlan jogelméleti és így jogi – kategória, és jellemzően az államhatalmon múlik annak megvalósítása, feltárása.

Ide tartozik továbbá a *nagykorú gyermekek szüleikről való gondoskodási kötelezettsége* is, amelynek morális jelentőségét nem vitatva jogi szempontból felvethető, ha mindenki felelős önmagáért, akkor miért van ilyen kötelezettsége a fiatalabb generációnak? A választ a fentebb már jelzett kollektivisták megközelítés és a lány (aszimmetrikus) paternalizmus adhatja. Ugyancsak befolyásolhatja az „egyén felelős önmagáért” elvét a *szociális biztonsággal* kapcsolatos alaptörvényi szabályozás,<sup>56</sup> különösen a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásának állami kötelezettsége, amely horizontális kollektivisták irányultságot jelez. Az állami nyugdíjrendszer (mint alkotmányos intézmény) alapjaként kizárólag a társadalmi szolidaritást jelöli meg az Alaptörvény, noha a „vásárolt jog” elvének e rendszerben is működnie

<sup>56</sup> A szociális biztonság az alaptörvényben már nem alapjogként, csupán az állam „törekvéseként” jelenik meg, ennyiben mindössze államcélként jelent, ami visszalépésként értékelhető. Az ellátási jogcímek között (rászorulóknak körében) az idős kor nem jelenik meg a XIX. cikk (1) bekezdésében, hanem az a rászorultsági esettől elválasztva, a (4) bekezdésben önállóan szerepel.

kellene, különös tekintettel a tulajdonhoz való jogra,<sup>57</sup> és az egyéni felelősség elvére.<sup>58</sup> (ld. az 5. pontban) Ha ehhez társítjuk a nagykorú gyermekek szüleikről való gondoskodási kötelezettségét, akkor felvetődhet a vertikális kollektivista megközelítés is, mivel beleérthető az is, hogy a rendszerben nincsen „vásárolt jog”. Ebben az esetben pedig az egyének érdeke még inkább háttérbe szorul és a csoport szolgálata lesz az elsődleges szempont. A dilemma eldöntésében alapvető fontosságú lesz az, hogy az Alkotmánybíróság hogyan értelmezi a jövőben a tulajdonhoz való jogot. Ha fenntartja és megerősíti a precedenseket, az az individualista irányba hat azzal, hogy az egyének felelősséget kell viselnie más(ok)ért is – az egyébként meghatározott köteleességeken túl – figyelemmel arra is, hogy a tulajdon kötelez.

Más összefüggésben az egyén felelősségét ’erősíti’ a *jogtalan támadás elhárításának* lehetősége (V. cikk).<sup>59</sup> Ezzel azonban az egyén és az állam felelősségének határai bizonytalanná válnak. Kérdés ugyanis, hogy miként viszonyul az „önvédelemhez való alapjog” az állami kényszer monopóliumához, vagyis ahhoz a szabályhoz, miszerint az „Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult” a C) cikk (3) bekezdése alapján.

4.4.2. Az O) cikk első tagmondatának lehetséges értelmezését jelentősen befolyásolhatja a második tagmondat jelentése, illetve ezek együttértelmezése. A cikk két tagmondatának egymáshoz való kapcsolata több értelemben is felfogható. Egyrészt értelmezhető egymás ellentétéként is, mivel ha az állami és közösségi feladatok ellátásában közre kell működni, akkor olyan valaki érdekében is tevékenykedni kell, aki nyilvánvalóan nem „felelős önmagáért”. Másrészt értelmezhető akként is, hogy az alapelv az önmagunkért való felelősség, amiből fakad a hozzájárulási köteletség, mivel minden szabadság köteleességgel jár együtt. E megfogalmazásban tehát az egyéni felelősség elvét és a szolidaritás elvének rögzítését is bele lehet érteni. Ezek garantálják az igazságos elosztás, a szociális egyensúly, a szubszidiárius állami felelősség mellett az egyéni felelősség és előrelátás követelményeit a (szociális) piacgazdaságban. Ez tetszhetőbb értelmezési lehetőség, ugyanakkor további kérdéseket vet fel az, hogy mit jelent különösen a „közösségi feladat”, a „képességei”, „lehetőségei”, és az is, hogy más alaptörvényi rendelkezésekkel – a közteherviselést megállapító XXX. cikkel vagy az M) cikkben megfogalmazott értékteremtő munkával, a

<sup>57</sup> Vö. a XIII. cikk (1) bekezdés első mondatával.

<sup>58</sup> A társadalombiztosítás alkotmányos intézményként nem jelenik meg, helyette a „szociális intézmények és intézkedések rendszere” fordulatot alkalmazza a (2) bekezdés, mint a megfogalmazott államcél megvalósításának eszközét.

<sup>59</sup> „Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához.”

XII. cikk (1) bekezdésével – milyen az O) cikk kapcsolata. Ugyanakkor az is igaz, hogy az O) cikk második fordulója – ha az akart is lenni – nem feltétlenül fogható fel a szolidaritás megnyilvánulásaként, mivel a szolidaritás az egyének és csoportok összetartozástudatát, illetve egymás iránti közös, kölcsönös kötelezettségvállalását és segítségnyújtását juttatja kifejezésre, amely a kölcsönös függőség felismerésén, az egymás iránti felelősség vállalásán alapul. Az állam által kötelezően előírt szolidaritás azonban az egyéni öngondoskodás háttérbe szorulásához vezethet.<sup>60</sup> Ha az O) cikk második fordulója ilyen kötelezően előírt szolidaritást jelent, akkor ebben az állami lágy (aszimmetrikus) paternalizmus is megjelenik, azaz – leegyszerűsítve – azoknak szól, akik önmaguktól nem lennének szolidárisak.

Együttértelmezve az „értékteremtő munkával” kitévelt a XII. cikk (1) bekezdésének második mondatával („Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”) és az O) cikk második fordulatával, az a kérdés merül fel, hogy ez a szabály elvezethet-e a közösség érdekében „önként” végzendő kötelező és fizetés nélküli munkához. Ha igen, ez egyrészt a közterhekhez való hozzájárulást (XXX. cikk) „megduplázhathatja”, másrészt ellentétes lehet a foglalkozás szabadságával, illetve azzal az Alaptörvényből hiányzó, alapjogként is értelmezhető elvvel és egyben nemzetközi elvárással, hogy mindenki jogosult a végzett munkáért a megfelelő díjazáshoz. Ugyanakkor viszont világosan megnyilvánul az alkotmányozó hatalom kollektivistá szemlélete.

## 5. A tulajdonhoz való jog<sup>61</sup>

### XIII. cikk

(1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

A tulajdonhoz való jogra vonatkozó alaptörvényi rendelkezések az Alkotmány 13. §-hoz képest jelentősebb változást nem hoztak. Az alkotmányozó most is deklarálja a tulajdonhoz való jogot, általában említést tesz tulajdoni formákról [XII. cikk és köztulajdon: 32. cikk (6) bek., nemzeti vagyon: 38. cikk], más szerkezeti

<sup>60</sup> Lásd ehhez Chronowski [2010].

<sup>61</sup> Ld. bővebben Drinóczi [2012].

elhelyezésben az öröklésről, újonnan említi az alkotmánybírósági gyakorlatban jelen lévő szociális kötöttséget, illetve átveszi a kisajátítás szabályait.

### *5.1. A tulajdonhoz való jog tárgya és tartalma*

A „társadalmi felelősség” kitétel Alaptörvénybe emelésének indoka,<sup>62</sup> hogy az markánsabban fejezze ki a tulajdon társadalmi kötöttségét, ami egyébként az Alkotmánybíróság gyakorlatban már a kezdetekben is megjelent. A tulajdonhoz való jogra vonatkozó szövegszerű változás az Alaptörvényben tehát csak e tekintetben történt, ezért a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat továbbélése várható az értelmezést befolyásoló szabályok [R] cikk (3) bek., N) cikk, 28. cikk, I. cikk, 37. cikk (4) bek.] figyelembevételével. Joggyakorlat hiányában még nem világos, hogy a tulajdonhoz való jog tartalmát, korlátozását mennyiben befolyásolja (vagy befolyásolja-e majd egyáltalán) az Átmeneti rendelkezések politikai nyilatkozat részében megfogalmazottak (1. cikk), illetve az értelmezésre megállapított alaptörvényi rendelkezés.

Az Átmeneti rendelkezések (1) cikke (1) bekezdése szerint a kommunista diktatúra törvényben meghatározott vezetői részére az állam által jogszabály alapján biztosított nyugdíj vagy más juttatás törvényben meghatározott mértékben csökkenthető. Figyelemmel arra, hogy az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvénnyel egy jogforrási szinten szerepel, az (1) cikket – amely egyébként egyáltalán nem illeszkedik a tulajdonhoz való jog Alkotmánybíróság által kidolgozott elméletébe – a XIII. cikkel együtt kell értelmezni. Ez pedig ahhoz vezet, hogy a tulajdonhoz való jog mindenkit megillető alapvető jog, csak van egy csoport – akik nem minősülnek a kommunista diktatúra törvényben meghatározott vezetőinek – akiket jobban megilleti e jog gyakorlása. Más megfogalmazásban – az alkotmányozó hatalom akaratából – van egy csoport, amely tagjai tulajdonhoz való joga előre meg nem határozott mértékben korlátozható, esetleg el is vonható. Ebben az esetben sem a közérdek, sem az arányosság nem vizsgálható, mivel az elvonás alkotmányi szabályból következik. Ezen az egyértelműen alkotmányellenes helyzeten – azaz azon a helyzeten, amely nem illeszthető be a demokratikus alkotmányfejlődés által megköveteltek közé: alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme – nem változtat a (2) bekezdésben meghatározott célhoz rendeltség sem: a nyugdíj vagy más juttatás (1) bekezdés szerinti csökkentéséből származó bevételt törvényben meghatározottak szerint a kommunista diktatúra által okozott sérelmek enyhítésére és az áldozatok emlékének ápolására kell fordítani. Mindazonáltal a hivatkozott alkotmányi szabály miatt az elvonás alkotmányos lesz, de ez az alkotmányosság már csak

<sup>62</sup> Ld. a T/2627 tervezet (Magyarország Alaptörvénye) indokolását. 42. p.

formai alkotmányosságot jelent, mivel a tartalmi garancia (lényeges tartalom sértetlenül hagyása) nem érvényesül az előírás tartalma miatt. Ez egyébként illeszkedik a jelenlegi alkotmányozó (és a 2010-es alkotmánymódosító) hatalom többi 'tevékenysége' sorába, amelynek az a hozzáállása az alkotmányi értékekhez, hogy politikai célból azokat alkotmánymódosítással és az Átmeneti rendelkezésekbe helyezéssel 'felül lehet írni'. Ez történt – időrendben – a viszszaemelőleges hatályú adóztatás lehetővé tételével, amely a jobbiztonság és így a jogállamiság elvébe ütközött,<sup>63</sup> a bíróság megválasztásának jogával, amely a törvényes bíróhoz való joggal és a pártatlanság elvével ellentétes.<sup>64</sup> A tulajdonhoz való jog ilyen csorbitása tehát nem egyedülálló a jelenlegi magyar alkotmányos berendezkedésben, hanem az alkotmányozó hatalom materiális alkotmányosság iránti elköteleződés hiányára hívja fel a figyelmet.

Az értelmezési szabályok esetében megemlítendő egyrészt annak feltételezése, hogy az Alaptörvény vagy a jogszabály gazdaságos célt szolgál (28. cikk),<sup>65</sup> másrészt a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének tiszteletben tartása [N] cikk]. E tekintetben az az alapkérdés, hogy a „feladatuk ellátása során” milyen értelmet kap, azt az Alkotmánybíróság vagy a bíróság tágan (feladat- és hatáskör ellátása) vagy szűken (belső működés) értelmezi-e a majd.<sup>66</sup> Az interpretáció során pedig nyilván figyelembe kell majd venni, hogy a preambulum i) a becsület alapjául a munkát jelöli meg, a tulajdont nem is említi; továbbá ii) a szabadság (tulajdonnal való rendelkezés stb.) „csak másokkal együttműködve bontakozhat ki”; valamint iii) az elesettek és a szegények megsegítése kötelességként jelentkezik. A tulajdonhoz való jog tárgyát/védelmi körét – a fentiekén túl – jelentősen befolyásolhatja a társadalombiztosításra vonatkozó új alkotmánybírói értelmezés kidolgozása, illetve a régi gyakorlat fenntartása.

<sup>63</sup> Alkotmány 70/I. (2) bek. és 2. § (1) bek.

<sup>64</sup> Ld. a 166/2011 (XII. 20.) AB határozatot, a Velencei Bizottság állásfoglalását (Opinion 663/2012 on Act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges and Act CLXI of 2011 on the organization and administration of courts of Hungary adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012), [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)001-e.pdf)), illetve az Átmeneti rendelkezések 11. cikk (3) és (4) bekezdését.

<sup>65</sup> Ezzel kapcsolatban pedig az az alapkérdés, hogy ez mennyiben kikényszeríthető követelmény?

<sup>66</sup> A Velencei Bizottság a reményét fejezte ki, hogy ez utóbbi értelmezés kerül majd elfogadásra, és a kormány ezt meg is erősítette. Ez azonban még nem jelenti azt, hogy az (alkotmány)bírói interpretáció valóban ezt támogatja majd. Opinion on the new Constitution of Hungary (17-18 June 2011); Position of the Government of Hungary on the Opinion on the new Constitution of Hungary (Transmitted by the Minister for Foreign Affairs of the Republic of Hungary on 6 July 2011).

## 5.2. Az alapjogok védelme és tiszteletben tartása – I. cikk

A tulajdonhoz való jogra (és egyéb alapjogokra) vonatkozó alaptörvényi „keret” nemcsak az értelmezési szabályok esetében, hanem az I. cikk megfogalmazásában is megjelenik. Az Alaptörvény I. cikke ugyanis nem feleltethető meg az Alkotmány 8. cikkének.<sup>67</sup> Az Alaptörvény a korlátozást<sup>68</sup> és az alanyi kört<sup>69</sup> illetően részletesebb rendelkezéseket tartalmaz, ez azonban nem más, mint az eddigi alkotmánybíróági gyakorlat alaptörvényi szintre emelése. Más megfogalmazást alkalmaz az Alaptörvény a tiszteletben tartás tekintetében, az ugyanis mindenki – tehát nemcsak az állam – kötelezettségeként jelenik meg. A tiszteletben tartás azonban – a védelemmel ellentétben – nem jelenik meg az állam elsőrendű kötelezettségeként, és az alapjogok érvényesítésének biztosítása sem szerepel állami feladatként. Annak eldöntése, hogy ez a változás egyúttal a védelmi szinten is változtat-e, a jövő alkotmánybíróági gyakorlatnak lesz az eredménye. Mindazonáltal fontos szempontként már most megjegyzendő, hogy az érvényesítési kötelezettség hiánya az Alkotmánybíróóság hatásköri korlátozásával összhangban állónak tekinthető. Az állam a tulajdonhoz való jogot tiszteletben tartja, de nem ez az elsőrendű kötelessége, hanem – példának okáért – olyan különböző gazdasági megfontolások érvényesítése, amelyek világosan kiderülnek az Alaptörvény fentebb bemutatott értelmezési szabályaiból, illetve a közpénzügyi fejezetből. Ez azonban nem áll ellentétben azzal, hogy az állam egyébként védi az alapjogokat, és köztük a tulajdonhoz való jogot, mivel magánjogi eszközökkel továbbra is biztosítja a tulajdonjog (mint az tulajdonhoz való jog egyik tartalmi eleme) védelmét. Vagyis az Alaptörvény úgy védi általánosságban az alapjogokat, hogy saját maga ad – több, egymást erősítő szempontból is – lehetőséget adott alapjog tényleges védelmének – a korábbi védelmi szinthez viszonyított – csökkentésére. Ezt a következő szempontok alkalmazása eredményezi: i) szervezeti értelemben: az Alkotmánybíróóság hatásköre; ii) alapjog dogmatikai szempontból: az érvényesítés nevesítésének a hiánya, illetve az Átmeneti rendelkezések 1. cikke; iii) Alaptörvény-értelmezési tekintetben pedig az értelmezési szabályok megfogalmazása.

<sup>67</sup> A minősített állapotokban való korlátozásról itt nem esik szó. Ehhez ld. Chronowski et al. [2011] pp. 15–16.

<sup>68</sup> Az alapjog-korlátozás lehetőségének alaptörvényi megfogalmazása az alkotmánybíróági gyakorlaton alapszik; mivel azonban a tulajdonhoz való jognak saját „mérceje van”, ezért feltehető, hogy az Alaptörvény jövőbeli alkalmazásának is – az egyéb szabályokat figyelembe véve – az lesz az alapja. A magyar Alkotmánybíróóság már a működése kezdetén a szükségesség, alkalmasság és arányosság tesztjét dolgozta ki. Ennek elemei összefoglalását ld. Balogh [2011] pp. 8–12. A gyakorlatot összefoglalva ld. Holló – Balogh [2010, szerk.] pp. 240–256.

<sup>69</sup> I. cikk (4) bek. A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.

## Összegzés

Az új kihívásokra adandó válasz lehetőségét az alkotmányozó hatalom megragadta, jelentős és eddig hiányzó rendelkezéseket emelt alkotmányi szintre. Ez azt is jelenti, hogy az Alaptörvény formális szempontból megfelel mind az alkotmányosság szabályozási oldala, mind a gazdasági alkotmány elmélete által megkövetelteknek, vagyis általában a megfelelő rendelkezéseket, értékeket, elveket, célokat, tilalmakat, alapjogokat tartalmazza. Mindezek értékét lerontja azonban a számos kapcsolódó rendelkezés és értelmezési szabály, illetve az Átmeneti rendelkezések, amelyek egyrészt relativizálják az (gazdasági) alapjogokat, másrészt az értelmezést meglehetősen komplexé, adott esetben zavarossá tehetik. Az alkotmány – politikai dokumentumként – nem lehet értéksemleges; az Alaptörvényből azonban – az fenti elemzést alapul véve – nem tűnik ki semmilyen koherens politikai filozófia, hanem nem következetes módon, illetve egymástól gyökeresen eltérő értelmezési eredményt lehetővé téve keveredik benne az individualista, a kollektivistista és a lány paternalista megközelítés. Feltehető, hogy e megközelítése, egymás mellett élése nem feltétlenül jelent hátrányt, az Alaptörvényben való és e tanulmányban elemzett megjelenése azonban felettébb problematikusnak minősíthető.

## Irodalomjegyzék

- Állami Számvevőszék Kutató Intézete [2009]: *Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában*. Budapest, 2009. szeptember.
- Balogh Zsolt [2011]: *Az alapjogok korlátozása az új alkotmányban*. Pázmány Law Working Papers 2011/19 <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-19.pdf>
- Biaggini, Giovanni [2001]: Wirtschaftsfreiheit. In: Daniel Thürer – Jean-François Aubert – Jörg Paul Müller (Hrsg/Edité par): *Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse*. Zürich. Schulthess,
- Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós [2011]: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az alaptörvény? *Új Magyar Közigazgatás*, 2011. 6–7. sz.
- Chronowski Nóra – Kocsis Miklós [2007]: Az OVB és az AB (több mint hét-szer) a népszavazásról. *Jogtudományi Közöny*, 2007. 9. sz.



- Chronowski Nóra [2010]: Szolidaritás az Alkotmányban és azon túl? *Közjogi Szemle*, 2010. 1. sz. pp. 15–23.
- Camerer, Colin – Issacharoff, Samuel– Loewenstein, George – O’Donoghue, Ted– Rabin, Matthew [2003]: *Regulation for conservatives: Behavioral economics and the case for „assymetric paternalism”*. University of Pennsylvania Law Review Vol 151, <http://authors.library.caltech.edu/22030/2/ssrn-id399501%5B1%5D.pdf>
- Csink Lóránt – Fröhlich Johanna [2012]: *Az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések viszonya*. Pázmány Law Working Papers Nr. 2012/2. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/hu/muhelytanulmanyok/2012/47-csink-lorant-froehlich-johanna-az-alaptoervenyes-es-az-atmeneti-rendelkezesek-viszonya-nr-20122.html>.
- Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós [2012]: *Az Átmeneti rendelkezések helye a jogforrási rendszerben*. Kézirat.
- Drinóczi Tímea [2007]: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Drinóczi Tímea [2010]: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- Drinóczi Tímea [2011a]: A gazdasági alapjogok szabályozásának szükségessége az Alkotmányban – nemzetközi kitekintés. In: Molnár Borbála – Gyombolai Zsolt – Téglási András: *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány*. Budapest, az Országgyűlés kiadványai, pp. 40–53.
- Drinóczi Tímea [2011b]: Minőségi és intelligens szabályozás az Európai Unióban és a Magyar Köztársaságban. In: Chronowski Nóra (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó, pp. 309–325.
- Drinóczi Tímea [2012]: A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben. *Jogtudományi Közlöny*, 2012. 5. sz.
- Friedman, Milton [1996]: *Kapitalizmus és szabadság*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Holló András – Balogh Zsolt [2010, szerk.]: *Az értelmezett alkotmány. Az alkotmánybírósági gyakorlat 1990–2009*. Budapest, Magyar Közlöny- és Lapkiadó.
- Joerges Christian – Rödl, Florian [2004]: „*Social Market Economy*” as Europe’s *Social Model*? European University Institute, Florence, Department of Law, EUI Working Paper Law, No. 2004/8. Italy.
- Juhász Lilla Mária [2011]: *Az állam szerepe a XXI. században*. Pro Publico Bono Online, <http://propublicobono.hu/pdf/Juh%C3%A1sz%20Lilla%202.pdf>.
- Kádár Béla [2009]: Állam és államigazgatás a globalizáció feltételrendszerében. *Társadalom és Gazdaság*, 29. (2009) 1.

- Kiss György [2002]: A szerződéses szabadság átalakulása a munkajogban. In: Czúcz Ottó – Szabó István (szerk.): *Ünnepi Tanulmányok. Munkaügyi igazgatás, munkaügyi bíráskodás. Radnay József 75. születésnapjára.* Miskolc, Bíbor Kiadó.
- Lehoczkyné Kollonay Csilla [2002]: Alkotmányos alapelvek a munkajogi szabályozásban. In: *Munkaügyi igazgatás, munkaügyi bíráskodás. Ünnepi tanulmányok Radnay József 75. születésnapjára.* Miskolc, Bíbor Kiadó.
- Madison, G.B. [1998]: *The Political Economy of Civil Society and Human Rights. Routledge Studies in Social and Political Thought.*
- Petrétei József [1996]: Jogállam. In: Kiss László (szerk.): *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmányjog köréből.* Pécs, 1996.
- Petrétei József [2012]: *A közpénzek.* Kézirat.
- Salát Orsolya – Sonnevend Pál [2009]: 9. § [Piacgazdaság] In Jakab András: *Az Alkotmány kommentárja.* Budapest, Századvég Kiadó.
- Sárközy Tamás [2010]: Az újraértékelendő államszervezetünkről. *Mozgó Világ Online*, 2010 május, <http://mozgovilag.com/?p=3415>.
- Schlecht, Otto [1998]: *Jólét egész Európának a piacgazdaság előretörésével.* OMIKK.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno – Klein, Franz [1995]: *Kommentar zum Grundgesetz.* 8. Auflage, Luchterhand.
- Simai Mihály [2006]: A „láthatatlan kéz”, az állam és a globalizáció. *Közgazdaság*, 2006. 1. sz.
- Simai Mihály: *A jelenlegi világválság háttere, jellemzői és következményei, valamint a válság utáni időszakba való átmenet.* Délkelet Európa – South-East Europe International Relations Quarterly Vol. 1. No. 3. (Autumn 2010/3 Ősz)
- Szentes Tamás [2006]: Az állam szerepe a felgyorsult globalizáció korában. *Közgazdaság*, 2006. 1. sz.
- Szilovics Csaba [2003]: *Csalás és jogkövetés az adójogban.* Budapest, Gondolat Kiadó.
- Tanzi, Vito [2009]: *The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis. Paper presented at the plenary session of the 65th Congress of the International Institute of Public Finance, Cape Town (South Africa), August 13, 2009.* [http://www.iipf.org/speeches/Tanzi\\_2009.pdf](http://www.iipf.org/speeches/Tanzi_2009.pdf)
- Tanzi, Vito [2010]: *The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis. Ppt presentation at the ECB Public Finance Workshop.* Frankfurt, 29 January, 2010. [http://www.ecb.int/events/pdf/conferences/fip/Vito\\_Tanzi.pdf?7b0eada44359fb12e66ac5ff040b6517](http://www.ecb.int/events/pdf/conferences/fip/Vito_Tanzi.pdf?7b0eada44359fb12e66ac5ff040b6517)
- Tersztyánszkiné Vasadi Éva [2011]: A gazdasági alapjogok – az Alkotmánybíróság szemszögéből. In: Molnár Borbála – Gyombolai, Zsolt –

- Téglási, András: *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány*. Budapest, Országgyűlési kiadványok.
- Tettinger, Peter J. [1999]: *Verfassungsrecht und Wirtschaftsordnung. – Gedanken zur Freiheitsentfaltung an Wirtschaftsstandort Deutschland*. Deutsches Verwaltungsblatt 15. Mai 1999.
- Tóth Mihály – Gál István László [2005, szerk.]: *Gazdasági büntetőjogi tanulmányok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Tóth Tihamér [2012]: *Gazdasági alkotmány: a piac és a verseny védendő értékei*. In: Drinóczi Tímea – Jakab András: *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Budapest – Pécs 2012. (megjelenés alatt)
- Várnay Ernő [2011]: *Közpénzügyek az alkotmányban – az adósságfék*. *Jogtudományi Közlöny*, 2011. évi 10. sz.
- Világgazdasági Kutatóintézet [2007]: *A globális környezet középtávú gazdasági előrejelzése. A világpolitikai és világgazdasági erőterek változása 2015–2020-ig*. Vitaanyag. Center for EU Enlargement Studies, 2007. január.

# A PUHA JOG (SOFT LAW) SZEREPE ÉS HATÉKONYSÁGA A MUNKAJOGBAN – AZ ÚJ MUNKA TÖRVÉNYKÖNYVE APROPÓJÁN

KUN ATTILA<sup>1</sup>

## Bevezetés

A tanulmány a puha jog [soft law] jelenségét vizsgálja a munkajog – és annak újabb regulációs elméletei – kontextusában, elsősorban hatékonysági és joggazdaságtani megfontolások perspektívájában.

A tanulmány „általános része” áttekinti a puha jog jelenségének főbb elméleti megközelítéseit, feltárja előtérbe kerülésének főbb okait és dilemmáit. Bemutatásra kerül, hogy a munkajog rendszerében miért és miként jut(hat) sajátos szerephez a puha jog, illetve milyen munkajogi vonatkozású regulációs elméletek mutatnak ebbe az irányba. Az írás kitér arra is, hogy a (munka)jog ’felpuhulása’ mennyiben hozható összefüggésbe hatékonysági, gazdaságossági megfontolásokkal.

A tanulmány „különös része” azt a kérdést teszi fel, hogy az új magyar Munka Törvénykönyvében – és általában a magyar munkajog átalakuló tudományában és gyakorlatában – kimutatható-e a puha jog jelenségének térnyerése, illetve mindez miként értékelhető joggazdaságtani szempontból.

---

<sup>1</sup> A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült. Tanszékvezető egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék; Megbízott előadó: PPKÉ JÁK Munkajogi Tanszék, SZTE ÁJK. E-mail: kun.attila@kre.hu

## 1. A puha jogról általában

### 1.1. A puha jog fogalmáról

Bevezetésképpen érdemes tisztázni a puha jog [soft law] fogalmát. Jogi értelemben a kifejezésnek valójában nincs világos, általánosan elfogadott fogalma. Ahogy Blutman írja: „a különböző jelentésváltozatok inkább egy hálót alkotnak, és nem egyközpontúak”. (Blutman [2008] pp. 28–37.)

Leginkább olyan normákra szokás használni a puha jog megjelölést, amelyek nem kikényszeríthetőek jogilag, nem rónak jogi kötelezettséget a címzettre („nem kötelező erejű jogi aktusok”). Mégis, a puha jog jelensége nem lehet ’közömbös’ a jogrendszer számára: a puha jogi normák sok esetben közvetett, kvázi jogi relevanciával bírnak, és bár ’gyengébb’ a normativitási szintjük a hagyományos jogi szabályozókhoz viszonyítva, bizonyos fokú regulációs potenciál, vagy legalább közvetett magatartásbefolyásoló erő rejlik bennük, és gyakorlati hatások kiváltására is alkalmasak lehetnek. A puha jog leginkább mindössze morális kötőerővel bír, szankciója csupán a „meg nem felelés szégyene”. (Muchlinski [2003] p. 128)<sup>2</sup> Ebből is adódik, hogy a puha jogi szabályozás nagyban épít az ’érett’, informált, tudatos társadalmi közegre, és egyben talán ez a mindenkori legvitathatóbb feltevése.

Bár a puha jog ma már számos jogterületen – így a munkajogban is – mind nagyobb szerephez jut, a *nemzetközi jog* tekinthető a puha jog hagyományosan legjellemzőbb terepének, sőt rendszerében a puha jogi szabályozás nem is lebecsülendő, hiszen az széles körű konszenzussal, idővel pozitív joggá ’keményedhet.’ (MUCHLINSKI [2003]) Ezt bizonyítja a nemzetközi szokásjog rendszere is.<sup>3</sup> Továbbá azt sem szabad elfeledni, hogy a klasszikusan ’kemény’ jognak tartott nemzetközi jogi normák nyelvezete is gyakorta igen általános, és a kikényszerítés mechanizmusai sem mindig kifejezetten hatékonyak.<sup>4</sup> Ebből a szempontból

<sup>2</sup> Ugyanakkor, ha Euripidész híres mondására gondolunk („A törvénytől az erkölcs mindig biztosabb”), nem becsülhetjük alá a morális kötőerőt sem. Persze másfelől lehetnek kétségeink, hogy nem egy olyan korban élünk-e manapság, amikor a jogszabályi normáknál aligha kötik szigorúbb, stabilabb, mélyebb, általános erkölcsi normák az embereket.

<sup>3</sup> Vagy lásd például a „lex mercatoriát”: a lex mercatoria (vagy az ún. autonóm nemzetközi kereskedelmi szokásjog) a nemzetközi kereskedelmi szokások, kodifikálatlan, nemzetállamoktól független joga, amely úgy keletkezett, hogy hosszú idő alatt megszilárdultak bizonyos informális konvenciók és általánosan elismert viselkedési módok a nemzetközi kereskedelemben.

<sup>4</sup> Lásd például az ILO-t (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) érő kritikákat, miszerint az ILO ’fogatlan’, mert nem tudja igazán hatékonyan kikényszeríteni az egyezményekbe foglalt rendelkezések betartását. DUX László (2006): *Szociális záradékok multilaterális kereskedelmi egyezményekben*; In: Globalizáció avagy a nemzetközi folyamatok hatása a magyar jogrendszerre. Doktoranduszok és Fiatalkutatók Konferenciája, KGRE ÁJK, Budapest, p. 83. Az ILO kritikájához még: Kearney [2000] p. 1358–1359. Kardos Gábor szerint pedig „egyértelmű tehát, hogy a szociális jogok nemzetközi védelmét szabályozó normák súlyos hatékonysági,

sokszor elenyészőnek tűnhet a különbség a nemzetközi jog 'kemény' és 'puha' jogi standardjai között. Nem lehetetlen, hogy a puha jogi normák akár kényszerítőbbek legyenek, mint egy jogi előírás.

A puha jog trendje egyfajta koncepcióváltást is jelent a nemzetközi jog hagyományos, merevebb szemléletéhez képest: a puha jog nem a szűk, 'felelősségre vonás' típusú jogi megközelítésre aspirál (hiszen a puha jog sajátja éppen az, hogy kikényszerítési mechanizmusai csökevényesek), hanem a tágabb, morálisan telítettebb 'felelősségvállalás' attitűdre. (Vö. Gatto [2002] pp. 25–31.) A klasszikus nemzetközi jog puha jogi oldalának előtérbe kerülése összefüggésbe hozható azzal a jelenséggel is, hogy a hagyományos kormányközi (nemzetközi) szabályozási technika mellett kezd előtérbe kerülni egyfajta nem kormányzati globális szabályozás. Valamifajta 'világkormány' híján szükségszerű, hogy kialakuljanak a globális szabályozásnak a hagyományos jogi normáktól különböző, innovatív mechanizmusai. Ez az új szabályozási háló – egyfajta kvázi szabályozás [quasi-regulation]<sup>5</sup> – nagyban épít egyrészt a civil társadalom aktivizálódására, másrészt a piaci alapú ösztönző és szankcionáló mechanizmusokra. Dara O'Rourke e megfontolásból használja például a „közösségi alapú szabályozás” [community-driven regulation, CDR]<sup>6</sup>, illetve a „nem kormányzati szabályozás” [non-governmental systems of regulation] (O'Rourke [2006]) kifejezéseket. Csak két példát említve: a nemzetközi jogban jellemző a nem kormányközi (államközi) szervezetek által kialakított szabályozás<sup>7</sup>, a munkajogban pedig mind fontosabb a vállalatok, vagy éppen különböző (üzleti, társadalmi stb.) szervezetek által elfogadott magatartási kódexek [codes of conduct] szerepe.

A jognak – akár 'kemény', akár 'puha' – további általános jellemzője, hogy a 'papírjog' sohasem fordul át azonnal feltétlenül gyakorlattá, különösen nem a nemzetközi jog. Hangzatos elvek jogi normákban való deklarálása még mesze nem garancia azok tényleges érvényesülésére. Ugyanakkor a jog mindig társadalmi elvárásokat artikulál, és erre a puha jog is képes lehet annyira, mint a klasszikus szabályozás.

Ami az *EU-jogot* illeti, itt az alap(ító)szerződésekben nem szereplő elnevezés alatt kibocsátott aktusokat tekintik puha jognak.<sup>8</sup> Ezek politikai, szociológiai elvárásokat alapoznak meg, de jogi kötelező erővel nem bírnak (pl. nyilatkozatok, közlemények, akcióprogramok, iránymutatások, 'fehér' és 'zöld' könyvek,

---

azaz érvényességi problémákkal küzdenek.” Kardos [2003] p. 66.

<sup>5</sup> Scottot idézi: Aguilera et al. [2005] p. 35.

<sup>6</sup> Idézi: Newell [2005] p. 547.

<sup>7</sup> Például Nemzetközi Vöröskereszt.

<sup>8</sup> Egyes szerzők a puha jog körébe sorolják az EU másodlagos joga körébe eső egyes szabályozásokat is (ajánlás, állásfoglalás, vélemény). Sziklai [2012, szerk.] p. 24.

magatartási kódexek, vagy maga a nyitott koordinációs módszer<sup>9</sup> stb.). Figyelemre méltó, hogy az Európai Parlament egy állásfoglalásában<sup>10</sup> a „soft law” (nem kötelező erejű jog) fogalmát kétértelműnek és veszélyesnek bélyegezte. Sőt, az állásfoglalás felszólította az európai intézményeket a „soft law” kifejezés hivatalos dokumentumokban való használatának mellőzésére.

## 1.2. A puha jog értelmezési síkjai

A jogtudomány körében a *jogi pozitivizmus*<sup>11</sup> (és a *jogi centralizmus*) irányzata hagyományosan szinte ignorálja a puha jog jelenségét, míg a *jogi naturalizmus* és a *jogi pluralizmus* irányzatai azt egyértelműen elismerik. A jogi naturalizmus egyik fontos felismerése, hogy a jog nem választható el a moráltól, és így a jog normativitásának léte és tartalma nagyban függ annak érdemeitől. (Vö. Ter Haar [é.n.]) Ez a fajta megközelítés általában is jellemző a puha jog hívei körében: szerintük egy norma értéke nem annyira formáján, mint inkább érdemein (értsd: igazságossága, hatékonysága stb.) múlik. E felfogás közelít a joggazdaságtani megközelítésekhez is. A jogi pluralizmus tana elismeri a potenciális – akár jogon kívüli – regulációs eszközök pluralizmusát, sokszínűségét, illetve a tág értelemben vett kormányzás többszintűségének értékét [multi-level approach to governance]. A jogi pluralizmus végső soron feladja a jog kizárólagosan állami jellegét, a jognak különböző rétegeit, szintjeit ismeri el (köztük a puha jogot is, mint egy ’nyitott végű’ jogfelfogás periferiáját). Egyébként ismert olyan felfogás is, amely szerint voltaképpen minden jogi norma bizonyos tekintetben puha, hiszen a jogban a jogértelmezés funkciója sohasem becsülhető le, az szinte mindig ad némi mozgásteret (bár egyes jogi normák precízebbek, mások kevésbé) (Duplessis [2008] p. 18.).

A jog fentebb jelzett pozitivistá elméletéből indul ki az a szimplifikáló, úgynevezett bináris megközelítés, amely élesen elkülöníti a jog és nem jog szféráját, tagadva ezzel a puha jog jelenségét. Ennél komplexebb és árnyaltabb a normativitás lépcsőzetes felfogásának tana, amely a jogi jellegű kötőerő fokozatait ismeri el, így végső soron elméleti bázisát képezi a puha jog létének is. A normativitás eképpen úszó határai közé a puha jog is befér. Ismert még az ún. szürke zóna felfogás, amely szerint a normativitásnak három nagy területe van: „nem jog” és „jog”, illetve a kettő között pozícionálható „szürke zóna”,

<sup>9</sup> Lásd a nyitott koordináció (OMC) puha jog szempontú elemzéséhez: Ter Haar [2008], Trubek – Trubek [2005].

<sup>10</sup> A „soft law” alkalmazása – Az Európai Parlament 2007. szeptember 4-i állásfoglalása a „soft law” eszközök alkalmazásának jogi és szervezeti hatásairól (2007/2028 (INI); P6\_TA (2007)0366.

<sup>11</sup> Hart, Kelsen, McCormick stb.

amely a puha jogot is felöleli.<sup>12</sup> A magyarázat a puha jog e sajátos státusra az, hogy bár jogilag nem kötelező, gyakran követik, hivatkoznak rá, alakíthatja a gyakorlatot, tehát több mint *nem jog* (lásd még: *joghatás, jogi érték, jogszerű, jogi relevancia*).

A puha jog jelensége *több síkon* is értelmezhető, azaz a *puhulás különböző lehetséges és jellemző dimenziói* azonosíthatók (vö. Lobel [2005] p. 309–316.):

- *Puhulás a belső jogforrás fogalma mentén* (belső jogforrás az a hatalom, mely a jogot alkotja): egyes értelmezések szerint maga a jog (és a tág értelemben vett jogalkotó) fogalma van felpuhulóban, hiszen a puha jog körébe nem csupán a formális – állam általi – jogi szabályozás tartozik, hanem a normativitás egyéb forrásai is, így például nem állami, privát, önkéntes (ön)szabályozási produktumok is (pl. vállalati magatartási kódexek). Más megközelítések szerint a puha jog fogalma ennél azért némileg keményebb, és az csupán az állami szabályozási fellépés palettájának színesedésére utal, de mindenképpen aktív – ám változó intenzitású és formájú – állami szerepvállalás mellett. Lobel az utóbbi megközelítés mellett teszi le a voksot.
- *Puhulás a külső jogforrás fogalma mentén* (a külső jogforrás a jogi norma megjelenési formája): szembetűnő, hogy a klasszikus jogalkotás mellett az államok mindinkább élnek egyéb szabályozási, irányítási eszközökkel (pl. ajánlások, iránymutatások, magatartási kódexek, deklarációk), amelyek a normativitás széles skáláján pozicionálhatók. Ide kapcsolható az is, hogy az állam a szabályozás egy részét, vagy a részleteit – meghatározott szabályok és keretek között – átengedheti az érintett felek magánautonómiája, önszabályozása számára (például a munkajogban tipikus példa erre a kollektív autonómia és a kollektív szerződések rendszere).
- *Puhulás a jogalkotási folyamat mentén*: A „good governance” (jó kormányzás) szellemében elvi elvárás – és a gyakorlatban is egyre kevésbé ritka –, hogy a hagyományos szabályalkotási, közpolitikai folyamatok nyitottabbá, konszenzus-keresőbbé, alulról építkezőbbé, hálózatosabbá, kevésbé hierarchikussá váljanak, több és dinamikusabb beeszólást (részvételt, participációt) engedve az érintett társadalmi aktoroknak (stakeholdereknek), például széles körű társadalmi konzultáció formájában.
- *Puhulás a szankciók mentén*: A hagyományosan büntető, fegyelmező, kényszerítő, negatív szankciók (pl. bírság) mellett a puha jog jelensége ráirányítja a figyelmet a szankciók újszerű, puhább, rugalmasabb, reszponzívabb típusaira. Jellemzően ilyenek a következők: nyilvános-

<sup>12</sup> Bővebben: Blutman [2008].



ságra hozatali, közzétételi kötelezettség (mint a nyilvánosság általi kontroll, vagy éppen a nyilvános megszégyenítés, pellengérré állítás, feketelistázás eszköze). Szintén sajátos megoldás a bírságolás helyett a jogkövetésre ösztönző figyelmeztetés alkalmazása (pl. kisebb jogsértéseknél, bizonyos méltányolható helyzetben lévő jogalanyoknál<sup>13</sup> stb.). Általában véve kijelenthető, hogy a puha jog a negatív szankciók helyett inkább az úgynevezett pozitív szankciókat preferálja, amelyek valamilyen jutalmat (pl. bírságolás alóli mentesség stb.) ígérnek a jogszerű magatartás tanúsításáért.

- *Puhulás a normák tartalmában, megfogalmazásában, szerkezetében:* Talán a jog puhulásának egyik legjellegzetesebb aspektusa az a jelenség, hogy a fogalmak mind nyitottabbá, elvontabbá válnak. A későbbiekben ezt fogjuk formális soft law-nak nevezni: a formálisan jogilag kötelező normákban foglaltak is lehetnek tartalmukat (szubsztanciájukat) tekintve oly általánosak, homályosak, többértelműek, megengedőek, vagy feltételes jellegűek, hogy természetüknél fogva nem – vagy nehezen – kérhetőek számon, kényszeríthetők ki. Más megfogalmazásban: klasszikus *szabályok* helyett mind gyakoribb a *standardok*, *generálklausulák* alkalmazása a jogszabályokban. Ide kapcsolható az a szabályozástechnikai trend is, amely – a norma szerkezetét tekintve – mind jobban épít a szabályozott alanyok önszabályozására (ld. még: *szabályozott önszabályozás*). E vonatkozásban az állam a jogi normákban csupán ajánlja, sugallja – akár jogi kötelezés nélkül – bizonyos önszabályozó standardok, kódexek, eljárások kimunkálását. Szokás e körben ún. *teljesítmény-alapú szabályozásról* [performance-based regulation] is szólni. Itt az állam szerepe arra korlátozódik, hogy a szabályozott alanyokra – kötelezés, vagy csupán ajánlás, ösztönzés útján – telepített önszabályozás teljesítményét koordinálja, értékkelje, összemérje, tanúsítsa.
- *Puhulás a tényleges kikényszerítés mentén:* E szempont kevéssé szabályozástechnikai, mintsem igazgatási jellegű, vagy még inkább pusztán realista szemléletű. Arra utal, hogy a puhulás abban is megnyilvánulhat, hogy az államok – különösen a minimális állam koncepció jegyében – mind kevesebb erőforrást, apparátust tudnak / akarnak áldozni a kikényszerítésre, végrehajtásra.

E megközelítés egy sajátos formája az a megoldás, amikor már eleve a szabályozás (tehát nem a kikényszerítés) differenciál előre a szabályozott alanyok között, egy részükre szigorúbb, más részükre kevéssé szigorúbb szabályozást és kikényszerítést előirányozva. Hiszen ahol eleve jelentős differenciák vannak a szabályozott alanyok megfelelési potenciálja tekintetében, hiábavaló le-

<sup>13</sup> Például kis- és középvállalkozások (KKV-k).

het a homogén, rugalmatlan szabályozás. Ezt szokás az ún. *partial-industry regulation* technikájaként azonosítani, azaz ágazatonként differenciált jellegű szabályozásként (erre példa lehet a nagy, illetve kis munkáltatókra előirányzott differenciált munkajogi szabályozás (Kun – Homicskó [2012]) vagy esetleg a földrajzilag – régióként – differenciált munkajogi szabályozás).

A puha jog *jogrendszerbeli funkcióit* vizsgálva Senden nyomán három fő értelmezési sík képezhető. (Senden [2004]) Megkülönböztethető a puha jog „para jog”, „prejog” és „posztjog” funkciója. Leegyszerűsítve ez tulajdonképpen megfeleltethető a „törvényrontó”, „törvényelőkészítő” és „törvénykiegészítő” funkcióknak. Lássuk kissé bővebben kifejtve.

A *puha jog para jog funkciója* arra utal, hogy a puha jogi normák sokszor mintegy átveszik, elvonják a hagyományos jogi normák funkcióját (tulajdonképpen azzal, hogy de facto kötelezettségeket teremtenek). Ezzel a puha jog a hagyományos jog helyettesítőjeként, esetleg megkerülőjeként léphet fel. Jogállami szempontból mindez veszélyesnek tűnhet és demokratikus legitimitációs aggályokat vethet fel (egyébként éppen e funkció miatt kritizálja az Európai Parlament<sup>14</sup> is a soft law jelenségét oly hevesen).

A *puha jog prejog funkciója* azt takarja, hogy a puha jogi normák sok esetben kikövezik az utat a klasszikus jogi normák irányába, azaz jogi normák – vagy a szokásjog – előkészítői, előképei, alapanyagai lehetnek. Másképpen: a puha jog sokszor a jogi normaképződés egy lépcsőfoka; a soft law hard law-vá keményedhet. Ez egyébként a puha jog elismerésének egyik meggyőző érve is.

Végül, de nem utolsó sorban a *posztjog funkció* alatt azt értjük, hogy a puha jogi normák gyakorta a hagyományos jogi normák kiegészítőjeként jelenhetnek meg, amennyiben segítik például a jogi normák értelmezését, alkalmazását. Az is előfordulhat, hogy maga a jogi norma – például utaló szabály formájában – kifejezetten behívja, alkalmazni rendeli a puha jogi normát.

### 1.3. A puha jog előnyeiről és hátrányairól

A puha jog előnye, hogy egyrészt pozitív ösztönzőket, aspirációkat nyújt, másrészt biztosítja az alkalmazkodáshoz szükséges időt és flexibilitást. A puha jog is alkalmas lehet arra, hogy olyan fókuszponttá váljon, amely köré a szabályozott alanyok felépíthetik magatartási kultúrájukat. Továbbá a puha jog által teremtett ilyen gyűjtőpontok referenciaként, elvárásként szolgálnak az érintett társadalmi erők számára (pl. civil szervezetek, NGO-k, média), és összességében így is kialakulhat az az elvárási közeg (egyfajta megfelelési ethosz), amely

<sup>14</sup> A „soft law” alkalmazása – Az Európai Parlament 2007. szeptember 4-i állásfoglalása a „soft law” eszközök alkalmazásának jogi és szervezeti hatásairól (2007/2028(INI); P6\_TA(2007)0366.

kialakítja a normakövetés kultúráját. A puha jogi normák valójában sokszor a kötelező és az önkéntes jelleg határmezsgyéjén helyezkednek el (*kvázi kötelező*), amelyeket ajánlatos betartani, mert ha nem tartják be, azt például nyilvánosságra illik hozni és meg kell magyarázni (vesd össze: „comply or explain” elv). (Vö. Gulácsi [2004] p. 162.). A puha jog továbbá önmagában is mindig egy határozott jelzés az adott téma fontosságáról.<sup>15</sup> Számos további *előnyösnek* tűnő jellegzetessége is felhozható a puha jognak:

- Felfogható a globalizáció korában válságban lévő, átalakuló jóléti államok szükségképpen ‘teherlerázásaként’ is.
- Nem igényli feltétlen az állami autoritást sem (különösen igaz ez az önszabályozásra – self-regulation –, amit szintén a puha jog részének szokás tekinteni).
- Általában egyszerűbb elfogadni, kompromisszumot kialakítani a puha jogi szabályozás mentén. Sokszor politikai, jogalkotási patthelyzeteket, illetve ideológiai ellenállásokat tud áthidalni.<sup>16</sup>
- A megalkotás során jobban, rugalmasabban biztosítható az érintett felek (stakeholderek) részvétele, beleszólása (participáció). Ebben a tekintetben demokratikusnak is tűnhet a puha jog, de mindenképpen kevésbé opresszív jellegű.
- Gyorsabban, a realitásokhoz jobban igazodva megalkotható pragmatikusabb szabályozási eszköz.
- Olcsóbb: kevesebb adminisztrációs, eljárási, kikényszerítési stb. terhet generál.
- Flexibilis: jellemzően mentes az eljárási előírásoktól. Ezért is nevezik a soft law-t sokszor „light touch” (könnyű érintés jellegű) szabályozásnak is az angolszász szakirodalomban. (Howe [2010])
- Reflexív: jobban tiszteli a szabályozott alanyok autonómiáját, több mozgásteret enged.<sup>17</sup>
- Különösen olyan komplex, szenzitív területeken hasznos, ahol a gazdasági és szociális érdekek erős ütközése miatt nehéz kiegyensúlyozott jogi normákat alkotni (pl. munkajog).
- Különösen olyan területeken adekvát a soft law, ahol jelentős a szakadék a vágyott, ideális szabályozási cél és a tényleges realitás között, így a kemény (hard) jogi megoldás eleve értelmetlen lenne bizonyos tekintetben (a munkajog, és általában véve a szociális jogok köre erre is jó példa lehet, hiszen a munkajog egyik klasszikus dilemmája a *papírjog*

<sup>15</sup> Az itt kifejtettekhez ld.: Aguilera et al. [2005] p. 41.

<sup>16</sup> Az EU-ban talán éppen e szempont miatt burjánzott el a soft law: egy huszárvágással áthidalja a politikai, jogalkotási patthelyzeteket, a formális döntéshozatali mechanizmus komplexitását és nehézségét.

<sup>17</sup> Lásd bővebben a munkajog viszonylatában: Rogowski – Wilthagen [1994 eds.].

és a gyakorlatban ténylegesen érvénysülő normák között tátongó szakadék. Vö. Goldin [2011] p. 81.)

- Kítöltheti a jogrend réseit, hézagjait.
- Újszerű szabályozási technikák, innovatív ideológiák gyakori próbaterpe [lex ferenda funkció].

A puha jog nyilvánvaló előnyei és lehetőségei ellenére ugyanakkor az ISLSSL (International Society for Labor and Social Security Law – Nemzetközi Munka- és Szociális Jogi Társaság) 2006-os Világkongresszusa is óvatosan figyelmeztetett, hogy még korai lenne azt állítani, hogy a puha jogi eszközök eddig jelentősen hatottak volna a munkavállalói jogok globális gazdaságbéli helyzetére. A kongresszus jelentése viszont arra is felhívja a figyelmet, hogy e területen további és alapos kutatásokra kell törekedni, hiszen e szféra komoly lehetőségeket tartogat. (Compa [2006] p. 10.)

A puha jog jelenségével szemben leggyakrabban felvetett általános *kritikai megállapítások* az alábbiak:

- Nyelvezete: sokszor nem precíz, ellentmondásos, bizonytalan, kétértelmű.
- Gyakran a jogi, politikai folyamatok átláthatóságát, kiszámíthatóságát tompítja a puha jogi szabályozás.
- A lobbizás fokozott lehetőségét nyújtja (formalizált megalkotási eljárások hiányában).
- A demokratikus deficit problematikája, jogállami aggályok.
- A bürokrácia és a jogalkotás expanziója.
- A jog megkerülésének lehetősége (lásd fentebb: para jog funkció). Rombolóan is hathat a jogalkotásra (jogalkotás elterelése, jogalkotás tekintélyének aláásása).
- Bár a puha jog is valóban képes lehet bizonyos magatartások befolyásolására, ám bizonyára mindig lesznek olyan jogalanyok, amelyek formális jogi kényszerek hiányában – sőt, még akár azok léte mellett is – ellenállnak a pusztán puha jogi meggyőzésnek (ld. *free rider* effektus).
- Mivel minden jogrendszernek a jogbiztonságot kellene szolgálni, aggályos, hogy a puha jog bizonytalan megoldásai mennyiben felelnek meg ennek az elvárásnak.
- Problematikus, hogy a puha jog fogalma egy olyan kontúrtalesernyőfogalommá, netán üres közhellyé válik, amely minden kétes szabályozási értékű normát koordinálatlanul felölel.
- Legalapvetőbb kritika: a puha jogi normasértésnek nincsenek igazi jogi következményei.

#### 1.4. Elemzési szempontok a további, munkajogi fókuszú következtetésekhez

Az alábbiakban azokat a megállapításokat, sarokpontokat villantjuk fel a puha jog általános elméleti megközelítéséből – mintegy a fentieket összefoglaló és szintetizáló jelleggel –, amelyek a további elemzéseinket tekintve, nevezeten a munkajog és a puha jog kapcsolatát vizsgálandó, különösen relevánsak lehetnek.

Legtágabb értelemben szokás tehát összefüggésbe hozni a puha jog előtérbe kerülésének jelenségét az *állam szabályozó szerepének háttérbe szorulásával*.<sup>18</sup> Ez a megfontolás elemzésünk későbbi – munkajogi fókuszú – részében kiemelten fontos lesz.

Szintén paradigmaként tekintjük a soft law egyik klasszikus, átfogó fogalmát (Dupuy), mely szerint a puha jog nem más, mint *bizonytalan jogi értékű és ítélkezési hatású norma*. (Vö. Dupuy [1977] p. 248.)

Alapvető jelentőségű a puha jog *két formájának* a megkülönböztetése a következők szerint (vö. Blutman [2008], D’Aspermont [2008]):

1. Azok a normák, amelyek ugyan nem a klasszikus, elismert jogforrási formában jelennek meg (jogilag nem kötelezőek), ám mégis egyértelmű magatartásszabályokat tartalmaznak, van valamiféle jogi relevanciájuk, a joghoz hasonlóan viselkednek. Ezt nevezhetjük *informális soft law*-nak.
2. Azok a normák, amelyek ugyan a klasszikus, elismert jogforrási formában jelennek meg (jogilag kötelezőek), ám tartalmukat (szubsztanciájukat<sup>19</sup>) tekintve olyan általánosak, homályosak, többértelműek, megengedőek vagy feltételes jellegűek, hogy természetüknél fogva nem – vagy nehezen – kérhetőek számon, vagy kényszeríthetők ki. Ezt nevezhetjük *formális soft law*-nak.

A *joggazdaságtani* megközelítés kontextusában a következőket emeljük ki. Mivel a soft law nem igazi jogi fogalom (nincs egzakt definíciója), különösen indokolt, hogy a hagyományos jogi elemzés mellett más perspektívából (lásd: joggazdaságtan, jogszociológia) is elemzésre kerüljön. Továbbá a fentiek tükrében – lásd különösen a soft law előnyeit – magától értetődő, hogy a soft law előtérbe kerülését főként a *szabályozás fokozottabb hatékonysága iránti igény* motiválta. Azaz voltaképpen a piaci, gazdasági realitások diktálják rá a jogrendszerre (és különösen a munkajogra) a puhulást. Mint említettük, a puha

<sup>18</sup> Lásd még „Authority” (hatalom), „government” (kormány) fogalomhasználat helyett a soft law irodalmában elterjedt a puhább, tágabb, folyamatorientáltabb „governance” (kormányzás, lásd például „global governance”, „good governance” stb.) kifejezés használata. Ugyanígy: a „hierarchy” (hierarchia) helyett a „cooperation” (együttműködés) válik a közpolitikai szabályozás egyik fő elvévé. Szintén jellemző a köz („public”) és magán („private”) funkciók határainak elmosódása (ld. pl. „public-private partnership”, „multi-stakeholder” megközelítések).

<sup>19</sup> Duplessis ezért ezt a kategóriát „szubsztantív” soft lawnak nevezi. (Duplessis [2008] p. 16.)

jog általi szabályozás egyfelől sok esetben olcsóbb, egyszerűbb, kompromisszumkészebb, gyorsabb reagálású, rugalmasabb, reflexívebb, mint a hagyományos jogi szabályozás, másfelől viszont nem feltétlenül csökkent értékű, már ami a tényleges érvényesülést és a normakövetést illeti. A puha jog jelentősége – értsd: hatékonysága, gazdaságossága – tehát nem elsősorban öncélú jogdogmatikai kérdés, sokkal inkább szociológiai. A jogi legitimáció és/vagy kötőerő hiánya ugyanis nem feltétlenül akadály a szabályozási hatékonyságnak; a hatékonyság (hatásosság) és a legitimáció tehát nem kéz a kézben járó fogalmak (legfeljebb az képezheti – inkább nyelvészeti, semmint jogász – vita tárgyát, hogy mennyiben lehet, mennyiben érdemes e puha szabályozókat egyáltalán jognak – még ha puhának is – nevezni). Mindenesetre a szakirodalomban nem példa nélküli, hogy a puha jog jelentőségét aláhúzva (éppen fokozottnak vélt hatékonysága okán), azt a jogrendszer 21. századi, globalizáció diktálta átfogó reformjának egyik fő pilléréként azonosítsák. (Lobel [2005])

## 2. Puha jog és munkajog

Szembetűnő, hogy a munkajogban – különösképpen a *nemzetközi munkajogban* – régóta kiemelt jelentőséggel bír a puha jog. (Blanpain – Colucci [2004]; Duplessis [2008]) Duplessis erre azt hozza bevezető példaként, hogy már az ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) klasszikus normaalkotásában is tükröződik a hard law és a soft law kettőssége, elég csak az egyezmény és az ajánlás dualitására utalni. Az ILO ajánlásai bizonyos értelemben puha jogi normáknak tekinthetők.<sup>20</sup> Ugyanakkor még az ILO elvileg hard law normái (az egyezmények) is nagy számban tartalmaznak formális, szubsztanciális puha jogi megoldásokat (ld. fentebb), azaz olyan rendelkezéseket, amelyek jogilag kötelező formájuk ellenére olyan puhák, relatívak (általánosak, homályosak, többértelműek, program- vagy feltételes jellegűek), hogy természetüknél fogva nem – vagy igen nehezen – kérhetőek számon. Utóbbira e helyütt csupán egyetlen jellegzetes példát említve érdemes idézni a foglalkoztatáspolitikáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1964. évi 48. ülészakán elfogadott 122. számú ILO-Egyezményből<sup>21</sup>: „A gazdasági növekedés és fejlődés ösztönzése, az életszín-

<sup>20</sup> Az ILO által elfogadott munkaügyi szabályok egyezmények vagy ajánlások lehetnek. Az ILO-egyezmények nemzetközi szerződésesek, amelyeket a tagállamok parlamentjeinek ratifikálniuk kell. Az ajánlások általában ugyanazon tárgykörökben születnek (*twinning* módszer), mint az egyezmények, de alkalmazásuk nem kötelező. Célja, hogy irányelveket fogalmazzon meg, útmutatást adjon a nemzeti szintű szabályozáshoz és cselekvési programokhoz. Mindkét eszköz szándékolt célja, hogy befolyást gyakoroljon a világ országainak munkafeltételei és munkaügyi gyakorlatának alakulására, csak a befolyásyakorlás módja eltérő (kemény, illetve puha).

<sup>21</sup> Magyarország kihirdette a 2000. évi LXII. törvényt.

vonatkozó rendelkezés jogilag kötelező a ratifikáló tagállamok számára, konkrét tartalma mégis puha, nehezen felfedhető, programjellegű, és nagyban függ számos jogon kívüli tényezőtől (politikai akarat, gazdasági fejlettség, időtényező stb.). Az ILO-egyezmények puha funkciója más tekintetben is jelentkezik: azokban a tagállamokban, ahol egy adott egyezményt nem ratifikáltak, jellemző, hogy az legalább kvázi soft law-lént bír – több-kevesebb – befolyásoló hatással. Az ILO közelmúltbeli tevékenységére egyébként is jellemző, hogy kifejezetten előtérbe kerültek az egyezményektől és ajánlásoktól – mint klasszikus nemzetközi munkaügyi normáktól – eltérő státuszú, puha jogi szabályozók. E körben – messze a teljesség igénye nélkül – megemlíthető például a Multinacionális Vállalatokra és szociálpolitikára vonatkozó alapelvek Tripartit Nyilatkozata (1977, 2000); a kiemelt jelentőséggel bíró, paradigmaváltó, az Alapvető Munkahelyi Elvekről és Jogokról szóló Deklaráció (1998); a HIV/AIDS és a Munka Világa témát feldolgozó Gyakorlati Útmutató (Code of practice) 2001-ből, vagy az 1999-ben meghirdetett Decent Work Agenda. Az említett példák változatos jogi minősége (nyilatkozat, deklaráció, gyakorlati kódex, agenda), és újszerű, pragmatikus funkciója (tág értelemben vett „politikai”, promóciós, pedagógiai, mozgósító stb.) is mutatja a nemzetközi munkajogi szabályozás eszközeinek fokozódó pluralitását (és egyben puhulását, durvábban: hígulását). Utóbbi trend okán egyébként mind gyakrabban érik olyan kritikák az ILO-t, hogy az sokkal inkább elvekre, mint jogokra koncentrál, illetve, hogy valójában nem is tudja – soha nem is tudta igazán – kikényszeríteni célkitűzéseit.

Ha már a nemzetközi munkajog és a puha jog viszonyáról szóltunk, érdekes egy rövid megállapítás erejéig kitérni az EU munkajogára is. Barnard számszerűen is kimutatta, hogy míg 1989 előtt az EU szociálpolitikai lépéseinek többsége jogi formában realizálódott, addig a 90-es évek – és különösen Lisszabon, tehát 2000 óta – mind nagyobb a puha jogi szabályozás szerepe. Az EU-munkajog területén is szembeötlő az irányelvek irányából a puha jog felé tolódás.<sup>23</sup> Az EU szociálpolitikájának puhulását egyébként elég csupán három jellegadó, középponti – alapvetően puha jogi – politikával illusztrálni: ilyen a nyitott koordinációs módszer (Sziklai [2012, szerk.] p. 42–44.), a vállalatok társadalmi felelősségének (CSR, Corporate Social Responsibility) mind köz-

<sup>22</sup> 1. cikk 1. bekezdés.

<sup>23</sup> Idézi Hepple [2002] p. 242.

pontibb politikája<sup>24</sup>, illetve a flexicurity<sup>25</sup> majd minden szociálpolitikai lépést átható koncepciója.

*A puha jog és a munkajog összefüggéseinek általános kereteiről* Harry Arthurs tesz fontos megállapításokat. (Arthurs [2011]) Ugyan álláspontja az angolszász jogi kultúrában gyökerezik, az általános érvennyel is elgondolkodtató a munkajog mibenlétét vizsgálva. Arthurs bátran felteszi azt a provokatív kérdést, hogy jog-e egyáltalán a munkajog a konvencionális értelemben. A jog ugyanis – Arthurs felfogásában, klasszikusan – az állami jogalkotótól ered, és azt az állam hajtja végre, kényszeríti ki és értelmezi. Kétségtelen, hogy a munkajog rendszere több ponton megtöri ezeket a paradigmákat. Arthurs szerint voltaképpen egy *állam nélküli* munkajog [*labour law without the state*] képe rajzolható fel, hiszen a ‘nem jogi’ [non-legal] folyamatok, normák, fórumok jelenléte<sup>26</sup> a munkajogban igen jelentős mérvű, és a munkajog legalább három fontos tekintetben eleve is különbözik a klasszikus, állam alkotta jogoktól:

- Az állam a munkajogi szabályozás révén eleve jelentős mozgásteret enged át a felek magánautonómiájának a szabályozásban (lásd a kollektív szerződések rendszerét, illetve a felek szerződéses szabadságát).
- Az állam kapacitása természetesen jelentősen korlátozott abban, hogy ténylegesen érvényt szerezzen a munkajognak (elegendő csak a munkáltatók nagy számára gondolni, melyeket semmilyen állami apparátus nem tudhat kielégítően, részletesen ellenőrizni, a munkajogi jogszabályokról végső soron azok végrehajtói, azaz elsősorban a munkáltatók mondják ki az utolsó szót, a jogrend soha sem automatikusan érvényesül<sup>27</sup>).
- A vállalatok önszabályozási gyakorlatának tendenciája feltartóztatlanul, spontán módon erősödik. Ennek vannak explicit (pl. kollektív szerződések, szabályzatok, magatartási kódexek) és implicit (pl. szokások, gyakorlatok, viselkedési minták) megnyilvánulásai.

<sup>24</sup> Bővebben: Kun [2011b]

<sup>25</sup> *A flexicurity* (rugalmas biztonság) olyan újszerű foglalkoztatáspolitikai megközelítési mód, ami a munkajogi szabályozás lazításával elért munkaerő-piaci rugalmasságot ötvözi a munkavállalók szociális biztonságának garantálásával és aktív állami foglalkoztatáspolitikával. Bővebben: a flexicurity közös alapelvei felé: több és jobb munkahelyet rugalmasság és biztonság révén, Európai Bizottság, COM 2007(359).

<sup>26</sup> Csak példákat említve: a jogalkotás körében jellemző az országos tripartit érdekegyeztetés rendszere útján a nem állami érdekeltek (munkáltatói és munkavállalói érdekképviseltek) bevonása; a kollektív autonómia eleve nem állami meghatározottságú; a munkaügyi viták feloldása terén hagyományosan jelentős szerephez jutnak az alternatív vitamegoldási rendszerek (ADR/AVR). Újabb tendenciaként említhető a vállalati magatartási kódexek, szabályzatok expanziója, vagy éppen a privát munkajogi auditok népszerűvé válása stb.

<sup>27</sup> Vö. „... labour law regulation is in fact self-regulation...” (a munkajogi szabályozás voltaképpen önszabályozás) Rogowski – Wiltshagen [1994] p. 9.



Az állam nélküli munkajog Arthurs által megrajzolt képe a maga tiszta formájában talán túlzás, ám a jelzett puhulási irányok mindenképpen léteznek (akár a magyar munkajogban is) és továbbgondolásra érdemesek. Az is megfontolandó, amikor Arthurs leszögezi, hogy a ténylegesen tisztességes munkafeltételek a gyakorlatban sokszor inkább a piaci folyamatok kényszerítő dinamikájának köszönhetőek, mint pusztán az állam alkotta munkajogi szabályoknak. Említést érdemel az is, hogy a munkajogtudomány egy másik nagyhatású, egyébként közismerten inkább *szabályozás* párti doajenje – Manfred Weiss – is megállapítja, hogy a jövő átalakuló munkajogának meghatározó pillére lesz a *hard* és *soft law* technikák kombinációja. (Weiss [2011])

A fenti, a puha jognak a munkajog tekintetében való előtérbe kerülését hangsúlyozó gondolatokat *joggazdaságtani kontextusba* helyezve érdemes Deakin alapvetéseiből kiindulni. Deakin a piac viszonylatában a munkajog három funkcióját különbözteti meg. Ezek a következők: piackorlátozó, piackorrekciós és piackreáló funkció. (Deakin [2011]) Tulajdonképpen e három perspektíva mentén írható le a munkajog hagyományos ideája, illetve alternatív, modern ideológiái.

*1. Piackorlátozó funkció:* A neoklasszikus felfogás szerint a munkajog mintegy kívülről korlátozza a szabadpiacot, szociális indíttatású, a munkavállalókat – mint a munkaviszony kiszolgáltatót, gyengébb helyzetben, strukturálisan aszimmetrikus alkupozícióban, függésben lévő alanyait<sup>28</sup> – védő korlátok felállításával. Ebben az értelemben a munkajog inkább szociális jog, védelmi jog, nincs tekintettel a versenyképességre, sőt, fékezheti is azt, torzíthatja a piacok működését. E megközelítésben a munkajog szemlélete nem hatékonyság-elvű, hanem értékelvű.

*2. Piackorrekciós funkció:* Ez – a munkajog klasszikus, fenti ideájához képest már alternatív jellegű – megközelítés mintegy átmenetet képez a munkajogot szociális jogként felfogó, illetve azt a gazdasági jog részeként értelmező nézetek között. Ez, a Deakin által új institucionalistának nevezett perspektíva azt vallja, hogy a munkajognak csak korlátozott mértékben, csak a piac súlyos torzulásait korrigálható szabad beavatkozni a szabadpiaci folyamatokba. A beavatkozás tehát annyiban indokolt, amennyiben az a piaci hatékonyságot szükségképpen szolgálja. E nézőpont már nem tisztán védelmi jogként fogja fel a munkajogot, inkább alapjogi tónusú, individualizáltabb megközelítést alkalmaz (és a tisztességes munkafeltételekhez való alapjogokra fókuszál, nem paternalisztikus, részletes védelmi szabályokra, hiszen a tisztességes munkafeltételeket elismeri, mint a jól működő piacok lényeges tényezőjét).

<sup>28</sup> Lásd ehhez Sinzheimer és Kahn-Freund nézeteit.

3. *Piackreáló funkció:* Ez a rendszerszemléletű nézőpont abból az alapvetésből indul ki, hogy a szociális jogok és a munkajog is szolgálhat produktív faktorként, elősegítheti a gazdasági fejlődést. Ez a megközelítés a munkajogot inkább a tágan értelmezett gazdasági jog részeként, funkcionálisan tételezi. Fő funkciójának pedig azt tekinti, hogy kiszolgálja a gazdasági szereplők igényeit, előmozdítja a versenyképességet, a munkaerőpiac egészséges, stabil működését, végső soron pedig a gazdasági fejlődést, növekedést. Mindez közel áll a klasszikus joggazdaságtani érveléshez is, hiszen azt vallja, hogy a jognak – itt a munkajognak – gazdasági racionalitásokra, elvárásokra is figyelemmel kell lennie, nem lehet pusztán értékelvű. Így tehát beszűkül a munkajog klasszikus ideájának és a védelmi szabályoknak a tere. Inkább az válik a munkajog fő küldetésévé, hogy elmozdítsa az akadályokat a felek szabad megállapodásainak útjából (Goldin [2011] p. 80.), illetve technikai szabályokkal biztosítsa a piac helyes működését. Ebben a megközelítésben, első ránézésre leginkább az segítheti a gazdasági fejlődést és növekedést, ha a munkajog minél kevésbé támaszt szociális indíttatású gátakat a piaci szabadságnak. Mindennek hagyományos eszköze pedig a munkajogi dereguláció, vagy legalábbis a munkajog minél kiterjedtebb flexibilizálása, azaz a védelmi jellegű szabályok intenzitásának csökkentése. (Vö. még Goldin [2011] p. 73.) E körben a puha jognak – mint rugalmas, újszerű szabályozási eszköznek – a jelentősége is rendkívül felértékelődik. Tulajdonképpen az utóbbi évtizedekben – Deakin szerint a piaci fundamentalizmus programjaként értelmezett Washingtoni Konszenzus hatásaként – túlnyomórészt ezek a folyamatok – dereguláció, rugalmasítás, puhulás stb. – dominálják a munkajog fejlődését az európai államokban.<sup>29</sup> Mint látni fogjuk, e trendek visszaköszönek az új magyar Mt. ideológiájában is, és az nem is lép ezen túl.

Ám Deakin nem áll meg e ponton, és felteszi azt az alapvető kérdést – amit egyébként mind több munkajogtudós tesz fel az utóbbi időben<sup>30</sup> –, hogy miféle növekedésre is van szükség valójában, miféle növekedésre vágyunk, és e körben a munkajognak miféle növekedést kellene megtámogatnia? Amikor Deakin e gondolatok mentén a munkajog jövőjéről ír, egyértelműen kijelenti, hogy a fejlődés alatt nem szabad csupán gazdasági fejlődést, növekedést érteni (economic development), hanem ennél sokkal fontosabb a humán fejlődés (human development). Mindez átvezet – ahogyan Deakin is átvezeti gondolatait – *Amartya Sen*, nagyhatású Nobel-díjas indiai közgazdász alaptételéhez.<sup>31</sup> Sen etikai dimenziót vitt a közgazdaságtanba és kimutatja, hogy a fejlődés nem mérhető csupán anyagi, gazdasági mutatókkal. Anélkül, hogy e helyütt részle-

<sup>29</sup> Vö. Zöld Könyv: A munkajog korszerűsítése szembenézve a XXI. század kihívásaival, Brüsszel, 22.11.2006, COM(2006) 708 végleges.

<sup>30</sup> Lásd még Arthurs [2011], Langille [2011].

<sup>31</sup> Lásd bővebben Sen [2003].

tesen tárgyalnánk nézeteit, kijelenthető, hogy Sen alaptétele az, hogy a szabadság kibővítése a fejlődés elsődleges célja és egyben legfőbb eszköze. Elfogadja, hogy a humán tőke – az emberek cselekvőereje – biztosítja a termelés növelésének lehetőségét, ám a humán tőke növeléséhez elengedhetetlen, hogy „az ember olyan életet élhessen, amelyet jó okkal tart értékesnek, és hogy kibővíthesse a valóban rendelkezésre álló választási lehetőségeket.” (Sen [2003] p. 447.) Utóbbi kell tehát, hogy a fejlődés fő célja legyen. A munkaviszony függelmi struktúrájában pedig elsődlegesen a munkajog által felfektetett intézményes keretek és jogok lehetnek a garanciái az emberi (munkavállalói) szabadságok kiterjesztésének. Ebben az értelemben a szociális jogok és a munkajog nem a fejlődés / növekedés ellenségei, sokkal inkább annak meghatározó pillérei (persze ehhez az szükséges, hogy a fejlődés fogalmát ne szűkítsük le a gazdasági növekedésre). Sen nézetei tehát egy olyan új fogalmi keretet hoznak létre, amely mind többek szerint alkalmasnak látszik a globalizálódó világ újszerű, értékeltű alapjainak a lefektetésére. Figyelemre méltó, hogy az utóbbi években a munkajog nagyhatású elméleti művelői közül is mind többen kapcsolják a munkajog új ideáját Sen nézeteihez<sup>32</sup>, sőt az az ILO ideológiájától sem áll távol (Sen [2000] pp. 119–129.)<sup>33</sup>. Langille például kifejezetten a munkajog új morális alapjaként tekint Sen nézeteire, és a „humán tőke” (human capital) fontosságát hangsúlyozza, mint a fejlődés végső célját. (Langille [2011]) Szerinte Sen ideája tölti meg új tartalommal a munkajog azon alapelvét, hogy a „munkaerő nem áru”<sup>34</sup>, hiszen az emberek nem pusztán a termelés eszközei, hanem a fejlődés fő szubjektumai, céljai. A munkajog szemüvegén át – és joggazdaságtani kontextusban – Sen nézeteinek legfőbb értéke ennek folytán az, hogy a szociális jogok normatív alapjait közvetlenül a fejlődés, a jólét és a piaci hatékonyság új – a szabadság értékére épített – fogalmához kapcsolja. (Fudge [2011] p. 127.)

De felmerülhet a kérdés, hogy mi köze mindennek a puha jog jelenségéhez? Ha ortodox módon azt valljuk, hogy a munkajog csupán a gazdasági fejlődést kell, hogy szolgálja, nem kétséges, hogy a munkajog deregulációja, flexibilizálása, puhítása a fő hívószavak és az uralkodó regulációs trendek. Ám ha – Sennel szinkronban – elfogadjuk a munkajog ’rég-új’ ideájának azt, hogy a fejlődés elsődleges célja az emberi szabadságok kiterjesztése kell, hogy legyen, akkor ismét felértékelődnek a munkajog hagyományos védelmi elvei és intézményes mechanizmusai, a puhítás, mint trend, pedig háttérbe szorul.

<sup>32</sup> Az említettekén kívül lásd még Goldin [2011] p. 79., Fudge [2011].

<sup>33</sup> Sen az ILO tanácsadója is volt hosszabb időn keresztül. Ebben az írásában az ILO Méltányos Munka Programját (*ILO Decent Work Agenda*) üdvözli azon az alapon, hogy az kiterjeszti a klasszikus jogközpontú megközelítést valamiféle átfogó, a munka méltóságát hirdető társadalmi etika irányába.

<sup>34</sup> ILO, Philadelphiai Nyilatkozat, 1944.

### 3. Az új magyar Munka Törvénykönyve a puha jog perspektívájából

#### 3.1. Az új kódex elvrendszere

Noha kétségtelen, hogy az új Munka Törvénykönyvének<sup>35</sup> nincs direkt, deklarált összefüggése a puha jog jelenségével, mégis kimutatható több olyan fejlemény, amely összecseng a jog 'felpuhulásának' a fentiekben általános jelleggel bemutatott egyes irányjaival. Nem kell ahhoz 'megerőszkolni' az új Mt.-t, és különösen annak Indokolását, hogy abban a munkajog 'puhulásának' egyes jeleit felfedezzük.

Mint említettük (1. 4.), a puha jog legtágabb fogalma összefüggésbe hozható az *állam szabályozó szerepének háttérbe szorulásával*. Az új Mt. Indoklása pedig – a jogpolitikai céljai körében – kifejezetten utal arra, hogy az új kódex „...csökkenti az állami szabályozás regulatív funkcióit...” (Általános Indokolás 10. pont)

Ennél is szembeötlőbb, hogy a kódex talán legfőbb *ideológia alapja* (Általános Indokolás 4. pont) egy EU-s puha jogi dokumentum, amely a munkajog XXI. századi modernizálásával kapcsolatos kívánalmakat fogalmazta meg (Zöld Könyv: A munkajog korszerűsítése szembenézve a XXI. század kihívásaival<sup>36</sup>). Megjegyezhető, hogy a kódex Indoklásának rögtön 4. pontjában található ez a hivatkozás, amely még az új Alaptörvényre való hivatkozást is megelőzi (5. pont). A sorrendiség talán nem csupán szimbolikus.

Egyfelől joggazdaságtani szempontból, másfelől a puhulás miértjeként kiemelendő az Indokolás azon pontja, amely rögzíti, hogy az új Mt. egyik fő célja a piac igényeinek kiszolgálása azzal, hogy „a hazai *munkaerőpiac igényeihez igazodó rugalmas szabályozás*” (Általános Indokolás 16. pont) kialakítását ambicionálja. Máshol arra utal az Indokolás, hogy a változtatások a gyakorlatban kialakult igények kielégítését hivatottak szolgálni. (Általános Indokolás 18. pont) Mint láttuk, Deakin rendszere szerint mindez a munkajog 'piackreáló' funkciójának felel meg, amelynek értelmében a munkajog fő küldetése, hogy – mintegy produktív faktorként – elősegítse a munkaerőpiac helyes 'ön-működését', és lehetőség szerint előmozdítsa a gazdasági fejlődést, a versenyképességet és a foglalkoztatás bővítését. Ezek a célok pedig – amint szintén kifejtettük – a munkajog egyoldalú rugalmasításának és klasszikus védelmi jellegének felpuhítása irányába hatnak. Az új Mt. ideológiai alapjai tehát nincsenek tekintettel a munkajog legújabb regulációs elméleteire sem (ld. a fentebb kifejtett seni gondolatokat).

<sup>35</sup> 2012. évi I. törvény, továbbiakban: Mt.

<sup>36</sup> Brüsszel, 22.11.2006, COM(2006) 708 végleges.

Az állam szerepének visszahúzódására utalnak az olyan megállapítások is, mint amit például az Indokolásnak a munkaviszony megszüntetésével összefüggő része tesz. Eszerint a szabályozás célja az is, hogy „a rendkívül *nagyszámú ilyen tárgyú peres eljárás számát csökkente.*” (Általános Indokolás 18. pont) Az állam részéről, a bíraskodással járó terhek csökkentése szempontjából gazdaságilag ugyan indokolt lehet e megfontolás, másfelől azonban aggályos. Hiszen ezúton a jogalkotó deklarált céljává válik az, hogy mind több munkajogi konfliktust hagyjon a felekre (voltaképpen a ’piacra’), állami beavatkozás nélkül. Ez már csak azért is problematikus, hiszen kvázi munkajogi közhely az, miszerint a munkajogi vitáknak, konfliktusoknak eleve csupán töredéke jut el a bíróságok elé. Márpedig az új szabályozás láthatóan tovább kívánja csökkenteni e számot.

A korábbiakban Lobel nyomán kifejtettük, hogy *a jog, puhulásának különböző síkjai* mutathatók ki (1. 2.). Így utaltunk a következőkre: puhulás a belső jogforrás fogalma mentén; puhulás a külső jogforrás fogalma mentén; puhulás a jogalkotási folyamat mentén; puhulás a szankciók mentén; puhulás a normák tartalmában, megfogalmazásában, szerkezetében; puhulás a tényleges kikényszerítés mentén. Ezen szempontok közül több is releváns az új Mt. kapcsán.

*A belső jogforrás mentén való puhulás* az új Mt. tükrében akként értékelhető, hogy az állam regulatív funkcióinak csökkentése mellett a jogalkotó mind több mozgásteret enged át a feleknek azzal, hogy „bővíteni kívánja az ún. kontraktuális alapú szabályozás szerepét, az individuális és a kollektív autonómia lehetőségeit, azaz a munkaviszonyban álló felek és a kollektív munkajogi jogalanyok megállapodásainak szabályozó szerepét.” (Általános Indokolás 10. pont) E jogpolitikai célkitűzés megvalósítása érdekében a kódex a munkajogi jogforrások – e helyütt nem részletezendő – új rendszerét hozza létre. Mindez egybevág az Arthurs által jelzett – fentebb (2.) idézett – fő munkajogi puhulási trendek talán legfontosabb faktorával, miszerint az állam a munkajogi szabályozás révén eleve jelentős mozgásteret engedhet át a felek magánautonómiájának a szabályozásban. Tulajdonképpen az új Mt.-nek a magját, esszenciáját képezik a jogforrási hierarchiára vonatkozó komplex rendszerképző szabályok, azaz az egyes jogforrási szintek egymástól való eltérésének kereteit, mozgásterét megadó – procedurális jellegű – rendelkezések.<sup>37</sup> Tehát az új Mt.-nek valójában e szabályok adják a kulcsát, azok legalább olyan fontosak, mint a tételes – anyagi jellegű – standardok, védelmi és egyéb szabályok. Talán nem tűnik erőltetettnek az összefüggés-teremtés, ha ennek kapcsán jelezzük, hogy mindez a munkajogi szabályozás ún. proceduralizációjának irányába hat. A folyamat-orientált, a normák sajátos szerkezetében is tetten érhető szabályozás a soft law

<sup>37</sup> Lásd különösen: Mt. 13., 43., 277., 268. §-ok, illetve az egyes fejezetek végén található „Eltérő megállapodás” című rendelkezések. A jogforrási hierarchiához lásd bővebben: Gyulavári [2012, szerk.] II. fejezet.

elméletei szerint szintén olyan regulációs technika, amely végső soron az állam alkotta jog puhulását testesítheti meg.

*A külső jogforrás mentén való puhulás* – értsd itt: bővülés, színesedés – is tetten érhető az új Mt.-ben, hiszen az új kódex a munkajogi normativitás kvázi új forrásait is nevesíti. Még ha nem is minősíti ezeket a törvény kifejezetten munkajogi jogforrásoknak („munkaviszonyra vonatkozó szabálynak” Mt. 13. §), elismeri a következőket, mint a munkaviszony tartalmát képező lehetséges szabályozókat: munkáltatói szabályzat (Gyulavári – Kun [2012]), illetve az egyoldalúan kialakított gyakorlat érvényesítése (Mt. 17. §), illetve a munkahelyi szokások (Mt. 53. § (1) bek. c) pont). Ezek mindenképpen fontos új szabályoknak tekinthetők. Érintőlegesen, de talán ebben a kontextusban érdemel említést, hogy a törvény Indokolása – mint jogilag nem kötelező, tehát végső soron puha norma – kiemelten fontos szerephez jut, és sokszor sajátos módon árnyalja a törvényt. Az Indokolásban olykor már-már megmutatkoznak a klasszikus – fentebb tárgyalt – puha jogi szerepek – „para, pre-, és posztjog” funkciók –, különösképpen az értelmezést segítő szerepre gondolva.

*A szankciók mentén való puhulás* kétarcú az új Mt.-ben: míg a munkáltatóra háruló egyes jogkövetkezmények puhulnak, enyhülnek (pl. munkaviszony jogellenes megszüntetése, vagy a munkáltatói kártérítési felelősség kapcsán), addig a munkavállalókra nehezedő egyes jogkövetkezmények „keményednek”, szigorodnak (pl. a munkavállaló kártérítési felelőssége kapcsán, a munkavállaló fegyelmi jellegű felelőssége körében). Mindez összességében a munkáltatói terhek könnyítését jelenti, azaz voltaképpen a munkajog klasszikus védelmi funkciójának egyfajta puhítását. Ennek talán legfontosabb, szimbolikus jele, hogy a munkáltatóra nézve jelentősen enyhülnek a munkaviszony jogellenes megszüntetésének szankciói (Mt. 82–83. §). A jórészt csakugyan indokolt reform (lásd Általános Indokolás 18. pont) önmagán túlmutató, veszélyes következményekkel is jár: voltaképpen az egész munkajogi szabályozás munkavállalót védő jellegét puhítja (leegyszerűsítve: ha már maga a jogellenes megszüntetés sem drága, vajmi kevés motiváció marad az egyéb szabályok tekintetében felelős, jogkövető magatartásra).

Az, hogy *a tényleges kikényszerítés mentén* miféle – puhító, vagy keményítő – folyamatok indulnak be az új törvény kapcsán, még nagyrészt a jövő zenéje. A jelek azonban nem feltétlenül biztatóak: elég csupán a munkaügyi ellenőrzés<sup>38</sup>, illetve a munkaügyi bírászkodás<sup>39</sup> átszervezésére gondolni. Az is felvethető, hogy az új Mt.-ből kimaradt az eredeti Javaslatban (2011. július) még szereplő „független munkaügyi vizsgálat” intézménye, amely a jogérvényesítés újszerű csatornája lehetett volna. Lobel – mint láttuk – a kikényszerítés

<sup>38</sup> Lásd az OMMF (Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség) integrálását az NMH-ba (Nemzeti Munkaügyi Hivatal). A folyamatot jelentős létszámleépítések is kísérték.

<sup>39</sup> Az új közigazgatási és munkaügyi bíróságok 2013. január 1-jén kezdik meg a működésüket.

egyfajta puhulásaként tematizálja az ún. „partial-industry regulation” technikáját is, azaz az ágazatonként differenciált jellegű szabályozást. Ugyan az új Mt. – a korábbi Tézisekkel ellentétben<sup>40</sup> – elvetette a *nagy*, illetve *kis* munkáltatókra előírányzott differenciált munkajogi szabályozás koncepcióját<sup>41</sup>, mégis megtalálhatók a törvényben – különösképpen az Indokolás által sugalmazott módon – a kisegzisztanciájú munkáltatókra, így a kis- és középvállalati szektorra (KKV-k) kedvező szabályok.<sup>42</sup> Más szempontból, de szintén a differenciált regulációs technika mutatható ki a kötelező legkisebb munkabér és a garantált bérminimum körében megjelenő – például a hatály, illetve az érintett munkavállalói csoportok tekintetében való differenciálásra teret nyitó – felhatalmazásban (Mt. 153. §).

A *normák tartalmában, megfogalmazásában rejlő puhulás* talán a legszembevetőbb az új Mt. egyes rendelkezésinél (ld. formális soft law). Erről alább külön szólunk. Kétségtelen azonban, hogy fent jelzett „*puhulási*” *síkok nem mindegyike releváns* az új Mt. kapcsán. Sőt, egyes pontokon inkább egyfajta „keményedés” is kimutatható. Például a *jogalkotási folyamat „puhulásáról”* kevésbé lehet szólni abban a környezetben, amikor is az új Mt. elfogadásának folyamatában a kifejezetten határozott, erős, hierarchikus kormányzati gazdaságpolitikai akarat dominált. Kevesebb tér nyílt a nyitott, „good governance”-szellemű alulról való építkezésnek, participációnak, konstruktív konzultációnak, illetve az érdekek „finomhangolásának”. (Vö. Munkácsy [2012]) Megmutatkozott ez egyfelől abban, hogy a törvényjavaslat megalkotását egy „exkluzív” – sok tekintetben „zárt ajtó” mögött dolgozó – professzionális kodifikátorteam végezte<sup>43</sup>, másfelől pedig abban, hogy a klasszikus országos tripartit érdekegyeztetés nem működött kielégítően ezen időszakban.<sup>44</sup> A fentebb jelzettek ellenére a *normák tartalmában, megfogalmazásában való puhulás* sem általánosan igaz az új Mt.-re. Számos ponton az a korábbiakhoz képest jelentősen egyszerűbb, stabilabb, jogtechnikailag kifinomultabb és áttekinthetőbb rendelkezéseket tartalmaz (lásd különösen: a munkaidőre és a munka díjazására vonatkozó szabályokat, egyes általános rendelkezéseket vagy a polgári jogi szabályokhoz való viszony rendezését).

<sup>40</sup> *Tézisek az új Munka Törvénykönyve szabályozási koncepciójához*. Készítette: Dr. Berke Gyula, Dr. Kiss György, Dr. Lőrincz György, Dr. Pál Lajos, Dr. Pethő Róbert, Dr. Horváth István, Budapest – 2006. november.

<sup>41</sup> Bővebben Kun – Homicskó [2012].

<sup>42</sup> Lásd például a kártérítés összegének méltányossági alapú csökkentése kapcsán az Mt. 167. §-ához fűzött indokolást.

<sup>43</sup> Egyes – ehelyütt nem részletezendő – kritikai hangok szerint erős munkáltatói lobbierdekek által is áthatottan. Vö. Prugberger [2012] p. 14.

<sup>44</sup> Lásd az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) megszüntetését, illetve ’helyettesítését’ egy új, más típusú fórummal (Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács).

### 3.2. *Formális és informális soft law, illetve egyéb puha jogi elemek az új Mt.-ben*

Amint korábban (1. 4.) említettük, a *formális soft law* a jogilag kötelező, a hagyományos jogforrási formában megjelenő, de bizonytalan, homályos, feltételes tartalmú normákra utal. Másképpen, a bizonytalan jogi értékű és ítélkezési hatású normákat (Dupuy) tekintettük ilyennek. Figyelemmel arra, hogy „a hatályos Mt. gyakorlati alkalmazása számos munkajogi jogintézmény ellentmondásos rendezésére mutatott rá” (Általános Indokolás 3. pont), az új Mt. – annak Indokolása szerinti – egyik fő jogpolitikai céljaként fogalmazódott meg a jogalkalmazási ellentmondások feloldása. Ennek ellenére maga az új normaszöveg is generál számos új ’homályos tartalmú’ (itt: formális puha jogi) szabályt, fogalmat. Azaz a jövőbeli jogalkalmazási, jogértelmezési hullámzások sok esetben mintegy kódolva vannak a normaszövegben. Valamelyest angolszász mintájú, sok esetben elvont generálklauzulákra támaszkodó fogalomképzés látszik dominálni az új Mt.-ben, különösen az alapelvek körében. Általában véve is elmondható, hogy az új Mt. fogalomkészlete talán a korábbiakhoz képest is nagyobb teret nyit a bírói jogértelmezésnek, egyes szabályok tartalma csak hosszú évek során kristályosodhat ki az ítélkezési gyakorlat tükrében. Ez önmagában természetesen még nem is volna súlyos probléma, de mivel közismert, hogy a munkajogi vitáknak, konfliktusoknak csupán töredéke jut el – e helyütt nem részletezendő okokból – a bíróságokra, a munkáltatói gyakorlat, a munkáltatói ’prerogátiva’ fogja csürni-csavarni, de facto tartalommal megtölteni e bizonytalan tartalmú normákat. Emellett pedig e normák megsértésének – a fentiek okán – sok esetben nem lesz jogkövetkezménye, ami szintén jellegzetes ’puha’ jogi vonás. Mindez pedig a szabályozás céljainak, súlyának devalválódását, ha tetszik, puhulását eredményezheti. E fogalmak kapcsán a puhaság egy másik – szintén némileg aggályos – dimenziója, hogy a jogalkotó szándéka sokszor nem magából a normaszövegből, hanem csupán az Indokolásból derül ki. Ez a tény az Indokolásnak – mint voltaképpen puha normának – az indokolatlan felértékelését eredményezi.

A teljesség és a részletezés igénye nélkül, például ilyen – puha, bizonytalan, kontúrtalan tartalmú, igen sokrétű értelmezést engedő<sup>45</sup> – formális soft law jellegű fogalmak az Mt.-ben a következők: a „méltányos mérlegelés” elve [Mt. 6. § (3) bek.]; a munkáltató „szervezeti érdekei” a véleménynyilvánításhoz való jog korlátozása körében [Mt. 8. § (3) bek.]; a munkaviszony célja, „rendeltetése” a személyhez fűződő jogok korlátozása kapcsán [Mt. 9. § (2) bek.]; a munkakör

<sup>45</sup> Jellemző, hogy az új Mt. kapcsán eddig megjelent tankönyv- és kommentáriróladalom is feltűnően sokszíniúen értelmezi e szabályokat, különösképpen a méltányos mérlegelés elvét. Vö. Kardkovács [2012, szerk.], Gyulavári [2012, szerk.], Horváth [2012], MUNKAJOG 2012. HVG különszám.



ellátásához szükséges „bizalom” fogalma a munkavállaló kötelezettségei kapcsán [Mt. 52. § (1) bek. d) pont]; az „egyoldalúan kialakított gyakorlat” érvényesítésének fogalma [Mt. 17. § (1) bek.] stb.

A méltányos mérlegelés elve [Mt. 6. § (3) bek.] nem csupán homályos, alul definiált tartalma miatt tekinthető a formális puha jogi normák iskolapéldájának, hanem több más szempontból is jellegzetesen puha jogi szabály. Egyrészt azért, mert – mint „általános magatartási követelmény” – kvázi generálklauzulaként, elvontabb, puhább követelményként pótol számos korábbi tárgyban részletesebb, kazuisztikusabb munkavállaló-védelmi szabályt. A feszes szabályozás irányából tehát a jogalkotó egy rugalmasabb, nagyobb értelmezési mozgásteret lehetővé tevő puhább, standard-orientáltabb szabályozási technikához nyúlt, egyébként védhető indíttatásból (mivelhogy csakugyan lehetetlen a különböző méltányolandó munkajogi élethelyzeteket kimerítő részletességgel megragadni). Másfelől abban a vonatkozásban is puha jogi szabálynak tekinthető a méltányos mérlegelés elve, hogy most még megjósolhatatlan, hogy milyen jelentőséget fog neki tulajdonítani a bírósági gyakorlat, mint általános munkavállaló-védelmi elvnek. Mindenesetre e szabály előremutató jellegű lehet e szempontból, és megvan benne a potenciál arra, hogy a jogalkalmazás – és a tágabb értelemben vett munkajogi gyakorlat – általános normájává, igazodási pontjává keményedjen.

A fenti – klasszikusan formális soft law-nak tekinthető – fogalmak mellett számos olyan további, hasonló jogintézmény is van az új Mt.-ben, amelyek puhasága abban rejlik, hogy a törvény azokat voltaképpen nem definiálja, nyitva hagyja azok pontos értelmezését. E fogalmak formális puha jogi mivolta tehát alul definiáltságukban rejlik. Itt is igaz az, amit már korábban is említettük, miszerint sokszor pusztán az Indokolás enged a jogalkotó szándékára következtetni. Ilyen, változatos jogértelmezésnek teret nyitó jogintézmények – szintén a teljesség és a részletezés igénye nélkül, pusztán illusztratív jelleggel – a következők: az ellenőrzési kör fogalma a munkáltató kártérítési felelőssége kapcsán [Mt. 166. § (2) bek.], vagy az elszámolási időszak (Mt. 98. §) intézménye a munkaidő szabályai körében. Egyes vélemények szerint<sup>46</sup> hasonló – potenciálisan kontraproduktív hatású – alul szabályozottság jellemez egyes újonnan nevesített atipikus munkaviszonyokat is (Mt. XV. Fejezet).

*Informális soft law*-nak tekintettük azokat a normákat, amelyek ugyan nem a klasszikus, elismert jogforrási formában jelennek meg (és/ vagy jogilag nem kötelezőek), ám mégis egyértelmű magatartásszabályokat tartalmaznak, van valamiféle jogi relevanciájuk, a joghoz hasonlóan viselkednek. Az új kódex a munkajogi normativitás kvázi új forrásait nevesíti. Ezzel tulajdonképpen for-

<sup>46</sup> Vö. Kártyás Gábor: A tyúk vagy a tojás? Teremthetők, vagy csak szabályozhatók az atipikus munkaviszonyok? Előadás. *Hatékony-e a magyar jog?* Joggazdaságtani konferencia, PPKE JÁK, 2012. 05. 11.

málsan is elismeri és legitimálja ezeket, a gyakorlatban természetesen korábban is létező és hatással bíró, gyökeres újdonságot nem jelentő soft law produktumokat. Mindazonáltal a törvény nem minősíti ezeket kifejezetten munkajogi jogforrásoknak („munkaviszonyra vonatkozó szabálynak” Mt. 13. §), de elismeri a munkaviszony tartalmát alakító szerepüket (ezzel tulajdonképpen a normativitás ’szürke zónájába’ sorolja azokat, nyugtázva jogi relevanciájukat, de tagadva jogforrási mivoltukat). Ezek – az alapvetően intézményesített munkáltatói önszabályozást megtestesítő, utasítás természetű – szabályozók a következők: munkáltatói szabályzat (Gyulavári – Kun [2012]), avagy az egyoldalúan kialakított gyakorlat érvényesítése (Mt. 17. §), illetve a munkahelyi szokások (Mt. 53. § (1) bek. c) pont). A puha jog szemüvegén át egyik fő jellegzetességük, hogy noha nem formális jogforrások, a hétköznapi gyakorlatban kifejezetten nagy jelentőséggel bír(hat)nak. Sokszor direktbben kihatnak a munkáltatás napi gyakorlatára, a munkavállalók helyzetére, mint a távolabbi jogforrások (pl. jogszabály, kollektív szerződés). Másképpen: a munkáltatói jogalkotás (önszabályozás) e puha jogi termékei gyakorta a munkaviszonyra vonatkozó de facto szabály (jogforrás) igényével lépnek fel. Mint puha jogi normáknak, előtérbe kerülhet az ún. para, pre- és poszt- jog funkciójuk (lásd fentebb). Veszélyük abban állhat, hogy a gyakorlatban de facto mintegy felülírhatják a munkajogi jogforrásokat (mint ismeretes, a munkajogban a pozitív jog és a ténylegesen érvényesülő jog – ’law in books’ kontra ’law in action’ – között amúgy is óriási lehet a szakadék). A szabályzatok kapcsán látszik tehát legélesebben az (informális) puha jog egyik fő jellegzetessége: attól, hogy nem klasszikus jogforrás, előírásai lehetnek akár kényszerítőbbek, hatékonyabbak is, mint egy formális jogi előírásnak (azaz: szociológiai és hétköznapi értelemben nem feltétlen csökkent értékű e norma). Másfelől viszont a jogi norma is maradhat papírjog (mint például sok tételes munkajogi szabály).

Az új Mt. ugyanakkor nem teremt maradéktalanul tiszta helyzetet: nem szabályozza kielégítően a szabályzatok egyes fontos kérdéseit, így alakításukat<sup>47</sup>, elfogadásuk szabályait<sup>48</sup>, illetve – ami talán a kódex legnagyobb mulasztása e tekintetben – nem illeszti be azokat a munkajog jogforrási hierarchiájába, azaz nem szabályozza precízen a belső szabályzatok mozgásterét, eltérési lehetőségeit a jogszabályok és kollektív szerződések, illetve a munkaszerződések viszonylatában. Hasonlóan nem rendezi az Mt. a szabályzatok és a kialakult

<sup>47</sup> Például: a munkáltatói szabályzat kategóriájába tartozik a munkáltató által egyoldalúan kialakított gyakorlat érvényesítése is. Figyelemre méltó, hogy az Mt. még a gyakorlat tartós jellegét sem követeli meg a szabályzatkénti minősüléshez.

<sup>48</sup> Bár a kódex – az érdekképviselési kontroll jegyében – rögzíti, hogy a munkavállalók nagyobb csoportját érintő szabályzatok tervezetéről az üzemi tanács véleményét előzetesen ki kell kérni. [Mt. 264. § (1) bek.]

munkahelyi gyakorlat /szokások, illetve a szabályzat és az egyedi, konkrét utasítások közötti esetleges kollízió (ütközés) feloldásának módjait.

A puha jog új Mt.-ben való megjelenésének egy további, más vonatkozású, ám jellegzetes és előremutató aspektusa az, hogy bizonyos, az *EU szociálpolitikájában is klasszikusan soft law-ként kezelt új témák is bekerültek az üzemi tanács észrevételezési jogkörébe*. Talán az üzemi tanácsok leginkább testhezállo jogkörének minősül, hogy a munkáltató döntése előtt legalább tizenöt nappal kikéri az üzemi tanács véleményét a munkavállalók nagyobb csoportját érintő munkáltatói intézkedések és szabályzatok tervezetéről. Ezen általános érvényű jogositás mellett az Mt. példálózó jelleggel megjelöli azt is, hogy különösen mely munkáltatói intézkedés kapcsán szükséges így eljárni. Ezek körében az új Mt. számos új, korszerű elemet rendszeresít. A munkáltató véleménykérési kötelezettségével terhelt említett intézkedések között vegyesen szerepelnek gazdasági, szociális, személyügyi, munkaszervezési kérdések. E tárgykörben tehát jellegzetesen új, sok tárgyalást, sőt egyfajta szemléletváltást (ld. társadalmilag / szociálisan felelős munkáltatás eszméje: CSR<sup>49</sup>) és némi innovativitást igénylő puha jogi témák a következők: az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos intézkedések (pl. diverzitás menedzsment, esélyegyenlőségi terv), a családi élet és a magánélet összehangolása (work-life balance), környezettudatos intézkedések. [Mt. 264. § (2) bek. l), m), n) pontok] stb.

### 3.3. *Ami az új Mt.-ből kimaradt – puha jogi és joggazdaságtani aspektusok*

Amellett, hogy az új Mt. eszmeisége – a korábban már kifejtettek szerint – nincs tekintettel a munkajog legújabb, paradigmaváltó regulációs elméleteire (ld. a seni nézeteket fentebb), több olyan progresszív jogintézmény is említhető, amely a kódex eredeti Javaslatához képest végül kimaradt az elfogadott törvényből, noha a puha jog perspektívájában (is) különös jelentőséggel bírhatott volna. E helyütt csupán két ilyen említünk, részletezés nélkül, pusztán a puha jog és a joggazdaságtan szempontjából releváns vonatkozásokra koncentrálván.

A puha jog elméletei tükrében a legfőbb hiányt talán a *független munkaügyi vizsgálat (audit) és a hozzá kapcsolt munkavállalói kifogás* szabályainak a törvényből – e helyütt nem részletezendő okokból – történő száműzése kelthet. A független munkaügyi auditálásról, illetve az ennek keretében tehető munkavállalói kifogás intézményéről már a Tézisek az új Mt. szabályozási koncepciójához című, 2006-os szakértői anyag is említést tett.<sup>50</sup> E kezdeti koncepció

<sup>49</sup> Corporate Social Responsibility, bővebben Kun [2009].

<sup>50</sup> *Tézisek az új Munka Törvénykönyve szabályozási koncepciójához*, VI. pont.

szerint indokolt lett volna egy olyan, a gazdasági társaságok egyes formáinál kötelezően alkalmazandó könyvvizsgálói intézményhez hasonló, független munkaügyi vizsgálat bevezetése, amely folyamatosan és a munkáltatók jelentős részénél vizsgálat tárgyává teszi a munkajogi szabályok megtartását. A javasolt megoldás semmiben nem befolyásolta, főként nem korlátozta volna a hatósági ellenőrzést. Ami viszont joggazdaságtani szempontból fontos: voltaképpen az állami hatósági ellenőrzést is tehermentesítve telepített volna hasonló funkciókat – garanciákkal körülbástyázva – piaci alapokra. E munkaügyi vizsgálatot a munkáltatóval megbízási jogviszonyban álló, megfelelő jogi képzettséggel rendelkező természetes, illetve ilyen személyt foglalkoztató jogi személy látta volna el, akinek jogosítványait a munkaügyi felügyelőjéhez közelítve kívánták meghatározni. A munkáltató számára azért lehetne kifizetődő a vizsgálat, mert az ennek keretében feltárt és korrigált szabálytalanságok miatt hatósági ellenőrzés keretében a munkáltató nem lett volna bírságható. Az audit keretében, de azon részben túlmutatva, felmerült a munkavállalói kifogás intézményének bevezetése is. Ennek lényege: a munkaügyi auditor az egyes munkavállaló (munkavállalói csoport) hozzá benyújtott, a foglalkoztatás jogszerűségét panaszoló kifogását köteles lenne megvizsgálni, és adott esetben azt oly módon rendezni, hogy a munkáltató számára a kifogást benyújtó személye ne legyen azonosítható. A munkavállalói kifogás alapján – amennyiben azt megalapozottnak tartja – az auditor úgy járt volna el, mint az általa feltárt szabálytalanság esetén.

A 2011 júliusában közzétett Javaslat<sup>51</sup> is még tartalmazta a jogintézményt: a 284-291. §-ok szóltak a független munkaügyi vizsgálatról. Lényege, hogy a munkáltató munkaügyi tanácsadót bízhatott volna meg a munkaviszonyra vonatkozó szabályok megtartásának az ellenőrzésére. A tanácsadó feladatát egy polgári jogi szabályok szerinti megbízási szerződés alapján láthatná el, azzal, hogy részére utasítás nem adható. A munkaügyi tanácsadó eljárásának jogkövetkezménye az, hogy amennyiben az általa feltárt szabálytalanságot a munkáltató megszünteti, úgy e tekintetben vele szemben hatósági szankció, elsősorban munkaügyi bírság nem alkalmazható.

A fentebb röviden bemutatott jogintézményeknek (audit és kifogás) a végleges új Mt.-ből való kihagyása a puha jog koncepcióinak perspektívájában az alábbiak miatt sajnálatos. A szabályozás ezzel – kimondva-kimondatlanul – egy kvázi intézményesített külső (kiszervezett) munkajogi „monitoring és whistleblowing (visszaélésjelző)” rendszert készült bevezetni.<sup>52</sup> Ez a munkajogi jogkövetés (compliance) egy tulajdonképpeni új – nem-állami, ha tetszik tehát: puha – garanciájaként jelentkezhetett volna. E jelzőrendszer bővíthette volna azoknak a csatornáknak a körét, ahol a munkavállalók jelezhetik a velük szem-

<sup>51</sup> A Munka Törvénykönyve, Javaslat, 2011. 07. 18.

<sup>52</sup> Bővebben: Kun [2011a].

beni munkajogi visszaéléseket. A rendszer egyben az alternatív, nem-állami jogvitarendezés egy új eszköze is lett volna. A puha jog elméleteiben – mint láttuk – fontos a szankciók rezponzivitása és pozitív ösztönző hatása is. E kívánalmakkal is szinkronban lett volna az az említett szabály, hogy ha az audit által feltárt szabálytalanságot a munkáltató megszünteti, úgy e tekintetben vele szemben hatósági szankció, elsősorban munkaügyi bírság nem alkalmazható.

Az audit mellett „a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek” munkajogi megítélésének rendezése az a jogintézmény, amelynek az Mt.-ből való kimaradása – a puha jog kontextusában is – kiváltképp sajnálatos. A 2011 júliusában közzétett Javaslat még tartalmazta e szabályokat, tehát bevezette volna az egyre több országban ismert, „a munkavállalóhoz hasonló jogállású” (de nem munkaszerződés alapján munkát végző) személy kategóriáját. Ez – az egyébként jelentős nagyságú – munkát végző réteg ugyan nem színlelt, hanem valós polgári jogi (tipikusan megbízási, vállalkozási) szerződés alapján kerül foglalkoztatásra, de ugyanolyan gazdasági függő helyzetben van szolgáltatásának fogadójától, mint a munkavállaló és szociális védelmi szükséglete is hasonló. E jogállás minősítése nehéz feladat, mindig csak az eset összes körülményére tekintettel lehetséges. A munkavállaló jogállásához hasonló személy nem munkaszerződés alapján végez munkát, azonban feladatát személyesen teljesíti, ezért ellenértékben részesül, rendszeresen (üzletszerűen) teljesít, és tartósan azonos személy részére végez munkát. [Javaslat 3. § (2) bek. a) pont] Ez önmagában még nem jelent elégséges feltételt, hiszen az is elvárás, hogy a szerződés teljesítése mellett nem várható el egyéb rendszeres kereső foglalkozás folytatása, másképpen fogalmazva, erre szerződésének fennállása alatt nem képes. [Javaslat 3. § (2) bek. b) pont] A Javaslat meghatározta azokat a jogintézményeket, amelyeket – a kódex kvázi hatálykiterjesztése, expanziója révén – alkalmazni kellett volna a munkavállalóhoz hasonló személy munkavégzése esetén is (pl. felmondási idő, végkielégítés, szabadság, minimálbér, kárfelelősség). A Javaslat ugyanakkor egy küszöböt állított fel e szabály alkalmazásához: nem terjedt volna ki a szabály arra a személyre, akinek az e szerződésből származó rendszeres havi jövedelem meghaladja a szerződés teljesítése idején hatályban lévő kötelező legkisebb munkabér ötszörösét.

A puha jog perspektívájában e jogintézmény azért lehetett volna jelentős, mert figyelemmel van arra a tényre, hogy a munkajog mindenkori eszmei alapját képező függés (önállótlan munkavégzés) nem csupán a klasszikus szervezeti, személyi, pszichológiai, jogi stb. tónusú alárendeltségben nyilvánulhat meg, hanem pusztán gazdasági jellegű függés is lehet. Ez voltaképpen a „függés” *munkajogi fogalmának* „felpuhulását”, kitágulását, árnyalódását jelenti, amit az élet és a gazdaság diktál. A dilemmát a nemzetközi szakirodalom a „subordination kontra dependency” (Cf.: Grandi [2012]) problémaként is tematizálja, és az voltaképpen a munkajogtudomány egyik leginkább aktuális, legátfogóbb ki-

hívása.<sup>53</sup> E gazdaságilag orientált jelenség egyébként alapjaiban rázza meg a munkajog struktúráját, hiszen felveti a védendő személyi kör meghatározásának – egyáltalán nem egyszerű – kérdését. Ezzel végső soron a munkajog hátráit fessegeti, annak expanzióját sugallja. A védendő személyi kör minősítése és meghatározása jellemzően egy gazdasági realitási tesztet („economic reality test”) igényel. E tesztelésnek az új Mt.-ből való kimaradása meglátásunk szerint távolítja a munkajogi szabályozást a gazdasági realitásoktól. Márpedig ez a tény – amellet, hogy az új kódex deklarált céljaival sincs összhangban – jog-gazdaságtani szempontból is aggályos.

#### 4. Összefoglalás, következtetések

A tanulmány első fejezete általánosságban mutatta be a puha jog jelenségét, kitérve annak fogalmára, értelmezési síkjaira, fajtáira, funkcióira, előnyeire és hátrányaira. A fejezet végül elemzési szempontokat adott a puha jog munkajogi és joggazdaságtani megközelítéséhez. Ezt követően a második fejezet a munkajog és a puha jog elméleti összefüggéseit vizsgálta, bemutatva, hogy miként és milyen okokból képviselhető az a nézőpont, miszerint a munkajog tekintetében kifejezetten nagy jelentőséggel bír, illetve bírhat a puha jog jelensége. A harmadik, záró fejezet az új magyar Munka Törvénykönyvét vizsgálta e sajátos ’szemüvegen át’, azaz a puha jog elméleteinek tükrében.

Az új Mt. maga természetesen nem puha jog a szó szoros értelmében, ám több tekintetben ’puhul’ jogként is felfogható abban az összefüggésben, hogy rugalmasabb és piacbarátabb, reflexívebb szabályozást vezet be, kevesebb állami regulációt ambicionál, nagyobb mozgásteret ad a kollektív és egyéni magánautonómiának, a bíróságoknak pedig a korábbiakhoz képest is több tekintetben nagyobb mérlegelési jogkört enged. Utóbbi körülményben fontos szerepet játszik, hogy bár összességében az új Mt. jogtechnikailag kiérlelt, pontos fogalmakkal operáló kódexnek tekinthető, mégis számos olyan – most még – bizonytalan tartalmú, nehezen megragadható új fogalmat is bevezet, amelyek bizonyos értelemben – fentebb vázolt rendszerünkben – formális soft law-nak minősíthetők. Mindemellett a soft law másik fajtájának (informális soft law) jelei is kimutathatók az új munkajogi kódexben.

Mivel a puha jog pártfogóinak egyik legmarkánsabb érve az, hogy az egyes szabályozók – legyen az jog, vagy ’nem-jog’, hard law vagy soft law – értékének legfőbb fokmérője nem azok mikénti minősülése, hanem hatékonysága, indokolt volt az elemzést joggazdaságtani szempontokkal is ötvözni. Amennyiben végső soron az új Mt.-t joggazdaságtani szempontból közelítjük meg, és haté-

<sup>53</sup> Bővebben Freeland – Kountouris [2011, 2012].

konyságát vizsgáljuk, kijelenthető, hogy az új munkajogi kódex – különösen a korábbi, 1992-es törvényhez viszonyítva – legalább két vonatkozásban minden bizonnyal „hatékonyabb” lehet: egyrészt a munkáltatói igények szempontjából, másrészt – néhány felpuhított kivételt leszámítva – a mindennapi, professzionális jogalkalmazói használhatóság szempontjából. Másik oldalról viszont kevéssé várható direkt hatékonyság az új kódextől egyrészt klasszikus munkavállaló-védelmi szempontból, másrészt nemzetgazdasági szempontból. (Vö. Fodor [2012]) Az új Mt. végső mérlegének megvonása tehát joggazdaságtani szempontból sem lehet sematikusan fekete-fehér; az osztársadalmi hasznosság soktényezős kérdés, és jelen esetben sokkal inkább munkajog-tudományi nézőpont kérdése, mintsem objektív mérhetőségé. Ugyanakkor a tanulmányban bemutatott, Amartya Sen nézeteire építő, legújabb munkajog-tudományi elméletek tükrében az új Mt. elvrendszere kevéssé tűnhet hatékonynak.

## Irodalomjegyzék

- Aguilera, Ruth V. – Rupp, Deborah E. – Williams, Cynthia A. – Ganapathi, Jyoti [2005]: Putting the S back in Corporate Social Responsibility: A Multi-level Theory of Social Change in Organizations, *Academy of Management Review* (forthcoming), August, 2005, p. 35.
- Arthurs, Harry [2011]: Labour Law after Labour, In: *The Idea of Labour Law*, Davidov, Guy & Langille, Brian (eds.), Oxford University Press, pp. 13–30.
- Blanpain, Roger – Colucci, Michele [2004]: *The Globalization of Labour Standards, The Soft Law Track*. Kluwer Law International.
- Blutman László [2008]: Nemzetközi soft law: hagyjuk dolgozni Occam borotváját. *Közjogi Szemle*, 2008/1, pp. 28–37.
- Compa, Lance [2006]: Trade Liberalization and Labour Law; Conference Report. *International Society of Labour and Social Security Law — XVIII World Congress of Labour and Social Security Law*. Paris 5–8, September 2006.
- D’Aspremont [2008]: Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials, 19:5. *European Journal of International Law*, p. 1075–1093.
- Deakin, Simon [2011]: The Contribution of Labour Law to Economic and Human Development. In: *The Idea of Labour Law*. Oxford University Press, pp. 156–179.

- Duplessis, Isabelle [2008]: Soft international labour law: The preferred method of regulation in a decentralized society. In: Governance, International Law & Corporate Social Responsibility, International Institute for Labour Studies, Research Series 116., ILO
- Dupuy, Rene-Jean [1977]: Declaratory Law and Programmatic Law: From Revolutionary Custom to “Soft Law”. In: Akkerman, R.J.– Krieken, P.J. van – Pannenberg, Ch.O. (eds.): Declarations on principles, a quest for world peace (Liber Röling). Leyden: Sijthof,
- Fodor T. Gábor [2012]: Lehet-e a munkajoggal élenkíteni a gazdaságot? Munkaügyi Szemle, 2012/III. pp. 9–11.
- Freedland, Mark – Kountouris, Nicola [2011]: The Legal Characterization of Personal Work Relations and the Idea of Labour Law. In: The Idea of Labour Law. Davidov, Guy – Langille, Brian (eds.): Oxford University Press, pp. 190–209.
- Freedland, Mark – Kountouris, Nicola [2012]: The Legal Construction of Personal Work Relations. Oxford Monographs in Labour Law.
- Fudge, Judy [2011]: Labour as a ‘Fictive Commodity’: Radically Reconceptualizing Labour Law. In: Davidov, Guy & Langille, Brian (eds.): The Idea of Labour Law. Oxford University Press, 2011, pp. 120–137.
- Gatto, Alexandra J. C. [2002]: The European Union and Corporate Social Responsibility: Can the European Union contribute to the accountability of multinational enterprises for human rights? European Master’s Degree in Human Rights and Democratisation, Supervised by Prof. Jan Wouters, Catholic University of Leuven.
- Goldin, Adrián [2011]: Global Conceptualizations and Local Constructions. In: The Idea of Labour Law. Davidov, Guy – Langille, Brian (eds.), Oxford University Press, pp. 69–88,
- Grandi, Barbara [2012]: Enlargement of the scope of labour law, Presentation, 5th Seminar for young researchers on “European Labour Law and Social Law”, Graz, Austria, 26 – 29 April 2012.
- Gulácsi Gábor [2004]: „Felelős vállalatirányítást” Magyarországon? Egy vállalatirányítási probléma gyakorlati nézőpontból. In: Tanulmányok Chikán Attila tiszteletére, BKÁE, Bp.
- Gyulavári Tamás – Kun Attila [2012]: Munkáltatói jogalkotás? A munkáltatói szabályzatok szerepe a munkajogi szabályozásban. Magyar Jog, 2012. március, pp. 157–171.
- Gyulavári Tamás [2012, szerk.): Munkajog. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.



- Hepple, Bob [2002]: Enforcement: the law and politics of cooperation and compliance. In: Hepple (eds.): Social and Labour Rights in a Global Context – International and comparative perspectives. Cambridge University Press.
- Horváth István [2012]: Az Új Munka Törvénykönyve 2012 – Értelmezés és alkalmazás a gyakorlatban. Conforg kft.
- Howe, John [2010]: The Regulatory Impact of Using Public Procurement to Promote Better Labour in Corporate Supply Chains. Legal Studies Research Papers No. 528, Melbourne Law School.
- Kardkovács Kolos [2012 szerk.]: Az új Munka Törvénykönyvének magyarázata. Budapest, HVG Kiadó.
- Kardos Gábor [2003]: Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései. Budapest, Gondolat.
- Kártyás Gábor [2012]: A tyúk vagy a tojás? Teremthetők, vagy csak szabályozhatók az atipikus munkaviszonyok? Előadás. Hatékony-e a magyar jog? Joggazdaságtani konferencia, PPKE JÁK, 2012. 05. 11.
- Kearney, Neil [2000]: Corporate Codes of Conduct: The Privatized Application of Labour Standards c. cikkének kivonata. In: Steiner, Henry J. – Alston, Phillip: International Human Rights In Context – Law, Politics, Morals – Text and Materilas, Multinational Corporations, Oxford University Press
- Kun Attila – Homicskó Árpád [2012]: A munkáltató ‚méretének‘ relevanciája a munkajogi szabályozásban a 41/2009 (III.27.) AB Határozat fényében. In: Dikaisz logosz, Tanulmányok Kovács István emlékére. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, pp. 231–249.
- Kun Attila [2009]: A multinacionális vállalatok szociális felelőssége. AdLibrum.
- Kun Attila [2011a]: A whistleblowerek védelme – különös tekintettel a munkajogi aspektusokra. Pécsi Munkajogi Közlemények, 2011. szeptember, IV. évf. II. szám pp. 113–145.
- Kun Attila [2011b]: Az Európai Unió új CSR-stratégiája – Felelősségtudatosabb vállalatokkal Európa növekedéséért. LEX- HR-Munkajog. Budapest, Complex Kiadó, 2011. december-január, pp. 50–57.
- Langille, Brian [2011]: Labour Law’s Theory of Justice. In: The Idea of Labour Law. Davidov, Guy – Langille, Brian (eds.) Oxford University Press, pp. 101–120.
- Lobel, Orly [2005]: The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought. Legal Studies Research Paper Series, Research Paper No. 07–27, December 2005, University of San Diego.

- Muchlinski, Peter [2003]: Human rights, social responsibility and the regulation of international business: The development of international standards by intergovernmental organisations, Non- State Actors and International Law 3., Kluwer Law International.
- Munkácsy Ferenc [2012]: A csapos közbeszól – Egy közgazdász az új Munka Törvénykönyvéről. Munkaügyi Szemle, 2012/III. sz.
- Newell, Peter [2005]: Citizenship, accountability and community: the limits of the CSR agenda. *International Affairs* 81, 3. p. 547.
- O'Rourke, Dara [2006]: Multi-stakeholder Regulation: Privatizing or Socializing Global Labour Standards?, *World Development* Vol. 34. No. 5, 2006 Elsevier Ltd.
- Prugberger Tamás [2012]: Magyar munka- és közszolgálati jogi reform európai kitekintéssel. Miskolc, Novotni Kiadó.
- Rogowski, Ralf – Wilthagen, Ton [1994 eds.]: *Reflexive Labour Law*. Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Sen, Amartya [2000]: Work and rights, *ILO. International Labour Review*, Vol. 139 (2000), No. 2.
- Sen, Amartya [2003]: *A fejlődés mint szabadság*. Budapest, Európa Könyvkiadó.
- Senden [2004]: *Soft Law in European Community Law*. Oxford, Hart Publishing (2004).
- Sziklai István [2012 szerk.]: *Az Európai Unió Szociális Politikái*. E-jegyzet, Budapest.
- Ter Haar B. P. [é.n.]: *Hard law, Soft law, No law? Framework to analyse the legal nature of transnational agreements*, Kézirat.
- Ter Haar, B.P. [2008]: 'Open Method of Coordination: A New Stepping Stone in the Legal Order of International and European Relations', *77 Nordic Journal of International Law*, p. 235–251;
- Trubek, David M – Trubek, Louise G. [2005]: *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Coordination*. *European Law Journal*, Vol. 11, No. 3, May 2005, pp. 343–364.
- Weiss, Manfred [2011]: *Re-Inventing Labour Law*. In: *The Idea of Labour Law*. Davidov, Guy – Langille, Brian (eds.), Oxford University Press, pp. 43–57.



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÚJ HATÁSKÖREI ÉS AZ ALAPJOGVÉDELEM

BALOGH-BÉKESI NÓRA<sup>1</sup>

## Bevezető

A hatékony alapjogvédelem kérdését a dolgozat az Alkotmánybíróság nagymértékben megváltozott hatáskörei alapján tekinti át. Az Alaptörvény jelentős változást hozott, az utólagos absztrakt normakontroll helyett az alkotmányjogi panaszt tette meg az alapjogi jogvédelem elsődleges eszközévé.

A tanulmányban – tekintettel az alapjogvédelem hatékonyságának elemzésére – először az Alkotmánybíróság korábbi hatásköreinek – kiemelve az utólagos normakontrollt –, majd pedig az új hatásköreinek – kiemelve az alkotmányjogi panaszt – előnyeiről és hátrányairól lesz szó. Ezt követően az elsők között elbírált alkotmányjogi panasz kapcsán – a bírói korhatár ügyében – bemutatom az új hatáskör értelmezésének alapjait. Arra keresem a választ, hogy közelebb viszi-e a jogérvényesítést a stratégiai hatáskör megváltozása az érintettekhez, vagy esetleg éppen távolítja. Kérdés, hogy hatékonyabb lett-e az alapjogok érvényesíthetősége 2012. január 1-jét követően?

---

<sup>1</sup> A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékén egyetemi adjunktus. E-mail: balogh-bekesi.nora@jak.ppke.hu

## 1. Előnyök és hátrányok

### 1.1. A korábbi szabályozás

#### 1.1.1. Előnyök

Mint ismeretes, Magyarországon az elmúlt huszonkét évben a bárki által indítványozható utólagos absztrakt normakontroll volt az Alkotmánybíróság stratégiai és a korábbi alkotmány által is védett hatásköre.<sup>2</sup>

Az utólagos absztrakt normakontrollt bárki kezdeményezhette, az eljárás megindításhoz – egy kis túlzással – csak papírra és tollra volt szükség, se ügyvédi kötelező képviselőt, se bármiféle érdekeltség bizonyítását nem tette kötelezővé a törvény. Az eljárás teljes egészében költség- és illetékmentes volt.

Az alkotmánybírósági eljárásban bármely jogszabály vizsgálatát lehetett kezdeményezni, mégpedig bármikor, időkorlát nélkül. Az Alkotmánybíróság tágította is értelmezéssel e hatáskörét, kiterjesztette a vizsgálat lehetőségét a jogegységi határozatokra és a nemzetközi szerződést kihirdető törvényekre is.<sup>3</sup>

Az eljárás gyors beavatkozást – pl. a Bokros- csomag döntéseinél<sup>4</sup> – vagy több évig elhúzódó eljárást is eredményezhetett – pl. az eutanázia határozat esetében.<sup>5</sup> Ez akár rugalmasságnak is nevezhető.

A nemzetközi összehasonlításban is kivételnek számító hatáskörben<sup>6</sup> való eljáráshoz, ha az indítványozó leírta azt, hogy mely jogszabály vizsgálatát kéri, felhívta az Alkotmány szerinte sérült rendelkezését, és kezdeményezte a norma megsemmisítését, akkor a testület köteles volt eljárni és alkotmányellenesség esetén, az indítvány alapján megsemmisítette a vizsgálni kért rendelkezést. Bárki felléphetett tehát, hogy az alkotmányos korlátokat a törvényhozás betartsa, bár egyéni jogvédelmet e hatáskörben értelemszerűen nem kapott, nem kaphatott.

Az egyéni jogvédelem korlátozott eszköze az alkotmánybírósági törvényben intézményesített alkotmányjogi panasz volt.<sup>7</sup> Több mint húsz év távlatából azon-

<sup>2</sup> Alkotmány 32/A.§ (1)-(3) bekezdés. Alkotmányban rögzített hatáskör volt még az előzetes normakontroll és az önkormányzat feloszlatása előtti véleményezés.

<sup>3</sup> 42/2005. (XI. 14.) AB határozat jogegységi határozat; 4/1997. (I. 22.) AB határozat nemzetközi szerződés.

<sup>4</sup> Az 1995-ben beérkezett lényegesebb indítványok még abban az évben elbírálásra kerültek.

<sup>5</sup> A döntésre tíz évet kellett várni. Az 1993-ban érkezett indítvány a 22/2003. (IV. 28.) AB határozatban került elbírálásra.

<sup>6</sup> Ld. a Velencei Bizottság állásfoglalását a magyarországi alkotmányozási folyamat során felmerült három jogi kérdéstről 2011. március 28., 614/2011. számú állásfoglalás [CDL-AD (2011)001] 55–59. pontok, továbbá KELEMEN [2011] 87–96.

<sup>7</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. 48.§-a szerint tartalmi feltétel, hogy az alapjogsérelem alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, formai feltétel, hogy a jogerős döntést követő 60 napon belül kellett az indítványt benyújtani. A törvé-

ban bátran állíthatjuk, hogy az absztrakt normakontroll vagy talán pontosabban absztrakt alapjogvédelem – a kezdeményezés könnyű volta miatt – elnyomta az alkotmányjogi panasszal élést, a feltételekhez kötött konkrét normakontrollt.<sup>8</sup> Fölmerül tehát, hogy az utólagos normakontroll sok esetben megelőzte az alkotmányjogi panaszt azaz, ha az Alkotmánybíróság megsemmisítette a normát, ezt követően azt nem alkalmazták, így már a feltételezett jogsérelem – amit esetleg alkotmányjogi panasszal lehetett volna támadni – be sem következett. Feltehetjük a kérdést, hogy az utólagos absztrakt normakontroll az alkotmányjogi panasz preventív eszköze volt? (Balogh [2010] pp. 61–65.)

A régi szabályozás előnyének tekinthető, hogy világos elválasztást eredményezett a rendes bírói hatalomtól: minden normát az Alkotmánybíróság, minden egyedi ügyet a bíróságok döntöttek el.

Összegzőként azt mondhatjuk, hogy az absztrakt utólagos normakontroll hatáskör 'sikeres' volt, az Alkotmánybíróság alapjogokat érintő 'nagy döntései' (halálbüntetés, eutanázia, abortusz) rendre e hatáskörben születtek (Balogh [2012] p. 357).

### 1.1.2. Hátrányok

A bárki által való indítványozhatóságnak az alapjogvédelem szempontjából is kimutatható hátránya, hogy mindig jelen volt olyan indítványozói kör, amely valós alkotmányossági probléma nélkül, de az érdemi eljárás feltételeinek megfelelő indítványok sokaságával 'bombázta' a testületet. Ez egy bizonyos szint fölött lassítja a döntéshozatalt, csökkenti a jogvédelem (a valós problémák kidolgozásának) hatékonyságát.

Az elmúlt húsz év gyakorlata alapján az is megállapítható, hogy az utólagos absztrakt normakontroll indítványozásának egy nagyobb része konkrét problémából táplálkozhatott, de az elvont normakontroll nem alkalmas egyéni jogvédelemre, még akkor sem, ha egyébként közvetlenül érintett volt az indítványozó az adott ügyben. Jól szemlélteti ezt az összefüggést az a tény, hogy az Alkotmánybíróság előtt 2012 áprilisában több mint 600 alkotmányjogi panasz volt, amelyből 330 megújított, azaz korábban absztrakt normakontrollként benyújtott kérelem.<sup>9</sup>

---

nyi megfogalmazás szinte minden elemét értelmezte az Alkotmánybíróság; részletesen ld. Balogh – Holló [2010] 553.

<sup>8</sup> Az alkotmányjogi panasz hatáskörrel kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat összefoglalóját lásd: Köblös [2010] pp.130–134.

<sup>9</sup> A megújítás lehetőségét az Abtv. 71.§ (3) biztosította 2012. március 31-ig. Az adatok az Alkotmánybíróság főtítkárnak tájékoztatása alapján ld. [www.jogiforum.hu](http://www.jogiforum.hu) (2012. 04. 06.)

A régi hatáskör szerinti alkotmányjogi panasz sem oldotta meg a hatékony jogvédelem kérdését, hiszen nem volt 'valódi', az alkalmazott norma alkotmányosságát vizsgálta csak, az egyedi ügyben született döntést nem.<sup>10</sup> Az indítványozónak annyiban volt előnyös, hogy az adott ügyben alkalmazási tilalmat rendelhetett el az Alkotmánybíróság.<sup>11</sup> Ugyanakkor már a Jánosi-ügyben 1991-ben<sup>12</sup> felmerül, hogy a bírói döntéssel valamit kezdeni kell. Ott az Alkotmánybíróság a hatáskörét túllépve megsemmisítette az ügy alapjául szolgáló bírói döntéseket, s elrendelte a születési anyakönyvi kivonatban az apaság anyakönyvi visszaállítását. Az egyéni alapjogvédelemnek kétségtelen, hogy ez volt a leghatékonyabb módja, de e döntésnek a hatáskör hiányában született részei, méltán váltak kritika tárgyává.<sup>13</sup>

Az egyéni jogérvényesítés nehézségét jól szimbolizálja, hogy polgári ügyekben a sikeres alkotmányjogi panasz jogkövetkezményeit a törvényhozás csak az erre irányuló mulasztásos alkotmányértés megállapítása után rendezte 1999-ben.<sup>14</sup> A törvényi szabályozásra tulajdonképpen azért volt szükség, mert e tekintetben a jogalkalmazás sem volt kellően rugalmas.

### 1.1.3. Összegzés

Azt mondhatjuk, hogy az *actio popularis* absztrakt normakontrollal az AB teljesítette feladatát, a bárki által való indítványozhatóság által 'átrostálta' a jogrendszert. A következő lépés az alkotmányosság egyedi jogviszonyokban való – és így hatékonyabb – érvényesítése. A bárki által indítványozható absztrakt normakontroll hatáskör kifulladásával mellett szóló tény, hogy az utóbbi évek Magyar Közlönyben megjelent AB határozatai javarészt már nem is normakontroll eljárásban születtek, hanem a népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos OVB -döntések felülvizsgálata során, amelyek felülvizsgálata viszont messze áll a klasszikus alkotmánybírósági alapjogvédelemtől.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> A 442/D/2000. AB határozat szerint: „Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az alkotmányjogi panasz intézménye kettős jellegű. Utólagos normakontrollra irányuló indítványt és jogszabály alkalmazhatóságának valamely konkrét perben történő kizárására vonatkozó kérelmet egyaránt tartalmaz, de e kérelmek elbírálása csak egyazon eljárás keretén belül történhet meg.”

<sup>11</sup> Német mintára, quasi kedvezményként annak az indítványozónak, aki elsőként exponálta az alkotmányossági problémát.

<sup>12</sup> 57/1991. AB határozat.

<sup>13</sup> Ellene: HALMAI [1994] 3–4. sz. Mellette: LÁBADY [1993] és LÁBADY [2010] pp.127–129.

<sup>14</sup> Az alkotmányjogi panasz hatáskör közel egy évtizedes 'működése' után, mulasztásos alkotmányértés megállapítása kapcsán (23/1998. AB hat.) került csak szabályozásra a polgári és közigazgatási eljárásokban 1999 júniusától az alkotmányjogi panasz jogkövetkezménye.

<sup>15</sup> 2011-ben a Magyar Közlönyben közzétett 181 döntésből 122 OVB határozat vizsgálata tárgyában született.

## 2. A jelenlegi szabályozás

### 2.1. Alapvetés

2012. január 1-jén hatályba lépett az Alaptörvény. Teljesült az Alkotmánybíróság több évtizedes vágya: hatásköreit – ha nem is teljes egészében, de javarészből – az Alaptörvény felsorolja.<sup>16</sup>

Figyelemre méltó, hogy az állami szervek közül leginkább az Alkotmánybíróságról és az alapvető jogok biztosáról szóló részek – azaz az alapjogvédelemben kiemelkedő szerepet játszó szervekre vonatkozó szabályok – változtak.

Az Alaptörvény és Az alkotmánybíróságról szóló új törvény<sup>17</sup> (a továbbiakban: Abtv.) szabályai alapján kibontakozó hatásköri struktúrából is látszik, hogy az utólagos absztrakt normakontroll helyét az alkotmányjogi panasz veszi majd át, ez lesz az alapjogvédelem fő, stratégiai hatásköre.

Az Alaptörvény az Alkotmánybíróságról szóló cikkében a panasz két formáját nevesíti.<sup>18</sup> Az új Abtv. mindezt tovább részletezi, a normakontrollra irányuló panaszt megkettőzi, az egyedi döntés felülvizsgálatára irányuló panasz mellett.<sup>19</sup>

A panasznak tehát három formája ismert a hatályos szabályozás alapján:

- régi panasz, amely nagyon hasonlít az 1989-es Abtv.-ben szabályozotthoz;
- az új Abtv.-ben 'kivételes'-nek mondott, ún. 'közvetlen panasz', amellyel el lehet érni a jogszabályok vizsgálatát a nélkül, hogy az ügyben bírói döntés szülessék;
- valódi panasz', amely az ügy érdemében hozott konkrét bírói döntés ellen irányulhat.

<sup>16</sup> Az Alkotmánybíróság a 66/1997. (XII. 29.) AB határozatában összegezte, hogy valamennyi hatáskörének alkotmányba foglalása kívánatos lenne. ABH 1997, 402–403.

<sup>17</sup> 2011. évi CLI. törvény.

<sup>18</sup> Alaptörvény 24. cikk (2) c, d;

Az Alkotmánybíróság:

c) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott *jogszabálynak* az Alaptörvénnyel való összhangját;

d) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a *bírói döntésnek* az Alaptörvénnyel való összhangját.

<sup>19</sup> Abtv. 26. § (1); 26. § (2); 27. §



## 2.2. Előnyök

Az előnyök és hátrányok taglalásánál, mivel még megfelelő gyakorlat nem áll rendelkezésre, jórészt csak a normaszövegre és az abból levonható elméleti következtetésekre támaszkodhatunk.

Határozott előny, hogy az alkotmányjogi panasz hatáskörben az egyéni alapjogvédelem teljes lehetősége: a konkrét normakontroll és a konkrét döntés felülvizsgálata is adott. Bírói döntést közvetlenül is lehet támadni Alaptörvényben biztosított jog sérelme esetén, illetve az Alkotmánybíróság a megsemmisítést kiterjesztheti a bírói döntésre is.

Kifejezetten segíti egyedi ügyekben az alapjogvédelmet, hogy az Abtv. biztosítja annak a lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság a normakontroll és a bírói döntésre irányuló panaszok között hivatalból átjárjon, azaz ha a normakontroll panasz esetén úgy ítéli meg, hogy a jogérvényesítéshez a bírói döntés felülvizsgálata is szükséges, ezt megteheti.<sup>20</sup> Ilyen törvényi lehetőséggel megoldhatta volna a Jánosi ügyet 1991-ben.

Mindenképpen pozitívum, hogy az Abtv. tartalmi szűrést tesz lehetővé: a pánasszal csak akkor foglalkozik az Alkotmánybíróság, ha alapvető alkotmányjogi jelentőségű a kérdés, vagy a bírói döntésre érdemben kihat a fölvetett probléma.<sup>21</sup> A régi Abtv. alapján tartalmi szűrésre nem volt lehetőség, így állt elő az a fentebb már ismertetett helyzet, hogy valós alkotmányjogi problémát nem tartalmazó indítványok sokaságát is be kellett fogadni.

Továbbá kiemelendő az Abtv.-ben szabályozott ún. közvetlen (vagy gyors) panasz lehetősége, amikor egyfajta érintettséggel a közvetlenül alkalmazandó vagy közvetlenül hatályosuló normát is meg lehet támadni akkor is, ha a jogsérelem bírói eljárás nélkül (megelőzően) következett be. A panasz e formája fog minden bizonnyal az utólagos absztrakt normakontroll helyébe lépni, hangsúlyozottan az érintettség bizonyításával. Az érintettség értelmezése nagymértékben befolyásolja majd e hatáskör 'karrierjét'. Negatív megközelítésben: a panaszos biztosan nem érintett, ha nem hat ki rá a megsemmisítés. Pozitív megközelítésben érintett, ha a jogszabály közvetlenül alkalmazandó rá nézve, ha személyes, azaz az érintett jogainak sérelméről van szó, és ha aktuális, azaz az érintettség az indítványozó vonatkozásában (még) fennáll. Több lehetőség is adott, kérdés, miként értelmezi majd az Alkotmánybíróság. Látható, hogy a panasznak ez a formája számos problémát vet fel, és az értelmezési tartomány is tág. A gyakorlat és a konkrét esetek fogják eldönteni, hogy valójában mire is használható.<sup>22</sup> Az Abtv. indokolása példaként e panaszról azt hozza, hogy ami-

<sup>20</sup> Abtv. 28. §

<sup>21</sup> Abtv. 29. §

<sup>22</sup> Értelmezésre szorul az is, hogy mit jelent a közvetlen hatályosulás, a közvetlenül alkalmazandóság stb.

kor az adófizetést jogkövetés révén teljesítjük, ezáltal már érdekeltté válunk.<sup>23</sup> A hatékony alapjogvédelmet szolgálná, ha az Alkotmánybíróság e hatáskörét nem értelmezné megszorítóan.

Az új szabályozás előnyeinel említjük végül, hogy az új Abtv. az alkotmányjogi panasz szabályozása körében szól az ügyészi fellépés lehetőségéről is. A normakontrollra irányuló alkotmányjogi panasz esetén, az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben a legfőbb ügyész az Alkotmánybírósághoz fordulhat, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.<sup>24</sup> Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy e lehetőséggel csak a felek perbeli rendelkezési jogának tiszteletben tartásával lehet élni.

### 2.3. Hátrányok

A hatékonyságot csökkentő hátrányok közül mindenekelőtt az Abtv.-ben szereplő – részben már bemutatott – fogalmi bizonytalanságokat kell kiemelnünk.

Az Alaptörvény, Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezéseiről szóló dokumentum és az Abtv. fogalomhasználata nem azonos a tekintetben, hogy milyen alkotmányos sérelemre hivatkozva lehet az alkotmányjogi panaszt benyújtani kivételesen. Az Alaptörvény és az Abtv. alapján úgy tűnik, hogy valamennyi alaptörvény-ellenesség – így a jogbiztonsági sérelmek esetén is – lehet fordulni az Alkotmánybírósághoz, az Átmeneti rendelkezések alapján azonban csak az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére szorítkozik a szabályozás.<sup>25</sup> Fontos kérdés, hogy az alapjogokon túl érvényesíthető-e a panasz pl. a visszamenőleges jogalkotás tilalma, a felkészülési idő teljes hiánya, vagy a vizsgálni kért jogszabály közjogi érvénytelensége körében. Ez utóbbiak ugyan jogbiztonsági szempontok szerint nyernek értékelést, de mögöttük alapjogsérelem is meghúzódhat. A hatékonyság szempontjából a terminológiai egységesítés – akár értelmezéssel – de mindenképpen sürgető.

A szabályozásban értelmezési nehézséget okoz az is, hogy mindhárom panasz feltétele, hogy az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítse, vagy más jogorvoslat ne legyen számára biztosítva. Ugyanakkor a panasz típusai szerint ez a feltétel mást és mást jelenthet.

<sup>23</sup> A példa az érdekeltséget jól megvilágítja, azonban kevésbé jó abból a szempontból, hogy az Alkotmánybíróság adójogszabályt csak korlátozva vizsgálhat.

<sup>24</sup> Abtv. 26. § (3).

<sup>25</sup> Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) 22. cikk. A dokumentum Magyarország Alaptörvényének első módosításaként 2012. június 18-án került kihirdetésre.

A régi típusú panasznál az új Abtv. nem azt mondja, hogy a jogerős döntést követően lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni, hanem a jogorvoslatok kimerítéséről szól, így ebbe adott esetben a rendkívüli jogorvoslat is beletartozhat. A panasz e formájának hatékonyságát csökkentheti, ha nem alakul ki következetes értelmezés a jogorvoslatok kimerítését illetően. A régi Abtv. és a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat alapján is egyértelmű volt a helyzet: a jogerős döntést (azaz a rendes jogorvoslat kimerítését) követően lehetett az Alkotmánybírósághoz fordulni főszabály szerint.<sup>26</sup>

Véleményem szerint célszerű lenne ezt a gyakorlatot a panasz e formájánál fenntartani.

A közvetlen panasz, azaz a másik normakontroll panasz esetén a jogorvoslati lehetőségek kimerítésének előírása nehezen értelmezhető, különösen annak a tükrében, hogy a panasz benyújtására a támadott jogszabály hatálybalépését követő 180 napon belül van csak lehetőség az Abtv. szerint.<sup>27</sup>

A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetén pedig a fogalmi tisztázatlanság felveti az Alkotmánybíróság előtt folyó alkotmányjogi panasz eljárás és a felülvizsgálati eljárás összeakadásának veszélyét. A párhuzamos eljárások csökkentik a hatékonyságot, ha azokat nem hangolják össze. Erre célszerű lenne intézményes megoldást találni, ha szükséges törvénymódosítás útján is. Tehát a jogorvoslat lehetőségének kimerítése e tekintetben is tisztázásra szorul.

Új helyzetet jelent az alapjog érvényesítésben az ügyvédkenyszer törvényi előírása.<sup>28</sup> A szakmai elem követelménye minden bizonnyal a jogérvényesítés hatékonyságát erősíti. Ugyanakkor reális problémaként merül fel, hogy a panaszos – ha az anyagi helyzete nem teszi lehetővé az ügyvédhez fordulást – nem veheti igénybe az állami költségvetésből finanszírozott jogi segítségnyújtást. Az alapvető jogok biztosa és az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi együttműködésének és az utólagos absztrakt normakontroll hatékony működésének remek példája az alapvető jogok biztosa által ez év márciusában benyújtott azon indítvány, amely pont ezt sérelmezi, és kéri megsemmisíteni a jogi segítségnyújtásról szóló törvény azon rendelkezését, amely kizárja alkotmányjogi panasz esetén ingyenes ügyvédi segítség igénybevételét. Az alapvető jogok biztosának véleménye szerint a társadalom egy csoportja az ügyvédkenyszer miatt kirekesztődik az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségétől, mégpedig a legkiszolgáltatottabb csoport, amelynek alapjogai a leginkább fenyegetettek. Beadványban ezt a helyzetet az ombudsman diszkriminatívnak tartja, továbbá

<sup>26</sup> Kivételesen a felülvizsgálati döntéstől számított a hatvan nap akkor, ha a felülvizsgálat során először alkalmazott jogszabály vizsgálatát kezdeményezték. Lásd: 41/1998. (X.2.) AB határozat.

<sup>27</sup> Abtv. 30. § (1).

<sup>28</sup> Abtv. 51. § (2)

véleménye szerint sérül a jogorvoslati jog, illetve úgy véli, hogy az állam nem tett eleget alapjogvédelmi feladatának.<sup>29</sup>

Azt gondolom tehát, hogy az ügyvédkényszernek jelenleg felemás hatása van a hatékonyságra.

A továbbiakban vessünk egy pillantást a perek ésszerű befejezésének követelményére. Kérdésként merül föl, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárása negyedfok-e vagy sem. Nem tagadva az alkotmányjogi panasz rendkívüli jogorvoslati jellegét, negyedfoknak mégsem tekinthető. Az Alkotmánybíróságra nem az adott ügy, hanem csak az az ítékezés vagy a norma alkotmányosságának eldöntése, a bíróságra pedig a jogkövetkezmények levonása tartozik.<sup>30</sup> Ugyanakkor az alkotmányjogi panasz – a régi Abtv.-ben is az volt – jogorvoslat. Kérdés, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat miként viszonyul majd a jogerőhöz, a lezárt jogviszonyok védelméhez, kérdés, hogy általánossá válik-e az Alkotmánybírósághoz fordulás minden jelentősebb ügyben. Ha igen, akkor az alkotmányjogi panasz jogintézménye – ha másként nem, szociológiailag – mégis részévé válik a jogorvoslati fórumrendszernek, ezáltal az eljárás kihat az ésszerű határidő követelményének érvényesítésére. Ezt az Alkotmánybíróság ügyrendjébe foglalt eljárási határidők betartásával lehet megoldani. A befogadásra 120 nap áll rendelkezésre és a befogadástól számítva 180 nap a döntésre.<sup>31</sup>

Végül pedig érdemes még arra utalni, hogy az Alaptörvény hatásköri korlátot épít a költségvetési tárgyú (adó, illeték stb.) törvények vizsgálata elé addig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja.<sup>32</sup> Ez érinti mindkét elemzett hatáskört, az utólagos normakontrollt és az alkotmányjogi panaszt. Vitathatatlan alkotmányossági kérdések, alapjogi problémák e kizárt tárgykörben is jelentkezhettek, így az alkotmányossági kontroll nem teljes. E szabály és az alapjogvédelem hatékonyságának viszonyát fölösleges kommentálni. Ugyanakkor az Alaptörvény a költségvetési tárgyú törvények vizsgálatát is lehetővé teszi meghatározott alapjogok<sup>33</sup> esetén, így egyben értelmezés kérdése is, hogy a vizsgálat lefolytatható-e.

<sup>29</sup> Alkotmánybírósági indítvány a jogi segítségnyújtás kizárása ügyében AJB-1961/2012.

<sup>30</sup> Abtv. 43. §

<sup>31</sup> 1/2012. (I. 3) Tü. határozat *Magyar Közlöny*, 2012. 1. sz.

<sup>32</sup> Alaptörvény 37. cikk (4).

<sup>33</sup> Ezek: az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jog vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jog;

## 2.4. Az új absztrakt normakontroll

Az alkotmányjogi panasz hatáskör részletes elemzése mellett a szintén alapjogvédelmet is biztosító eddigi stratégiai hatáskör, az utólagos absztrakt normakontroll változására is figyelemmel kell lenni. Közismert, hogy egy alkotmánybírósági hatáskör súlya csak az indítványozói kör ismeretében határozható meg. Az absztrakt normakontroll esetében megszűnt a bárki által való indítványozhatóság, az eljárást a Kormány, az országgyűlési képviselők  $\frac{1}{4}$ -e vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti.<sup>34</sup> Kitűnik, hogy ebből az indítványozói körből – a parlamenti erőviszonyok esetleges átalakulásáig – az ombudsmani indítványok lesznek meghatározóak, nagy valószínűséggel. Az eddig benyújtott számos indítvány, mind jelentős alkotmányjogi problémára, köztük több alapjogvédelmi kérdésre vonatkozik. Ilyen a fentiekben már részletezett jogi segítségnyújtás kizárása, a hallgatói szerződések kérdése, a fiatakorúak elzárása. Az ombudsmani indítványozási lehetőség – ami egyébiránt utolsó pillanatban került az Alaptörvény szövegébe<sup>35</sup> – mindenképpen előnyösnek tekinthető az absztrakt alapjogvédelem szempontjából az eddigi gyakorlat alapján.

## 3. Az első lépések<sup>36</sup>

Az elméleti elemzés után pedig lássuk a legtöbb értelmezési problémát felszínre hozó közvetlen alkotmányjogi panasz gyakorlati megvalósulását, hatékonyságát egy olyan ügyön keresztül, amely a befogadási eljárástól kezdve a döntés tartalmáig, magán viseli az új hatáskörből adódó sajátosságokat. A döntés a bírói korhatár tárgyában született 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, amelyet az Alkotmánybíróság végül is alkotmányjogi panaszok alapján hozott meg.<sup>37</sup> A bírói nyugdíjban érintett bírák 2012. január 1-jét követően az ún. közvetlen panaszként [új Abtv. 26. § (2) alapján] újították meg indítványaikat. Az ügy tárgya a bírók jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban Bjt.) két rendelkezésének vizsgálata volt. A Bjt. 90. § ha) pontja szerint a bírót fel kell menteni, ha a bíró a rá irányadó öregségi nyugdíjkorha-

<sup>34</sup> Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés.

<sup>35</sup> A Velencei Bizottság 614/2011. számú állásfoglalása 66–68. pontok.

<sup>36</sup> A tanulmány ezen része a Balogh-Békési Nóra: „Marbury felmentése” című cikk felhasználásával készült. *Jogtudományi Közöny* 2012. 10. szám

<sup>37</sup> Az ügy még 2011-ben indult a bírók jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) hatálybalépését megelőzően, utólagos normakontroll hatáskörben. 2012. január 1-jéig azonban döntés nem született, a kérdéskör új szabályozási környezetbe került. Az új Abtv. által biztosított kedvezmény szabály alapján (71. §) az indítványok alkotmányjogi panaszként megújításra kerültek.

tárt (a továbbiakban: felső korhatár) – a Kúria elnöke kivételével – betöltötte. A másik vizsgált rendelkezés a Bjt. 230. §-a volt, amelynek (2) bekezdése szerint „Ha a bíró a felső korhatárt 2012. január 1-jét megelőzően betöltötte, a felmentési idejének kezdő időpontja 2012. január 1., záró időpontja 2012. június 30., és a bírói tisztség 2012. június 30. napjával szűnik meg. A felmentésre vonatkozó előterjesztést olyan időpontban kell megtenni, hogy a felmentésre vonatkozó határozat legkésőbb 2012. június 30-án meghozatalra kerülhessen.” A (3) bekezdés értelmében pedig „Ha a bíró a felső korhatárt a 2012. január 1. és 2012. december 31. közötti időszakban tölti be, a felmentési idejének kezdő időpontja 2012. július 1., záró időpontja 2012. december 31., és a bírói tisztség 2012. december 31. napjával szűnik meg. A felmentésre vonatkozó előterjesztést olyan időpontban kell megtenni, hogy a felmentésre vonatkozó határozatot legkésőbb 2012. december 31-én meg lehessen hozni.”

Az indítványozók szerint e rendelkezések a bírói függetlenséget sértik és diszkriminatívak.

Az új indítványok alapján elsőként folytatott le az Alkotmánybíróság befogadási eljárást. Ez formai és tartalmi követelmények vizsgálatát is jelenti.

1. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt panasz egyik formai kritériuma [az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint], hogy a panaszt a jogszabály hatálybalépését követő 180 napon belül nyújtották-e be. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Bjt. 2012. január 1-jén lépett hatályba, a panaszokat pedig 2012. január 13-a és február 23-a között – tehát a törvényi határidőn belül – nyújtották be. Ennek a látszólag nyilvánvaló feltételnek a kiemelése azért fontos, mert korábban felmerült olyan értelmezés is, hogy közvetlen panasz esetén a 180 napot az indítványozóra hatályosulás és nem pedig a jogszabály hatálybalépését követően kell számítani.<sup>38</sup> Ezt a kérdést a határozat eldöntötte, mégpedig úgy, ahogy egyébként az Abtv. minden kétséget kizáróan tartalmazza: a 180 napot a vizsgálni kért jogszabály hatálybalépésétől kell számítani. Ezáltal az Abtv. 26. (2) bekezdésében szabályozott közvetlen panasz egyben gyors panasszá is válik, hiszen ebben a hatáskörben csupán egy fél év megtámadási határidő áll rendelkezésre. További formai feltétel – amit immár az új Abtv. ír elő (52. §), de

<sup>38</sup> Ez annak következtésben állt elő, hogy az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek 22. cikk (1) bekezdés b) pontja szerint e közvetlen panasz esetén is az „egyedi ügyben közvetlenül, bírói döntés nélkül alkalmazott” jogszabályról van szó. Márpedig ha az Abtv. 1. § a) pontja szerinti egyedi ügy fogalmát kell érteni a közvetlen panasz Átmeneti rendelkezéseiben foglalt egyedi ügy értelmezésénél, akkor a 180 nappal együtt a panasz e formája gyakorlatilag alkalmazhatatlan. Két 'kitörési' lehetőség állt ezért elő, egyrészt az, hogy a 180 napot a panaszosra hatályosulástól kell számolni, másrészt, hogy a közvetlen panasz esetén az Átmeneti rendelkezésekbe foglalt egyedi ügy fogalma alatt nem az Abtv. szerinti fogalmat kell érteni. A döntés. alapján úgy tűnik, hogy ez utóbbi győzött. Lásd még: IV/2949/2012. AB végzést.

korábban csak az ügyrend rögzített<sup>39</sup> –, hogy az indítványnak tartalmaznia kell az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést, pontosan meg kell jelölni a vitatott jogszabályi rendelkezést, és azt, hogy a vitatott szabály mely Alaptörvényben szabályozott jogukat sérti a panaszosoknak, illetve meg kell indokolniuk a vitatott szabály alaptörvény-ellenességét. Jelen ügyben az indítványok ennek megfeleltek.

2. Az Alkotmánybíróságnak el kellett dönteni továbbá – lévén, hogy az ügy tárgyát képező panaszok az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján ún. közvetlen panaszok –, hogy a panaszosok ügyében közvetlenül hatályosuló, alkalmazandó jogszabályról van-e szó. Ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság már mérlegelhet. A döntés megállapította: „A vitatott szabály szerint azt a bírót, aki betölti a rá irányadó nyugdíjkorhatárt, fel kell menteni. Megállapítható tehát, hogy ez a szabály a nyugdíjkorhatárt betöltő bírák felmentésében, egyedi ügyben közvetlenül, munkáltatói, illetőleg köztársasági elnöki döntéssel, viszont bírói jogalkalmazói döntés nélkül realizálódik. A felmentésről szóló határozatnak a felmentési döntésre vonatkozó része ebben az esetben formális, mert a törvény e szabálya kógens, kivételt nem engedő szabály.” Tudjuk tehát, hogy valamely munkavégzési (jelen esetben szolgálati) jogviszonyt a törvény erejénél fogva megszüntető, kivételt nem engedő szabály az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a*) pontja szerinti közvetlenül hatályosuló normának tekinthető.

3. A határozat értelmezte az új Abtv.-ben a közvetlen panasz esetén is előírt feltételt [26. § (2) bekezdés *b*) pontja], amely szerint „nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette”. Az Abtv. jogorvoslati lehetőségekre vonatkozó ezen kritériuma mindhárom panasznál megjelenik.<sup>40</sup> A közvetlen panasznál azért aggályos, mivel egyidejű feltétel az is, hogy a jogsérelem, közvetlenül bírói döntés nélkül következzen be, márpedig igen szűk azon ügyek köre, ahol nincs bírói út. Így a két feltétel – azaz a jogorvoslati lehetőségek kimerítése és a bírói döntés nélkül bekövetkezett jogsérelem együttes alkalmazása – igencsak beszűkítené e panasszal élés lehetőségét. Az Alkotmánybíróság ezt akként oldotta fel, hogy kimondta: az Abtv.-ben megfogalmazott jogorvoslat alatt csak a *hatékony jogorvoslatot* kell érteni. Íme az a vonatkozó indokolás: „A szolgálati

<sup>39</sup> Joggal érte az Alkotmánybíróságra vonatkozó korábbi szabályozást kritika a miatt, hogy nem törvény tartalmazza az indítvány kötelező kellékeit. (A régi Abtv. 22. §-a csak annyit rögzített, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia.) Az alkotmánybírói eljárás egyes garanciális rendelkezéseinek ügyrendi (s nem törvényi) szabályozása abból adódott, hogy az ún. *ügyrendi törvény* nem született meg. Lásd az ezzel kapcsolatos összefoglalót a 2/2002. (I. 25.) AB határozatban.

<sup>40</sup> A jogorvoslati lehetőségek kimerítésével kapcsolatos problémák elemzését lásd Marosi – Balogh [2012].

jogvitában a bíróság eljárása ebben a részében formális – csak azt vizsgálhatja, hogy az érintett bíró betöltötte-e a nyugdíjkorhatárt, illetőleg felmentése során betartották-e a törvényben előírt határidőket, eljárási szabályokat –, így az nem tekinthető az érintettek panaszban előadott jogsérelmének hatékony orvoslására szolgáló, arra alkalmas jogorvoslatnak. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem támasztható az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz benyújtásának feltételeként olyan jogorvoslat kimerítésének követelménye, amely – a vonatkozó jogi szabályozásból következően – nem alkalmas arra, hogy a panaszos jogsérelmét orvosolja.” Mindennek a későbbiekben messzemenő hatása is lehet, hiszen a jogorvoslati lehetőségek kimerítése az ún. régi és a valódi alkotmányjogi panasz esetén is feltétel, de az Abtv. ott sem határozza meg, hogy ezen mit ért: csak a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítését<sup>41</sup>, vagy a rendkívüli jogorvoslat igénybevételét is. A „hatékony jogorvoslat” fogalmának megjelenése és alkalmazása az egyik megoldás.<sup>42</sup>

4. A következő, szintén az Alkotmánybíróság mérlegelése körébe tartozó befogadási szempont, hogy az indítványozó érintett-e az adott ügyben. Ahogy az elemzés első részében láttuk, az érintettség szűken és tágan egyaránt értelmezhető. A bírói nyugdíj ügyében nyilvánvalóvá vált, hogy a fennálló érintettség többféle is lehet. A jogi szabályozás időpontokat tartalmaz: A Bjt. 230. § (2) és (3) bekezdése szerint: „Ha a bíró a felső korhatárt 2012. január 1-jét megelőzően betöltötte, a felmentési idejének kezdő időpontja 2012. január 1., záró időpontja 2012. június 30., és a bírói tisztség 2012. június 30. napjával szűnik meg. A felmentésre vonatkozó előterjesztést olyan időpontban kell megtenni, hogy a felmentésre vonatkozó határozat legkésőbb 2012. június 30-án meghozatalra kerülhessen.” „Ha a bíró a felső korhatárt a 2012. január 1. és 2012. december 31. közötti időszakban tölti be a felmentési idejének kezdő időpontja 2012. július 1., záró időpontja 2012. december 31., és a bírói tisztség 2012. december 31. napjával szűnik meg. A felmentésre vonatkozó előterjesztést olyan időpontban kell megtenni, hogy a felmentésre vonatkozó határozatot legkésőbb 2012. december 31-én meg lehessen hozni.”

Az Alkotmánybíróság a határozatáról az érintettség kapcsán azt mondhatjuk, hogy azt inkább kiterjesztően értelmezte: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelmű-

<sup>41</sup> A régi Abtv. 48. §-a ebben a tekintetben világosabb volt: a jogerős döntést követően lehetett benyújtani.

<sup>42</sup> Ez a legrugalmasabb megoldás. Kiszámíthatóbb viszont, ha úgy értelmezik, hogy a rendes jogorvoslatok kimerítését követően benyújtható, vagy úgy, hogy minden esetben megkövetelik a felülvizsgálat igénybevételét is.



en következnek, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik.” A konkrét ügyre vetítve: „Az Alkotmánybíróság a panaszok befogadhatóságának elbírálása során érintettnek tekintette azokat az indítványozókat, akiknek az ügyében a támadott jogszabály alkalmazása, azaz végrehajtása megkezdődött, illetve a köztársasági elnöki határozatban foglalt felmentéssel teljesült.” A közvetlen panasznál tehát érintett az, akire nézve a jogszabályt végrehajtották, az is akire nézve a végrehajtás megkezdődött, de az is, akire nézve a jogszabály végrehajtása még nem kezdődött el, de ez „közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik”. Az érintettség valamilyen formájának az indítvány benyújtásakor kell fennállnia, de amíg az Alkotmánybíróság nem hoz döntést, az érintettség „másik stádiumba is átsúszhat”, hiszen a már hatályba lépett jogszabály végrehajtását az Alkotmánybíróság nem függesztheti fel.<sup>43</sup>

Így, ha az Alkotmánybíróság 2012. június 30-ig meghozza a döntését, akkor még nem talál lezárt jogviszonyokat, hanem csak olyan ’érintetteket’, akik vonatkozásában a törvény végrehajtása megkezdődött, illetve olyanokat, akiknél a végrehajtás még nem kezdődött el, de akire vonatkozóan a jövőben biztos, hogy alkalmazásra kerül majd. Ha 2012. június 30-a után hozza meg döntését, akkor a határozat már olyanokat is ’talál’, akikre vonatkozóan a törvényt végrehajtották.

5. A befogadás során talán a legtágabb mérlegelési lehetőséget adó kérdés, hogy az indítvány megfelel-e az Abtv. 29. §-ának: az alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést tartalmaz-e? A határozat erre vonatkozó indokolást – hogy miért alapvető alkotmányjogi jelentőségű a vizsgált probléma – nem tartalmaz, csupán annyit állapít meg, hogy az érintett bírák Alaptörvényben biztosított jogainak sérelme az ügy tárgya. (Ezért e feltételen is ’átmentek’ a kérelmek.) Arra, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű-e a kérdés, akkor kell (lehet) kitérni, ha erre hivatkozva az Alkotmánybíróság nem fogadja be az indítványt. Ha befogadja és érdemben elbírálja (ahogy az elemzett ügyben is), akkor a határozatból magából úgyis kiderül, hogy mi is az alapvető alkotmányjogi jelentőségű probléma. Ez történt jelen ügyben is, bár az, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéstről van szó, egyébként nyilvánvaló.

<sup>43</sup> Az új Abtv. 61. § (2) bekezdése szerint csak utólagos absztrakt normakontroll során lehet és csak a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépését felfüggeszteni súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése céljából. Ugyanakkor a bírói tisztség megszűnésével kapcsolatos ügy jól mutatja, hogy a már hatályba lépett jogszabály végrehajtása felfüggesztésének lehetősége adott esetben alkotmányjogi panasz esetén sem lenne haszontalan eszköz. A határozat jogkövetkezményeinek az értelmezése céljából kifejezetten hasznos is lenne.

6. A befogadással kapcsolatban végezetül ki kell emelni az alkotmánybíró-sági határozatból azt a megállapítást mely szerint „Az alkotmányjogi panasz-szal támadott jogszabály érdemi elbírálásához elég, ha akár egyetlen panasz megfelel a feltételeknek.” Ennek a megállapításnak később, a jogkövetkezmények levonása szempontjából van jelentősége. Abban az esetben ugyanis, ha az Alkotmánybírósághoz az adott tárgyban több alkotmányjogi panasz érkezik, de az eljárásra csak egyetlen panasz alkalmas, s az Alkotmánybíróság megsemmisíti a panasszal támadott jogszabályt, akkor mindenképpen választ kell adni arra is, hogy mi legyen a többi ügygel, a megsemmisített jogszabály milyen körben nem alkalmazható. Az Abtv. 45. § (3) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható. Ugyanakkor elképzelhető az is – a megsemmisítés hatályának a függvényében – hogy nemcsak a panaszra okot adó ügyben, hanem szélesebb körben nem alkalmazható (pl. mindazokra, akikre vonatkozóan a jogszabály közvetlenül hatályosult). Tehát azokra is, akiknek a panaszát formai vagy tartalmi okból az Alkotmánybíróság nem fogadta be. Ugyanakkor itt könnyen előállhat ellentmondás is, hiszen az indítványozó először kap egy értesítést, hogy a panasz nem befogadható, majd pedig az adott tárgyban más személy panasz alapján született döntés rá is vonatkozik? Az Abtv. 45. § (2) bekezdése csak az eljárásra okot adó ügyben való *nem alkalmazásról* szól.

7. A fentiek alapján véleményem szerint megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szabályozott közvetlen panasz befogadási feltételeit kiterjesztően értelmezte. Feloldotta a 180 nap és az egyedi ügy konfliktusát, a jogorvoslati lehetőségek kimerítését nem mereven, hanem a *hatékony jogorvoslat* formulával értelmezte, és érintettnek nemcsak azt tekintette, akire a jogszabályt már végrehajtották, hanem azokat is, akikre nézve a norma biztos, hogy hatályosulni fog. Az Abtv. e közvetlen panasznál a kivételesen kezdeményezhető formulával él. E határozatnak a befogadási feltételeket értelmező és e tekintetben elvi tételeket is tartalmazó megállapításaiból viszont úgy tűnik, hogy az utólagos konkrét normakontroll e formája meghatározó lehet az új jogszabályok vizsgálatában.

8. A bírói nyugdíj ügyében hozott döntés a befogadáson elsőként átesett nagy jelentőségű határozat. Mint ilyen, szimbolizálja is (szimbolizálnia kell) a hatásköri váltást: az utólagos absztrakt normakontrollt az alkotmányjogi panasz váltja fel. Az utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben az 'ügyfél' valójában a jogszabály volt, az Alkotmánybíróság lényegében bármikor meghozhatta döntését, az alkotmánybíró-sági eljárásra az hatott ki, ha a jogszabály ha-

tályát vesztette, mert ilyenkor az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette. Alkotmányjogi panasz hatáskörben azonban más a helyzet. Ilyenkor – kicsit túlozva azt mondhatjuk, hogy – a *panaszos áll a középpontban*. A jogszabály hatályvesztése miatt nem szűnik meg az eljárás, mert a panaszos ügyében még alkalmazható, de ennél fontosabb, hogy a jogszabály hatálya (alkalmazhatósága) alatt a jogszabályt a panaszosra nézve is alkalmazzák, végrehajtják (holott már kifogásolja), s az így alakuló jogviszonyok szempontjából egyáltalán nem mindegy, hogy az Alkotmánybíróság mikor hozza meg döntését. Ha a *panaszos áll a középpontban*, akkor elemi érdeke – de magából a jogintézmény jellegéből is az következik – hogy az Alkotmánybíróság minél hamarabb határozzon. A bírói nyugdíjkorhatár ügyében ez a ’versenyfutás az idővel’ igen jól kitapintható volt, viszont a döntés – ha lehet ilyet mondani – az érintettek szempontjából késett. A határozat a Magyar Közlönyben 2012. július 17-én jelent meg. Úgy tűnik, mintha az Alkotmánybíróság továbbra is az utólagos absztrakt normakontroll berögzültsége alapján járt volna el. Mindenestre közvetlen panasz esetén tanúságként levonható, hogy nemcsak az indítványt kell gyorsan benyújtani (a hatálybalépést követő 180 napon belül), hanem a döntésnek is gyorsan meg kell születnie, mert az Abtv. 26. § (2) bekezdés alapján is panaszról (alkotmányjogi panaszról), nem absztrakt normakontrollról van szó.

9. A bírói korhatár ügyében született döntés hatékonyságát természetesen az mutatja majd, hogy az alkotmánybírósági határozat végrehajtása hogyan történik. Az Alkotmánybíróság hatálybalépése napjára visszaható hatállyal semmisítette meg a vonatkozó törvényi rendelkezéseket, de a határozat nem szól arról, hogy ez a konkrét – s természetüket tekintve különböző – ügyekben mit jelent. Az új Abtv. a panaszosok vonatkozásában egyértelműen fogalmaz: „Ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható.” [Abtv. 45. § (2) bekezdés] Így a panaszosok vonatkozásában egyértelmű az alkalmazási tilalom. Csakhogy ez a panaszosokat ex nunc megsemmisítés esetén is megilletné, mit jelent tehát alkotmányjogi panasz esetén az ex tunc hatályú hatályon kívül helyezés? Azt, hogy a határozat kiterjed azokra is, akik nem nyújtottak be panaszt? De ez már inkább az utólagos absztrakt normakontroll korábbi alkotmánybírósági hatáskör sajátja. Van-e jelentősége ebben az ügyben, hogy ún. közvetlen panasz hatáskörben járt el az Alkotmánybíróság? A megsemmisítés hatálya a panasz e formájában másként viselkedik? Megannyi kérdés, amire e dolgozat írásakor a válaszok még nem ismertek. De tény, hogy előtünk zajlik egy új jogintézmény életre keltése, amelynek keretében eldől majd, hogy az alkotmányjogi panasz valóban hatékony alapjogvédelmet nyújt-e.

## 4. Összegzés

A címben szereplő kérdésre „azaz, hogy az utólagos absztrakt normakontroll egykori hatáskör, vagy az alkotmányjogi panasz új lehetőségei a hatékonyabbak-e az alapjogvédelem szempontjából – most még nem lehet egzakt választ adni. Remélem azonban, hogy sikerült összehasonlítani a hatékonyság szempontjai alapján a korábbi és a jelenlegi alapjogvédelmet biztosító alkotmánybírósági hatásköröket. Pár hónapon belül számos kérdés megfogalmazódott az új szabályozással kapcsolatban, amely azt a látszatot kelti, mintha a régi szabályozás alapján igazi alkotmánybíráskodás zajlott, az új szabályok szerint viszont ez nehézségbe ütközik. Véleményem szerint ez valóban csak látszat, mert a fentebb felsorolt hátrányok javarészen értelmezéssel kiküszöbölhetőek.

Ha visszamennénk az időben 1989. október 23-ára, és az akkori körülmények között szemlélnénk a csírájában megjelenő alapjogvédelem lehetőségét, valószínű, hogy az akkori szabályozással szemben még több aggályt fogalmaznánk meg, mint jelenleg az újjal. Most viszont az intézmény már adott, a hatásköri váltást (és az ezzel kapcsolatban felmerült problémák megoldását) megkönnyíti, hogy számos indítványozó nyújt be alkotmányjogi panaszt. A felvetődő eljárás kérdések eldöntésével alakul ki majd az egységes gyakorlat a befogadás feltételeitől a konkrét ügyet is alakító jogkövetkezményig.<sup>44</sup>

## Irodalomjegyzék

- Balogh Zsolt [2010]: Az alkotmánybíráskodás jövője. *Fundamentum*, 2010/1.
- Balogh Zsolt – Holló András [2010, szerk.] *Az értelmezett Alkotmány*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó.
- Balogh Zsolt [2012]: Alkotmánybíróság. In: Trócsányi – Schanda (szerk.) *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó.
- Balogh-Békesi Nóra [2012]: „Marbury felmentése” *Jogtudományi Közlöny* 2012/10.
- Halmi Gábor [1994]: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő. *Bírák Lapja*, 1994. 3–4.
- Kelemen Katalin [2011]: Van még pálya. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról. *Fundamentum*, 2011/4.

<sup>44</sup> Mint ahogy az Alkotmánybíróság honlapjáról kiderül, jelenleg a döntések gerincét az alkotmányjogi panaszok befogadásának visszautasítása teszi ki.

- Köblös Adél [2010]: Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz?  
*Alkotmánybírósági Szemle*, 2010/1.
- Lábady Tamás [1993]: A helyét kereső alkotmánybíráskodás. *Világosság*,  
1993/1.
- Lábady Tamás [2010]: A bírói jogalkotás és alkotmánybírósági kontrollja.  
*Alkotmánybírósági Szemle*, 2010/1.
- Marosi Ildikó – Balogh Zsolt [2012]: Vonzások és taszítások bíróságok között.  
*Alkotmánybírósági Szemle*, 2012/1.

# HATÉKONYSÁG ÉS REGIONALIZÁCIÓ<sup>1</sup>

ORBÁN ENDRE\*

## 1. Bevezetés

„Az állam egyszerre túl nagy és túl kicsi.” – idézi Freemant Temesi István regionalizmusról szóló doktori értekezésében. (Temesi [2006] p. 29.) Egyrészt képtelen a globalizáció kihívásainak önmagában megfelelni, másrészt túl távol van a polgároktól ahhoz, hogy hatékonyan legyen képes ellátni bizonyos igazgatási feladatokat. Így kompetenciái két irányban is erodálásra kerülnek: egyrészt létrejönnek geopolitikai egységek, mint szupranacionális tömörülések, melyek fölülről korlátozzák az állami szuverenitást. Másrészt megerősödik az állam alatti régiók szerepe, melyek már önállóan is kilépnek a nemzetközi porondra.<sup>2</sup> Továbbá a szakirodalom ehhez tesz hozzá egy harmadik típusú korlátozást, mégpedig „oldalról”, a civil társadalom megerősödését. (Szabó [2004])

Mindez kapcsolatba hozható az állam szerepének változásaival, mely az ipusztriális kor irányító szerepéhez képest ma inkább fejlesztő feladatokat lát el.<sup>3</sup> Ez utóbbi közpolitikai korszakon belül kerül előtérbe a *jó kormányzás alapelve* (Horváty – Sinka [2001]), mely magába foglalja a nyitottság, a részvétel, a hatékonyság, az elszámoltathatóság és a koherencia elveit és ennek egy továbbfejlesztése *többszintű kormányzás (MLG) paradigmája*, amely ugyanakkor minden eddiginél erőteljesebben veti fel demokráciadeficit problémáját (Ágh [2011]).

Ebben az új kormányzási metódusban kerülnek előtérbe a régiók, a kérdéskör azonban meglehetősen összetett: nem egyértelmű ugyanis, hogy mit tekinthe-

---

\* PhD-hallgató, PPKÉ JÁK. E-mail: o.endrecske@gmail.com

<sup>1</sup> Írásom létrejöttéhez köszönöm opponensem, Kálmán Judit kritikai bírálatát, valamint Gergely Attila és Sente Zoltán megtisztelő segítségét.

<sup>2</sup> Ld. pl. a Régiók Bizottságának, valamint a régiók brüsszeli irodáinak szerepét.

<sup>3</sup> Ágh [2011], Pálné [2006] p. 292.

tünk régióknak, és ezt reflektálja a regionális tudományban kialakult csoportosítás is, mely *homogén*,<sup>4</sup> *csomóponti*<sup>5</sup> és *politikai*<sup>6</sup> régiókat különböztet meg. Ezek közül csupán az utóbbi rendelkezik határozott körvonalakkal, így ehhez lehet az Unió egészét átfogó szakpolitikát is társítani, mely az ún. NUTS-rendszer révén valósul meg.<sup>7</sup>

## 2. Régiószervezés

Ha tagállami nézőpontból vizsgáljuk a régiók kialakítását, megállapítható, hogy az uniós politika nagyban hozzájárult anyagi motivációi révén a létrehozásukhoz. A régióknak ezenfelül különféle típusai jöttek létre. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy alig van két olyan tagállam, ahol hasonlít a regionalizáció, kivéve a statisztikai-tervezési feladatoknak megfelelő normatív régiók szintjét, mely uniós elvárás. Az EU ugyanis csupán arra tart igényt, hogy a NUTS 2 mérettel<sup>8</sup> rendelkező régiók kialakításra kerüljenek. Hogy ezenfelül a tagállamok hogyan alakítják ki régióikat, milyen hatásköröket telepítenek regionális szintre az az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés értelmében tagállami kompetencia, ennek megfelelően pedig több, politikai, gazdasági, kulturális stb. tényező kérdése.<sup>9</sup>

A régiók kialakítása szervesen kapcsolódik a hatékonyság, jó kormányzás, illetve a demokráciadeficit kérdésköréhez és mindezt keretbe fogja az ún. centralizáció – decentralizáció vita (Pálné [2006] p. 292.). Előbbi mellett a megbízható koordináció, utóbbi mellett a közvetlen elszámoltathatóság hozható fel erős érvként, aminek hiánya veszélyeztetheti a kormányzás minőségét. Előbbi nagyobb mértékben képes garantálni a gazdasági sokkhelyzetek kezelését, ám utóbbi könnyebben alkalmazkodik a regionális sajátosságokhoz, mivel helyben több információ áll rendelkezésre. Míg előbbi az átfedések kiküszöbölése révén elméletileg hatékonyabbnak tűnik, utóbbi mégis biztosabb döntések megho-

<sup>4</sup> A homogén régió egységes arculatú terület, mely nagyon hasonló természeti, társadalmi, gazdasági ismérvekkel rendelkezik.

<sup>5</sup> A csomóponti régió fogalma a gazdasági tevékenységek térbeli sűrűsödéséből indul ki, általában egy nagyváros és annak vonzáskörzete érthető alatta.

<sup>6</sup> A politikai régió fogalma ebben a felosztásban a közigazgatásilag lehatárolt területeket jelenti, melyeket tervezési és információgyűjtési szempontok alapján hoztak létre, és amely közigazgatási és intézményi elemzések alapegysége.

<sup>7</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 154, 1–41.p. 2003.06.21.

<sup>8</sup> NUTS 1: 3 millió – 7 millió lakos; NUTS 2: 800 000 – 3 millió lakos; NUTS 3: 150 000 – 800 000 lakos.

<sup>9</sup> A magyarországi szakmai elképzelésekre összefoglaló jelleggel ld. Wiener [2003 ], Mizser [2009 ].

zatalát teszi lehetővé azáltal, hogy a helyben megszerzett információk alapján helyben kell dönteni. Ami továbbá a leginkább erős érv a decentralizáció mellett, az a verseny léte (Kornai [2012]), hogy ma már nem a korábban jól hangzó „régiók Európája” szlogen látszik meghatározni az uniós politikát, hanem a „versengő régiók Európája”(Pálné [2010]).

A decentralizáció milyensége ugyanakkor hatalmi kérdéseket vet fel (*vertikális hatalommegosztás*), és ezzel magyarázható az, hogy míg a helyi önkormányzatok esetében sikerült elfogadnia az Európa Tanácsnak egy kartát, addig a regionális önkormányzatok kérdésében a kormányok képviselőiből álló Miniszteri Bizottság vitatja ennek létjogosultságát (Balázs [2009]). A Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa azonban elfogadott egy ajánlás értékű dokumentumot, amelyben megjelenítik a régiókkal szembeni tartalmi és formai követelményeket (önkormányzatok jogainak alkotmányos elismerése, választott testület, részvételi jogok, önálló szervezetalakítási jog, saját bevétel stb.) (Pálné [2001] pp. 261–262.).

A tagállamoként megvalósított regionalizációt különféleképpen csoportosíthatjuk. Így az Európa Tanács 2002-ben Helsinkiben elfogadott ajánlása például hat csoportot különít el (Balázs [2009]). Más szerzők egy skála két végpontjának tekintik a föderalizmust (Németország) és a funkcionális dekoncentrált szervekkel megvalósított regionalizációt (Görögország, Finnország), köztük különítve el a regionalizmus gyenge (Franciaország) és erős (Spanyolország, Olaszország) formáit, ahol megjelenik az önkormányzati státusszal rendelkező régió (Temesi [2006] p. 70.).

A régiók csoportosításánál egyébként több szempont szerepet játszhat. Elsődlegesen ilyen a tagállam államszervezete és ehhez kapcsolódóan a régiók jogállása. Ilyen a régiók által ellátott feladat- és hatáskör terjedelme (jogalkotás), a pénzügyi önállósága (adókiivetés, adómegosztás), árulkodó lehet a hivatali apparátus mérete, a régió érdekérvényesítő képessége (külső kapcsolatainak mennyisége) valamint a civil társadalommal való kapcsolata (partnerség elve), azaz a társadalmi beágyazottsága (Temesi [2006] pp. 71–85.). Jelentős erő rejlik ugyanis abban, ha a ’felülről’ tervezett regionalizáció találkozik egy ’alulról’ támogatott regionális identitással. Szakértők szerint ugyanis a sikeres regionalizáció egyik alapfeltétele, hogy mindenféle szakmai érvek mellett a társadalmi részvételt is biztosítani szükséges, hiszen a decentralizáció mellett felsorakoztatott érvek is ezáltal tudnak hatékonyan érvényesülni (Pálné [2001] p. 263).

Az Unió által kialakított NUTS-rendszer ehhez képest nem igényeli a közigazgatás és az államszervezet átalakítását. Egyetlen célja az összemérhetőség megvalósítása, melynek alapja, hogy közel azonos népességszámú statisztikai régiókat kér kialakítani a tagállamoktól. Az összemérés ugyanakkor meglepő adatokat mutat. Az EU27 átlag GDP-t 100 egységnek tekintve ugyanis az látható, hogy egyes területek messze átlagon felül teljesítenek, míg mások jóval



ez alatt. Így a csúcsvezető Belső Londonban az uniós átlag 336 százalékának megfelelő az egy főre jutó GDP (89 300 euró), öt követi Luxemburg (267%) és Brüsszel (233%), eközben a lista végén található húsz (bolgár, román, magyar és lengyel) régióban az egy főre jutó GDP az uniós átlag 25 és 42 százaléka között szóródik.<sup>10</sup> A regionális egyenlőtlenségeket jól szemlélteti az Eurostat által évente kiadott Évkönyv,<sup>11</sup> mely ugyanakkor arra is rámutat, hogy a regionális politika ellenére óriási változások nem következtek be a fejlettségbeli különbségek terén, a csúcsvezető régiók őrzik pozícióikat és a sor végét záró régióknak sem sikerült felzárkózniuk.

### 3. A tér középpontba kerülése

A régiókhöz, mint a közszolgáltatások és fejlesztések optimális méretéhez, több irányból jutott el a közgazdaságtan, melyeket egységesen *új gazdasági földrajznak* nevezhetünk (Lengyel – Rechnitzer [2004] p. 54.). Ez az irányzat az uralkodó neoklasszikus iskolát cáfolva alakult ki, mely utóbbinak lényege, hogy a területi egyenlőtlenségek előbb-utóbb automatikusan, „a láthatatlan kéz” működése folytán kiegyenlítődnek, mivel az alacsonyabb fejlettségű területen olcsóbb a munkaerő (ha nem lenne kötelező minimálbér), így az vonzóbb a befektetőknek és a tőke mozgása kiegyenlíti a különbségeket. Ezzel szemben makro- és mikroszintről is kritikák jelentkeztek, előbbit Paul Krugman, utóbbit Michael Porter neve fémjelzi.

A közgazdaságtan sokáig csupán a versengő vállalatokra és a versengő nemzetgazdaságokra koncentrált, a térbeli koncentráció előnyei csak a '90-es években kerültek a vizsgálatok homlokterébe. Ahogy Krugman fogalmaz, „*a tér a közgazdaságtan utolsó feltáratlan határvidéke.*” (Lengyel – Rechnitzer [2004] p. 57.) Míg korábban a verseny szinte kizárólag az államok közötti szcénában érvényesült, addig mára egyértelmű a szupranacionális térségek közötti, valamint az állam alatti régiók és városok közötti versengés is. Ez a szint azért vált fontossá vállalati szempontból, mivel a tartós versenyelőnyök térben koncentrálnak. Miközben az információs technológia és az infrastrukturális fejlődés révén sokan azt várták, hogy a távolságok megszűnésével a piac globálissá vált és szereplői szinte bárhol tevékenykedhetnek, úgy tűnik, hogy a tőkebefektetők elsősorban a lokálisan megmutatkozó versenyelőnyök meglétét

<sup>10</sup> Beszédés adatsor továbbá, hogy London, Párizs, Milánó, München és Hamburg az EU területének 14%-án az uniós GDP 43%-át termeli. Ld. Csomós György – Kulcsár Balázs: A magyarországi NUTS 2 régiók policentrikusságának vizsgálata. *Debreceni Műszaki Közlemények*, 2009/1–2. 5.p., idézi Lánosz [2011] p. 152.

<sup>11</sup> Letölthető:  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat\\_yearbook\\_2011](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat_yearbook_2011).

mérlegelik és csak másodsorban a termelési tényezők költségeit. Ezt nevezik az ún. *globális-lokális paradoxonnak* (Lengyel – Rechnitzer [2004] pp. 64–67.), mely azzal jár együtt, hogy a vállalatok a sztenderdizált tevékenységeket valóban szívesen viszik a fejletlenebb régiókba, ám a kulcsrészelemek, a szellemi tevékenységek a fejlett régiókban maradnak. Ez pedig egyben rámutat a tudásbázis, a szakképzés jelentőségére is.

A régiók empirikus elemzése tehát ráirányította a figyelmet arra, hogy területi fejlettségbeli különbségek nem fognak automatikusan csökkenni. A területi fejlődést ugyanis a regionális tudomány egy változóként kezeli, melynek szükségszerű összetevője a területi egyenlőtlenség (Lengyel – Rechnitzer [2004] pp. 46-7.). Ez váltja ki ugyanis az erőforrások térbeli mozgását, melyek a számukra legkedvezőbb teret keresik. Így az egyenlőtlenségek kezelése érdekében reformokra, egyebek között állami beavatkozásra van szükség; Uniós szinten pedig az előrehaladó bővítési hullám révén még nagyobb területi egyenlőtlenségek fedezhetők fel a tagállamok között. Ezt felismerve, az Európai Unió beavatkozásai révén mérsékelni kívánja a regionális különbségeket. Így az Egységes Európai Okmány óta önálló szakpolitikaként és célként tételezi az EU a társadalmi és gazdasági kohézió megvalósítását, mely utóbb kiegészült a területi kohézió igényével is<sup>12</sup> és önálló bekezdésként jelenik meg az Európai Unióról szóló Szerződés célkitűzései között.<sup>13</sup>

A régiók jelentőségét emeli ki továbbá a 2000-ben megfogalmazott Lisszaboni Stratégia (European Council [2000]) is, mely a tudásalapú gazdaság kiépülése kulcskérdésének tekinti a régiók versenyképességét. Ezen dokumentum nem kisebb célt jelentett meg, minthogy 2010 végére az EU váljon a világ legversenyképesebb térségévé.<sup>14</sup> Az ebbéli lemaradást már a 2005-ös felülvizsgálatkor is észrevételezték, 2010 végén pedig útjára bocsátották az Európa 2020 programot, mely szintén a versenyképesség erősítését célozza és öt fő célterületet jelöl meg.<sup>15</sup>

#### 4. A regionális politika körvonalai

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 174. cikke szerint „Átfogó har-

<sup>12</sup> EUMSZ: 174–178. cikk.

<sup>13</sup> EUSZ 3. cikk (3): „Előmozdítja a gazdasági, a társadalmi és a területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást.”

<sup>14</sup> Látni kell azonban azt, hogy a méltányolandó cél teljesüléséért felelős kutatás-fejlesztésre az EU körülbelül 1 százalékkal kevesebb hányadát költi az amerikai versenytársánál egyébként is mintegy 50%-kal kisebb GDP-jéből. Ld. Kengyel [2010] p. 208. Az EU, az Egyesült Államok és Japán strukturális mutatóinak összehasonlítására ld. Kátainé [2009].

<sup>15</sup> Ezek a foglalkoztatás, kutatás-fejlesztés/innováció, éghajlatváltozás/energiahasználat, oktatás, szegénység/társadalmi kirekesztés elleni harc. Lásd COM(2010) 2020 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF> (2012.02.10.)

*monikus fejlődésének előmozdítása érdekében az Unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze. Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik.*“

A meghirdetett regionális politika mellett több érv is felhozható. Egy erős érv például a közjogi, – parlamentáris, intézményi deficit (Győri [1999] pp. 34–52.) – mellett szociológiai<sup>16</sup> értelemben vett demokratikus deficittel is küzdő EU láthatóvá tétele a polgárok előtt. Emellett pozitívumként említhető a partnerség elvének meghonosítása a tagállamokban,<sup>17</sup> mely kapcsolódik az ún. fejlesztő állam koncepciójához, melyet a politikatudomány az előíró *government/kormányzattól* a tranzakcionális *governance/kormányzás* felé való elmozdulásként ír le.<sup>18</sup> Kiemelhető továbbá a költségvetési időszakokhoz igazodó hosszú távú tervezés és a hatékonyság mérését célzó értékelés kultúrájának meghonosítása (Kengyel [2010] pp. 195–198.).

Ezen írásnak nem célja áttekinteni a regionális politika fejlődését, ehelyütt csupán a jelenlegi költségvetési időszak rövid elemzésére támaszkodik. Ennek fényében 2007–2013 között 347 milliárd eurós forrással rendelkeznek az úgynevezett strukturális alapok, melynek három pillére van, az Európai Regionális és Fejlesztési Alap,<sup>19</sup> az Európai Szociális Alap<sup>20</sup> és a Kohéziós Alap.<sup>21</sup> Ezenkívül pedig létezik három további az Európai Beruházási Bank által biztosított regionális politikai eszköz, a JASPERS, JEREMIE és JESSICA rövidítésű programok, melyek nagyprojekteket, a KKV-

<sup>16</sup> Ld. pl. alacsony részvétel az EP-választásokon, a polgárok túl távolinak és átláthatatlannak érzik az EU működését.

<sup>17</sup> Arató et al. [2008] pp. 14–21. Valamint: *“A tagállam adott esetben és a hatályban lévő nemzeti szabályozással és gyakorlattal összhangban partnerséget alakít ki többek között a következő hatóságokkal és szervezetekkel:*

*a) az illetékes regionális, helyi, városi és egyéb közhatóságok;*

*b) a gazdasági és társadalmi partnerek;*

*c) bármely egyéb megfelelő, a civil társadalmat képviselő szervezet, a környezetvédelmi partnerek, nem kormányzati szervezetek, valamint a férfiak és nők közötti egyenlőség előmozdításáért felelős szervezetek.”* A Tanács 1083/2006/EK rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 210, 25–77.p. 2006.07.31. 11.cikk.

<sup>18</sup> Pálné [2001] p. 37., Ágh [2011].

<sup>19</sup> 1080/2006/EK rendelet. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 210, 1–11.p. 2006.07.31.

<sup>20</sup> 1081/2006/EK rendelet. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 210, 12–18.p., 2006.07.31. Az Európai Szociális Alap célja a munkanélküliség csökkentése, a magas szintű foglalkoztatás elősegítése, az inaktív személyek munkaerő-piaci részvételének előmozdítása.

<sup>21</sup> 1084/2006/EK rendelet. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 210, 79–81.p., 2006.07.31. Kohéziós Alapra azon tagállam (és nem régió!) tarthat igényt, melynek GDP-je nem éri el az uniós átlag 90%-át.

szektor és a városfejlesztést hivatottak támogatni.

A regionális politikának három célterülete van. Az első az úgynevezett konvergencia cél, aminek jogosultsági körébe az EU-átlag GDP 75%-át el nem érő régiók tartoznak<sup>22</sup> kiegészítve néhány ún. *phasing out régióval*, melyek a magasabb átlag GDP alapján korábban támogatásra tarthattak igényt, ám az újabb csatlakozási hullám után egy főre jutó GDP-adatuk 75% fölé ugrott. A konvergencia célra a források 81,54%-a áll rendelkezésre.

A második cél az ún. regionális versenyképesség és foglalkoztatottság. Ide tartozik a fennmaradó 172 régió, melyek az alapok 15,95%-át használhatják fel. A harmadik cél pedig az Európai Területi Együttműködés (TET), melyre a megyei szintet jelentő NUTS 3 régiók pályázhatnak határokon átnyúló, transznacionális és interregionális programokra. Erre a források 2,52%-a áll rendelkezésre.

Látható, hogy míg a szerződéses megfogalmazás szerint egyértelműen a regionális felzárkóztatás lenne a regionális politika célja, már a részcélokon belül megjelenik a versenyképesség erősítésének igénye. Ennek oka, hogy a nettó befizető tagállamok is részesedni szeretnének a strukturális alapokból, másrészt a Lisszaboni Stratégia értelmében az EU globális szerepének növeléséhez szükség van a versenyképességének növelésére, melyben egyértelmű lemaradása van például az Egyesült Államokhoz képest. Az e téren jelentkező megkésettiséget észlelve, az EU a hetvenes években útjára indította kutatás-fejlesztési programját, mely ma már szoros összefüggésben áll a kohéziós politikával is.<sup>23</sup>

## 5. Regionális politika és versenyképesség

Ha az EU, illetve a régiók versenyképességét vizsgáljuk, látható, hogy ez fogalom igen képlékeny és sok összetevőből áll. Különböző jelentések összegzik a Világgazdasági Fórumnál, a Világbanknál, az International Institute for Management Developmentnél és más szervezeteknél. Kiemelhető azonban az úgynevezett *egységes versenyképesség* fogalma, melyet az Unió regionális jelentései is használnak (European Commission [1999b] p. 242.). Ez két tényezőt emel ki: a jövedelmet és a foglalkoztatottságot. Az egy lakosra jutó GDP pedig felbontható a munkatermelékenység, a foglalkoztatottsági ráta és a munkaképes emberek számarányának szorzatára, mely utóbbi a regionális politika által nem befolyásolható tényező, így attól eltekinthetünk (Lengyel [2000]).

<sup>22</sup> Összesen 99 ilyen régió van, mely a lakosság 35%-át jelenti.

<sup>23</sup> Így a 2007–2013-as időszakra már kötelező forráselkülönítést ír elő az EU kutatás-fejlesztésre (ún. *earmarking tételek*). Ld. Mikita [2009].

Az ennek nyomán Lengyel Imre által felvázolt piramismodell azonban további összefüggésekre is rámutat, jelesül arra, hogy az 'alapkategóriákat' (jövedelem, munkatermelékenység, foglalkoztatottság) milyen 'alaptényezők' (kutatásfejlesztés, infrastruktúra és humán tőke, külföldi befektetések, kis- és középvállalatok, intézményi és társadalmi tőke) és 'sikerességi faktorok' (gazdasági szerkezet, innovációs kultúra, elérhetőség, a munkaerő felkészültsége, társadalmi szerkezet, döntési központok, a környezet minősége és a régió társadalmi kohéziója) befolyásolják (Lengyel [2000]).

Ezek alapján a regionális versenyképesség több faktortól függ. Nem mindegy, hogy egy régió hol helyezkedik el, milyen területi átcsoportulások érik. Nem érdektelen az sem, hogy az illető tagállam versenyképességi mutatói milyenek, és ezen belül kiemelhető a kormányzás minőségének teljesítménymérése. Mint az egységes versenyképességi koncepció is mutatja, különös jelentősége van az intézményi összetevőknek. Ezt azért hangsúlyozom, mivel ez az elem a leginkább jogfüggő.<sup>24</sup> Sajnálatos, hogy Magyarország esetében feltehető, hogy az uniós csatlakozás után a közigazgatás sem volt eléggé felkészült feladatainak ellátására (Ágh [2011b]), legalábbis erre utalnak a nemzetközi teljesítménymérő számok. (A Világgazdasági Fórum globális versenyképességi jelentése szerint (WEF [2011]) bár Magyarország összességében a 2010-es 52. helyezéséről 2011-re feljött a 48. helyre, ez mégis messze elmarad a 2000. évi 28. helyezettől. Megemlíthető továbbá az International Institute for Management Development jelentése (IMD [2012]), melyben a kormányzati hatékonyság a 2005-ös 34. helyről 2011-re az 52. helyre csúszott vissza.)

Látható, hogy a piramismodell több összetevője olyan kulturális tényező, melyek közvetetten fejtik ki hatásukat, és amelyek fontosságát a közgazdaságtan ún. *intézményi elmélete*<sup>25</sup> is bizonyította.<sup>26</sup> Ez utóbbi többek között magyarázatul szolgálhat a helyi intézmények (önkormányzati, oktatási, fejlesztési stb.), az attitűdök, a rejtett tudás (*tacit knowledge*) jelentőségére a vállalatok sikerességét illetően, valamint olyan, az output/input arányban mért hatékonyság javítását célzó reformok felemás sikerére, mint az Új Közmenedzsment európai életútja.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Megjegyzendő ugyanakkor az is, hogy az "europaizációként" ismert jelenséghez kétirányú alkalmazkodás lehetséges/szükséges: egyrészt a szervezeti/jogi, másrészt a közigazgatási munkaerő képzése és alkalmazkodó képességének fejlesztése. Ld. Pálné [2005] p. 10.

<sup>25</sup> Az "intézmény" itt használt fogalmára ld. "...I define institutions as durable systems of established and embedded social rules that structure social interactions, rather than rules as such. In short, institutions are social rule-systems, not simply rules." Hodgson [2006].

<sup>26</sup> Phelps [2008], ld. továbbá North et al. [2006].

<sup>27</sup> Pálné [2001] 21. p. Az Új Közmenedzsment gazdag irodalmából ld. például Hajnal [2004], Hajnal [2006]. Ld. továbbá Bordás [2012].

## 6. Regionális politika és konvergencia

Ha a regionális politika első két célját vesszük szemügyre, könnyen elképzelhető egy 2x2-es mátrix, aszerint, hogy egy politika hogyan hat a versenyképességre/GDP-növekedésre és a kohézióra. Nyilván az ideális helyzet az, ha mindkettő növekedni tud, hiszen hiába nő például a termelékenység (és a hatékonyság) új technológiák, de számos elbocsátás révén, nem mondhatjuk, hogy az a regionális felzárkóztatás célját segíti. A mindkét célt szolgáló beavatkozásra a regionális pólusok fejlesztését, a klaszterek támogatását, a földrajzilag specifikált innovációs rendszerek fejlesztését, a technológiai átszordulásokat és a képzési programokat szokták emlegetni.<sup>28</sup>

De kérdés, hogy lehetséges-e a régiók konvergenciája, miközben versenyképességük növelése a fő cél? Azaz létezik-e egy kohézió – versenyképesség dilemma? (Mancha-Navarro – Garrido-Yserte [2008]) Az ehhez kapcsolódó kutatások ugyanis azt támasztják alá és ezt főként az újabb bővítési hullám erősítette meg, hogy létezik egy ún. *centrum-periféria eloszlás* (Nagy [2007]). Sőt, miközben az látszik, hogy a tagállamok aggregált mutatói közelednek az EU15, illetve a jelenlegi EU27 átlaghoz, a tagállamokon belül is újratermelődik a centrum-periféria eloszlás. Egyes régiók valóban felhúzzák a tagállamok aggregált mérőszámait, azonban egymáshoz viszonyítva a régiók széttartó fejlődést mutatnak. Ezt nevezik az *átváltás (trade-off) elméletének*, mely egy kétlépcsős regionális politikával kívánja orvosolni a helyzetet, amelyben a második szakasz jogosultjai alapvetően a leszakadó régiók.<sup>29</sup>

A konvergencia elemzés megkülönbözteti a *szigma* és a *béta konvergenciát*.<sup>30</sup> Előbbi kapcsolódik a fentebb vázolt széttartó regionális fejlődéshez. Szigma konvergenciáról ugyanis akkor beszélhetünk, amennyiben egy államon belül az egy főre eső regionális GDP a legszegényebb és a leggazdagabb régióban közeledést mutat. Ehhez képest a béta konvergencia a neoklasszikus logikának megfelelően azt jelöli, hogy a régiók közelednek egy hipotetikus egyensúlyi állapot felé oly módon, hogy az alacsonyabb fejlettségű régiók nagyobb mértékű GDP-fejlődést mutatnak fel, mint a gazdagabbak. Belátható azonban, hogy ennek teljesülése nem garantálja, hogy jelen időben csökken a kisebb százalékos növekedést produkáló legfejlettebb és a kevésbé fejlett régiók közötti különbség, csupán konvergálnak egy elképzelhető jövőbeli egyensúlyi állapot felé; tehát az egyébként gazdagabb régióknak a GDP arányosan visszafogottabb fejlődése még nem feltétlenül eredményezi az egy főre jutó GDP-adatok közeledését, azaz a szigma konvergenciát.

<sup>28</sup> Európa, régiók, konvergencia: a regionális politika lehetőségei és eredményei az EU-ban [www.nfu.hu/download/8465/Európa%20régiók%20konvergencia.pdf](http://www.nfu.hu/download/8465/Európa%20régiók%20konvergencia.pdf) (2012.02.20.) pp. 4–5.

<sup>29</sup> Uo. p. 6.

<sup>30</sup> Uo. pp. 7–8. továbbá Czuriga [2009].

Az Unió dokumentumokban alkalmazott ún. HERMIN-módszer<sup>31</sup> alapvetően pozitív képet fest a regionális politika eredményességéről. Tagállamonként 5-10% közötti GDP-növekedést jósol az uniós beavatkozás hiányában fennálló helyzethez képest, a valós adatok azonban nem igazolták ezeket az előrejelzéseket. Mint a dolgozat elején utaltam erre, alapvetően nem változtak a régiók egymáshoz viszonyított GDP arányos pozíciói, azonosítható egy centrum-periféria eloszlás úgy uniós szinten a tagállamok között, mint az egyes tagállamokon belül. Ennek kapcsán beszélhetünk az ún. *klubkonvergenciáról*, ami azt jelöli, hogy nem a centrum és a periféria közeledik egymáshoz, hanem inkább a centrumon belül és a periférián belül beszélhetünk egy konvergáló tendenciáról.<sup>32</sup> Másrészt kiemelhető a főváros környéki régiók erőteljes fejlődése, miközben a többi térség alapvetően elmaradt ettől a felívelő pályától, még akkor is, ha egyébként azok voltak a regionális politika fő kedvezményezettjei. Hazai viszonylatban mindezt jól szemléltetik a KSH regionális táblái.<sup>33</sup>

Eltekintve az EU27 átlaghoz való felzárkózás alakulásától, a régiókat az országos átlag GDP-hez mérve jól kimutatható a régiók divergenciája. (Lásd 1. ábra) Mint ahogy a 2. ábra is szemlélteti, az egy főre jutó GDP alapján a leggazdagabb és legszegényebb régiók között az 1995-ös adatokhoz képest majdnem 50%-kal változott a helyzet a divergencia irányába. Még erőteljesebb a különbség a főváros és az észak-magyarországi valamint észak-alföldi régiók arányában, ahol az egy főre jutó GDP 2009-ben majdhogynem négyszeres különbséget mutat. Sőt, a második leggazdagabb nyugat-dunántúli régió is lemaradó helyzetben van a fővároshoz képest.

<sup>31</sup> Ld. *Growing Regions, growing Europe. Fourth Report on Economic and Social Cohesion*. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_en.pdf) p. 95.

<sup>32</sup> *Európa, régiók, konvergencia...* i. m. 9. p.

<sup>33</sup> *A bruttó hazai termék (GDP) területi megoszlása 2009-ben*, <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/gdpter/gdpter09.pdf> (letöltve: 2012.05.30.).

1. ábra. Az egy főre jutó bruttó hazai termék az országos átlag százalékában

	1995	1998	2002	2004	2007	2008	2009
Budapest	183,6	190,8	212	205,3	220,6	221,7	230,3
Közép-Magyarország	<b>145,7</b>	<b>150</b>	<b>163,9</b>	<b>158,8</b>	<b>166,1</b>	<b>166</b>	<b>169,1</b>
Közép-Dunántúl	90,9	98,6	88,7	95,6	92,1	90	85,9
Nyugat-Dunántúl	102,8	110,2	103,4	104,4	97,5	97,3	93
Dél-Dunántúl	81,4	76,7	73,1	71,3	67,9	68,5	68,6
Észak-Magyarország	72,4	67,3	<b>63,7</b>	66,4	<b>63,5</b>	<b>61,6</b>	<b>60,3</b>
Dél-Alföld	82,6	75,5	68,9	69	62,4	62,2	61,7
Észak-Alföld	<b>70,9</b>	<b>67,1</b>	64,4	<b>65,5</b>	65,6	66,9	66

Forrás: ksh.hu, saját szerkesztés.

2. ábra. A magyarországi régiók egymáshoz mért GDP-mutatói

	1995	2002	2009
Leggazdagabb/legszegényebb	2,055	2,572	2,804
Főváros/legszegényebb	2,589	3,328	3,819
Főváros/leggazdagabb	1,785	2,05	2,476

Forrás: ksh.hu, saját szerkesztés.

A regionális politika sikertelenségére több kritika is megfogalmazódott, melyek a források elégtelenségét, a túl bürokratikus működést, illetve a célok nem megfelelő kijelölését említik.<sup>34</sup> Utóbbihoz kapcsolódik a K+F+I elhanyagolása, miközben egyértelműen az oktatás, a humán tőke és az innováció azok az elemek, amelyek komoly tőkevonzó képességgel bírnak és hozzájárulhatnak a régiók

<sup>34</sup> Lóránd [2010], Rodríguez-Pose – Fratesi [2002].



felemelkedéséhez. Ehhez képest túlzott mértékű hangsúlyt fektetett a politika az infrastruktúra fejlesztésére, továbbá egyéb politikákkal való kapcsolatai, mint a transeurópai közlekedési hálózatok kiépítése is megerősíti a centrum-periféria elválását, minthogy főként a fejlett csomópontok összekötése a cél.

Az eredményes konvergenciának olyan további összetevői vannak, mint a régiók megerősödésének lehetővé tétele, pénzügyi autonómiájuk biztosítása, ami elvezet ahhoz is, hogy a régiók mennyire tudják kihasználni az uniós forrásokat és ha igen, akkor az mennyiben járul hozzá a felzárkózásukhoz.<sup>35</sup> Ma az látszik, hogy a régi tagállamok közül, csupán Írország kivétel, ahol a regionális politika messzemenő eredményeket ért el, az újonnan csatlakozók esetében főként a főváros környéki régiók tudtak élni a lehetőséggel.

Ellenvethető ugyanakkor a „mi lett volna, ha nem” szempontja, noha empirikusan ez nem igazolható.<sup>36</sup> Felvethető továbbá olyan mutatók vizsgálata, amelyek arra utalnak, hogy a regionális politika beavatkozásai hány munkahelyet teremtettek vagy milyen további tőkebefektetéseket indukáltak a régiókban. Úgy tűnik, hogy ezek árnyalhatják a konvergencia, mint kizárólagos cél és az elért eredmény összevetését vizsgáló hatékonysági szemléletet. Hazai viszonylatban az látható ugyanis, hogy a központi régióba a regionális politika által vonzott extra tőke elenyésző részarányú az egyébként is vonzó régióban. A közel azonos mértékű tőke az ország legfejletlenebb régióiban azonban jelentős, tíz százalék körüli részesedést jelent. (Lásd 3. ábra)

<sup>35</sup> A portugál régiókról ld. Czuriga [2009].

<sup>36</sup> „It is of course problematic, if not impossible, to construct a meaningful counterfactual of what would have happened to regional productivity differences across the EU-15 in the absence of the Structural and Cohesion Funds. But if the hope was that increasing integration and regional policy together would promote greater regional cohesion and enhance the competitive performance of the poorer, lagging regions, then the lack of any real substantial convergence in productivity or GDP per head must be disappointing. On the other hand it

3.ábra. A külföldi beruházások mértéke és aránya régióként

Régió (2011.július)	Indukált beruházás nagysága (milliárd Ft)	Összberuházáson belüli aránya (%)
Dél-Alföld	130.4	9.2
Dél-Dunántúl	72.2	5.7
Észak-Alföld	132.4	<b>8.4</b>
Észak-Magyarország	115.3	<b>9.6</b>
Közép-Dunántúl	123.5	6.6
Közép-Magyarország	145.7	<b>2.1</b>
Nyugat-Dunántúl	100.9	6.6
Országos átlag	117.2	5.2
Konvergencia régiók átlaga	112.4	7.6

Forrás: nfu.hu, saját szerkesztés.

## 7. 2014-2020: Hogyan tovább?

A regionális politika jelenlegi tervezési időszak a lassan véget ér, ennek megfelelően a Bizottság 2011-ben bemutatta javaslatát a következő költségvetési időszakra (*multiannual financial framework*), 2014-2020-ra.<sup>37</sup>

Mint minden új időszak, így ez is, együtt jár a korábbi értékelésével, a hatékonysági szempontok mérlegelésével és az új kihívások feltérképezésével. Olyan, a regionális politikához kapcsolódó 'örök kérdések' kerülnek elő, mint hogy ez a politika csupán egy uniós szinten megvalósuló redisztribúció vagy hosszú távú befektetési célokat szolgál, így például a versenyképesség növekedését. Jelentős ez, hiszen az uniós költségvetési politika mindig a net-

*may be that the EU regional funds have served to prevent the demand and competitive shocks associated with increasing economic integration, technological change and accelerating globalization from exacerbating regional inequalities in productive performance.*" Ben Gardiner et al. [2004] p. 33.

<sup>37</sup> COM(2011) 500 final Part I and II and COM(2012) 388 final.

tó befizető tagállamok és a kedvezményezettek érdekei mentén artikulálódik. Felvetődhet például, hogy meddig szükséges/érdemes finanszírozni egy régiót, ha az több költségvetési ciklus után sem képes felzárkózni az uniós átlag szintjére (Lánczos [2011] p. 165.). Lehetséges-e, hogy csak a kohézió célját tartsa szem előtt az Unió regionális politikája, miközben a globális verseny komoly versenyképességi kihívást támaszt az egész térséggel szemben.

A válaszok finomhangolása persze még hosszú folyamat, és jelenleg is zajlik az úgynevezett költségvetési eljárás keretében. Ami megállapítható a Bizottság javaslata alapján, az egyfelől egyértelműen a versenyképesség szempontjának előtérbe helyezése, másfelől pedig a hatékonyság növelésének igénye.

Ami az első szempontot illeti, a javaslat a korábbi háromhoz képest két célt határoz meg. Külön maradna az Európai Területi Együttműködés (TET), ellenben összevonásra kerül az első két cél, melyen belül megkülönböztetésre kerülnek a fejlettebb és kevésbé fejlett régiók. A célok közös neve fogalmilag a versenyképesség két összetevőjéhez kapcsolódik: "Beruházás a növekedésbe és a foglalkoztatásba".

Mindamellett, hogy kissé csökken a regionális források nagysága (336 milliárd euró az előirányzott keretösszeg), jelentős hangsúlyeltolódások fedezhetők fel. Így, míg korábban a *konvergencia régiók* az ERFA-források 57,6%-a fölött diszponálhattak, addig ez az arány 48,39%-ra csökken. Bevezetésre kerül ellenben az úgynevezett "*átmeneti régiók*" csoportja,<sup>38</sup> melyeknek – szemben a korábbi *phasing in* és *phasing out régiók* 6,81%-os részesedésével – a források 11,55%-a állna rendelkezésükre (Bajusz [2012]).

Érzékenyen érinti továbbá Magyarországot az úgynevezett *egységes capping* bevezetése, mely 2,5%-ban maximalizálná a tagállamok GDP-hez viszonyított forráskeretét. Ezt korábban sávosan határozták meg a tagállami GNI (bruttó nemzeti jövedelem) alapján és Magyarország esetében 3,524% volt a plafon (Hetényi – Modok [2012]).

A versenyképesség szempontjának vezérjellegét jelenti az Európa 2020-hoz illeszkedő célok meghatározása.<sup>39</sup> Ezek listája ugyanis többé-kevésbé a ver-

<sup>38</sup> Ide azok a régiók tartoznak, melyek egy főre jutó GDP-je az uniós átlag 75 és 90%-a között van.

<sup>39</sup> Ezek (1) a kutatás, technológiai fejlesztés és innováció erősítése; (2) az információs és kommunikációs technológiák hozzáférhetőségének, használatának és minőségének javítása; (3) a kis- és középvállalkozások, a mezőgazdasági (az EVMA esetében) és a halászati és az akvakultúra-ágazat (az ETHA esetében) versenyképességének javítása; (4) az alacsony széndioxid kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban; (5) az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és –kezelés ügyének támogatása; (6) a környezetvédelem és az erőforrás-hatékonyság propagálása; (7) a fenntartható szállítás támogatása és kapacitáshiányok megszüntetése a főbb hálózati infrastruktúrákban; (8) a foglalkoztatás előmozdítása és a munkaerő mobilitásának támogatása; (9) a társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység elleni küzdelem; (10) beruházások az oktatás, készségfejlesztés és élethosszig tartó tanulás területén; (11) az intézményi kapacitás javítása és

senyképességi stratégia céljainak másolata. A tagállami pályázatoknak tehát ezekhez a célokhoz kell igazodniuk, így a regionális szükségletekre fókuszálás másodlagos szerepbe szorul (Juhász [2012]).

Ami a hatékonyságot illeti, a javaslat elvek szintjén deklarálja az egyszerűsítés igényét. Összevonásra, az ún. Közös Stratégiai Keretbe, egységes stratégiai iránymutatás alá kerül a korábbi három különálló alap, valamint a mezőgazdasági és a halászati alap is (Hetényi [2012]).

Az említett célok listájához illeszkedő hatékonyabb forrásfelhasználást finanszírozási megkötések előírásával igyekeznek megteremteni a javaslat. Így például a Kohéziós Alapok meghatározott részét szükségszerűen az alacsony széndioxid kibocsátású gazdaságra történő átállásra, K+F+I-re, valamint a társadalmi befogadás és szegénység elleni küzdelemre kell fordítani (Juhász [2012]).

Ezenfelül megerősítésre kerül a felügyeleti rendszer és a Bizottság szerepe. Ennek fényében a tagállamoknak 2016-ban, 2018-ban és 2022-ben is jelentést kell készíteniük programjaik alakulásáról, és számszerűsített mutatókkal kell bizonyítaniuk a regionális politika forrásainak hatékonyságát (Juhász [2012]). Ennek két irányban van jelentősége. Bevezetésre kerül ugyanis egy pozitív és egy negatív motiváció.

Utóbbi lényege az (eurozóna tagokra bírságot kilátásba helyezésével vonatkozó és a Kohéziós Alapok esetében már bevezetésre került) ún. *makrokondíciók* miatti korlátozás bevezetése mindenik pénzügyi alapra.<sup>40</sup> Ennek fényében, amennyiben egy tagállam nem teljesíti az elvárt makrogazdasági mutatókat, illetve nem tesz eleget az uniós kiigazításra vonatkozó ajánlásoknak, úgy befagyaszttásra kerülhetnek a strukturális források (Banai – Novotny [2012]).

A hatékonyság előmozdítását célzó motiváció pozitív része pedig egy 5%-os teljesítménytartalék képzése. Így a tagállamok eleve csupán a rendelkezésükre álló források 95%-ára készíthetnek programokat és a fennmaradó 5% annak függvényében szabadul fel és azokra a programokra, amelyek esetében a 2018-as jelentések tükrében a kitűzött célok eredményesen teljesültek (Juhász [2012]).

## 8. Zárógondolatok

A régiók problémája gyakran abból adódik, hogy mindenki bizalmatlanul tekint rájuk: a központi kormányzat hatalmát félti, míg a helyi szint az autonómiáját. Ezért állítható, hogy a sikeres régióműködés a szakmai kérdéseken túl igényli a társadalmi beágyazottságot, a civil társadalom aktivitását, a partnerség elvének megvalósulását. Ennek hatékony működése pedig olyan nehezen mérhető ele-

---

hatékony közigazgatás.

<sup>40</sup> E körbe tartozik az ún. túlzothiany-eljárás [*Excessive Deficit Procedure*].

mek meglétét előfeltételezi, mint a bizalom. Ebben pedig meghatározó szerepe lehet a kulturális összetevőknek.

Látható továbbá, hogy a regionális egyenlőtlenség feloldásának célul tűzése önmagában nem oldódik meg egy láthatatlan kéz feltételezése mellett, a neoklasszikus iskola konvergencia előrejelzése csak kismértékben teljesült, ha úgy tetszik alacsony hatékonysággal. Ezzel szemben felvethetők az új gazdasági földrajz megállapításai, melyek rámutatnak a csomópontok, a klaszterek fontosságára, ami magyarázattal szolgál a tagállamokon belüli regionális divergenciára és rámutat a klubkonvergencia jelenségére, arra, hogy a centrum-periféria modellben csak az egy klubon belüli régiók konvergálnak egymás felé. Erre ugyanakkor ráerősíthetnek más uniós politikák is, mint például a transeurópai hálózatok építése. Kiemelhető ennek kezelésére az úgynevezett kétlépcsős regionális politika, mely két szakaszban kíván megoldást találni a versenyképesség és kohézió problémájára.

Azt, hogy egy beavatkozó politika mennyire hatékony, részben a kitűzött célok és az elért eredmények egymásra vetítésével mérhetjük. Mint látható volt, a regionális politika beavatkozásai ellenére is a régiók fejlődése divergáló tendenciát mutat, mindez pedig kapcsolatba hozható magának a regionális politikának a versenyképesség szempontja alá rendelésével. Bár az új költségvetési ciklus vitájában is hangsúlyozásra került, hogy a tagállamok közötti szolidaritás jegyében a kohéziós politikának továbbra is a kohézió a fő célja (Bajusz [2012]), a Bizottsági javaslat alapvetően az Európa 2020 stratégia célkitűzéseit tekinti prioritásnak. Kérdés, hogy ez mennyire hat a politika sikeressége irányában, valamint az is, hogy az elvek szintjén deklarált teljesítményorientált szemlélet megerősödése mennyire lesz sikeres. A jövőre irányuló tervek mindenesetre a hatékonyság erősítését preferálják.

## Irodalomjegyzék

- Ágh Attila [2011]: A közpolitika változó paradigmái: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. *Politikatudományi Szemle*, 1 pp. 31–48.
- Ágh, Attila [2011b]: A kormányzati rendszer és a globális versenyképesség. *Politikatudományi Szemle*, 3 pp. 37–53.
- Arató, Krisztina – Bartal Anna Mária – Kónya Márton – Nizák, Péter [2008]: *Az Európai Unió strukturális alapjai és a partnerség elve Magyarországon*. Budapest, Rejtjel Kiadó.

- Bajusz Anna [2012]: Az Európai Parlament és az Európai Bizottság többéves pénzügyi keretre tett javaslatának bemutatása. *Európai Tükör*, 1 pp. 5–13.
- Balázs István [2009]: Középszintű önkormányzatok Európában, *Új Magyar Közigazgatás*, 10–11 pp. 48–51.
- Banai Péter Benő – Novotny Gábor [2012]: Makrogazdasági feltételrendszer – azonos mérce? Szempontok az Európai Bizottság javaslatának értékeléséhez. *Európai Tükör*, 1 pp. 98–107.
- Bordás Mária [2012]: *A hatékony állam és a jogállam konfliktusa?* <http://www.propublicobono.hu/pdf/Bordas2.pdf> (letöltve: 2012.03.10).
- Czuriga Eszter [2009]: A portugál régiók konvergenciája az Európai Unió strukturális támogatásainak tükrében. *Európai Tükör*, 4 pp. 99–112.
- European Commission [1999]: *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of Regions in the European Union*. Luxembourg.
- European Council [2000]: *Presidency Consultations*. Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. <http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/DESC/2000%20LISBON%20EUROPEAN%20COUNCIL%2023%20AND%2024%20MARCH.pdf> (letöltve: 2012.03.10).
- Gardiner, Ben – Martin, Ron – Tyler, Peter [2004]: Competitiveness, Productivity and Economic Growth across the European Regions. *European Regional Science Association Series ERSA conference papers*. <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa04/PDF/333.pdf> (letöltve: 2012.03.10.)
- Györi Enikő [1999]: *A nemzeti parlamentek szerepe az európai integrációban*, PhD-értekezés, Budapest, <http://phd.lib.uni-corvinus.hu/112/> (letöltve: 2012.03.10.).
- Hajnal György [2004]: A hatékony működés és vezetés néhány kulturális tényezője a magyar államigazgatási rendszerben. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *A központi közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, pp. 111–158.
- Hajnal György [2006]: Hatékonyság és teljesítmény az Európai Unió országainak közigazgatásában. In: Lőrincz, Lajos (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*, Budapest, Unió, pp. 467–510.
- Hetényi Géza [2012]: Magyarország érdekei a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keret tárgyalásai során. *Európai Tükör*, 1 pp. 14–28
- Hetényi Géza – Modok Benő [2012]: A capping, mint a legfőbb magyar probléma. *Európai Tükör*, 1 pp. 89–97.
- Hodgson, Geoffrey M. [2006]: What are institutions? *Journal of Economic Issues*, 1 pp. 1–25.
- Horváth Zoltán – Sinka László [2001]: Az Európai Bizottság Fehér Könyve az európai kormányzás reformjáról. *Politikatudományi Szemle*, 5 pp. 172–185.

- Institute for Management Development [2012]: *Overall Ranking and Competitiveness Factors*. [http://www.imd.org/research/publications/wcy/upload/Overall\\_ranking\\_5\\_years.pdf](http://www.imd.org/research/publications/wcy/upload/Overall_ranking_5_years.pdf) (letöltve: 2012.04.20.)
- Juhász Tamás [2012]: Kohéziós politika – alamizsna helyett befektetés? *Európai Tükör*, 1 pp. 59–73.
- Kátainé Marosi Angéla [2009]: A Lisszaboni Startégia fejlődése és a célok teljesülése, *Európai Tükör*, 11 pp. 101–115.
- Kengyel Ákos [2010 szerk]: *Az Európai Unió politikái*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010.
- Kornai János [2012]: *Központosítás és kapitalista piacgazdaság*. [http://nol.hu/belfold/20120128-kornai\\_janos\\_\\_kozpontositas\\_es\\_kapitalista\\_piacgazdasag](http://nol.hu/belfold/20120128-kornai_janos__kozpontositas_es_kapitalista_piacgazdasag) (letöltve: 2012.03.04.)
- Láncos Petra Lea [2011]: Az európai strukturális és kohéziós politika. In: Szabó Marcel – Gyeney Laura – Láncos Petra Lea (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió egyes politikáiba*. Budapest, Szent István Társulat.
- Lengyel Imre [2000]: A regionális versenyképességről. *Közgazdasági Szemle*, 12 pp. 962–987.
- Lengyel Imre – Rechnitzer János [2004]: *Regionális gazdaságtan*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Lóránd Balázs [2010]: Az Európai Unió kohéziós politikájának értékelése. *Európai Tükör*, 4 pp. 54–66.
- Mancha-Navarro, Tomás - Garrido-Yserte, Rubén [2008]: Regional policy in the European Union: The cohesion-competitiveness dilemma. *Regional Science Policy & Practice*, 1 pp. 47–66.
- Mikita József [2009]: Versenyképesség és kohézió – az európai kutatási és regionális politika összefüggései. *Európai Tükör*, 11 pp. 13–24.
- Mizser Csilla [2009]: Megyék és/vagy régiók – lesz még változás? *Közjogi Szemle*, 4 pp. 51–56.
- Nagy Gábor [2007]: Divergencia vagy konvergencia – az átmenet gazdasági térfolyamatainak mérlege földrajzos szemmel. *Tér és társadalom*, 1 pp. 35–51.
- North, Douglass C. – Wallis, John Joseph – Weingest, Barry R. [2006]: *A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. [http://www.nber.org/papers/w12795.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w12795.pdf?new_window=1) (letöltve: 2012.03.10.)
- Pálné Kovács Ilona [2006]: A helyi-területi önkormányzati rendszerek. In: Tóth Judit – Legény Krisztián: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex.
- Pálné Kovács Ilona [2010]: Középszintű reform és/vagy területi léptékváltás. *Új Magyar Közigazgatás*, 1 pp. 13–20.

- Pálné Kovács Ilona [2005]: Közigazgatási reformok, uniós tagság, regionalizmus. In: Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Regionális reformok Európában*, Budapest. TÖÖSZ.
- Pálné Kovács Ilona [2001]: *Regionális politika és közigazgatás*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- Phelps, Edmund S. [2008]: Gazdasági kultúra és gazdasági teljesítmény – Mivel magyarázhatók az európai kontinens problémái? *Progresszív Politika*, 4 pp. 5–37.
- Rodríguez-Pose, Andrés – Fratesi, Ugo [2002]: *Unbalanced development strategies and the lack of regional convergence in the EU*. Paper presented to 2002 ERSA Congress, Dortmund. <http://www.raumplanung.tu-dortmund.de/rwp/ersa2002/cd-rom/papers/415.pdf> (letöltve: 2012.03.10.).
- Szabó Máté [2004]: *Civil társadalom – globalizáció – regionalizmus*. <http://www.hunsor.se/dosszie/civiltarsadalom.pdf> (letöltve: 2012.03.04.).
- Temesi István [2006]: *Regionalizmus és regionalizáció, doktori értekezés*, Pécs, [http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny\\_mce/File/Archiv2/Temesi\\_Istvan\\_ertekezes.pdf](http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/Temesi_Istvan_ertekezes.pdf) (letöltve: 2012.03.10.).
- Wiener György [2003]: Regionális államreform Magyarországon. *Európai Tükör*, 1/70–81. pp.
- World Economic Forum [2011]: *The Global Competitiveness Report*. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GCR\\_Report\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf) (letöltve: 2012.05.01.)





SZABÁLYOZÁS □ KIKÉNYSZERÍTÉS

∞ • ∞



# A KÖZIGAZGATÁSI BÍRSÁGOLÁS MODELLEZÉSE

GAJDUSCHEK GYÖRGY<sup>1</sup>

## 1. Egy szubjektív bevezető: utam a joggazdasági elmélethez

Jómagam a közigazgatás kutatója vagyok, lassan negyed százada. Bár tanultam jogot (elég sokat, elsősorban közjogot – Magyarországon), és tanultam közgazdaságtant is (viszonylag keveset, elsősorban mikroökonómiát – az Egyesült Államokban) a jog közgazdaságtani elméletére viszonylag későn, és véletlenül ‘találtam rá’. Ebben a dolgozatban azt a kutatást, annak módszertanát és eredményeit mutatom be, amelynek során eljutottam előbb egy joggazdaságtani megközelítéshez, majd magához az elmélethez.

Kutatásom kiindulópontja az a jogrendszeren messze túlmutató probléma volt, hogy az állam, a médiából, de a mindennapi életből szerezhető benyomások alapján is, képtelennek tűnik saját jogszabályainak betartatására. Ebből, a közigazgatás kutatója révén, engem elsősorban a közigazgatási jogalkalmazás érdekelt. Ez azonban alighanem a legjelentősebb szelete az állam által aktívan végzett jogérvényesítő tevékenységnek. Elég talán arra utalni, hogy míg a bíróságok félmilliónál jóval kevesebb határozatot hoztak összesen (Bírósági statisztika), addig csak a polgármesteri hivatalok mintegy tízmilliót (Belügyminisztérium) 2009-ben. Lehet azzal érvelni (bár ellenérvelni is), hogy a bírósági ítéletek nagyobb

---

<sup>1</sup> Tudományos főmunkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézet, egyetemi docens (habil), Corvinus Egyetem. [gajduscek@hotmail.com](mailto:gajduscek@hotmail.com).

A dolgozat egy 2008-ban lezárt kutatás főbb adatait és alkalmazott módszerét ismerteti. Az eredményeket több folyóiratcikkekben és egy könyvben (Gajduscek [2008]) ismerttettem. Jelen tanulmány egyfelől a konferencia tematikájára tekintettel, a korábbiaktól jelentősen eltérő struktúrában és tartalommal készült, másfelől ismerteti néhány újabb kutatási eredményemet is. Az egyes eseteírásokban közölt adatok a vizsgálati időszakra: 2005-2008 vonatkoznak. Ez különösen a forintértékeknel, illetve egyes jogintézményekre való utalásnál bír jelentőséggel.

horderejük, ám a számok ez esetben is arra utalnak, hogy tömegében a közigazgatási szervek szerepe meghatározó a jogérvényesítésben.

A kérdés tehát adott volt: vajon érzéki csalódás, az extrém kudarcok percepciót torzító hatása, hogy a közigazgatás felügyeleti (ellenőrző, szankcionáló) tevékenységét alacsony eredményességűnek találjuk? A válaszhoz valamiképpen meg kell mérni, mégpedig meglehetősen eltérő felügyeleti területeken kell megmérni az eredményességet, illetve a jogsértéstől való elrettentés képességét. A megoldáshoz az ötletet egy rádióhír adta, amely – utólagosan utána nézve – a Versenytanács (Vj. 11-/2002/23) számú határozatáról szólt. A hír szerint a Versenytanács jelentős, tízmillió forintos bírságot vetett ki az M. Kábel szolgáltatóra. Az M. Kábel az előfizetői igényekre hivatkozva (ám e hivatkozást semmivel alá nem támasztva) egyoldalúan megváltoztatta a csomagok csatorna-összetételét és erre hivatkozva emelte a díjakat. A hírből az is kiderült, hogy előfizetőinek száma meghaladta a 250 000 főt. Könnyű volt kiszámolni papíron ceruzával, hogy ez a ‘húzás’ a vállalatnak a bírság befizetése mellett is, már néhány hónapon belül busásan megtérül. A bírságnak tehát – egyébként a Versenyhivatal számításai szerint is – nemhogy elrettentő ereje nincs, hanem egy vállalat tulajdonosa kifejezetten meg is kell, hogy követelje a menedzsmentől a jogsértést. Mert a piacot a nyereség mozgatja – amennyire tudom, ebben az egyben egyetértenek a neoklasszikus és a marxista közgazdaságtan képviselői is. De ha valaki netán neoinstitutionalista vonalon halad, a bírság után a vállalatvezető neki is elmondhatja, hogy „valóban voltak morális fenntartásaim, de megbűnhödtünk, a morális számla ki lett egyenlítve, lelkiismeretem nyugodt.”

A döntés kínálta az ötletet ahhoz a modellhez, amelyet aztán a közigazgatási ellenőrzés és bírságolás számos területén: a fogyasztóvédelemben, egyes környezetvédelmi, közúti kihágások, a munkaügyi felügyelet, stb., területén alkalmaztunk. Csak később ébredtem rá, hogy valójában a Becker [1968], Stigler [1970] és Posner [1985] munkáival fémjelezhető vonalon haladok. Az általam alkalmazott modell egy meglehetősen primitív, leegyszerűsítő, számos szempontot elhagyó változata a közgazdaságtani indíttatású büntetéselméleteknek.<sup>2</sup> Ez az – alapvetően büntetőjogra kidolgozott – elmélet jól alkalmazhatónak tűnt általánosságban is azokra az esetekre, amelyekben az állam szankciót vet ki, annak érdekében, hogy elrettentsen a jog által tiltott magatartástól. Érdemes megjegyezni, hogy – legalábbis a magyar egyetemeken tanított és a magyar jogtudományban bevett – általános elmélet szerint a jogi norma meghatározó eleme a szankció; következésképpen a jog meghatározó feladata a nem kívánt magatartástól, alapvetően a negatív jogkövetkezménnyel történő fenyegetéssel, illetve annak beváltásával történő elrettentés. A szankciót a joggazdaságtan olyan költségnek tekinti, amelyet a racionálisan mérlegelő potenciális elkövető figyelembe vesz a jogsértésről való döntése során.

<sup>2</sup> Magyarul összefoglalja: Pokol Béla [2007].

A közigazgatási szankcióhoz-bírsághoz számos oldalról közelíthetünk. A hazai szakirodalomban a legelterjedtebb a pozitív jogi, illetve a jogdogmatikai<sup>3</sup> megközelítés, amelyek a bírság mint jogintézmény elméleti kérdését járják körül, meglehetősen érdektelennek mutatkozva a jogszabályok tényleges működésével kapcsolatban.

A bírság olyan szankciótípus, amely a magyar közigazgatásban különösen elterjedt, szociológiai értelemben már-már kizárólagos közigazgatási szankció. Szankcióként meg kell felelnie annak az általános elvárásnak, hogy elrettentsen a jogsértéstől egyénileg és társadalmi szinten (generális és speciális prevenció) egyaránt. A bírság ugyanakkor pénzbeli szankció, ilyenként intuitíve is különösen alkalmasnak látszik a joggazdaságtani megközelítésre.

A közigazgatás ellenőrző-szankcionáló tevékenysége tehát az állami jogérvényesítés mindenképpen legkiterjedtebb és valószínűleg legjelentősebb területe. Ennek vizsgálata, amellet, hogy engem a közigazgatás kutatójaként különösen érdekel, egyben a magyar jogrendszer, mint szociológiai értelemben vett társadalmi (al)rendszer működéséről is sokat mondhat. Arról nevezetesen, hogy vajon mennyire képes az állam a maga alkotta jogszabályokat ténylegesen is érvényesíteni a társadalmi valóságban.

A joggazdaságtani megközelítés olyan egyszerű elméleti konstrukciót adott, amelynek segítségével a gyakorlat szisztematikusan vizsgálható; a legkülönbébb területeken egységes módszertannal lehet keresni a mérhető, számszerűen kifejezhető választ arra a kérdésre, hogy alkalmas-e a közigazgatás felügyeleti tevékenysége a jogsértésektől való elrettentésre, a jogszerű magatartás kiváltására.

*A közigazgatás ellenőrzési-bírságolási tevékenységének eredményessége abban ragadható meg, hogy milyen mértékben képes mindazokat, akik egyébként ezt megtennék, visszatartani a jogsértéstől.* Az alábbiakban röviden ismertető kutatás e kérdés megválaszolására irányul.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> E körben Nagy Marianna munkái érdemelnek kiemelést. Így: A közigazgatási jogi szankciórendszer néhány elméleti és gyakorlati problémája. *Magyar Közigazgatás*, 1996. január, XLVI/1 pp.1–10.; A káosz elmélet alkalmazása a közigazgatási jogtudományban, avagy kísérlet anyagi jogi bírságok jellemzésére. *Magyar Közigazgatás*, 1997. december, XLVII/12 pp.713–730.; A közigazgatási jogi szankció. In: Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* (XV. Fejezet) Budapest, Osiris, 1998. pp. 442–453 Az államigazgatási jogi szankció elméletétörténetéről. *Jogtudományi Közöny*, LIV/12. 1999. december. pp. 517–528; A közigazgatási jogi szankciórendszer és az új szabálysértési törvény. *Jogtudományi Közöny*, LIV/10. 1999. október. pp. 443–452. De említést érdemel még pl. Kántás Péter: Adalékok a közigazgatás szankciórendszeréhez. *Belügyi szemle*, 51. évf. 2003/5. pp. 45–65.; Molnár Miklós: Közigazgatási anyagi jogi szankciók egyes közigazgatási szakterületeken. *Magyar Közigazgatás*, 1999. május, XLIX/5. pp. 238–250.; Hajdú Mária: A bírság mint közigazgatási szankció. *Magyar Közigazgatás*. 2000. április, L/4. pp. 282–288.

<sup>4</sup> Hangsúlyozom tehát, hogy az igazgatástudományban (is) bevett fogalomként az *eredményesség* vizsgálatáról van szó, amelyet az elért eredményeknek a kitűzött célokkal való összevetésben értelmezhetünk az [elért eredmény] / [kitűzött cél] mutatóval. Ez esetben ez viszonylag egyértelműen meghatározható, hiszen – a jog logikájából következően (is) – a kitűzött cél a

## 2. A módszer, az alkalmazott modell

A modell abból az egyszerű gondolatból indul ki, hogy megéri a jogsértés, ha az abból származó haszon (H) magasabb a várható bírság mértékénél (M). Egy egyszerű matematikai formulával: *megéri a jogsértés, ha  $H > M$* . M pedig a tipikusan kivetett bírságösszeg (B) és a sikeres bírságkivetés valószínűségének (P) szorzata, vagyis:  $M = B * P$ . Ezzel, az ún. Neumann-Morgenstern -elvnek megfelelő formulával vesszük figyelembe, hogy a bírságot milyen valószínűséggel vetik ki a jogsértőkre. Jogkövető magatartást tehát akkor várhatunk, ha az

$$H < B * P$$

egyenlőtlenség fennáll, s ugyanez kell ahhoz is, hogy a közigazgatás ellenőrzési-bírságolási tevékenysége eredményes legyen.

Annak valószínűsége, hogy a bírságot sikeresen kivetik (P), maga is több résztényező együttes jelenlétét igényli. Mivel ezek nem feltétlenül (nem teljes bizonyossággal) vannak jelen, ezért ezek bekövetkezését is valószínűségekkel fejezzük ki. A kutatás során végül is öt ilyen tényezőt különítettem el, és rendelttem hozzájuk valószínűségeket a következők szerint:

- $P_e$  *Az ellenőrzés bekövetkezésének valószínűsége.* Ez praktikusán azt mutatja meg, hogy milyen gyakran kerül sor az érintetteknel ellenőrzésre. Az adat lényegében a következő arányszámmal fejezhető ki: Ellenőrzöttek / Ellenőrzendők. Minél több az ellenőrzés egy adott idő

---

jogi előírásoknak való teljes megfelelés, amikor mindenki a jogszabályok alapján cselekszik, akkor is, ha egyébként, a jogrend nélkül, nem ezt tenné.

Egy ettől eltérő kérdés a bírságolás *hatékonysága*. Ez arra utalhat, hogy a teljes (esetleg meghatározott mértékű) kikényszerítési arányt, avagy praktikus kérdésként: az éppen adott kikényszerítési arányt milyen erőforrásokkal éri el. Az ilyen jellegű tevékenység hatékonyságának kérdése komoly elvi és gyakorlati nehézségeket támaszt. Így pl. általában akkor tekintenek egy (pl. vállalati) kontrollrendszer hatékonynak, ha az általa kiküszöbölt 'hibák' okozta károk magasabbak, mint a kontrollrendszer működtetésének költsége. Az optimális kontrollrendszert addig a szintig kell fejleszteni, amíg az általa kiküszöbölt újabb egységnyi hiba okozta kár (ún. határhaszon) összege már egyenlő lesz a rendszer továbbfejlesztésének határköltségével. Mindezt azonban arra tekintettel kell megtenni, hogy tudjuk: a kontrollmechanizmus hiányossága várhatóan az így nem detektált hibák számának növekedésével jár. Mindez – egyebek mellett – abból a feltételezésből indul ki, hogy tökéletes kontrollmechanizmus nem létezik, tehát keressük egy kontinuumban az optimális megoldást. A „tiszta jog” logikája más, dichotom, jogos-jogtalan logikát követ. Így nem fogadja el egy olyan állami ellenőrzés létét, amelyet tudatosan úgy alakítanak ki, hogy a jogsértések bizonyos százalékát eleve megtorolatlanul hagyja. A hatékonyság kérdésének bonyolultsága, illetve a gazdaságtani és jogi megközelítés miatt a közigazgatási ellenőrzés-bírságolás hatékonyságával nem foglalkozom. Annak megválaszolására az alább ismertetett modell sem alkalmas önmagában. Annyit azonban megjegyzek, hogy a kérdés vizsgálata égetően szükséges lenne. Míg ugyanis a jogi elmélet egy százszázalékos állami ellenőrzési-bírságolási rendszer hiposztázis, addig a gyakorlat alighanem jóval alatta marad még a közgazdasági hatékonyságkritérium szerinti szintnek is.

szakban (pl. egy évben) és minél kevesebb az ellenőrzendő egység, ez a valószínűség annál nagyobb lesz.

- $P_i$  *Annak valószínűsége, hogy a jogsértés tényét az ellenőrzés során felfedezik (lebukás).* Ez az érték a (Kimutatott jogsértések) / (Jogsértő ellenőrzöttek) arányban adható meg, és a látenciára, vagyis arra utal, hogy egyes jogsértésekre az ellenőrzés során sem derül fény. Erre viszonylag ritkán van adat. Gyakori ugyanakkor, hogy az ellenőrzés sajtóságaiából adódóan  $P_e$  és  $P_i$  értékét csak együttesen lehet megadni, azok külön-külön nem értelmezhetők; tipikusan, amikor egy 'bejárás' során detektálják a jogsértéseket pl. engedély nélküli építkezések keresése vagy közterület-felügyelői járőrözés során.
- $P_b$  *Annak valószínűsége, hogy a jogsértést bizonyítani tudják, a bírságot első fokon kivetik.* Gyakori, hogy az ellenőrzés feltárja a jogsértést, azonban a hatóság nem tudja azt egyértelműen, meggyőzően bizonyítani. Minél több garanciális jogi szabály, alkotmányos alapjog, ezek kiterjesztő értelmezésével, eljárási garancia, stb. védi az egyes állampolgárt, annál nehezebb lesz a jogsértést – ha az mégoly nyilvánvaló is – jogilag bizonyítani, hiszen e két szempont hasonlóan viselkedik, mint a tesztelésben az első és másodfajú hiba (az egyik csökkentése – inter alia – növeli a másik bekövetkezésének valószínűségét).
- $P_f$  *Annak valószínűsége, hogy felülvizsgálatra nem kerül sor, illetve a felülvizsgálat során az eredeti határozatot helyben hagyják.* Ez a szempont azt veszi figyelembe, hogy még ha első fokon meg is születik a bírságoló határozat, az nem feltétlen emelkedik jogerőre.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Ennek az adatnak ilyen figyelembevétel a képletben elfogadhatatlan lehet a jogász szakember számára. A  $P_i$  érték számítása ugyanis azon alapul, hogy minden, a felülvizsgálatban hozott negatív döntést úgy kezelünk, mintha az a ténylegesen történt jogsértés alóli kibúvót jelentené. A jogász logika ezzel éppen ellentétes. Eszerint a felülvizsgálat során megsemmisített, vagy megváltoztatott döntések nem voltak megalapozottak. Vagyis jogi értelemben nem történt jogsértés. Képletünk azt valószínűsíti, hogy a jogorvoslat során megsemmisített döntések túlnyomó többségében a jogsértés ténye fennáll, ám azt nem sikerült kellő módon bizonyítani, vagy más formai, eljárási hibák miatt kerül sor az elsőfokú döntés felülbírálására. Egyre gyakoribb jelenség, hogy – különösen a bírói – jogorvoslat lehetőségét a jogsértő személyek szisztematikusan és hatékonyan a következmények elkerülésére használják fel. Statisztikailag tehát, ha az általunk itt alkalmazott feltételezés nem is teljesen pontos (nyilván vannak esetek, amikor nem történt jogsértés), de nagyságrendileg pontosabban tükrözi a tényleges helyzetet, mintha – a jogi szempontot abszolutizálva – ennek ellenkezőjét feltételeznénk.

Érdemes megjegyezni, hogy ennek az adatnak a figyelembevétel (vagy elhagyása) a végeredményen alig változtat. Valójában a modell nem képes a jogorvoslat hatását megfelelően kezelni. Egyfelől nem tud mit kezdeni azzal, ha a jogorvoslat a döntést a bírságmérték változtatásával, tipikusan csökkentésével (nem a kivétel elutasításával) bírálja felül az elsőfokú döntést. Fontosabb azonban, hogy a jogorvoslat, hosszabb távon, kihat az elsőfokú eljárásra. Ezt a modellt nem kezeli, igaz, a hatásokat már detektálja; amikor pl. egyes esetekben a hatóság már eleve nem indít eljárást a korábbi bírói döntések miatt kilátástalannak ítélve azt.



- $P_v$  *Annak valószínűsége, hogy a bírságoló határozat végrehajtása megtörténik*; vagy úgy, hogy a bírságot önként befizetik, vagy a közigazgatás végrehajtási eljárás során kényszeríti ki a szankciót, ez esetben a bírság befizetését.

E tényezők meghatározása egyfelől magának az igazgatási folyamatnak az elemzésén alapul, annak fontosabb gyakorlati, ám logikai láncként<sup>6</sup> is értelmezhető lépéseinek beazonosításával. Másfelől e folyamatban azokat a pontokat kerestem, amelyek adatszerűen elvileg, és az esetek egy nem elhanyagolható részében gyakorlatilag is megragadhatók. Másként fogalmazva a bírságkivetés sikerességének valószínűségét megkíséreltem operacionalizálni.

Mivel a fenti tényezők mindegyikének együttesen kell fennállnia ahhoz, hogy a bírságot kivessék, az erre vonatkozó matematikai szabály szerint *a bírságkivetés valószínűsége (P) a következőképpen számolható ki*:  $P = P_e * P_l * P_b * P_f * P_v$

A fentieket összegezve azt mondhatjuk, hogy jogkövető magatartásra racionális aktortól, akkor számíthatunk ha,  $H < M$ , ahol  $M = B * P_e * P_l * P_b * P_f * P_v$  vagyis ha:

$$H < B * (P_e * P_l * P_b * P_f * P_v)$$

Akkor lesz a közigazgatás ellenőrzési-bírságolási tevékenysége *eredményes, akkor lesz képes elrettenteni a jogsértéstől, ha a képlet adatait így 'tudja beállítani'*.

Joggal vethető fel az a kérdés, hogy miért van szükség erre a hókuszpókuszra a valószínűségekkel. A válasz erre az, hogy a bírság bekövetkezésének valószínűségére vonatkozó adat (P) lényegében soha nem áll rendelkezésre. Ezzel szemben az egyes rész-valószínűségekre nézve olykor vannak hozzáférhető adatok, vagy azok nagy pontossággal becsülhetők. Ahol csak lehetséges, ott a  $P_x$  értékek meghatározása során számszerű, statisztikai jellegű adatokra támaszkodtam. Az ellenőrzés valószínűségére ( $P_e$ ) pl. gyakran rendelkezésre állnak az adatok. A fogyasztóvédelmi hatóság esetében tudható pl., hogy 2005-ben 270870 egységből 33969-et (12,5%,  $p = 0,125$ ) ellenőriztek. A  $P_b$  adat olykor kiszámítható a helyszínen felvett jegyzőkönyvek és a bírságkivető határozatok arányából, míg a  $P_v$  adat esetleg a pénzügyi osztályoktól beszerezhető beszedett bírságösszegekből számítható, ha azt az összes kivetett bírsághoz arányítjuk.

De a P érték felbontása több  $P_x$  értékre akkor is előnyös, ha egyes részértékhez nincs megfelelő adat. Ezeket ugyanis ún. konzervatív becsléssel pótoljuk. Ennek lényege, hogy a kutató mintegy 'maga ellen fogad': a becslések közül a hipotézisének leginkább ellentmondót fogadja el. Ez esetben, ha valamelyik  $P_x$

<sup>6</sup> Ez, némi megszorításokkal a programértékelésben [*public program evaluation*] alkalmazott programmodellnek [*logic modell of the program*] feleltethető meg. A programmodellről lásd pl: Mohr [1995] 2. fejezet. Magyarul: Gajdusчек-Hajnal [2010] pp. 162–164.; 390., 393-395.

értéket nem tudtam meghatározni, mert hiányzik az adat<sup>7</sup>, akkor azt 1-es értékkel szerepeltetem a szorzásban. Az 1-es érték viszont a valószínűség-számítás szerint a teljes bizonyosságnak felel meg. Ezzel azt feltételezzük, hogy az adott területen a közigazgatás tökéletesen működik, tehát pl. nincs látencia, minden kivetett bírságot be tudnak hajtani, stb. Tudható, hogy az így számított P érték biztosan nagyobb, gyakran egy vagy több nagyságrenddel nagyobb lesz, mint a valószínű adat; ezzel a helyzetet szisztematikusan és tudatosan jobbnak feltételezzük, mint amilyen az valójában.

### 3. A modell korlátai, érvek és ellenérvek

Mint minden számszerűsített modell, így ez is számos hibával, hiányossággal küzd, amelyek lényege általában az, hogy az ilyen modellek nem képesek az ezerarcú, bonyolult valóság leképezésére. A kritikák olyan szerteágazóak, hogy itt csak néhányat tudok kiemelni és a lehetséges ellenérveket vázlatosan bemutatni.

#### 3.1. *A racionalitás tételezése és a matematizált modell realitása*

Mindenekelőtt tény, hogy a modell leegyszerűsítő. A cél azonban éppen a viszonylagos egyszerűség volt. A modell bonyolultabbá tételével közelíthető a valósághoz, ám ezzel együtt nehezebben követhetővé válik. Csak néhány példát említek: lehetőség van a bírságkivetésre ható további tényezők beépítésére. Így pl. a korrupció, a felülvizsgálatok hatása hiányzik ebből a modellből, de könnyen beépíthetők a modell jelenlegi struktúrájába, újabb P értékeket hozzáadva. Egy jóval bonyolultabb modellre lenne viszont szükség ahhoz, hogy kezelni tudjuk a racionális döntéstől való szisztematikus eltéréseket is. Ilyen pl. a kockázathoz való viszony (kockázatkerülés, kockázatkeresés), illetve a különböző tényezőknek erre gyakorolt hatása.

A modellel szembeni fontos ellenérv lehet, hogy az állampolgárok egyszerűen nem rendelkeznek a racionális döntéshez szükséges információkkal, de valószínűleg a számítási képességekkel sem. Valóban, aligha feltételezhetjük, hogy pl. egy szabálytalan parkolás, egy engedély nélküli bontás vagy fakivágás stb. előtt az állampolgárok adatokat gyűjtenek, majd bonyolult matematikai képletekbe helyettesítik azokat, és ez alapján döntenek a jogsértésről. Ám a képlet egyes összefüggései – egy „tudattalanul racionális” folyamatban – mégis érvényesülnek. Ha pl. néhány adat meghatározza a végeredményt, akkor arra könnyű ‘rá-

<sup>7</sup> Egyébként ez a tipikus. A legtöbb esetben az ötből csak egy vagy két adatot sikerült meghatározni. Rendkívül ritka az olyan eset, hogy az ötből 3 adat is hozzáférhető volt. Ennél több lényegében egyetlen esetben sem.

érezni? Ha az illegális szeméttelrakásért kivetett bírság összege annyi, mint a szemét elszállíttatása, akkor nem nagyon kell tovább számolgatni, elég tudni, hogy – finoman szólva – nem mindenki bukik le. Ha vállalkozóként számos hasonló ismerősöm közül egyiknél sem volt még ellenőrzés, vagy lehet tudni, hogy lebukás esetén könnyen ki lehet bújni a bírság alól, akkor megint csak nem kell sokáig számolgatni. Röviden, a gyakorlatban a modell egy-két elemére vonatkozó ismeret is elég lehet a jogsértésről hozandó racionális döntéshez. E tekintetben (is), e modell hasonló a neoklasszikus közgazdaságtan képleteihez. Ezek nem alkalmasak a tényleges folyamatok leírására, mégis alkalmasak lehetnek – a releváns elemekre alapozva – a végeredmény előrejelzésére.

Számos területen professzionális személyek, esetleg nagy szervezetek működnek, amelyek igenis tisztában vannak a fenti modellhez szükséges információkkal (gyakran sokkal inkább, mint az azt soha át nem gondoló-tesztelő kormányzat), és azok birtokában hozzák meg üzleti döntéseiket. Az ilyen szervezetek, vállalkozások érintettsége a közigazgatás jog területén – ellentétben pl. a büntetőjoggal – meglehetősen gyakori, talán tipikusnak is mondható. Nyilvánvaló, hogy e szervezeteknél a magasabb fokú informáltság, és a racionális döntéshozatali módszerek, a morál kisebb szerepével társul.

Másfelől, ha a valóság és a racionális cselekvőket feltételező modell között jelentős eltérés tapasztalható, az önmagában is rendkívül informatív, heurisztikus erejű információ lehet, ahogyan arra pl. Elster [1995] (pp. 38–48.) is utal. Ez elsősorban úgy jelenhet meg, hogy bár a jogsértő magatartás lenne racionális, ám mégis tömegével találunk irracionális, a jogszabályokat betartó egyéneket, ami a morál, avagy a szokásszerű magatartás jelenlétét jelzi. Mint látni fogjuk pontosan ez a helyzet a mai magyar társadalomban.

Ne felejtjük el továbbá, hogy a modern jog a maga változtathatóságával, szankciórendszerével, stb. maga is feltételezi a racionalitást, sőt annak feltételezése nélkül el sem képzelhető. (Weber [1992] pp. 7–26.)

A lehetséges ellentétek egy másik része azt kérdőjelezheti meg, hogy a modell miért a jogsértőnek a jogsértéssel szereshető hasznából indul ki, hiszen *más szempontok is fontosak lehetnek*, a modellnek ezekre (is) kellene reflektálnia. E szempontok leginkább a következők:

- *Mi a jogsértés oka?* Gyakran a haszon azért nem határozható meg, mert a jogsértés oka, illetve célja *nem valamiféle materiális haszon*, hanem valami más. A leggyakrabban e körben azzal találkozhatunk, hogy az érintett nem ismerte a jogszabályt, amelyet megsértett. A modell erre az esetre nyilvánvalóan *nem alkalmazható*. A gyakorlatban pedig ennek a helyzetnek a megoldására nem a bírság, avagy általánosabban a jog, hanem a *tájékoztatás, figyelemfelhívás szolgálhat*; persze még a jogsértés előtt. Hasonló a helyzet azokkal az esetekkel is, amelyeket az ostobaság, a nemtörődömség, vagy más nem racionális tényező motivál. (Pl.

a biztonsági öv be nem kapcsolása.) A modell erre az esetre elméleti szinten nem alkalmazható; de amikor a modell nem alkalmazható az eredményesség megítélésére, akkor maga a jog sem alkalmas az elvárt magatartás kiváltására.

- Az esetek egy másik részében az a kérdés, hogy vajon azt szankcionálja-e a közigazgatás, amit valóban kellene? Viszonylag gyakori, hogy a bírságolás nem a tényleges társadalmi problémára reflektál, hanem azzal összefüggésben lévő más tényezőre. Ennek oka lehet, hogy a tényleges probléma nehezebben megragadható, bizonyítható, stb. a hatóság rendelkezésére álló eszközökkel. Gyakran a hatóságból hiányzik az elszánás, vagy még inkább a kapacitás, hogy a lényegi problémákra koncentráljon. Gyakran már a jogalkotó is abból indul ki, hogy jogi, hatósági eszközökkel a probléma közvetlenül nem ragadható meg. A fogyasztóvédelem területén pl. viszonylag ritka, hogy próbavásárlással derítenek fényt a fogyasztó megkárosítására. Ehelyett formai dolgokat ellenőriznek (pl. étlap, árcédula, tájékoztató megléte) és annak hiányában bírságnak, függetlenül attól, hogy a bírságot tény valójában a fogyasztók megkárosítására irányult-e. (Pl. mindegy, hogy a vászonadrágra „100% gyapjú” vagy „100% poliészter” felirat került, utóbbi inkább a kereskedő kárára.) Számos esetben felvethető a harmadik kérdés is: Van-e bármi értelme a szabálynak? Ezekre az esetekre a modell nem alkalmazható. Ugyanakkor itt is felvethető, hogy ezekben az esetekben a bírságolási eljárás alkalmas-e végső célja kiváltására.

Amikor tehát a haszon mértéke (H) elvileg sem állapítható meg, akkor a modell nem alkalmazható. De a modell alkalmazhatatlansága, legalábbis felveti a bírságolás és általában a jog alkalmazása értelmetlenségének és / vagy eredménytelenségének gyanúját is.

A másik felvetés arra vonatkozik, hogy miért, illetve miért (csak) a jogsértéssel szereshető haszonra irányul a bírságmodell. Ezt az érvelést igencsak erősíti az a tény, hogy a hatályos jogban maga a jogalkotó számos egyéb szempontot is meghatároz a különféle bírságokra vonatkozó szabályokban. Így gyakori a jogszabálysértés mértéke, esetleg a megsértett jogszabályok száma, a jogsértéssel okozott kár, a jogsértés időtartama, és/vagy annak ismétlődő jellege stb., mint olyan tényezők megnevezése, amelynek a bírság mértékét befolyásolnia kell. Ezek között olykor nem is szerepel a jogsértéssel elért haszon mértéke, s ha szerepel is, akkor sem az első helyen.

Nézetem szerint két olyan magyarázat is van a jogalkotó magatartására, amely nem vonja kétségbe a modell megfelelőségét. Egyfelől érvelhetünk azzal, hogy a jogalkotó a jog betartatásán (prevenció) túl, vagy a helyett más szempontokat (pl. represszió) kívánt érvényesíteni a szankcionálásban; esetleg nem akart tényleges társadalmi hatást kiváltani a jogalkotással. Az is lehetséges,

hogya a jogalkotó valójában nem tudta mit akar és/vagy nem tudta mit tesz.<sup>8</sup> Mindenestre a modell nem a jogalkalmazás adekvát folyamatát kívánja leírni, hanem annak hatásmechanizmusát, illetve eredményességét vizsgálja, abból a feltételezésből kiindulva, hogy a bírságolás elsődleges célja a jogsértéstől való elrettentésen alapuló jogérvényesítés, és nem más. Ugyanakkor meggyőző érvek szólnak amellett, hogy a bírság mértékének az okozott kárra, vagy arra is kellene reflektálnia, s ezt a modell nem teszi meg. Ezzel kapcsolatban a következő szempontok érdemelnek kiemelés – a kevésbé fontostól a fontosabb felé haladva:

- Az okozott kár mértékének megállapítása a haszon megbecslésénél jóval nagyobb problémákat vet fel, különösen, ha nem egy, vagy néhány konkrét személyt ért kár, hanem egy pontosan meg nem határozható közösséget, illetve a társadalom egészét. Márpedig a közigazgatási bírság elsősorban ezekben a helyzetekben érvényesül. Ezekben viszont felmerülnek az ún. spill-over hatások is. Így pl. hogyan értékeljük a jogsértés által a jogrendszerben, annak meggyengítésével okozott kárt?
- Az okozott kár a jogsértésnek nem oka, hanem következménye. Így a kár figyelembevétele megfelelő lehet a reparatív és esetleg represszív funkció, de nem az a preventív funkció szempontjából, márpedig e vizsgálat erre koncentrálna, mint a jogérvényesítés eredményére.

Mielőtt túlzottan belebonyolódnánk a funkciókra vonatkozó elvi részletekbe, nézzük meg röviden, hogy a jogsértéssel szerzhető haszon és a másoknak okozott kár elvileg milyen viszonyban állhat egymással:

- A kettő lehet azonos, ez esetben a kérdésfelvetés irreleváns.
- Lehet a kár nagyobb, mint a jogsértő által szerzett haszon. Nyilvánvalóan ez a tipikus. Ez esetben a kárhoz igazodó bírságösszeg (legalábbis ha mindig kivetik) megfelel a modell eredményességi kritériumának is, hiszen a bírságmérték magasabb lesz, mint a haszon; jelen esetben jóval magasabb. Ezen túl pedig – mint láttuk – alkalmas a represszív és reparatív funkció betöltésére is. Így az okozott kárra reflektáló bírságki szabási gyakorlat ideális lehetne, mert az összes elképzelhető jogtudományi szankció-funkciót betöltené. Más, ám a gyakorlat szempontjából nem kevésbé lényeges tény, hogy a jogsértő az esetek nagy részében nem képes az okozott, olykor milliárdos kárt kifizetni.
- Amennyiben az okozott kár összege alacsonyabb, mint a szerzett haszon, az arra utal, hogy a szabályozás a társadalmi összhasznosság szempontjából szuboptimális; a szabályozást meg kellene szüntetni, de legalábbis át kellene alakítani.

Összegezve: az okozott kár mértékén orientálódó bírságolás praktikusán ne-

<sup>8</sup> Lásd erről még Twinning–David [1999] pp.183–185.

hezen megoldható, és más funkció betöltésére alkalmas, mint a jogérvényesítés. Már itt jelzem ugyanakkor, hogy a joggazdaságtani modellek jelentős része egyfajta egyensúlyi állapotot feltételez a jogsértésből eredő hasznok, és az az által okozott károk, illetve az állami aktivitás között.

További kérdés lehet a közigazgatás ellenőrzési-bírságolási tevékenysége során keletkezett költségek értelmezése a szankcionálásban: ráterhelhető-e, ráterhelendő-e ennek költsége a jogsértőre. A kérdés igen összetett, az állam funkciójának értelmezését igényelné, amire itt nincs mód. Az mindenestre itt is leszögezhető, hogy amennyiben a szankció preventív funkcióját tekintjük meghatározónak, akkor ennek nincs jelentősége, illetve a kármértékkel kapcsolatban bemutatott három variációhoz hasonlóan értelmezhető. Egyébként is, az ellenőrzés-bírságolás költségének kérdése nem az eredményesség, hanem a hatékonyság problematikájára utal, amit korábban kizártam e vizsgálat tárgyköréből.

A modell logikájából következően viszont felvetődik *néhány morális probléma*. Az egyik ilyen erkölcsi kérdés, hogy ha az állam nagyon ritkán ellenőriz, akkor emiatt igen magas bírságot kell kivetnie azokra, akiket mégis ellenőrzött és jogsértésen kapott, ahhoz, hogy a várható bírságmérték kellően magas, és így a jogsértéstől elrettentő legyen. Ha úgy tetszik, a lebukó fizeti meg annak az árát, hogy az állam kevésbé ellenőriz, és így sokan megússzák a bírságot. Még súlyosabb kérdést vet fel, amikor a bírságot különféle jogi és egyéb trükkökkel lehet elkerülni (pl. évtizedig fennálló jogi kiskapuk, joghézagok vagy maffiaszerű módszerek). Ez esetben ugyanis a bennfentesek, a gazdagok, akik jó ügyvédet tudnak megfizetni stb., megússzák a bírságot, míg a szegény, ügyetlen kis balekok annál magasabb bírságot kénytelenek fizetni. Legalábbis ezt sugallja a modell logikája. Ez azonban véleményem szerint nem a modell hibája. Épp ellenkezőleg, a modell heurisztikus erejét mutatja, hogy ezeket a – ténylegesen létező – problémákat a felszínre hozza.

### 3.2. *A modell a joggazdaságtani modellek körében*

Az itt alkalmazott modell, a képzett joggazdaságtani kutató szemében egyszerűen primitív. Már a bevezetőben említett munkák is jóval bonyolultabb elméleteket állítottak fel, amelyeket később továbbfejlesztettek, empirikusan teszteltek stb. Modellem legnyilvánvalóbb gyengesége a joggazdaságtanból ismert hasonló modellekkel összevetve legalább két ponton megragadható:

1. Mint arra már utaltam, azok a modellek egyfajta egyensúlyi megfontolásból indulnak ki az „elkövető-károkozó”-nál jelentkező haszon és a „sértett(ek)nél-károsultaknál” megjelenő kár mértéke között. Ezt jómagam nem is értem pontosan, gyökeresen ellentmondani is látszik a min-

dennapi logikának (pl. az ellopott 10 méter vonat felsővezeték miatti kár esetében). De a vizsgált kérdés megválaszolásához erre nincs is szükség. Ennek az elemnek a beépítése a modellbe – mint fentebb érveltem – szükségtelen, szükségtelenül, hozzáadott érték nélkül bonyolítaná a modellt.

2. A modell eltekint a marginalitás kérdésétől, ami a büntetések esetében különös jelentőséggel bír, illetve azt leegyszerűsíti a „jogsértéssel szerzhető magasabb haszonhoz ugyanilyen mértékben magasabb bírságnak kell tartoznia” elvére. Gyakorlatilag pedig nem kezeli a kérdést, mivel – legalábbis ezen az első kutatási szinten – tipikus hasznokkal szemben teszteljük a bírságolás gyakorlatát.

A gyengeségek mellett a modell erősségének érzem, hogy a nemzetközi szakirodalomban nem találkoztam az ellenőrzési-bírságolási folyamatnak ilyen jellegű felbontásával és tapasztalati gyakoriságokon alapuló, tehát empirikusan megalapozott valószínűségekkel való jellemzésével. Igaz, hogy az általános joggazdaságtani szakirodalmat áttekintve (lásd pl. Cooter–Ulen [2005]) látható, hogy a közjogi alkalmazás egyébként is meglehetősen ritka.

Ez az elmélet egyaránt szolgálhat deskriptív-leíró és preskriptív-normatív modellként; alkalmas lehet egyfelől arra, hogy magyarázza a gyakorlatban megnyilvánuló jelenségeket, másfelől pedig kulcsot adhat a gyakorlati problémák megoldásához. A modell azonban minden esetben le is egyszerűsíti a leképezett valóságot, s ezzel annak csak bizonyos aspektusait hangsúlyozza. Ez a modell elsődlegesen a bírságolás eredményességére reflektál. Összességében alkalmas lehet arra, hogy megmagyarázza, hogy a bírságolás miért nem képes alapfunkcióját, nevezetesen a jogszerűség biztosítását (a jogsértések megakadályozását, az attól való elrettentést) betölteni, illetve eszközt nyújthat a bírságolási gyakorlat eredményességének javításához.

### 3.3. *Adatgyűjtés – Módszertani összefoglaló*

*Mintavétel:* A speciális, egy vagy néhány szervezetet érintő bírságolási területeket (pl. vasút, atomenergia felügyelet), illetve a rendkívül összetett területeket (pl. adóigazgatás) kihagytuk a vizsgálódásból.<sup>9</sup> Ezen túl azonban a vizsgált területek kiválasztása véletlenszerű volt, bár nem felelt meg a társadalomtudományi véletlen mintavétel szigorú feltételeinek.

A modell összeállításához szükséges *adatokat* elsősorban *esettanulmányokban* gyűjtöttük össze, az adott szakterületen, az érintett közigazgatási szervek-

<sup>9</sup> Mindkettő érvényesült a pénzügyi szervezetek felügyelete esetében. Mégis a kutatást 2008 elején lezáró kötetben már egyértelműen jeleztem, hogy e területen különösen élesen jelentkeznek az ellenőrzés-bírságolás anomáliái egy súlyos „agency/state-capture” jelenséggel súlyosbítva: nem a PSZÁF kontrollálja a bankokat, hanem fordítva.

nél dolgozó, elméleti érdeklődéssel is rendelkező *gyakorlati szakemberekkel*. E szakemberek hosszabb távú tapasztalattal rendelkeztek, jól ismerték a gyakorlatot, és – tekintettel a sajátos hazai viszonyokra – képesek voltak megszerezni az adott szervezetnél összegyűjtött statisztikai jellegű adatokat.

Az esettanulmányok elkészítéséhez külön egyíves útmutató készült, és minden szerzővel külön is elbeszélgettem. A tanulmányoknak a kvantitatív adatok mellett, az ellenőrzés-bírságolás szakmai tapasztalatait kellett leírnia, különösen a gyakorlatban jelentkező problémákat, az alkalmazott ügyféli trükköket, a bizonyítás nehézségeit, valamint a felügyeleti tevékenység szervezeti és személyi feltételeit stb.

Az esettanulmányok mellett számos más adatgyűjtési módszert is alkalmaztunk. Így igyekeztünk összegyűjteni a máshol rendelkezésre álló statisztikai (pl. KSH) adatokat, áttekinteni a médiában (főleg: HVG) a témában megjelent elemző cikkeket, interjúkat folytattunk számos érintettel és elvégeztük a vonatkozó jogszabályok strukturált, adatszerű elemzését is.

#### **4. Eredmények: eredményesség az egyes igazgatási területeken<sup>10</sup>**

Összesen mintegy tucatnyi igazgatási területet vizsgáltunk esettanulmányokkal. Ezek közül a fogyasztóvédelem, az építési bírság, a munkaügyi bírság, valamint az illegális fakivágás területén készült esettanulmányok összefoglalóját mutatom be az alábbiakban. Minden területen az információkat egy számítási táblázatban összegzem. A további területeken készült esettanulmányokra nézve csak azok összefoglaló adatait közlöm.

##### *4.1. Fogyasztóvédelem*

A fogyasztóvédelem területén készült a legnagyobb, a témakört legszisztematikusabban és a legtöbb elemében adatszerűen áttekintő esettanulmány. Ezt, az esettanulmány szerzőjének erőfeszítésén túl, az is lehetővé tette, hogy a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség széleskörű adatgyűjtést végez, így az adatok rendszerezett formában rendelkezésre állnak.

A fogyasztóvédelmi felügyelőségek számos területen eljárnak, amiből itt elsősorban a fogyasztóvédelmi bírságra vonatkozó adatokat mutatom be:

- Összes ellenőrzendő egységek száma: 270.870
- Összes ellenőrzött egységek száma: 33 969
- Kifogásolt egységek száma az ellenőrzöttek között: 17 626

<sup>10</sup> Részletesebb elemzések, valamint a többi vizsgált terület bemutatása megtalálható: Gajdusчек, (2008).



- Fogyasztóvédelmi bírságkivetések száma: 6940
- Kiszabott összes fogyasztóvédelmi bírság mértéke (Ft): 805 964 000
- Befizetett összes fogyasztóvédelmi bírság (Ft): 685 480 000

A fenti adatokra támaszkodva a következőképpen alakulnak a várható bírságmértéket meghatározó adatok:

*1. Számítási táblázat<sup>11</sup> – Fogyasztóvédelem*

	<b>Érték</b>	<b>Forrás/Magyarázat</b>
<b>P<sub>e</sub></b>	0,125	12,5%: ellenőrzött / ellenőrzendő egységek száma.
<b>P<sub>1</sub></b>	1,0	Azt feltételezem, hogy a kifogásolt egységek száma megegyezik a valóban jogsértést elkövetők számával; eltekintek a látencia lehetőségétől.
<b>P<sub>b</sub></b>	1,0	Megfelelő adatok hiányában azt feltételezem, hogy a kifogásolt 17 626 egység közül valójában csak 6940-ben történt jogsértés, noha a jogsértések tényleges száma inkább az előbbi adathoz állhat közelebb; ez esetben az 1,0 érték helyett a 0,39 érték lenne pontosabb.
<b>P<sub>f</sub></b>	1,0	E tekintetben állnak rendelkezésünkre adatok, amelyek azt jelzik, hogy ez az adat valójában is viszonylag magas: az összes határozat 16,6%-át fellebbezik meg, ennek 90,6%-a helybenhagyó döntéssel zárul. Minimális a bírósági jogorvoslat aránya. Mivel nem tudjuk, hogy a jogorvoslat milyen arányban jár a döntés megsemmisítésével, és milyen arányban megváltoztatásával, ezt a tényezőt is 1-es értékkel veszem figyelembe.
<b>P<sub>v</sub></b>	0,8505	85,05%; befizetett / kiszabott bírságösszeg.
<b>B</b>	116 806 Ft	Kiszabott bírság összege / bírságkivető határozatok száma .
<b>M</b>	12 463 Ft	$M = B * P_e * P_1 * P_b * P_f * P_v = 116806 * 0,125 * 1 * 1 * 1 * 0,8505$

*A fogyasztóvédelmi bírság esetében tehát a várható éves bírságmérték 2005-ben 12 463 forint volt.* Mivel a fogyasztóvédelmi bírság a fogyasztók érdekeinek legkülönfélébb típusú megsértésére vonatkozhat, a 2005-ös adatok alapján nézzük meg néhány példán, hogy mely esetekben érdemes, illetve nem érdemes jogsértést elkövetni!

1. A kocsmában, ahol 250 Ft egy korsó sör, a sörből fél deciliter hiányzik, amit a hab pótol. Egy korsó söron a haszon így 25 Ft. A kocsmában naponta mindössze 100 vendég fordul meg, ezeknek csak fele iszik sört (mással a kocsmáros nem csal) és mindenki csak egy sört iszik; tehát egy nagyon rosszul menő kocsmáról van szó. Ebben a kocsmában a jogsértéssel nyert napi haszon (50\*25) 1250 Ft, az éves haszon 200 napos nyitva

<sup>11</sup> A számítási táblázat a fentiekben meghatározott, a várható bírságmérték kiszámításához szükséges adatokat tartalmazza, illetve utolsó sorában a várható bírságmérték kerül meghatározásra. Ugyanezt a formátumú számítási táblázatot használok más bírságterületeken is.

tartást feltételezve (ismét nagyon konzervatív becslés) 250 000 Ft lesz. Érdemes megjegyezni, hogy a fogyasztóvédők az ellenőrzés során általában az ürmértékek meglétét ellenőrzik, a ténylegesen kimért mennyiséget már jóval ritkábban.

2. Az étteremben a fizetőpincér rendszeresen, ám szokatlanul szerényen és konzekvensen a tényleges fogyasztásnál 1%-kal többet számláz. Ez azt jelenti, hogy ha az adott étteremben az éves fogyasztás 1 246 300 Ft-nál nagyobb, akkor – legalábbis a bírságot tekintve – megéri ezt a gyakorlatot folytatni. Könnyen belátható, hogy egy étteremben a bevételnek ennél nagyságrenddel kell magasabbnak lennie, hiszen ebből az összegből a szakács bérét sem lehet kifizetni. Megjegyzendő, olyan jellegű próbavásárlást, amely során a csalás felfedezhető és szankcionálható lenne, szinte soha nem végeznek.
3. A gépjárműszereléssel foglalkozó szervizben olcsóbb alkatrészeket építenek be a javítás során, mint amit a számlán feltüntetnek. Több olyan alkatrész is van, amelyből egyetlen esetében az árkülönbözet meghaladja a várható bírságmértéket.

Mind a várható bírságmérték, mind a szerezhető hasznok tekintetében, mint látható, rendkívül konzervatív becsléseket alkalmaztam. Ez a várható bírságmérték esetén is jelentős, a hasznok esetében azonban valószínűleg nagyságrendileg becsültem alul a ténylegesen szerezhető hasznokat. Nem lehet véletlen, hogy a nagy hipermarket láncokban, amelyekre a kétezres években a fogyasztóvédelem 'rászállt', amelyek tehát tudhatják, hogy a közeljövőben ismét számíthatnak ellenőrzésre, nem változtatnak magatartásukon. Minden bizonnyal kikalkulálták, hogy inkább megéri akár évi több alkalommal is kifizetni a bírságot, mint a jogsértő állapotot megszüntetni.

Röviden: *a fogyasztóvédelmi bírság – általánosságban – alkalmatlan a jogszerű állapot kiváltására.* A gyenge eredményesség azért is jelent különös problémát e területen, mert a fogyasztóvédelem a közigazgatás ellenőrzési-bírságolási tevékenységének egyik legkiterjedtebb, az állampolgárok legszélesebb körének érdekeit érintő területe. Mivel a bírság maximuma nem korlátozott, a probléma okát inkább az ellenőrzés viszonylagosan ritka voltában, és a ténylegesen alkalmazott, összességében alacsony bírságmértékben kereshetjük. Az ellenőrzések gyakoriságát azonban meghatározza az ellenőrzési kapacitás, amely a vizsgált időszakban folyamatosan csökkent. A bírságmértéket a felügyelőségek az ügyfél szinte bármilyen blöffjének hatására csökkentik. Érdemes tehát minél többet és minél szemtelenebbül hazudni.

Itt jegyzem meg, hogy a vizsgált időszakban ez általános, nem csak a fogyasztóvédelmet jellemző probléma. A hatóság kénytelen volt tényként elfogadni az ügyfél állításait, mivel azok bizonyítására nem kötelezhette az ügyfelet, az adatvédelmi szabályok pedig lényegében lehetetlenné tették a valóság

feltárását, még akkor is, ha a szükséges információk közigazgatási adatbázisokban rendelkezésre álltak. Így viszont az ügyfelek – legalábbis a dözsöltebbek/gátlástalanabbak – össze-vissza hazudozhattak az állami szerveknek. Ezt ráadásul kockázat nélkül teheték. Az ügyészségi-bíróági eljárásokra vonatkozó statisztikák szerint 2005-ben a hamis tanúzás miatt indított (tehát nem lezárult, s főleg nem ítélettel zárult) bíróági eljárások száma 25 (!) volt. Nyilvánvalóan kevesebb tehát, mint ahányan egy kisvárosi önkormányzat egyetlen ügyfélfogadási napján hivatalos eljárásban hazudnak. Mindez arra is utal, hogy az igazságszolgáltatás jogérvényesítő tevékenysége is nagy kívánnivalót maga után.

#### 4.2. *Építésügyi bírság*

Építésügyi bírsággal az sújtható, aki engedélyköteles építményt engedély nélkül, vagy az engedélytől eltérően épít meg. Általában egyszerűbb, s a jogsértés társadalmi hatását tekintve kevésbé súlyos az az eset, amikor az engedélyt megkérlik, ám attól kisebb-nagyobb mértékben eltérnek. Ezekben az esetekben ugyanis elvileg lehet építkezni, és általában az eltérés nem is olyan jelentőségű, hogy az súlyos veszélyhelyzetet idézzen elő, vagy másoknak jelentős érdeksérelmet okozzon. Az engedélytől eltérő építkezés ugyanis abban a tudatban történik, hogy az építés végén a hatóság képviselője kijön, és helyszíni szemlén vizsgálja meg az épületet. Aki tehát olyan épületet akar emelni, amelyet biztosan nem lehet, az nem kér építési engedélyt; kivéve az igazi profikat (lásd: Korda-villa esete), akik pontosan tudják, hogy milyen jogi trükkökkel lehet ebben az esetben is megúszni a szankciót és megtartani az épületet.

A jelentős értékű jogsértések igazi terepe az engedély nélküli építkezés. Ezek oka az, hogy vagy (a) eleve nem lehetne az adott területen építeni (pl. Fenyő-villa a természetvédelmi területen), vagy (b) nem lehetne olyan (nagy, magas, csúnya, vagy olyan funkciójú stb.) épületet emelni, amelyet az építtető szeretne. Végül (c) az lehet még az ok, hogy az építkezéshez a hatóság olyan feltételeket szabna, amelyek teljesítése az építtető számára túlságosan költséges lenne. Anyagilag előre kalkulálhatóan jobban megéri az esetleges szankció, mint a jogszerű építkezés. Ilyenkor – mint arra több szakmai és újságcikk utal – az építtetők eleve bekalkulálják a szankció költségét az építkezés összköltségébe. Ezek tehát olyan esetek, amikor nem kell túl nagy számítási kapacitás, pusztán átlagos szakmai tájékozottság annak megállapításához, hogy a jogsértés megéri.

Az engedély nélkül, vagy az engedélytől eltérő építményeket elvileg le is lehet bontatni. Az esettanulmány, illetve a hatósági statisztikáért felelős szakértővel folytatott interjú alapján azonban megállapítható, hogy bontásra szinte soha nem kerül sor, ha azt az építtető nem akarja. A statisztika szerint 2005-ben mindösszesen 123 esetben került sor „hatósági végrehajtás elrendelésére”.

Miként az esettanulmány szerzője, vagy más kontextusban Kilényi [1998] is jelzi, ez az elrendelés korántsem jelenti, hogy a bontás ténylegesen meg is történik: egy berendezett ingatlan hatóság általi elbontatása rendkívül hálátlan, már-már megoldhatatlan feladat, amit szinte senki nem vállal fel.

A bírságolás tehát ezen a területen is meghatározó szerepet játszik, játszana a jogszerű állapot, illetve a jogkövetés biztosításában. Az alábbiakban az építésügyi bírságkivetésnek arra az esetére koncentrálok, amikor azt kifejezetten engedély nélküli építkezés miatt szabják ki. Erre nézve kalkulálom ki a várható bírságmértéket. A felhasznált adatok két forrásból származnak: egyfelől, és elsősorban a témakörben készített esettanulmányból, és az abban foglalt ún. szakértői becslésekből, másfelől a rendelkezésünkre álló országos építésügyi hatósági statisztikákból.

### 2. Számítási táblázat – Építésügyi bírság

	Értéke	Forrás/Magyarázat
$P_c$	1,00	A $P_1$ érték tartalmazza.
$P_1$	0,40	Konzervatív szakértői becslés az esettanulmányból. A szakértő abból indult ki – nézetem szerint meglehetősen optimistán – hogy 20% eséllyel az engedély nélküli építkezést a hatóság felfedezi. A 'feljelentés' adja a lelepleződés másik lehetséges okát.
$P_b$	0,51	A 2005. évi építésügyi hatósági statisztikából becsült adat. A becslés alapja, hogy a hatóság fennmaradási engedélyt ad ki az engedély nélkül, vagy attól eltérően épült ingatlanra. Ezzel együtt azonban a jogsértés miatt bírságot szab ki. A fennmaradási engedélyek és a bírságkivetések számának összességében meg kellene egyeznie. Ám az előbbi adat: 6825, utóbbi, 3458. Az összes esetnek csak 50,67%-ában kerül sor bírságkiszabásra. Leggyakrabban az – ügyfél állítására alapozott – elévülés miatt nem lehet bírságot kivetni.
$P_f$	1,00	A rendelkezésre álló hatósági statisztikák nem alkalmazhatóak e számításhoz, zzért ennek figyelembevételétől eltekintek, noha az esettanulmány szerint a bírói döntések áttételes hatása nem elhanyagolható, amennyiben a profik a bírósági eljárást a bírságfizetés, és/vagy bontás elkerülése eszközeként alkalmazzák; sikerrel.
$P_v$	0,60	Az esettanulmány szerzője a bírságbehajtás mértékét Budapesten 40%, máshol 60% körüli értékre teszi. A konzervatív becslés maximája szerint a 'jobb' értékkel számolok.
$B$	$f$ (érték)	A bírság mértéke az építmény – jogszabályban meghatározott – értékétől függ. A jogszabály figyelembe veszi a település típusát (4 kategória), az építmény típusát-funkcióját (10 kategória), valamint az építmény nagyságát köbméterben kifejezve.
$M$	$0,1224 * B$	A fenti módon kalkulált bírságmértéket kell szorozni a bírság kirovásának-beszedésének valószínűségével. Ez 1 000 000 Ft bírság esetében 122 400 Ft.

Nézzünk két konkrét példát, amelyre kiszámíthatjuk a várható bírság mértékét:

1. Kétszintes, összesen 300 m<sup>2</sup>-es budai villa, belső és külső márványborítás stb. (2,7 méteres belmagasság). A bírság mértéke (B): 14 580 000 Ft. A várható bírságmérték: 1 784 592 Ft. A villa értékének – konzervatívan becsülve – 0,5-1,0%-a.
2. Kétszintes, összesen 300 m<sup>2</sup>-es Balaton-parti üdülő, belső és külső márványborítás stb. (2,7 méteres belmagasság). A bírság mértéke (B): 5 265 000 Ft. A várható bírságmérték: 664 436 Ft. Az üdülő értékének 0,3-1%-a.

A példákban jól látható, hogy *a bírság mértéke nem alkalmas arra, hogy visszarettentsen az engedély nélküli építkezéstől*. Valószínű, hogy aki százmilliós budai vagy balatoni villára vágyik, esetleg mert később panzióvá kívánja alakítani, azt nem rettentí vissza a néhány milliós bírság még akkor sem, ha biztosan kivetik rá. Érdekes megjegyezni, hogy a bírságolás e gyakorlata „drákói szigorinak” tekinthető ahhoz a három évhez (1994–97) képest, amikor az engedély nélküli építkezés csak szabálysértést valósított meg, így – az esettanulmány szerzőjét idézve – „kb. egy belső ajtó, vagy egy fürdőkád árával egyenértékű maximális összegű szabálysértési bírság”-gal volt csak sújtható.

#### 4.3. *Munkaügyi bírság – fekete foglalkoztatás*

A munkaügyi bírság – némi leegyszerűsítéssel – a magyar állampolgárok bejelentés nélküli, ún. fekete foglalkoztatásáért járó szankció. Közismert, hogy Magyarországon meglehetősen magasak az élőmunka közterhei. Emiatt nagy a kísértés a jogsértő helyzet kialakítására, amiben gyakran a munkáltató és a munkavállaló egyaránt érdekelt, tehát a felügyelőség ellenőrző-bírságoló tevékenysége meghatározó a jogszerű állapot biztosításában.

A számításokhoz az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség statisztikai adataira támaszkodom, kiegészítve a KSH-nak a működő vállalkozások számára vonatkozó adataival. Így a következő adatok állnak rendelkezésre (valamennyi adat 2006-ra vonatkozik):

- 1,3 millió bejelentett vállalkozás működött az országban. Ebből több mint hétszáz ezer egyszemélyes vállalkozás. Az adat magában foglalja a de facto nem működő vállalkozásokat is, nem foglalja viszont magában a be nem jelentett, illegálisan működő vállalkozásokat.
- Az ellenőrzött munkáltatók száma 25 740 volt.
- 18 150 esetben hoztak valamilyen intézkedést (ami egyértelműen arra utal, hogy valamilyen szabálytalanságot tártak fel),
- 12 405 esetben hoztak valamilyen, egyértelműen a fekete foglalkoztatással összefüggő intézkedést (más intézkedések egy része is a fekete

foglalkoztatás tényére utal: pl. nyilvántartási kötelezettség elmulasztása (3198 eset), ám nem kezelhető ilyenként),

- 11 655 esetben hoztak munkaügyi bírságot kirovó határozatot, amely
- 42 147 fő feketén foglalkoztatott személyre vonatkozott,
- 529 fellebbezést nyújtottak be az érintettek az elsőfokú határozatok ellen, és ezen eljárások során 57 esetben megsemmisítették, 31 esetben megváltoztatták a határozatot,
- 5 008 300 000 Ft bírságot szabtak ki, és mintegy 3,0 milliárd forintot szedtek be.

A fenti adatok segítségével viszonylag könnyen kitölthető a fekete foglalkoztatásra vonatkozó számítási táblázat.

### 3. Számítási táblázat – Munkaügyi bírság

	<b>Értéke</b>	<b>Forrás/Magyarázat</b>
<b>P<sub>e</sub></b>	0,0198	25740 / 1 300 000. Az ellenőrzés kockázatelemzésen alapszik, illetve az ellenőr rutinján.
<b>P<sub>1</sub></b>	1,0	Bár az esettanulmány szerzője is utalt rá, hogy a feketén foglalkoztatottak gyakran egyszerűen elszaladnak, és más trükköt is alkalmaznak az ellenőrzés során, ezeket nem tudtam számszerűsíteni, ezért a konzervatív becslés maximája szerint jártam el.
<b>P<sub>b</sub></b>	0,940	Az esettanulmány a bírságkivetést megakadályozó – már az eljárás során, általában a munkáltató által alkalmazott – trükköket hosszan sorolja. A rendelkezésre álló adatok szerint a P <sub>b</sub> érték 0,940 (11655/12405) és 0,642 (11655/18150) között mozog, utóbbihoz közelebb. A konzervatív becslés maximája szerint mégis a 0,940 értéket használok.
<b>P<sub>f</sub></b>	1,0	A fellebbezések hatása összességében minimális, öt ezrelék alatti, azért attól eltekintek.
<b>P<sub>v</sub></b>	0,5990	Egészen kivételesen erről a területről meglehetősen pontos behajtási statisztika áll rendelkezésre: 3 000 000 000 / 5 008 300 000
<b>B</b>	118 829 Ft	Ez az egy feketén foglalkoztatott személyre számított átlagos bírságmérték. Ez az adat jobban alkalmazható, mint az egy bírságkirovó határozatra eső bírságmérték (ami egyébként: 429 713 Ft), mivel a haszon mértéke is a foglalkoztatottak számához igazodik.
<b>M</b>	1324 Ft	$0,0198 * 0,9395 * 1,0 * 0,5990 * 118.829$

*Egy fő fekete foglalkoztatására eső várható bírságmérték (M) tehát: 1324, azaz egyezerháromszázhuszonnégy forint, ami kevesebb, mint egy átlagbéren foglalkoztatott dolgozó egy napi közterhe. A bírság tehát aligha alkalmas a jog-sértéstől való elrettentésre.*

Néhány megjegyzés még idekíváncozik:

- A bírság maximális mértékét, talán az áldatlan helyzetet érzelve a jogalkotó többször megemelte; előbb háromról hatmillió forintra, majd 2006 elején húszmillió forintra. Ezután nem sokkal – alighanem fontosabb lépésként – jelentősen megnövelték a munkaügyi felügyelőségek létszámát is.
- A külföldiek illegális foglalkoztatásának szankciója a munkaerő-piaci alapba történő befizetés, amelynek minimális összege a minimálbér nyolcszorosa, második esetben pedig már tizenötszöröse. Ez a szankció tehát jóval jelentősebb, mint a magyar állampolgár fekete foglalkoztatására átlagosan kivetett munkaügyi bírság; annak legalább négyszerese. A rendelkezésre álló adatok alapján azonban a jogsértések ezen a területen sem csökkentek drasztikusan. Ez arra utal, hogy a jelenleg alkalmazott tényleges bírságmértéknél négyszer nagyobb bírságösszegek sem biztosítják a jogszerű állapot fenntartását.
- Az illegális foglalkoztatás 2005 óta elvileg büntetőjogi felelősségre vonást is megalapozhat. Az esettanulmány írójának azonban 2007-ben még nem volt tudomása egyetlen ilyen esetről sem.

#### 4.4. *Illegális fakivágás, erdőpusztítás*

Az illegális fakivágásnak két nagy típusa van: (a) Az egyik az egyszerű falopás. Ebben az esetben a tolvajok más erdejében vágják ki a fákat. (b) A másik esetben – jogilag – a tulajdonos vágatja ki a fát az erdőből, de ezt engedély nélkül teszi, vagy azért, mert az engedélyt nem kapná meg, vagy azért, mert a kapcsolódó költségek (újraterelítés, erdőfenntartási járulék) magasak, és ezeket az illegális fakivágással el lehet kerülni. Ilyenkor egy strómmannel, akinek sem saját vagyona, sem jövedelme nincs (pl. hajléktalan), és aki általában nem is található meg a szerződés megkötése után, szabályszerűen megvásároltatják az erdőt, majd mintegy az ő nevében kivágják azt. A két megoldás sajátos kombinációja, amikor a tulajdonos engedély nélkül kivágatja saját erdejét, majd bejelenti, hogy ismeretlenek kivágták azt. Az illegális fakivágás eredetileg megelőzhető bűnözőként indult, később azonban, talán a hatóságok tehetetlenségén felbuzdulva, rászerveződtek – egyes állítások szerint a borhamisításon megtollasodott – vállalkozók, akik már (illegális) bémunkásokkal vágatják ki az erdőt. Az esettanulmány – az Állami Erdészeti Szolgálat publikációjára alapozva – így összegzi a károokra vonatkozó adatokat: „Az illegális fakitermelések becsült mértéke éves szinten megközelíti az 1.000 hektárt és a 300 000 köbmétert. Az így kitermelt faanyag értéke mintegy 3 000 000 000 Ft. Az újraterelítés költsége közel 1 000 000 000 Ft, ám az elültetett kb. 10 000 000 facsemetéből csak

évtizedek múlva lesz minden funkcióját ellátni képes erdő. E közvetlen károk mellett közvetett károk is jelentkeznek (erózió, talajkárosodás, környezetszennyezés, élővilág degradációja)...”.

Az illegális fakivágás esetében figyelmet érdemelnek azok a szabályok, amelyek a bizonyítás nehézségei miatt is szinte lehetetlenné tették az illegális fakivágásban résztvevők, s főleg az azt szervezők felelősségre vonását. Bár elvileg büntetőjogi felelősségre vonásra is lehetőség nyílta, 2008-ig nem jutott tudomásomra egyetlen ilyen eset sem. A szabálysértési eljárás során pedig tisztázatlan, hogy az elkövetés eszközeként mi kobozható el (a lopott fát szállító teherautó pl. biztosan nem) – bár az eszközök elkobzása ezen a területen is<sup>12</sup> jelentős elrettentő tényező lehetne.

A szabálysértés mellett itt is megjelennek az ún. ágazati bírságok. A faki-termelésen tetten ért személyekre erdővédelmi bírságot lehet kiszabni, amelynek összege a kitermelt köbméter arányában van megállapítva, de hektáronként nem lehet több 200 000 Ft-nál. A bizonyítási szabályok 2008-as értelmezése mellett – amikor pl. az erdei úton fát szállító lovas kocsin ülök azon állítását, hogy a fa máshonnan származik, ellenkező bizonyításig el kell fogadni – aligha lehet bárkire is több köbméter, esetleg több hektár fa kivágását rábizonyítani. A tulajdonos részére viszont összességében jóval nagyobb összegű erdőgazdálkodási bírság is kivethető, ám aligha hajtható be rajta.

Az erdőirtás kapcsán több szervnek is van hatásköre. Így meghatározó (lenne) a rendőrség szerepe, amely igazoltathat és bűncselekmény gyanúja alapján nyomozhat, stb. Meghatározó szerepe van továbbá az Állami Erdészeti Szolgálatnak, amely a kivágáshoz kiadja az engedélyeket, és ellenőriznie kell, hogy az engedélyben foglaltak szerint történik-e a kivágás, illetve nem történik-e engedély nélküli kivágás. Érintett továbbá a környezetvédelmi hatóság is. Mivel a fakivágás kiterjed a nemzeti parkok területére, így ezek az igazgatóságok is érintettek. Meghatározó szerepe lenne továbbá az önkormányzatoknak.

A hatóság bírságolási tevékenységére vonatkozóan az esettanulmányban az Állami Erdészeti Szolgálat Kecskeméti Igazgatóságától kapott adatokat használtam. Eszerint 2005-ben 21 esetben folytattak eljárást, mintegy 96 hektáron, 16 060 m<sup>2</sup> fát érintően. Összesen 153 000 000 Ft bírságot vetettek ki, amiből 400 000 forintot tudtak beszedni. Ezekre az adatokra támaszkodva kísérlem meg összeállítani erre a területre is a számítási táblázatot.

<sup>12</sup> Amiként az lehetne a nagyüzemi méretekben üzött tiltott halászat esetében is, amellyel szemben a közigazgatás szintén tehetetlen.



4. Számítási táblázat – *Illegális fakivágás, erdőpusztítás*

	Értéke	Forrás/Magyarázat
$P_e$	1,0	Az esettanulmány utal arra, hogy a hatóságnak nincs kapacitása a szisztematikus ellenőrzésre, ám az ellenőrzés gyakoriságára nézve nincs számszerű adat, ezért 1,0-es értékkel számolok, noha tudható, hogy $P_e$ valós értéke jóval 0,1 alatt van.
$P_l$	1,0	Még tettenérés esetén sem lehet lebuktatni az elkövetőt. Különösen áll ez a háttérben a szálakat mozgató vállalkozókra. Ugyanakkor erre nézve számszerű adat nem áll rendelkezésre, ezért a konzervatív becslés maximája szerint jártam el.
$P_b$	1,0	Lásd fenn! A terület sajátosságai miatt nehezen választható szét $P_e$ , $P_l$ és $P_b$ értéke.
$P_f$	1,0	Nincs adat a felülvizsgálati arányokról. Nincs tudomásunk egyetlen esetről sem, amikor a bíróság valakit jogerősen szabadságvesztésre ítélt volna illegális fakivágásért, vagy annak szervezéséért. A konzervatív becslés maximája szerint jártam el.
$P_v$	0,0026	Behajtott bírság / kivetett bírság.
<b>B</b>	1.597.206 Ft/ha	Összes kivetett bírság / ha. Az átlagos bírságmértéket egy hektárra számoltam ki, mivel a hasznokat is ehhez lehet viszonyítani.
<b>M</b>	4.153 Ft/ha	$B \cdot P_v$ (0,0026). Érdemes megjegyezni, hogy ha az ellenőrzés, lebukás esetében a realisabb 0,1-es szorzóval számolnánk (ami még mindig konzervatív becslés lenne), a várható bírságmérték ötszáz forint alá csökkenne.

A hasznok becsléséhez a már idézet adatokhoz nyúlok vissza. Mint láttuk, az Állami Erdészeti Szolgálat publikációjában 1.000 hektár erdőterületre 300 000 köbméter fát számít, amelynek értékét kitermelve 3 000 000 000 Ft-ra becsli. Ebből könnyen kiszámítható, hogy egy hektárról átlagosan

3 000 000, azaz három millió forint értékű fát lehet kitermelni. Amennyiben tudható, hogy az erdő kivágását a hatóság egyébként nem engedélyezné, akkor a haszn ez az összeg, amiből levonandó az adásvételi szerződés költsége (stróman, ügyvéd, illetékek), és a kivágatás költségei. Ha ezeket a költségeket – nagyvonalúan – félmillió forintra becsüljük, akkor *a 2,5 millió forint nyereség áll szemben a 4153, azaz négyezer-egyszázötvenhárom forint várható bírságmértékkel. Racionális döntéshozó tehát ragaszkodik az illegális fakitermeléshez.*

Érdemes megjegyezni, hogy a Kecskeméti Igazgatóság adatai, és a szóban kapott információk szerint is, a falopások 2007 elejére visszaszorultak. Ezt legalább részben „a 2006. év végi rendőrségi akcióknak” tudják be, ami arra utal, hogy a hatóságok nem feltétlenül teljesen tehetetlenek az ilyen tevékenységgel szemben; bár a hatályos jog lényegében gúzsba köti a jogkövetés kikényszerítésére törekvő szervezet, a hatósági jelenlét és figyelem, valamint annak kommunikálása elrettentheti a jogsértőket.

Ugyanakkor az, hogy a lényegében továbbra is szinte eszköztelen hatóságok képesek elrettenteni az erdőirtó, a gyanú szerint korábban borhamisító vállalkozókat, felveti annak lehetőségét, hogy azok más illegális területeken tevékenykednek tovább. Nyilván olyan területeken, ahol a hatóságok még inkább eszköztelenek, illetve kevésbé mutatnak elszántságot. Amennyiben ez valóban így van, akkor *a jelenség jól leírható a közgazdaságtanban alkalmazott „lehetőség-költség” fogalmával: a tőke átáramlik a magasabb profitot lehetővé tévő területekre. Jelen esetben elképzelhető, hogy a hatósági figyelem miatt az egyébként szintén nagyon profitábilis erdőirtás helyett találtak olyan illegális területet, amely a hatóságok még nagyobb mérvű impotenciája miatt még profitábilisabb (pl. orvhalászat).* Másként fogalmazva, az illegális tevékenységek sajátos piaci rendszere alakulhat ki, amelyben a költséget és ezen keresztül a profitot meghatározó legfontosabb tényező az állami impotencia mértéke.

#### 4.5. Modellszámítások egyéb területeken

Az empirikus kutatás során számos további területen készültek esettanulmányok, illetve vizsgáltuk a bírságolási tevékenység eredményességét. Az itt bemutatott négy példán túl *még különösen a következő területeken:*

- a telepengedélyhez és üzletműködéshez kapcsolódó,
- a parlagfűvel kapcsolatos,
- kutyapiszok utcán hagyásával és illegális plakátragasztással kapcsolatos,
- sofőr pihenőidejének be nem tartása miatti,
- a Versenyhivatal által kivetett bírságokhoz kapcsolódó ellenőrzési-bírságolási tevékenység.
- Nem készült esettanulmány, de a *Heti Világgazdaság* című folyóirat szisztematikus elemzése során, az egyes cikkekben közölt adatok alapján viszonylag jól rekonstruálható volt a haszon / várható bírság arány az olajszőkítés, a borhamisítás és a zugbányászat területén.
- Született esettanulmány, de a számítások nem voltak elvégezhetőek az állami kifizetések területén: a családtámogatások, valamint az egészségügy finanszírozása esetében, azért, mert ezeken a területeken, a nyilvánvalóan szándékos csalás esetében sincs szankció. Csak azt az összeget kell visszafizetni (a családtámogatás esetében kamat nélkül), amit jogalap nélkül vettek fel.

Az összes olyan esetet, amikor valamiképpen számítható volt a haszon / várható bírság arány bemutatja az 1. táblázat.

1. Táblázat Összegző adatsor: Az egyes területeken meghatározott adatok, és az azokból becsülhető eredményesség

Elemzett igazgatási-felügyeleti terület	$P_e$	$P_l$	$P_b$	$P_f$	$P_v$	B (ezer Ft)	M (Ft)	Haszonarány	Reális
Fogyasztóvédelem	0,125	1	1	1	0,851	117	12 463	10	10
Engedély nélküli építkezés	1	0,400	0,510	1	0,600	∫	0,1224 * B	1,5 - 100	200
Feketén foglalkoztatás	0,020	1	0,940	1	0,599	119	1324	1.360	2.720
Erdőirtás	1	1	1	1	0,003	1.597	4153	602	60.200
Telephellyel kapcsolatos	0,096	1	0,670	1	1	20	1305	78	234
Parlagfű	1	1	0,049	1	1	34	1635	4	80
Illegális szemétkerakás	1	0,006	0,103	1	1	7	4	3.250	6.500
Gyorshajtás	0,067	1	0,600	0,975	0,850	36	1192	NA.	30
Kutyapiszok	1	1	0,000	1	0,930	30	10	NA.	50
Illegális plakátragasztás	1	1	0,004	1	0,930	30	122	10	100
Sofőr pihenőidejének be nem tartása								50	
Olajszökítés								100000	???
Borhamisítás								1000	???
Zugbányászat								23	??

A táblázat első oszlopa a bírságolási terület megnevezése. A következő öt oszlop az egyes  $P_x$  értékeket tartalmazza, majd a tipikus bírságmérték (B) következik. Ezután a rendelkezésre álló adatokból, a hiányzó adatok konzervatív becsülésével számított várható bírságmérték (M) adatát közlöm. A „Haszonarány” fejlécű oszlop tartalmazza a kutatás első szakaszának végeredményét, a konzervatív becsléssel számított H/M adatot, azt, hogy a táblázat M fejlécű rovatában szereplő várható bírságmértékhez viszonyítva hogyan alakul a haszon aránya; vagyis hányszorosa a haszon a várható bírságnak. *Minden esetben, amikor ez az érték nagyobb egynél, akkor a haszon magasabb, mint a bírság, és minden ilyen esetben megéri a jogsértés, vagyis az ellenőrző-bírságoló tevékenység nem tölti be funkcióját.* Így pl. – rendkívül óvatosan, konzervatív

becsléssel számolva is – a jogsértéssel szerezhető haszon a fogyasztóvédelmi bírság esetében mintegy tízszeresen, az engedély nélküli építkezések esetében akár százszorososan, a fekete foglalkoztatás esetében 1.360-szorosan, az illegális személtlerakás esetében 3250-szeresen meghaladja a jogsértésért várható bírság mértékét. Ezek az önmagukban is elképesztő számok még jóval magasabbak voltak a rendszerváltást követő évtizedben. Az olajszőkítés esetében pl. a haszon legalább 100 000-szerese volt a várható bírságmértéknek, vagyis minden illegálisan szerzett egymillió forint után fenyegetett maximum tíz forint bírság.

A „*Reális*” fejlécű, következő oszlopban szereplő adatokhoz azokat az információkat használtam fel, amelyek egy reálisabb, valószínűbb (nem végletekig konzervatív) becslést tesznek lehetővé. Így pl. az erdőirtással kapcsolatban a lebukás és a bizonyítás esélyét a jóval reálisabb, ám még mindig konzervatív becslést jelentő 0,1-es (és nem 1,0) számoltam és így adtam meg a H / M értéket.

## 5. Kísérlet az eredmények általánosítására

Az a tény, hogy a „Haszon-arány” oszlopban minden érték nagyobb egynél, jelzi, hogy  $H > M$ , vagyis megéri a jogsértés minden egyes vizsgált esetben. Másként fogalmazva: *a közigazgatás 2005–2008 közötti ellenőrzési-bírságolási gyakorlata mellett kifejezetten megéri a jogsértés; a racionálisan cselekvő aktor – néhány speciális kivételtől eltekintve – jogsértő módon jár el. A másik oldalról ez azt jelenti, hogy a közigazgatás jogérvényesítő tevékenysége eredménytelen.* Fontos hangsúlyozni: nem arról van szó, hogy egyes sajátos esetekben, egyes elkövetőkkel szemben a közigazgatás képtelen a jogot betartatni, hanem arról, hogy *tömegében, tipikusan, szinte minden ügýtípusban, szinte mindenkivel szemben képtelen erre.* Más szóval *a közigazgatás ellenőrző-bírságoló tevékenysége gyakran, vagy tipikusan alkalmatlan funkciója, a jogérvényesítés betöltésére.*

Az a tény, hogy a közigazgatási ellenőrzés-bírságolás nem tekinthető eredményesnek, önmagában is problémát jelent, hiszen a közigazgatás tevékenységének meghatározó részéről beszélünk. Ennél többről is szó van azonban, ha elfogadjuk a bevezetőben megfogalmazott állítást, amely szerint a közigazgatás ellenőrző-bírságoló tevékenysége tömegében a legjelentősebb olyan állami tevékenység, amely a jog érvényesítésére irányul. Ennek kudarca<sup>13</sup> azt jelenti, hogy az állam általában képtelen a maga által hozott jogszabályokat betartatni.

<sup>13</sup> Intuitív alapon gyanítható, hogy a jogérvényesítésnek a közigazgatáson túli állami mechanizmusai (ti. az igazságszolgáltatás rendszere) sem működik sokkal eredményesebben. Az elkészült esettanulmányok is egyértelműen ezt támasztják alá. Utalnék itt még az igazságszolgáltatás nyilvánvaló kudarcára az olajszőkítés, a banki-gazdasági bűncselekmények stb. területén.

Ez azt is jelenti, hogy nem képes polgárait megvédeni a jogsértőkkel, a jogsértések miatt keletkező hátrányokkal szemben; a jog nem védi meg a jogkövető állampolgárt.

*A közigazgatás tehetetlensége egy általánosabb problémára is utal, amely az „impotens állam” fogalmával jelöltem.* Ez az állam képtelen a saját rendelkezéseit betartatni, *képtelen a közösségi érdeket és akaratot az egyéni és a szűk csoportérdekkel szemben érvényesíteni; képtelen a rendet fenntartani,* amennyiben a szabályokat nemcsak meg lehet, hanem kifejezetten érdemes is megszegni. A jog oldaláról nézve: ez az állam képes ugyan – igaz kétes minőségű – jogszabályokat alkotni, de nem képes azokat betartatni azokkal szemben, akik azokat nem akarják betartani. Következésképpen ez az állam a gyakorlat, a valóság szintjén, *szociológiailag nem nevezhető jogállamnak* (amennyiben ‘jogtalan’, alkalmazott jog nélküli állam). A jogsértések ráadásul a tényleges jogegyenlőséget is aláássák, amennyiben az a – nem is alaptalan – benyomás alakul ki a társadalom széles rétegeiben, hogy egy szűk, kiváltságos csoport, egyébként éppen a jog eszközeit felhasználva, könnyedén el tudja kerülni a szankciókat, és ezzel szisztematikusan él is, míg a közigazgatás maximum csak az ügyetlen kis balekokkal tud mit kezdeni.

A társadalmi aktorok cselekvésének szabályozásában *a jogszabályok nem töltik be reguláló, így a társadalmi környezetet kiszámíthatóvá tévő szerepüket.* A jogsértések különösen a piaci-üzleti szférában tipikusak, hiszen itt racionális kalkuláción alapulnak a döntések, s a jelenlegi közigazgatási gyakorlat mellett a jogszabályokat megsértése racionális, így a piaci aktorok számára szinte kötelező. A jogsértések tehát azon a területen válnak rendszerszerűvé, ahol a jognak különösen jelentős, költségcsökkentő, a körülményeket kiszámíthatóvá tévő szerepe lenne, mint azt Webertől a neoinstitucionalista közgazdászokan át a jog közgazdaságtani elméletének művelőikig bezárólag sokan hangsúlyozzák.

A közigazgatási jogérvényesítés eredménytelenségének következtében *a közösség egésze jelentős kárt szenved,* hiszen azt feltételezzük, hogy a jogszabályokban a közösségi optimum van kódolva; az viszont nem érvényesül. Ugyanakkor az eredménytelenség a jogrendszer egészébe vetett hitet ássa alá. Eközben tovább *terjed a jogsértés,* gyakran már, mint önértékként követendő magatartásminta, ami pozitív értéktartalmat (‘élelmes’, ‘ügyes’, ‘életrevaló’) nyerhet. Mindez *alapjaiban ássa alá a társadalom integritását.* A jogállamiság eszméjénél is többről van tehát szó.

Hangsúlyozni szükséges azonban, hogy az eredmények és maga a kutatás is több évvel korábbiak. A bírságolás eredménytelensége mögött elsődlegesen az általam többször kritizált hiperjogállam jelenségét láttam. Nagy kérdés, hogy a 2010-ben történt kormányváltás után bekövetkezett, a jogi szabályzás teljes spektrumát érintő, nyilvánvalóan és szisztematikusan a hiperjogállam ellenében ható átalakítás milyen változásokat generáltak az ellenőrzés-bírságolás

gyakorlatában. Félő azonban, hogy ennek empirikus vizsgálatára a belátható jövőben nem lesz lehetőség.

## Irodalomjegyzék

- Becker, Gary S. [1968], Thomas (2005): *Jog és közgazdaságtan*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2005.
- Belügyminisztérium statisztikája az önkormányzati hatósági ügyekről: [http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/hat\\_munka.html](http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/hat_munka.html) Letöltve: 2012.03.01.
- Bírósági statisztika: [http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=Birosag\\_Statisztikak](http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=Birosag_Statisztikak) Letöltve: 2012.03.01.
- Elster, Jon [1995]: *A társadalom fogaskerekei*. Budapest, Osiris, 1995.
- Gajdusчек György [2008]: *Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről*. Budapest, KSZK, Közigazgatási olvasmányok, 2008.
- Gajdusчек György – Hajnal György [2010]: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*, Budapest, HVG-Orac, 2010.
- Kilényi Géza [1998]: Szankciók és kényszerintézkedések a közigazgatási eljárásban. *Magyar Közigazgatás*, 48/2. pp. 65–100.
- Mohr, Lawrence B. [1995]: *Impact Analysis for Program Evaluation*. Thousand Oaks. CA: Sage.
- Pokol Béla [2007]: Jogfilozófiák büntetőjogelméletek. *Jogelméleti Szemle*, 2007/4. sz.
- Posner, Richard A. [1985]: An Economic Theory of the Criminal Law. *Columbia Law Review*, 85/6. pp. 1193–1231.
- Posner, Richard A. [1977]: *Economic Analysis of Law*. Boston: Little, Brown.
- Stigler, George J. [1970]: The Optimum Enforcement of Laws. *Journal of political Economy*, 78. pp. 526–536.
- Twinning, William – Miers, David [1999]: *How to Do Things with Rules?* (4th. ed.; Law in Context series) London: Butterworths.
- Weber, Max [1992]: *Gazdaság és társadalom*. 2/1. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992.



# VÁLLAKOZNI KICSIBEN ÉS NAGYBAN

## *Üzleti környezetet érintő adminisztratív terhek Magyarországon*

RESZKETŐ PETRA EDINA – VÁRADI BALÁZS<sup>1</sup>

### **Bevezető**

A minőségi vagy jobb szabályozás [*better regulation*] az OECD és EU szakpolitikai prioritásai közé emelkedett az elmúlt két évtizedben annak felismerése nyomán, hogy az állami szerepvállalás növekedésével, a globalizáció erősödésével az üzleti életet terhelő szabályozások mind globális, mind tagállami viszonylatban versenyképességi tényezőként jelennek meg. Az OECD szabályozási reform kezdeményezésének explicit célja volt, hogy hasznavehető támogatást nyújtson a nemzeti szabályozások minőségének és átláthatóságának javításához ezáltal (OECD [2002, 2005]):

- élénkítse a határokon átnyúló versenyt/ innovációt, ugyanakkor
- bizonyos társadalmi célokat (pl. társadalmi kohézió, környezeti fenntarthatóság, esélyegyenlőség) is hatékony érvényesítsen.

Egy holland szakértői becslés szerint az európai uniós országok átlagában az üzleti környezetet terhelő adminisztratív terhek (továbbiakban: AT) szintje a közösségi GDP 3 százaléka körül volt a 2000-es évek közepén, igen nagy szórással az egyes tagországok között (lásd SE, FI, UK – 1,2% és EL, HU – 6,8%, részletebben Kox [2005]). Az a felismerés, hogy az állami szabályozásnak való megfelelés költséges az üzleti életben, mi több, ezen költségek egy része mellöz-

---

<sup>1</sup> A szerzők a Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet munkatársai. A tanulmány eredetileg a Gazdasági Versenyhivatal 2010. évi kutatási kiírására beadott sikeres pályázat eredményeként készült. A benne foglaltak a szerzők véleményét tükrözik. Asszisztensi munkájukért ezúton is köszönetet mondunk: Hann Andrásnak, Kiss Áronnak és Pogonyi Csabának. Észrevételeket a [petra.reszketo@budapestinstitute.eu](mailto:petra.reszketo@budapestinstitute.eu) címen készséggel fogadjunk.



hető lenne, vezetett oda, hogy mára már a jobb szabályozás kezdeményezések szinte kötelező és egyben vezető eleme lett az adminisztratív terhek csökkentése a fejlett országok körében. (OECD [2002, 2005, 2010a], Open Europe [2005])

Az adminisztratív terhek mérséklése mint ajánlatos és indokolható kormányzati cél mellett számos közgazdasági érv vethető fel. A nemzetközi szakértői közösség véleménye egyöntetű abban, hogy az AT csökkentése érdemben járul hozzá az állami szabályozás minőségének és kiszámíthatóságának növeléséhez, ezáltal:

- növeli az érintett vállalkozások versenyképességét (vállalati szinten mérhető költségmegtakarítások)
- erősíti az európai/ nemzetközi piacok nyitottságát és átláthatóságát
- hatékonyan ösztönzi környezetvédelmet és esélyegyenlőséget szolgáló vállalati gyakorlatok elterjedését
- élénkíti a piaci tranzakciókat
- csökkenti az információs aszimmetria okán felbukkanó piaci hátrányokat, valamint
- mérsékli a szabályozási kudarcok [*regulatory failure*] kockázatát, illetve a speciális járadékvadászat társadalmi költségeit. (OECD [2002, 2005, 2010a])

Jelen elemzésünkben az EU által ajánlott ún. sztenderd költségmodell módszerre [*standard cost model*: továbbiakban SCM] és e keretben használt definíciókra hagyatkozunk – mely szerint, *adminisztratív teher a vállalatok állami szabályozásból fakadó azon adminisztratív kötelezettsége(i), melye(ke)t a vonatkozó jogszabályi előírás hiányában nem végeznének* (SCM kézikönyv [2006] p.12.).

Ez a meghatározás egyértelműen elkülöníti az üzleti szektort érintő adminisztratív terheket és ezek számszerűsített értékét azoktól az ugyancsak adminisztratív tevékenységektől, melyeket a vállalkozások/vállalatok akkor is végeznének, ha nem lennének az érintett jogszabályi kötelezettségek (vö. *szokásos üzleti tevékenység* és ebből származó adminisztratív költségek). Ez fontos megkülönböztetés, melyre az elemzés során még visszatérünk.

Az egyszerűség kedvéért következetesen a SCM-módszert követő fogalmakat használjuk, illetve elemzésünkben a következő, további szűkítéseket tesszük:

- Nem foglalkozunk a kormányzati szabályozás kormányzaton belül felmerülő költségeivel (példa: egyes kormányzati hivatalok, pl. NAV működési költségeivel). Ezt azért kell kiemelnünk, mert lehetnek olyan adminisztratív tehercsökkentő javaslatok, melyek a vállalatoldali terheket úgy csökkentik, hogy közben megnövelik az állami bürokráciára nehezedő költségeket (pl. ha állami hivatalok közvetlenül egymástól, és nem a vállalattól kérnek el információt). Az ilyenek vizsgálatakor

a kormányzatnál felmerülő (fix, változó) költségeket, szinergiákat is figyelembe kell venni alapos közgazdasági vizsgálat során.

- Nem térünk ki a nem magán, nem vállalati, nem forprofit jogi és nem jogi személyeket érintő terhekre. Nem foglalkozunk tehát az intézményes formájuknál fogva állami, önkormányzati intézmények, a magánemberek és az alapítványok, egyesületek adminisztratív terheivel és ezek hatásával. Ez sem ártatlan lehatárolás, hiszen pl. az egyéni vállalkozói és a magánemberi státusz közötti választás bizonyos szituációkban a magánemberként viselt adminisztratív terhek mértékétől is függ.
- Végül, de nem utolsó sorban, nem foglalkozunk a szabályoknak való megfelelés teljes költségének működési, azaz nem adminisztratív, ám vállalati szinten jelentkező költséget jelentő részével (pl. egy környezetvédelmi előírás betartásának mérnöki, gyártást érintő árával). Ez ugyanis a fenti definíció szerint – szigorúan véve – nem adminisztratív költség.

Természetesen csak akkor lehetünk biztosak abban, hogy a fentebb említett működési költségek társadalmilag optimális szinten vannak, ha bizonyos, hogy azokat a velejáró vállalati terheket is figyelembe véve, a társadalmi jólétet maximalizálva határozták meg. Ha ez nincs így, a szabályozás közvetlen költségeket csökkentő változtatása is növelheti a jólétet, ez azonban nem az adminisztratív terhekkal kapcsolatos vizsgálódásnak, hanem az adott szabályozás hatásvizsgálatával [*regulative impact assesment*, továbbiakban: RIA] foglalkozó másik tanulmánynak lehet a feladata.

Jóllehet nem módszertani és elméleti okokból, ám jelen elemzés keretében ugyancsak nem térünk ki az új piaci belépőket érintő adminisztratív (információs) kötelezettségek okán adódó költségek elemzésére. Ezt pedig az magyarázza, hogy a rendelkezésre álló hazai adatfelvétel nem terjedt ki ezek felmérésére.

Jelen elemzés célja hazai, vállalati adatfelvételre támaszkodva annak vizsgálata:

- Mennyiben szóródnak Magyarországon az adminisztratív terhek vállalatméret és ágazati besorolás alapján?
- Igazolhatóak-e hazai adatokon azon szakirodalmi és nemzetközi empirikus eredmények, melyek szerint a mikro- és kisméretű vállalkozásokra háruló terhek fajlagosan jelentősen nagyobbak?
- Egyenletes-e az adminisztratív terhek ágazati megoszlása (TOP 150 információs kötelezettség körében)?
- Milyen versenypolitikai és ágazati szabályozási következtetések / ajánlások vonhatók le a nemzetközi és hazai empirikus megfigyelések alapján?

A fenti kérdésekre részben a vonatkozó elméleti és empirikus irodalom feldolgozásával, részben adatelemzéssel adunk választ. Elemzésünk során a Nemzetgazdasági Minisztérium (jogelődje: Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium) megbízásából, 2009. évben végzett hazai vállalati kérdőíves fel-

mérés adatbázisára, valamint nemzetközi, tárgybani felmérések (EU, OECD, WB, WEF) eredményeire támaszkodunk.

A tanulmányt a következő fejezetek tagolják. Az első fejezetben áttekintjük a vonatkozó nemzetközi és hazai szakirodalmat. Célunk a belépési korlátként jelentkező adminisztratív költségtípusok és a már bent lévő/működő vállalkozásokat terhelő adminisztratív költségtípusok feltérképezése, a költségfajták versenykorlátozó hatásainak azonosítása. A második fejezetben rövid összefoglalást adunk az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló nemzetközi és európai üzleti gyakorlatokról és eredményekről. A harmadik fejezetben a 2009. évi hazai felmérésre, illetve nemzetközi, összehasonlító elemzésekre támaszkodva bemutatjuk az adatelemzésünk eredményeit. Végül ajánlásokat fogalmazunk meg a Gazdasági Versenyhivatal (továbbiakban: GVH) számára saját hatáskörben megfontolandó kezdeményezésekre, valamint javaslatokat adunk további vizsgálatokra.

## **1. Az adminisztratív terhek mértéke és szerepe – elméleti megfontolások**

Az *adminisztratív költségek* lehetnek belső vagy külső költségek, attól függően, hogy a szóban forgó tevékenységet a vállalat házon belül vagy kiszerezve látja el. Az egyes jogszabályi előírásoknak való megfelelés költségei lehetnek egyszeriek vagy ismétlődőek, illetve mint minden költségnek, lehetnek fix és változó költségkomponensei. (Chittenden et al. [2002]).

Az adminisztratív költségek szokásos üzleti költségeken [*business as usual costs*, *BAUC*] túli azon részét, melyet a normális működés során a vállalat elhagyna, ha nem rónának az állami szabályok adminisztratív/információs kötelezettségeket, *adminisztratív tehernek* nevezzük.

Az adminisztratív költségek közgazdasági szerepére nincs külön elmélet sem a vállalati költségeket vizsgáló iparszerkezettan [*industrial organization*], sem a tranzakciós költség irodalmakon belül. Mindazonáltal elméleti megfontolások segítenek abban, hogy az üzleti környezetet meghatározó állami peremfeltételek és a növekedést szolgáló versenyképesség, illetve a társadalmi jólét között egy sor összefüggést azonosítsunk.

Arnold, Nicoletti és Scarpetta rámutatnak arra a makroszintű összefüggésre, hogy a felesleges szabályok vállalati adminisztratív terhei közvetlen, elkerülhető költségként a társadalom erőforrásainak közvetlen elpazarlásával járnak (Arnold et al [2008]). Mégpedig azért, mert a vállalatokat érintő adminisztratív terhek:

- Eltorzíthatják a vállalatok ösztönzését arra, hogy a legjobb befektetési, technológiai vagy innovációs döntéseket hozzák meg – például egy, az alkalmazottak foglalkoztatásához kapcsolódó ismétlődő adminisztratív

teher arra hajthatja a vállalatot, hogy géppel váltsa ki a dolgozót olyan esetben is, amelyben az illető adatkövetelmény hiányában az alkalmazott felvétele lenne a profitmaximalizáló vállalati döntés.

- Költségesebbé tehetik, megnehezíthetik, vagy akár lehetetlenné is tehetik új versenytársak belépését egy-egy piacra – így mérsékelve a verseny hatékonyság-növelő, erőfölény-csökkentő nyomását. Ez a megfontolás tükröződik abban is, hogy ismert nemzetközi versenyképességi indexekbe is beemelték a vállalat-alapításkori, egyszeri adminisztratív költségeket.<sup>2</sup>
- A fenti esetben a verseny akadályozásából fakadó magasabb árak beépülnek az illető szektor termékét, szolgáltatását inputként alkalmazó ágazatok költségei közé (ha az illető ágazat, például mert szolgáltatásokat nyújt, a drágább inputot nem tudja importtal helyettesíteni). Így szektorokon átnyúlóan is versenyképesség-csökkentő hatással járnak. Ez az összefüggés különösen fontossá teheti a külföldről nem vagy csak jóval drágábban helyettesíthető szektorokat: például a nagykereskedelmet, a pénzügyi szektort vagy az infokommunikációs szektort.
- Az adminisztratív terhek lassíthatják, illetve költségesebbé tehetik az erőforrások (munka, föld, tőke) átcsoportosítását oda, ahol az legproduktívabban hasznosulhat, akár szektorok között, akár szektorokon belül, vállalatok között, s végül
- bizonyos állami előírások, információs kötelezettségek különbözőképp hat(hat)nak különböző ágazatokra, és így deformál(hat)ják a gazdaság ágazati szerkezetét.

*Milyen differenciális (szektorális és/vagy vállalatméret szerinti) hatásokra számíthatunk deduktív, elméleti megfontolások alapján? Feltételezéseink szerint, egyes ágazatok adminisztratív terhei, kiváltképp, bár nem kizárólagosan az egyszeri költségtételek (lásd belépési költségek) valószínűsíthetően a kevésbé versenyző, azaz nagyobb felárral (*mark up*), nagyobb koncentrációval jellemezhető ágazatokban lesznek relatíve jelentősebbek. Ez akkor is igaz, ha az oksági viszony iránya nem egyértelmű. Amennyiben olyan ágazatokra gondolunk, ahol igen magas a járadékvadászati esélye<sup>3</sup> éppen a koncentráltabb iparágak már a piacon levő vállalatai tudják a felesleges adminisztratív terheket jelentő belépési korlátokat még magasabbra húzni. Másképp szólva, várhatóan azon ágazatokban, ahol magasak például a belépési költségek, a bent lévők készítése hatékonyság-növelésre, versenyelőnyök kiaknázására kisebb lesz, így valószínűsíthetően növekedési teljesítményük is visszafogottabb (ezt igazoló empirikus vizsgálatokra visszatérünk a következő fejezetben).*

<sup>2</sup> Erről részletesebben lásd IMD [2010], WB [2010].

<sup>3</sup> Lásd Stigler [1971], Peltzman [1976], Mueller [2003].

Ugyancsak érdekesek lehetnek az adminisztratív terhek vállalatméret szerinti specifikus hatásai. A szakirodalom egyértelműen azt az előrejelzést adja, hogy relatíve (vállalatmérethez; forgalomhoz, alkalmazottak számához vagy profithoz viszonyítva) minél kisebb egy vállalat, annál nagyobb a (fajlagos) adminisztratív terhe. (Kox [2005], Chittenden et al. [2002])

Megítélésünk szerint, ebbe az irányba egy sor plauzibilis összetevő hat:

1. Az adminisztratív költségek egy része egyszeri, más részének fixköltségjellegű komponensei is vannak. Ezek abszolút értékben is ugyanakkorák, akármekkora is az érintett vállalat.
2. A vállalatmérettel korrelált (pl. alkalmazottankénti) adminisztratív költségelemek is a vállalatméretben csökkenő átlagköltséget mutathatnak: három hasonló státuszú munkavállaló utáni papírmunka ugyanazzal a technológiával is fajlagosan kevesebb, mint az egy utáni tevékenység.
3. Ez utóbbi hatást tovább növelheti az adminisztráció technológiai méretgazdaságossága: több alkalmazott esetén már inkább éri meg automatizálni (pl. könyvelési szoftvert venni), mint kézzel kitölteni a jelentéseket, számlákat.
4. Az előbbi és a nagyobb vállalatnál különböző adminisztratív tevékenységek közötti szinergiák [*returns to scope*] oda is elvezethetnek, hogy nagyobb vállalatok inkább szervezeten belül teljesítik adminisztratív kötelezettségeiket. Mivel számukra is fennáll a kiszereződés lehetősége, a házon belüli papírmunka hatékonyabb, olcsóbb kell, hogy legyen.
5. Mindehhez adódik még az adminisztratív költség és az adminisztratív teher közti oló vállalatmérettől függő nagysága. Azok a könyvelési szoftverek és gyakorlatok, melyek szükségesek ahhoz, hogy a vállalat eleget tegyen az állami információs követelményeknek, belső vállalatirányítási és ellenőrzési (kontrolling) funkciókat is ellátnak. Ezek rutinszerűen használatban vannak a nagyvállalatoknál, de jóval kevésbé a kontrolling nélkül is átlátható, 'kézi vezérlésű' kis- és mikrovállalatoknál. Ez annyit tesz, hogy ugyanaz az adminisztratív teher nagyobb a kisvállalatnál, mely, ha elmaradna az állami követelmény, akár egész könyvelését tudná radikálisan egyszerűsíteni, mint a nagynál, ahol mindenképpen futna az a szoftver, gyűjtenék azokat az adatokat, melyek megléte esetén az állami információs igény már viszonylag alacsony költségszinten kielégíthető.
6. A fenti hatásokkal állhat szembe az, ha bizonyos adminisztratív kötelezettségek, információs igények alól az állam egy bizonyos méret alatt mentesíti a vállalatokat (ezekről ad széles körű áttekintést EC [2006b]).

Ackerman [2009] érvelése szerint, mindemellett az adminisztratív kötelezettségek gyakran legitim társadalmi célokat szolgálnak, így nem kellően körültekintő leépítésük akár negatív társadalmi hatással is járhat.

Az elméleti összefüggéseken túl több, az adminisztratív költségek makro- és mikro/vállalati szintű hatásainak számszerűsítésére, valamint vállalatméret és szektorális megoszlására irányuló elemzés áll rendelkezésre. A következő fejezetben ezekről adunk áttekintést.

## **2. Az adminisztratív terhek mértéke és hatása – empirikus elemzések**

Lejour és Rojas-Romagosa [2007] az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló európai célkitűzések (részletesebben lásd következő fejezet) makroszintű hatásait próbálták megközelíteni ökonometriai elemzéssel. Szimulációik alapján az adminisztratív terhek közösségi szintű célkitűzésének elérése (lásd EU-átlagmutató 25 százalékos csökkentése 2012-re) jelentős többletnövekedést eredményezne 2025-re – *ceteris paribus* 1,9 százalékos GDP-növekedést, amennyiben európai átlagában megvalósul a közösségi célkitűzés.

Szintén jelentős többletnövekedési hatása van annak, ha a tagországok egyégesen, egymást erősítve tesznek lépéseket: pl. amennyiben minden egyes tagország 25 százalékkal csökkenti adminisztratív terheit 2012-re, változó mértékben ám minden egyes országban extra GDP-növekedés a jutalom. Arpaiai és szerzőtársai szerint ez mintegy 1,3 % (Arpaiai et al [2007]), Lejour és Rojas-Romagosa becslései alapján 2,1% GDP többletnövekedés az EU-országok átlagában (Lejour – Rojas-Romagosa [2007]).

Az egyes tagországok potenciális növekedési többlete jelentősen szóródik az adott országot jellemző adminisztratív terhek kiinduló értékétől függően. Az Európai Bizottság szakértőinek korábbi becslése szerint például akár 2,6 százalékos növekedési többletet regisztrálhatna Magyarország 2025-ben – feltéve, hogy követi az európai uniós napirenden szereplő célkitűzést, azaz 2012-re 25 százalékkal csökkenti az (amúgy európai átlagon felüli bázisértéken álló) adminisztratív terheit (részletesebben lásd Arpaia et al [2007]).

Ezek az eredmények jöllehet irányadók, óvatossággal kezelendők, hiszen a számításokat célszerű lenne az elmúlt években kibontakozott gazdasági válság hatásainak figyelembevételével megismételni.

A növekedési hatásokon túl más elemzések az adminisztratív terhek alternatív költségeire hívják fel a figyelmet. Így Yakovlev és Zhuravskaya nemzetközi összehasonlító elemzésükben úgy találják, hogy a dereguláció a kisvállalkozásoknál foglalkoztatottak számának érdemi növekedésével jár (Yakovlev–Zhuravskaya [2007]). Djankov és szerzőtársai pedig egy korai cikkükben 75 országban vizsgálták az új vállalkozásokra nehezedő szabályozási követelményeket (lásd a vállalkozásalapításhoz fűződő jogszabályi előírások számát, ügyintézési időt, kapcsolódó tőkekövetelményeket és egyéb ráfordí-

tásokat). Empirikus elemzésük során arra jutottak, hogy a belépési költségek jelentősen szóródtak a vizsgált országok körében, viszont szinte minden egyes országban indokolatlanul magasak voltak. Emellett azt is kimutatták, hogy azon országokban, ahol magasak az új piaci belépőket érintő belépési költségek, kedvezőtlenebbek a korrupciós és az informális gazdaság mutatói is – azaz, az e tekintetben erősen szabályozott/ túlszabályozott országokban az informális gazdaság kiterjedtsége és a korrupciós mutatók is kedvezőtlenebbek (Djankov et al [2002]).

Klapper és szerzőtársai európai vállalatok körében vizsgálta a piaci belépési szabályok vállalati szintű hatásait (lásd új belépők száma, mérete, bent lévő vállalatok növekedése). Számításaik alapján szoros, pozitív összefüggés mutatkozott az adott (ágazati) szabályozás magas költségei és a belépő cégek száma között – kifejezetten igaznak bizonyult ez azokban az iparágakban, ahol elméletileg magas belépési rátákkal számolhatunk (pl. high-tech iparágak). Megállapítják, hogy a szigorú szabályozás befolyásolja a belépők méretét (lásd nagy cégméret), illetve a bent lévők teljesítményét (lásd az egy foglalkoztatottra eső hozzáadott érték lassabb növekedése az amúgy magas belépési rátájú ágazatokban). Megfigyeléseik során kiszűrték a pénzügyi forrásokhoz való hozzáférés, szellemi tulajdonjog védelmének, valamint a munkaügyi szabályozás okán adódó hatásokat, melyek szintén befolyásolják a belépők számát, ám a belépők méretét és a bent lévők termékenységi kilátásait már nem. Összességében megállapítják, hogy a piaci belépés (korlátozó) szabályozása jelentős, káros hatással van a vizsgált szektorokban a versenyre (Klapper et al [2004]).

Egy későbbi, 84 országra kiterjedő nemzetközi vizsgálatban Klapper és Delgado egyértelműen negatív kapcsolatot mutat ki az egyes országokban mért belépési ráták (lásd újonnan alakult cégek száma/ regisztrált, működő cégek száma) és a vállalkozásalapítás költségei, illetve szignifikánsan pozitív kapcsolatot a belépési ráta és az adott ország 'jobb kormányzás' [*better governance*] jellemzői között. A szűkebb mintán (46 ország) végzett szektorális elemzésük eredménye, hogy a fejlett országokban relative nagyobb arányban található új és működő cégek a kereskedelemben és a pénzügyi szektorban, mint az ipariilag fejlett országokban, ahol az ipar és szolgáltatás a domináns. Jóllehet ennek mélyebb okait nem vizsgálják, feltételezik, hogy a kereskedelmi és pénzügyi vállalkozók könnyebb piaci belépési követelményekkel szembesülnek a fejlődő országokban, mint más ágazatokban (pl. alacsonyabb induló tőke- beruházásigény, könnyebben elérhető humán erőforrások). Az általános cégalapításhoz kötődő kérdéseikre ugyancsak széles nemzetközi összehasonlításban kaptak vállalati kérdőívezés alapján információkat (76 ország, sztenderd kérdőív). Ennek alapján éles különbség mutatkozik fejlett/ ipari és fejlődő országok között. Míg a fejlett országokban túlnyomóan (80%) elektronikus regiszterek állnak rendelkezésre, a fejlődő országokban jelentősen alacsonyabb az elektroni-

kus eljárásokat követő országok aránya (közel 30%), ami jelentősen megnöveli ez országok körében az időkötségeket (Klapper – Delgado [2007]).

Az AT számszerűsített becslésére első próbálkozásokat európai országok tettek. Hollandia 2003-ban kezdeményezte az üzleti szektort terhelő adminisztratív kötelezettségek *ex post* (azaz, visszamenőleges) felmérését, melynek eredményeképp tűzték ki célul, hogy 2007-re 25 százalékkal csökkentik az üzleti szektort terhelő adminisztratív terheket az akkori GDP-arányos 3,5 százalékról. Ez volt az első, teljes körű felmérés az Európai Unióban, így iskolapéldaként is szolgál. Hollandiát Dánia követte 2004 áprilisában, ahol a teljes körű felmérés eredménye a 2006. évi dán GDP-re vetített 2,1 százalék lett, a nemzeti célkitűzés pedig ugyancsak 25 százalékos csökkentés, viszont 2010. évi céldátummal (Boenheim et al. [2006]).

Az Egyesült Királyságban a 2005-ben Miniszterelnöki Hivatalban felállított speciális egység [*Better Regulation Executive, BRE*] feladata lett összkormányzati szinten koordinálni és menedzselni a brit kormányzat teljes körű felmérésre irányuló kezdeményezését. Figyelemre méltó tény, hogy a kormányzati beavatkozások első körben kisebb pilot projektekre korlátozódtak – így, a brit adóhivatal és a pénzügyi piacok állami felügyeletének saját hatáskörben végrehajtott felméréseire (lásd 0,45 %/GDP-teher az adóadminisztrációban, részletesebben HMRC [2006]). A 2006-ban végzett teljes körű felmérés eredménye azt mutatta, hogy a nemzeti össztermék 1,4 százaléka tehető az adminisztratív terhek aránya, melyet a felmérést követő kormányzati döntés értelmében 2010-re 25 százalékkal céloztak meg csökkenteni – *nota bene*, szigorú menetrendet előírva a terhek mintegy 80 százalékáért felelős kormányzati intézmények számára (BRE [2006]).

Nem érdemtelen megjegyezni, hogy mind a három, fentebb felsorolt ország teljes körű felmérést végzett és kisebb módosításokkal az élenjáró holland esetben kidolgozott ún. sztenderd költségmodellt alkalmazta. Ez lett később az Európai Unió számára is az irányadó módszertan (erről és más tagországok gyakorlatáról szólunk még bővebben a következő fejezetben).

Kox [2005] a 2003. évi holland nemzeti felmérés adatai alapján kivetítéssel becsülte meg az európai közösség és tagállamok szintjén az adminisztratív terheket. Kalkulációi során kitér ezek ágazati és szektorális megoszlására is.



*1. táblázat: Vállalatok adminisztratív terhei és a hozzáadott érték százalékában, ágazati és méret szerinti bontásban (2002, millió EUR)*

Ágazat	AT (mill EUR)	AT (hozzáadott érték-arány, %)			Összesen
		Kis	Közep	Nagy	
Mezőgazdaság	1 079	13	2	0	12
Bányászat	9	4	0	0	0
Feldolgozóipar	1 474	14	3	1	2
Közművek	26	-	2	0	0
Építőipar	1 199	9	2	1	5
Kereskedelem	2 667	12	2	1	5
Turizmus	545	14	4	1	9
Közlekedés, szállítás, infokommunikáció	1 718	34	3	1	6
Pénzügyi közvetítés	496	11	2	0	2
Egyéb üzleti szolgáltatás	1 904	4	1	1	3
Egészségügyi és szociális ellátás	1 291	30	6	1	8
Összes ágazat	12 713	13	2,45	0,63	

Forrás: Kox [2005] 4.2. táblázata alapján

Kox becslései alapján az AT szektorális eloszlása erősen koncentrált. A terhek mintegy felét néhány ágazat adja (kereskedelem, közlekedés, szállítás és infokommunikáció, egyéb üzleti szolgáltatás), illetve további két ágazat felelős a terhek jelentős maradékaért (így 10% feletti részaránnyal rendelkező feldolgozóipar, egészségügyi és szociális ellátás, részletesebben lásd fentebbi táblázat). Ami érdekes Kox kimutatásában, az adminisztratív terhek vállalatméret szerinti megoszlásainak alapvetően egybevágó mintázata: az AT hozzáadott értékarányban mérve jelentősen nagyobb a kisvállalkozások esetében minden egyes szektorban. Kox számításából kiindulva extrémnek tűnnek a közlekedés, szállítás, infokommunikáció, illetve az egészségügyi/szociális ellátás terén mutatkozó aránytalanságok.

A vállalatméret szerinti terhek egymás közötti aránytalanságát vizsgálta az Európai Bizottság is egy 2006. évi szakértői elemzésében. A bizottsági számítások szerint (szektorokon átfedően) míg egy nagyvállalat átlagosan egy alkalmazottra vetítve 1 eurót költ egy átlagos információs/ szabályozási kötelezettségnek való megfelelésre, egy közepes méretű vállalat 4, egy kisméretű vállalkozás közel 10 euró összeget költ ugyanezen tevékenységre. Megjegyzendő, hogy ezek az arányok igen közel esnek más, nemzetközi felmérések eredményeivel<sup>4</sup>.

Hazai viszonylatban igen szűk a témával foglalkozó szakirodalom. Első körben a fentebb említett Kox-becslés állt rendelkezésre a hazai terhek számszerű-

<sup>4</sup> Lásd amerikai és ausztrál becslések; HOPKINS [1995], Crain – Hopkins [2001], Bickerdyke–Lattimore [1997].

sítésével kapcsolatban, mely szerint a nemzeti össztermék arányában mintegy 5,3–6,8 százalék közötti szinten mozog a vállalkozások érintettsége. Szerb és szerzőtársai a mikro- és kisvállalkozások adózással kapcsolatos adminisztratív terhelésének felmérésére tettek kísérletet (Szerb et al [2007]). Vállalati felmérésük azonban nem csak a vizsgált területek számát (adóadminisztráció) és a vizsgálat időtartamát (rendelkezésre állási idő: három nap) tekintve volt korlátozott, hanem a vállalati mintavétel nagyságát (100 elemszám), illetve az alkalmazott módszertant (nem reprezentatív mintavétel, nem sztenderd lekérdezés) illetően is. Így megfigyeléseik erős óvatossággal kezelendők.

Néhány kvalitatív elemzés szolgál további kiinduló ponttal vállalatméretek szerinti tehermegoszlás, illetve az ágazati specifikumokat illetően. A Kopint–Tárki [2008] alapvetően szakértői véleményeket összegzett az adózási és járulékfizetési környezet kiszámíthatóságának és egyszerűsítésének lehetőségeiről. Kvalitatív elemzésük módszertana azonban nem ismert. Ugyancsak szakértői interjúkra alapozza Balás és Vékony azon megállapítását, hogy az adószabályok rendszeres, éven belüli többszöri változtatása miatti alkalmazkodási (idő) költségek jelentik az egyik legnagyobb adminisztratív terhet hazai viszonylatban. Továbbá, kiemelik, hogy a kormányzati hatóságok/ hivatalok hozzáállása, az adórendszer folyamatos változása, továbbá a környezetvédelmi termék-díj-szabályozás jelentik a legnagyobb terhet a hazai vállalkozások számára (Balás–Vékony [2008] p. 10.). Cégvezetőkkel és könyvelőkkel végzett interjúk során gyűjtött adatok alapján negatív kapcsolatra utalnak az árbevétel és az árbevétel-arányos adóadminisztrációra fordított céges kiadások között, illetve megállapítják, hogy a hazai adózás adminisztrációja mintegy tízszer magasabb költségeket hárít a hazai kisvállalkozásokra, mint a nagyobb cégekre (éves nettó árbevételre vetített adatok alapján). Jóllehet ezek a megfigyelések első látásra nem mondanak ellent a nemzetközi tapasztalatoknak, fontos megjegyezni, hogy ezek az eredmények sem reprezentatív mintavételből származnak, csak az adóadminisztrációra korlátozódnak, valamint módszertani okok miatt (nemzetközi gyakorlatot nem hiánytalanul követő definíció és kérdőív) alapvetően irányadóként kezelendők.

Csité és Major állami támogatásokkal kapcsolatos vállalkozói vélemények vizsgálata során csak érintőlegesen, és nem is az itt alkalmazott meghatározással foglalkoznak a hazai vállalkozásokra háruló adminisztratív terhek jelentőségével. Tanulmányukban alapvetően (csak) az állami támogatásokra való pályázás előkészítésének és benyújtásának terhére térnek ki. Egy 2009. évi vállalati szintű kérdőívezés eredményeire támaszkodva megállapítják, hogy az állami támogatások igénybe (nem)vételének mérlegelésekor kis jelentőséggel bír az adott pályázat elkészítésének és benyújtásának (vélt és valós) adminisztratív terhe. A szóban forgó vállalkozások összetételének vizsgálata során arra jutnak, hogy azok a vállalkozások tartják nagy tehernek a pályázatok elkészítését, be-

nyújtását, melyek korábban vettek már igénybe külső finanszírozást, alapvetően bankhitelt (Csite–Major [2010] p. 93.).

A nemzetközi (EU) ajánlásokat követő, reprezentatív vállalati adatfelvétel Magyarországon először 2009-ben készült a Nemzetgazdasági Minisztérium (jogelődje: Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium) megbízásából. Ez a részleges felmérés a hazai vállalkozásokat terhelő szabályozási költségek, ezen belül is az adminisztratív terhek, 19 prioritás területen való feltérképezését és számszerűsítését célozta. A Deloitte Zrt. által vezetett konzorcium becslése alapján a hazai vállalkozásokat érintő adminisztratív terhek összgazdasági szinten éves mértékben 1036,8 – 1145,9 milliárd Ft közötti értékben mérhetők. Ez a 2008. évi GDP-re vetítve mintegy 4% körüli arányterhet jelent. Elemzésünk során mi is ennek a felmérésnek az adatbázisára támaszkodunk.

Mielőtt azonban a hazai adatok specifikus elemzésére térnénk, röviden áttekintést adunk az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló nemzetközi/ európai és hazai, kormányzati fejleményekről.

### **3. Az adminisztratív terhek csökkentése – európai trendek és gyakorlatok**

#### *3.1. Európai helyzetkép*

1992-ben Edingburghban az akkori brit elnökség nyomására az európai közösség vezetői különös figyelemmel tárgyaltak a közösségi szabályozás minőségéről ennek gazdasági jelentőségéről. Közleményükben megállapították, hogy a közösségi szabályozás minőségének javítása kulcsfontosságú az európai üzleti környezet versenyképessége tekintetében, ezért összehangolt lépéseket kell tenni mind közösségi, mind tagállami szinten (Mandelkern [2001]). Miközben például az Egyesület Államokban, Kanadában az 1990-es évek közpolitikai napirendjét egyre inkább szabályozási reformlépések uralták az ún. 'okos szabályozás' [*smart regulation*] és 'jó/hatékony kormányzás' [*good/efficient governance*] jegyében, Európában mintegy tíz év telt el az edinburghi csúcstalálkozót követően, amíg az első, közösségi szintű konkrét kezdeményezés megszületett.<sup>5</sup>

Jóllehet már 1995-ben elkészült egy független szakértői jelentés (Molitor Jelentés, EC [1995]), mely a közösségi jogszabályalkotás és az ebből fakadó adminisztráció terén azonosított jelentős egyszerűsítésekre lehetőséget adó elemeket és területeket, az európai közösségi szintű kormányzás koncepciózus újragondolása, a közösségi szintű jogszabályalkotás gyakorlatának felülvizsgálata, kapcsolódó érdemi lépések azonban a 2000-es évekig várattak magukra.

<sup>5</sup> A nemzetközi fejleményekről bővebben - lásd OECD 2002, 2003, 2005, 2010).

Miközben az európai kormányzási modell felülvizsgálatáról szóló fehér könyvet (EC [2001]) követően közösségi szintű akcióterv és ajánlások is születettek<sup>6</sup>, igazi fordulatot a Lisszaboni Stratégia felülvizsgálata hozta az elmúlt évtized közepén. A *commune acquis* egyszerűsítése és a közösségi jogszabályokból fakadó adminisztratív terhek csökkentése kiemelt szerepet kapott a felülvizsgálat során.<sup>7</sup>

Ezzel párhuzamosan jelentek meg módszertani tájékoztatók és egyéb, a végrehajtást támogató kezdeményezések.<sup>8</sup> 2007-ben végül elfogadásra került az a közösségi akcióterv (EC [2007a]), melynek fő célkitűzése a közösségi joganyagból eredő adminisztratív terhek 25 százalékkal való csökkentése volt, 2012. évi céldátummal. Ugyanakkor az AT csökkentésre koncentráló közösségi kezdeményezésekben nagy szerepet kapott a KKV-központúság [*making the 'think small first' principle effective*], és ennek nyomán számos horizontális jellegű kezdeményezéssel ösztökéli az Európai Bizottság a tagországokat a KKV-k érdekeinek figyelembevételére a szakpolitika-alkotás során. Néhány kiemelt példa<sup>9</sup>:

- AT csökkentési díj bevezetése.
- „Gondolj először a kicsikre!” [*Think Small First*] elv horizontális érvényesítése a különböző, közösségi szakpolitikákban.
- KKV követek [SME Envoy] jelölése az egyes szabályozási területeken.
- KKV intézkedéscsomag [European Charter for Small Enterprises] megalkotása.

Az AT-csökkentés terén eredményeket felmutató országokban a kezdeményezett lépések szoros összhangban vannak a jobb szabályozásra irányuló, átfogó kormányzati megközelítéssel, melynek európai térnyerését szemlélteti az alábbi ábra. Jól látható, hogy az egyes reformelemek mentén igen markáns különbségek figyelhetők meg az élenjáró és az e területen 'megfontoltan haladó' tagországok között. A jogszabályanyagok átvilágítása, egyszerűsítése és minőségének javítása, illetve a kormányzati konzultációs/ partnerségi megoldások tekintetében mutatkozik meg legjobban a tagállamok különböző sebessége.

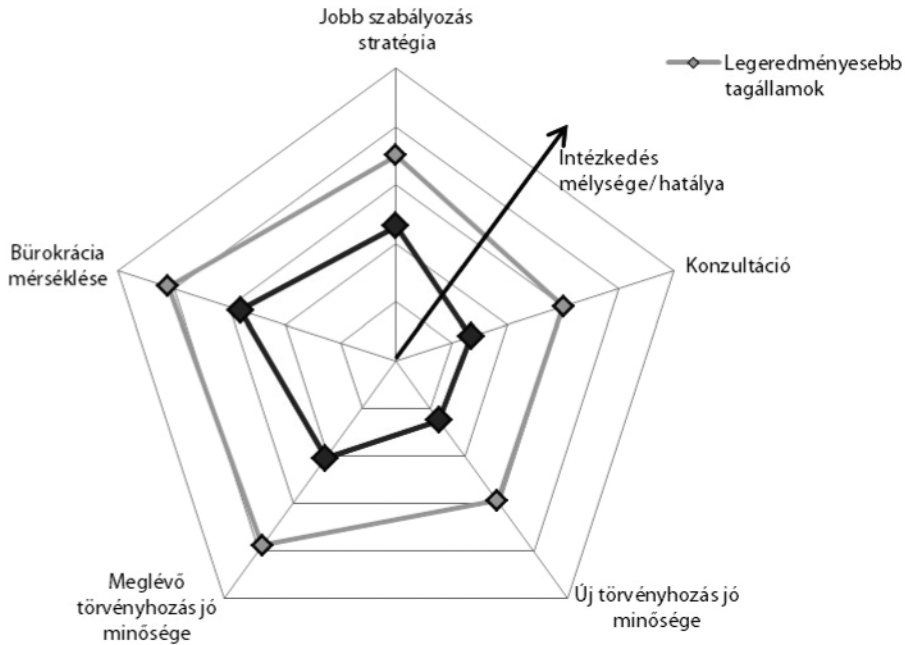
<sup>6</sup> Lásd EC (2002a, 2002b, 2002c).

<sup>7</sup> EC (2005a, 2005b, 2005d).

<sup>8</sup> Részletesen lásd (2005c, 2006a, 2006b, 2006c).

<sup>9</sup> Részletesebben lásd EC (2005d és EC 2007b).

1. ábra: Jobb szabályozás térnyerése az Európai Unióban



Forrás: EC [2009c]

Mára a jobb szabályozás az európai kormányzati napirend szerves részévé vált – jóval túlnyúlva a jogalkotás minőségének fejlesztésén (vö. 'minőségi jogalkotás'), mint ahogy azt Magyarországon leginkább értelmezik és hivatkoznak. Európai gyakorlatban a jobb szabályozás magában foglalja:

- a meglévő jogszabályanyag egyszerűsítését, az új jogszabályok átvilágítását, a jogszabály-alkotási eszközök megújítását épp úgy, mint

- a kormányzati intézmények működési modelljének modernizálását, azaz következetes szervezetfejlesztést (pl. elemzői készségek és kompetenciák erősítése a közigazgatásban) és a kormányzási technikák megújítását (pl. társadalmi/ szakmai konzultáció és partnerség, közpolitikai értékelések és hatásvizsgálatok beépítése) a kormányzati döntéshozatalba és végrehajtásba.<sup>10</sup>

A jobb szabályozás megközelítés hozzáadott értéke így leginkább az egyes szakpolitikai beavatkozások (legyen szó ágazati szabályozásról vagy támogatási programokról) eredményességének és (költség)hatékonyságának javulásában mérhető. Az AT csökkentés nemzetközi és szűken európai kormányzati indíttatása nehezen érthető meg a tágabb kormányzati reformok igénye nélkül.

<sup>10</sup> Részletesebben EC [2009a, 2009b], OECD [2010a].

Első kísérleti jellegű programok és kormányzati kezdeményezések az AT csökkentésére szektorokhoz fűződtek (jellemzően, munkaügyi szabályozás, adóadminisztráció).<sup>11</sup> Időközben az egyes európai (és OECD) országok kormányzati napirendjén további top prioritású területek bukkantak fel, melyekkel kapcsolatban szintén megfogalmazódtak keretszabályozás egyszerűsítését célzó szándékok (pl. klíma/ környezetvédelem, energiahatékonyság és takarékoság, közösségi közlekedés). Így ma már igen sokrétű országstratégiákra és kisebb-nagyobb mértékben eltérő súlyú kormányzati prioritásokra lehelünk nemzetközi összehasonlításban (OECD [2010a]).

Tanulságos áttekinteni, hogy milyen konkrét eredményeket tud felmutatni az európai közösség. Mind az Unió, mind a tagországok többsége (összesen 23) vagy részterületeken, vagy átfogóan felmérte a vállalkozásokat terhelő adminisztratív költségeket (EC [2009a]). Az Európai Bizottság a közösség akcióterve alapján megkezdte a költségcsökkentő lépések végrehajtását, melynek nyomán az előzetes becslések már 2009 végére mintegy 7,6 milliárd euró összegnek megfelelő tehercsökkentés jeleztek előre (EC [2009c]).

Ugyanakkor 22 tagország dolgozta ki és vágott bele a saját nemzeti jogszabályanyagának egyszerűsítésébe. A nemzeti akciótervekben leggyakrabban előforduló területek a következők (bővebben lásd az Európai Bizottság tematikus végrehajtási jelentése: [EC 2009a]):

- adózás,
- jelentéstételi kötelezettségek,
- engedélyezés,
- államháztartási előírások,
- cégalapítás és –felszámolás,
- biztosítás,
- fogyasztóvédelem.

A tagországok több mint fele (18 ország) működtet ún. egyablakos megoldásokat a kormányzat és a vállalkozások közötti együttműködés támogatására, ugyanakkor átlagosan, európai szinten csak lassan csökken a cégalapítással töltött órák száma és mindennek egyszeri, fix költsége. Összesen kilenc tagország teljesítette 2009 elejére a közösségi stratégiában előírt vállalást – egyablakos rendszer bevezetése, idő és költségek kímélése (EC [2009c]).

A jogszabályanyagok egyszerűsítésének és átvilágításának egyik eszközeként 2003 óta az ún. integrált megközelítést szorgalmazta az Európai Bizottság – azaz a gazdasági, társadalmi, környezeti hatások és átváltások átfogó vizsgálatát a szabályozási hatáselemzések esetében. Ugyanakkor a Lisszaboni Stratégiának köszönhetően legnagyobb figyelmet a gazdasági hatások és a versenyképességi szempontok kapták. 2010 elejére mintegy 106 közösségi jogsza-

<sup>11</sup> Lásd OECD [2006, 2007, 2008].

bály integrált hatáselemzését tudja felmutatni Brüsszel, melyeket széles szakmai körrel vitattak meg.

Egyes tagországok példája nyomán (NL, UK) egy független szakértői testület támogatja [*Impact Assessment Board*, IAB] az Európai Bizottság ez irányú törekvéseit. Ez a testület egyes szakpolitikai területekre koncentrálna specifikus ajánlásokat ad, illetve egyfajta minőségbiztosítást nyújt a közösségi szintű hatáselemzésekhez.

Brüsszel kezdő lendülete féлдőre, azaz 2010-re, az alábbi, közösségi szintű előrelépéseket hozta (EC [2009c]):

- A függőben lévő jogszabályok átvilágítása eredményeképp a tervezetek jelentős száma visszavonásra került, illetve folyamatban van (68 végrehajtott, plusz várhatóan további 10 tervezte visszavonása).
- A meglévő joganyag egyszerűsítése terén mintegy 143 intézkedést foganatosítottak – plusz ezek száma folyamatosan nő az ún. gördülő tervezés keretében.
- Ezen túlmenően a jobb szabályozást célzó közösségi akcióterv végrehajtása során nagy hangsúlyt fektettek a nem egyértelműen értelmezhető jogszabályok [*obsolete acts*] visszavonására, az eredeti jogszabályok és módosításaik konszolidálására, valamint a jogszabályalkotás kiszámíthatóságát és az átláthatóságot támogató IT-megoldások alkalmazására és terjesztésére.

Az EU felzárkózó és/vagy újonnan csatlakozott tagállamai körében szinte kivétel nélkül kormányzati prioritás az olcsóbb, illetve hatékonyabb kormányzás keretfeltételeinek megteremtése, illetve az üzleti szektort érintő szabályozási környezet egyszerűsítése, az adminisztratív terhek csökkentése (EE, LV, LT, SI, SK, PT – erről bővebben lásd BI [2010]).

Minden egyes ország hangsúlyt fektet a vállalkozásalapítás és működtetés adminisztratív kereteinek egyszerűsítésére vagy a kapcsolódó eljárások gyorsítására (EE, LV, LT), illetve egyablakos rendszer felállítására (SI, SK). A Budapest Intézet kapcsolódó tanulmánya (BI [2010]) rávilágít, hogy a tagországok többségében központi kormányzati szinten elfogadott és végrehajtott stratégiai dokumentum alapján kezdődött meg a jobb kormányzást célzó intézkedések megvalósítása. A legtöbb országban a reformok előkészítése során ügyeltek az intézkedések megfelelő egymásra épülésére és a végrehajtás ütemezésének összehangolására – példa lehet erre az e-kormányzati fejlesztések összehangolása közigazgatási reformmal, az adminisztratív terhek csökkentésével (EE, LV, LT, SI), és néhány esetben az elektronikus közbeszerzési rendszer felállításával is (SK).

Jóllehet a jobb szabályozás egyértelmű térnyerését figyelhetjük meg az EU tagállamai körében, az egyes reformelemek mentén azonban igen markánsak a különbségek az egyes országok között. Verheijen és szerzőtársai a balti államokat, kiváltképp Lettországot és Litvániát, emeli ki az újonnan csatlakozott

tagországok adminisztratív kapacitásait vizsgáló elemzésében, miközben a többi tagország esetében csak részleges, azaz egy-egy minisztériumra kiterjedő reformokról (SK), vagy az érdemi reformintézkedések teljes hiányáról elhalasztott reformokról számolnak be (Verheijen et al [2006]).

Az újonnan csatlakozók / felzárkózók körében ritka kivétel az olyan tagország, mely nem végzett legalább részterületekre felmérést az üzleti vállalkozásokat terhelő adminisztratív terheket érintően (pl. CY, EL, MT, SK). Számos tagállam legalább részterületekre fel tud mutatni a közösségi sztenderd módszertant követő felmérést (EE, HU, LT, LV, PL, PT, SI). Csehország a 2005-ben végzett teljes körű felméréssel pedig példamutató a területen. Mindegyik tagállam követte a közösségi célkitűzést és tagállami szinten is a 25 százalékos csökkentést célozta meg 2012-re.<sup>12</sup>

Végül, de nem utolsó sorban, összefoglaljuk az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló eddigi, hazai kormányzati kezdeményezéseket, melyek értékelése itt nem feladatunk.

### 3.2. Hazai helyzetkép

Hazai kormányzati közegben már az évtized közepén tetten érhetők olyan kezdeményezések, melyek az adminisztratív terhek csökkentésére irányultak.<sup>13</sup> A 2007. évben elfogadott 'Kis- és középvállalkozások fejlesztésének 2007–2013. időszak közötti stratégiája' c. kormányzati dokumentum (továbbiakban KKV Stratégia) is említi az üzleti szektort érintő adminisztratív terhek csökkentésének szükségességét. A KKV Stratégia Szabályozási Környezet pillére azonosít ilyen beavatkozásokat.

2008-ban került elfogadásra az a kormányhatározat, mely konkrét, számszerűsített célt tűzött ki – mégpedig a nemzeti szabályozásból adódó vállalkozói adminisztratív terhek 25 százalékos csökkentését 2012. évi céldátummal.<sup>14</sup> A kormányhatározat egyrészt rövid távú (2009 közepéig végrehajtandó) intézkedéseket rögzít:

- a vállalkozói tevékenység megkezdésekor előírt telepengedélyezés egyszerűsítése,
- az adórendszer és a közteherviselés bürokratikus előírásainak csökkentése,

<sup>12</sup> Az egyes tagállamok gyakorlatáról és kiemelt esetekről bővebben BI [2010].

<sup>13</sup> Lásd PM [2005], ÁRB [2006].

<sup>14</sup> Lásd a piaci és a nem piaci szereplők adminisztratív terheinek csökkentésére, valamint az eljárások egyszerűsítésére és gyorsítására irányuló kormányzati programról szóló 1058/2008 (IX. 9.) Kormányhatározat.



- a foglalkoztatási adminisztráció felülvizsgálata és egyszerűsítésének megkezdése, valamint
- az EU pályázati adminisztráció mérséklése.

Másrészről, egyes területeken hosszabb távú intézkedési terv előkészítését irányozza elő – így például:

- a hazai adminisztratív terhek teljes körű felmérésének előkészítését és lebonyolítását,
- az építési szabályozás korszerűsítését (eljárások és engedélyezések gyorsítása),
- a közbeszerzési eljárás átvilágítását,
- a kis értékű perekre vonatkozó szabályozás megteremtését,
- állami hatóságok közötti elektronikus kapcsolattartás erősítését (pl. interoperabilitás, elektronikusan elérhető adatokkal kapcsolatosan az igazolási kötelezettség megszüntetése).

A kormányhatározatot követően kétéves (2008–2009) kormányzati feladatlista keretében rögzítették a teendőket (NGM [2008]). Ez a kormányzati dokumentum azonban nem tartalmaz információt az egyes feladatokhoz kapcsoltan ütemezésről, határidőről, felelősökről és a kormányzati monitoring menetéről, így nehezen értelmezhető kormányzati akciótervként. E tekintetben nem különbözik a korábbi időszak kormányzati kezdeményezéseitől (lásd 2006-ban kommunikált Deregulációs Program és Üzletre Hangolva Program, illetve az egyes tárcáknál folyó ilyen irányú tevékenységek), melyeket hasonló módon a felelős és kiszámítható végrehajtás elemeinek hiánya jellemzett (BI [2010]).

Számos intézkedés született a tárgyban a 2000-es évek végén, nyilvános és hozzáférhető kormányzati végrehajtási jelentés azonban nem áll rendelkezésre. Egy, a KKV-k helyzetéről szóló kormányzati beszámoló tér ki a 2008. évi kormányhatározat végrehajtásának állására (NFGM 2009) – mely szerint 2008 végéig:

- a 17 rövid távú feladat közül 11 teljesítése részben megtörtént, részben a befejezés szakaszába került (főképp a következő területeken: cégalapítás, engedélyezés, hatósági eljárások, adóadminisztráció),
- a közhiteles nyilvántartások közzétételére szóló javaslat teljesítési határideje módosult (2009. december 31.), és
- öt feladat végrehajtásában elmaradás mutatkozott (*nota bene* a konkrét feladatok megnevezése nélkül).

Emellett

- megkezdődött az adminisztratív terhek hazai felmérése (lásd a már említett, a gazdasági minisztérium által kezdeményezett felmérés (Deloitte [2009]),
- öt területen (adó és járulékadminisztráció csökkentése, engedélyezési eljárások korszerűsítése, foglalkoztatási adminisztráció mérséklése, lánc tartozások visszaszorítása, fizetési fegyelem fokozása, pályázati

adminisztráció) az illetékes tárcák vezetésével kormányzati munkacsoportokat állítottak fel, valamint

- a szakmai szövetségek és érdekképviselők, valamint a kormányzati szervek közötti együttműködés és párbeszéd további erősítése céljából létrehozták a Gazdasági Egyeztető Fórumot (1052/2008 (VIII. 2) Kormányhatározat), mely eredeti tervek szerint egy rendszeresen ülésező konzultációs fórumként szolgált.

Ezt követően a 2010-ben megjelent Új Széchenyi Terv emeli ki az adminisztratív terhek csökkentését és irányozza elő a vállalkozásokat sújtó adminisztratív költségek és terhek megfelezelését (NGM [2010] p. 17). Ezen terv részleteit tartalmazzák a 2011 során elfogadott kormányprogramok, melyek végrehajtásáról nem kerültek még nyilvánosságra kormányzati jelentések.<sup>15</sup>

### 3.3. Nemzetközi tanulságok és legfőbb eredmények

- Nemzetközi frontokon számos előrelépést és eredményt hozott a lisszaboni stratégiai időszak az adminisztratív terhek csökkentése területén. Néhány stilizált tény – összefoglalásul:
- Közösségi szinten a 25 százalékos közösségi célkitűzés megvalósítását konkrét akcióterv vezérli, nyilvános, éves monitoring jelentések jelennek meg, és nagy figyelmet szentelnek a végrehajtás következetességére és az eredmények kommunikálására – ezáltal érdemi demonstrációs hatást gyakorolva a tagállamok fele.
- A tagállamok túlnyomó többsége szintén konkrét célkitűzést tett az adminisztratív terhek csökkentésére, melyek elérése érdekében néhány tagállam kivételével (CY, EL, FI, IT, MT) mindenhol kormányzati programok/ akciótervek és azt támogató kezdeményezések születtek (így például konzultációs fórumok, szakértői testületek és hálózatok; részletesebben lásd BI 2010).
- Számos módszertani és szakértői kezdeményezés támogatja közösségi és tagállami szinten is a végrehajtást (módszertani ajánlások, műhelyek és konferenciák). Kiepült egy EU szakértői hálózat (ún. SCM-hálózat), mely a tagállami szakértők-kormányzati tisztségviselők közötti rendszeres információ és tapasztalatcserét támogatja (EC [2009c]).
- Független szakértőkből álló testület támogatja minőségbiztosítással és módszertani tanácsadással a brüsszeli bürokraták munkáját. Számos

<sup>15</sup> Lásd 1133/2011 (V.2.) Kormányhatározat a vállalkozói adminisztratív terhek csökkentésére irányuló kormányzati programról, 1405/2011. (XI. 25.) Kormányhatározat a vállalkozói adminisztratív költségek csökkentésére irányuló, Egyszerű Állam című középtávú kormányzati programról.

tagország is felállított ilyen testületet (DE – *Normenkontrollrat*, SE – *Normastat*, NL – *Advisory Board on Administrative Burdens*, UK – *Better Regulation Commission*), melyek fő feladatai: a hatáskörben felelős minisztériumok munkájának nyomon követése, minőségellenőrzés, nyilvánosság és széles körű konzultáció ellenőrzése. Ez utóbbi funkció kiemelten fontos a német és a holland testület esetében (EC [2009a]).

- Az élen járó országokban az évtized közepi intézkedések nyomán konkrét AT csökkentést is kimutattak már (NL: 2007-re 25 százalékos, UK: 2010 végére 20 százalékos csökkentés, bővebben SCM [2010], OECD [2010a]).

Megfontolandó tanulásgként szolgálhatnak a területen sikeres európai országok egybeeső tapasztalatai – így például:<sup>16</sup>

- az adminisztratív terhek csökkentése melletti politikai elköteleződés egyértelmű kommunikálása,
- az adminisztratív terhek teljes körű [*baseline*] felmérése, az eredmények széles civil és szakmai közeggel való konzultációja, valamint a módszertan és a felmérés eredményeinek széles közönség számára való nyilvánosságra hozatala,
- kevés, ám kivitelezhető kormányzati prioritás kiválasztása a tagállami szintű akciótervben,
- néhány, jól megfogható, középtávon eredményt ígérő pilot projekt indítása az első években,
- majd ezt követően, világos és elszámoltatható végrehajtási keretek (hatékony központi koordináció) kialakítása az összkormányzati szinten kitűzött célok eredményes teljesítése érdekében.

Jóllehet eltérő stratégiák figyelhetők meg szélesebb, nemzetközi összehasonlításban, az eredményes országok kezdeményezései között azonban vannak, melyek mindenhol megfigyelhetők:

1. Legtöbb országban a kormányzati hatékonyság növelése áll fő célkitűzésként. (OECD [2010a])
2. Az élenjáró országokban az érintett kormányzatok explicit politikai elkötelezettsége szükséges (jóllehet nem elégséges) feltétele volt a várt hasznok bekövetkezésének (OECD [2010b]).
3. A tartós politikai elkötelezettség melletti, igazi hajtóerőt azonban csak részben adták a közvetlenül kapcsolódó hasznok (lásd mérhető megtagarítások az üzleti szektorban, lakosság oldalán). Ezen túlmenően annak felismerése is szükséges volt, hogy a vállalkozásokat/lakosságot terhelő terhek csökkentése a kormányzattal szembeni bizalmat erősíti, és adott esetben a népszerűséget javítja az intézkedések megvalósításán túl is. (OECD [2010a]).

<sup>16</sup> Ezekről a tapasztalatokról – részletesebben lásd OECD [2010a], BI [2010].

Tapasztalatok szerint, az alábbi tényezők is eredményesen támogatják a vonatkozó kormányzati célkitűzések teljesítését:

4. A legtöbb ország esetében a mindenkori kormányzati napirend szerves része lett az AT csökkentés ügye, beépítve a jobb kormányzást célzó, hosszabb távú kormányzati reformok keretébe (vö. 1. pont)
5. Az igazi sikertörténetek nem egyszeri, külső vagy belső válságra adott kormányzati válaszokból álltak össze, hanem kitartó, középtávon következetes kormányzati munka alapozta meg ezeket (BI [2010]).

Továbbá, megítélésünk szerint, a kormányzati intézmények közötti részleges/ relatív verseny [*yarstick competition*] serkentése szinten kedvezően hathat az adott célkitűzések elérésében, valamint a politikai elkötelezettséget erősítheti olyan politikai szereplők bevonása, akik érdekeltek a járadékvadászat csökkentésében vagy egymás elleni kijátszásában (BI [2010]).

Végül, de nem utolsó sorban, az OECD szakértőinek kormányzatok egyszerűsítést célzó reformjainak összehasonlító elemzése az alábbi ajánlásokat teszi a sikeres reformstratégia megvalósításához (OECD [2009\*\*\*a]):

- Kormányzati elemzői kapacitások fejlesztése, ehhez kapcsolt képzés és célzott kompetencia-fejlesztés, mert ezek nélkül nincsenek tartós eredmények (pl. RIA-módszerek, modellek, CBA-technika stb.) és ezek egyben fontos előfeltételei a működési modellváltásnak.
- Kiszámítható és világos kormányzati kommunikáció (éves jelentések, nyilvános monitoring, érintettek bevonása), és
- Várakozás-menedzsment – azaz folyamatos konzultáció az üzleti szektor szereplőivel, a (visszafojtott) várakozások kezelése (*community/damped expectations*, „wait & see” hozzáállás erősítése, Radaelli [2007a,b]).

A hazai kezdeményezések értékelése során érdemes lenne a fenti tényezők meglétét tüzetesen is vizsgálni, azonban ez most nem feladatunk. A következő fejezetben a 2009. évi vállalati felmérés adatainak elemzését és a kapott eredményeket mutatjuk be, melyek a jelenlegi és jövőbeli, hazai intézkedések finomítását szolgálhatják.

#### **4. Az adminisztratív terhek specifikus elemzése – hazai tények**

Vizsgálatunk célja a 2009. évi hazai vállalati felmérés másodelemzése, mely első sorban vállalatméret és szektorok szerinti specifikus, vállalati szintű elemzéssel egészíti ki a hazai empirikus, leíró szakirodalmat. Két fenntartás kell megosztanunk: egyrészt, elemzésünk során az SCM-módszertanra hagyatkozunk, tudatában annak kritikájával is; másrészt, vizsgálatunk idő- és költségkeretei érdemben korlátozták, hogy pótlólagos adatfelvétellel kezeljük a 2009. évi felmérés hiányosságait – így például:

- a vállalati szintű adatbázis kiegészítését árbevétel-adatokkal és területi ismérvekkel,
- a vállalati kérdőívezés kiterjesztését i) belépési költségekre irányuló kérdésekkel és információs kötelezettségek felmérésevel, valamint ii) teljes körű felméréssel (összes információs kötelezettség).

Így ezek egyben a vizsgálható kérdések körét is érdemben korlátozzák.

A rendelkezésünkre bocsátott adatbázis másodelemzése során a következő lépéseket követtük:

1. Adattisztítás – azaz, a vállalati szinten megadott információk elemzéshez való előkészítése.
2. Adatspecifikálás – azaz a vállalati szintű adatokat tartalmazó adatbázis kiegészítése és átkódolása további ismérvekkel (vállalati azonosító, ágazati besorolás, foglalkoztatottak száma).
3. Adatelemzés –*a*) Egy foglalkoztatottra eső AK és AT becslése vállalati szinten SCM-alapon, *b*) Vállalati szintű AK és AT specifikus elemzése (vállalatméret és ágazati besorolás).

A vállalati szintű terhek specifikus elemzését két szempont vezérelte:

*I. Vállalatméret szerinti jellemzők feltárása:* vállalatméret kategóriák meghatározása során a kis- és középvállalkozásokról szóló 2004. évi XXXIV. törvény alapján definiált vállalati mérettípusokat különítettük el:

- mikro- és kisvállalkozások,
- középvállalkozások és
- nagyvállalatok.

*II. Ágazati besorolás szerinti jellemzők feltárása:* a KSH-vállalkozások TEÁOR szerinti nagy betűs listájának egy átalakított változatát alkalmazzuk, az alábbiak szerint:

- Mezőgazdaság
- Feldolgozóipar
- Közművek
- Építőipar
- Kereskedelem
- Turizmus
- Közlekedés, szállítás, infokommunikáció
- Pénzügyi közvetítés
- Művészet, kultúra, sport
- Egyéb

Elemzésünk nem tér ki a bányászatra, mert az elemzett mintában egyetlen egy vállalkozás szerepelt ezen ágazatból, mely nem elégséges.

Vizsgálati kérdéseink a következők voltak:

- Mennyiben szóródnak az adminisztratív terhek a vállalatméret és ágazati szempontok alapján?
- Igazolhatóak-e hazai adatokon azon szakirodalmi és nemzetközi empirikus eredmények, melyek szerint a mikro- és kisméretű vállalkozásokra háruló terhek fajlagosan jelentősen nagyobbak?
- Egyenletes-e az adminisztratív terhek ágazati megoszlása (TOP 150 információs kötelezettség körében)?

Az alábbiakban pedig ismertetjük saját eredményeinket.

## 5. Az adminisztratív terhek becslése – vállalati szintű számítások

Az adattisztítást követően megmaradt, sokaság (elemszám: 1917) vállalatméret szerinti eloszlása nem tér el jelentősen az alapsokaságban megfigyelhető arányoktól: 1 173 kisvállalkozás, 476 közepes méretű vállalkozás és 268 nagyvállalat. Ágazati tekintetben azonban korántsem tükrözi az alapsokaságot, azaz a teljes hazai vállalati kört jellemző eloszlást. Az adatbázis három szektor esetében erősen túlreprezentált (feldolgozóipar, közlekedés/szállítás/infokommunikáció, pénzügyi szolgáltatások). Ez óvatosságra int az eredmények értelmezése során.

A vállalati szintű adminisztratív terhek becslésének eredményeit a 2. táblázat foglalja össze.

2. táblázat: Egy fő foglalkoztatottra eső adminisztrációs terhek ágazati hovatartozás és vállalatméret szerinti bontásban, 2009

Ágazat	AT / fő (Ft)		
	Kis	Közép	Nagy
Mezőgazdaság	9 282	360	40
Feldolgozóipar	15 533	642	220
Közművek	2 709	320	226
Építőipar	4 310	491	464
Kereskedelem	3 212	1 118	73
Közlekedés, szállítás, infokommunikáció	5 873	418	658
Turizmus, vendéglátás	3 549	1 697	1 474
Pénzügyi közvetítés	3 897	4 004	2 512
Humán szolgáltatások	10 878	1 428	171
Kultúra, művészet, sport	3 678	45	4,3
Egyéb üzleti szolgáltatás	2 761	631	401
Teljes minta	8 685	1 255	521

Forrás: saját számítás

Megfigyeléseink összecsengenek a nemzetközi vizsgálatok eredményeivel (vö. 2. fejezet), a hazai minta szektorális torzítása miatt azonban bizonyos szempontból óvatossággal kezelendők, hiszen:

- a turizmus/vendéglátás (23), a humán szolgáltatások (36), illetve a kultúra, művészet, sport (14) szektorokban igen alacsony elemszám állt rendelkezésre a mintában,
- a közlekedés/szállítás iparágban két cég kifejezetten magas, külső tanácsadói díjterhe emelte meg jelentősen az átlagos AK- és AT-értékeket. Ezen vállalatok elhagyásával az egy főre eső összes teher átlagos értéke 86,64, az egy főre eső átlagos teher átlagos értéke pedig 60,05 forintra csökkent(!),
- a humán szolgáltatási szektorban a kisvállalatnál kiugró érték annak köszönhető, hogy néhány vállalat igen magas óraszámban foglalkozik az információs kötelezettségekkel, és ez felfele „torzítja” az átlagot,
- a kultúra/ művészet szektorra vonatkozó nagyvállalati szintű adatok csak két megfigyelésre korlátozódnak. (Mindkét esetben igen magas foglalkoztatotti létszámmal: 1000, illetve 1300 fő; ez magyarázza a fel-tűnően alacsony értéket.)

A regressziós becslések alapján a vállalati szintű adminisztratív költséget és terhet az adott vállalkozás szektorális hovatartozása nem befolyásolja jelentősen, ugyanakkor az adott vállalkozás mérete szignifikánsan összefüggésben van a vállalkozás egy foglalkoztatottra eső összes adminisztratív költségével és az ezekből eredő terhekkkel. Ez utóbbi modell magyarázó ereje viszont elhanyagolhatóan alacsony – azaz, a vállalatméret és a fajlagos adminisztratív terhek fordított arányban viszonyulnak egymáshoz, azonban az előbbi nem magyarázza kielégítően a vállalatméret szerinti eltéréseket.

Összefoglalóan, a vizsgálat adatbázison az egy foglalkoztatottra eső adminisztratív költségek és terhek becslése az alábbi eredményekre vezetett:

1. Vállalatméret és ágazat szerint is jelentős mértékben szóródnak a vállalati szinten becsült egy fő foglalkoztatottra eső adminisztratív költségek és terhek.
2. A kisméretű vállalkozások adminisztratív leterheltsége fajlagosan jelentősen meghaladja a közép- és a nagyméretű vállalkozások terheit mind összgazdasági átlagban, mind az egyes szektorokban.
3. A közepes méretű vállalkozások adminisztratív leterheltsége szintén meghaladja a nagyméretű vállalkozások terheit – kivéve az építőipart, ahol az egy főre eső adminisztratív terhek a közepes méretű vállalkozások esetében a legmagasabbak.
4. Szektorok közötti összehasonlításban átlagon felüli a kisvállalkozások leterheltsége (sorrendben csökkenő módon) a feldolgozóipar, a humán szol-

gáltatások, illetve a mezőgazdaság esetében.<sup>17</sup>

5. Szektorok közötti összehasonlításban átlagon felüli a közepes méretű vállalkozások leterheltsége (sorrendben csökkenő módon) a pénzügyi közvetítés, a turizmus/ vendéglátás, a humán szolgáltatások, illetve a kereskedelem esetében.
6. A teljes minta alapján egy általános jellegű (azaz, nem az egyes szektorokat specifikusan érintő) információs kötelezettségek körében a javasolt AT-csökkentés esetén a mezőgazdasági, feldolgozóipari, valamint közlekedés/ szállítás/ infokommunikáció szektorokba sorolt kisvállalkozások nyernének legtöbbit.  
A Deloitte nemzetgazdasági szintű becsléseire hagyatkozva, azon információs kötelezettségek körében, melyek csak egyes szektorokra érvényesek három szektor ugrik ki a vizsgált ágazatok között, a szektor-specifikus összerterhek 91,2 százalékát adva: a mezőgazdaság (9,1 Mrd), a közlekedés-szállítás-infokommunikáció (14,9 Mrd Ft), illetve a kereskedelem (8,4 Mrd Ft). (Deloitte [2009])
7. További vizsgálatokat igényelne mindezek tesztje és az okok átfogó feltárása.

## 6. Következtetések és ajánlások

A hazai vállalkozások adminisztratív terhei (4,3%/GDP) megközelítik az oktatásra (5,3%), egészségügyre (4,9%) költött kiadási arányokat.<sup>18</sup> Az európai átlagot is meghaladó teherterhelésnek több kedvezőtlen következménye is van, kiemelten fontos azonban, a tisztességes piaci versenyfeltételeket és így a gazdasági növekedést korlátozó hatása.

Nemzetközi összevetésben nem különböznek a hazai, vállalati szintű adatok alapján tett megfigyelések más vizsgálatok kimeneteivel. A kisvállalkozásokat rendre fajlagosan jelentősen nagyobb teherviselés jellemzi, miközben ez a nagyobb leterheltség független ágazati besorolástól. Ugyanakkor ágazati besorolás alapján a feldolgozóipari, a mezőgazdasági, valamint a kereskedelmi ágazatba tartozó vállalkozások részesednek átlagon felül az adminisztratív terhekben.

Eme versenyhátrány ledolgozásának alapvető feltétele, hogy a szakpolitikai beavatkozások megfelelően célzottak legyenek: azokat a torzulásokat szüntessék meg, amelyek a legtöbb, vagy valamilyen kiemelt szakpolitikai cél szempontjából fontos vállalkozásokat érintik. Különösen igaz ez a mikro- kis- és középvál-

<sup>17</sup> Megjegyzés: a humán szolgáltatásokon belül nagy az olyan kisvállalkozások száma, ahol kiugróan magasak az érintett információs kötelezettségekre fordított időráfordítások. A vizsgált vállalkozások alacsony száma miatt (összesen 27) ez egyben torzítást is eredményezhet.

<sup>18</sup> Forrás: amipenzunk.hu, 2007. évi költségvetési adatok.



latatokra, melyek növekedésének és versenyképességének támogatására jelentős összegeket fordít a kormányzat. A kormányzati erőfeszítések hatékonyságát pedig jelentősen befolyásolja az adminisztratív költségek piactorzító hatása.

Versenypolitikai ajánlások: általános GVH hatáskörben kezdeményezhető lépésekre a következő ajánlásokat tesszük:

- GVH aktív részvétele az AT-vel kapcsolatos kormányzati döntés-előkészítésben.
- AT-adatok-és információk beépítése Versenystatisztikai Adatbázisba.
- AT-megközelítés megjelenése a GVH versenyjogi vizsgálataiban.
- Szabályozási megfelelési költségek részeként adminisztratív költségek és terhek vizsgálatának beépítése a GVH szektorális vizsgálataiba (méréthatások). Megjegyzendő: ez a GVH számára kiemelten érdekes lehet azon ágazatok körében, ahol relatíve a legnagyobbak a kis- (és közepes) méretű vállalkozások terhei (lásd feldolgozóipar, mezőgazdaság, humán szolgáltatások, közlekedés/szállítás).
- Az adminisztratív terhek versenytorzító hatásainak vizsgálata a szektor-specifikus versenypolitikai vizsgálatok keretében (lásd piacszerkezetre való hatások számszerűsítése).

Szakpolitikai ajánlások: GVH által kezdeményezhető, ám hatáskörén kívül álló szakpolitikai területekre vonatkozóan is látunk mozgásteret egy pro-aktív kormányzati hivatal számára:

- GVH-ajánlások megfogalmazása ágazati szabályozások felülvizsgálata során AT-mérésre és specifikus RIA-alkalmazásokra (specifikus szektorális fókusz nagy AK-és AT-értékeket felmutató ágazatokban: feldolgozóipar, közlekedés/szállítás).
- GVH-útmutató kidolgozása a kormányzati szabályozók számára az egyes szektorokon belül a belépési költségek számszerűsítésére, ágazati szabályozás felülvizsgálata során való figyelembevételére.
- Nemzetközi szervezetek kapcsolódó ajánlásainak hazai megerősítése – kiemelten, *ex ante/ex post* értékelések és hatásvizsgálatok alkalmazása (OECD [2010a]).
- A hazai adminisztratív terhek teljes körű felmérésének szorgalmazása, a korábbi felmérés ismétlése annak hiányosságainak kiküszöbölésével, továbbá specifikus szektorális felmérések elvégzése. Ezen ajánlásokat érdemes lenne a GVH-munkatervvel, az abban foglalt szektorális prioritásokkal összhangban tenni – például, bizonyos szektorok előtérbe helyezésével (feldolgozóipar, pénzügyi szolgáltatások, humán szolgáltatások, építőipar).
- Általános ajánlás megfogalmazása az adat- és tényalapú szakpolitikai tervezés és végrehajtás megvalósítására, illetve jó gyakorlatok népszerűsítése a GVH szakmai fórumain, honlapján – így például: üzleti panelek

- és reprezentatív kérdőíves felmérések alkalmazása egyes ágazati szabályozások minőségének és hatékonyságának növelésére (lásd előző pont).
- Kormányzati ajánlás kiadása független minőségellenőrzési funkciót betöltő testület felállítására (lásd európai IAB vagy német/ holland gyakorlat – fentebb 3. fejezet).
  - Rendszeres és nyilvános (fő érdekelteket bevonó) kormányzati monitoring és kommunikáció előnyeinek hangoztatása a területen.
  - Megfontolandó, hogy a GVH állásfoglalást adjon ki a kormányzati vállalkozás-fejlesztési és támogatási politika felülvizsgálatának szükségességéről és ennek fő elemeiről – így például az AT-csökkentés KKV-specifikus hatásairól, ebből következő stratégiai szerepéről (szemben az állami támogatások potenciális piactorzító hatásaival).
  - Általánosságban, javasolt lenne a GVH pro-aktív részvétele a kapcsolódó kormányzati programok végrehajtása és nyomon követése során.

## Irodalomjegyzék

- Ackerman, F. [2009]: The Unbearable Lightness of Regulatory Costs. <http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/06-02UnbearableLightnessReg.pdf>
- Arnold, J. – Nicoletti, G. – Scarpetta, S. [2008]: Regulation, Allocative Efficiency and Productivity in OECD Countries: Industry and Firm-Level Evidence. *OECD Economics Department Working Papers* 616, OECD, Economics Department.
- Arpaiai, A. et al. [2007]: Quantitative Assessment of Structural Reforms: Modelling the Lisbon Strategy. *European Economy Economic Papers* No. 282.
- ÁRB [2006]. *Bürostop program*. [http://www.allamreform.hu/reform\\_deregulacio.shtml](http://www.allamreform.hu/reform_deregulacio.shtml)
- Balás G. – Vékony B. [2008]: Az adórendszer hatása a vállalkozás szabadságára - Egy lepapírozott adórendszer költségei. *Közjó és Kapitalizmus Intézet Műhelytanulmány*. No. 16., Budapest. 2009.április 22.
- Bickerdyke, I. – Lattimore, R. [1997]: Reducing the regulatory burden: Does firm size matter?, *Industry Commission Staff Research Paper*, AGPS, Canberra.
- BI [Budapest Intézet] [2010]: *Szakértői háttéranyag a poszt-lisszaboni stratégiáról szóló magyar álláspont megalapozásához – fókuszban: üzleti környezet*. Budapest.

- Bassanini, A. – Scarpetta, S. [2001]: The Driving Forces of Economic Growth: Panel Data Evidence for the OECD Countries, *OECD Economic Studies*, No. 33. OECD Publishing: Paris  
<http://www.cf.ac.uk/carbs/econ/matthewsk/OECDEconSt33a.pdf>
- Boeheim et al. [2006]: Pilot project on administrative burdens – Final report. *WIFO and CEPS*. Vienna and Brussels. [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/pilot-study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/pilot-study_en.pdf)
- BRE [Better Regulation Executive] [2006]: *Administrative Burdens – Routes to Reduction*. Cabinet Office. 2006 szeptember.
- BI – IFUA [Budapest Intézet és IFUA Horváth & Partners] [2010]: *A Gazdasági Versenyképességi Program Közbenső Értékelése*. Budapest. Kézirat.
- Chittenden, F. – S. Kauser – P. Poutziouris [2002]: Regulatory burdens of small business: A literature review. <http://www.berr.gov.uk/files/file38324.pdf>
- CPB [2007]: *Expected economic benefits of the European Services Directive*, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, November 2007. <http://www.cpb.nl/eng/pub/cpbreeksen/notitie/14nov2007/notitie.pdf>
- CRAIN, W.M. – HOPKINS, T. D. [2001]: *The Impact of Regulatory Costs on Small Firms*. Danish Commerce and Companies Agency, DCCA, Administrative byrder for erhvervslivet i Danmark År 5 – 2003, at: <http://www.eogs.dk/graphics/publikationer/Aarsrapport2003.pdf>, August 2006.
- Csité A. – Major K. [2010]: Az állam és a vállalkozások kapcsolatának néhány jellegzetessége Magyarországon –Háttér tanulmány. Hétfa Kutatóintézet. *Bizalom és Vállalkozás Program Műhelytanulmányok IV*. Budapest. 2010.
- Deloitte [2009]: *Áttekintő vizsgálat az államigazgatási szabályozásból fakadó vállalkozói adminisztratív terhek teljes köréről, illetve egyes fókuszterületekkel kapcsolatosan részletes felmérések elkészítése*. Záró tanulmány. Budapest. 2009. június.
- Djankov, S. – La Porta, R.– Lopez-de-Silanes, F. –Shleifer, A. [2002]: The regulation of entry. *Quarterly Journal of Economics* 117, 1–35.
- Dzhamashev, R. [2008]: Corruption and regulatory burden, *Unpublished MPRA-paper*, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/2081/>
- EC [Európai Bizottság] [1995]: *Report of the Group of Independent Experts on Legislative and Administrative Simplification*, COM[5]288 [Molitor Jelentés].
- EC [Európai Bizottság] [2001]: *European governance – a white paper*, COM[2001]428.
- EC [Európai Bizottság] [2002a]: *Action plan: simplifying and improving the regulatory environment*, *Communication from the Commission*, COM[2002] 278.

- EC [Európai Bizottság] [2002b]: *Communication on impact assessment*, COM[2002]276.
- EC [Európai Bizottság] [2002c]: *Benchmarking the Administration of Start-ups*. [http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support\\_measures/start-ups/benchn\\_summary\\_2002\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support_measures/start-ups/benchn_summary_2002_en.pdf)
- EC [Európai Bizottság] [2005a]: *Working together for growth and jobs: A new start for the Lisbon strategy*. COM[2005]24.
- EC [Európai Bizottság] [2005b]: *Better regulation for growth and jobs in the European Union*. COM[2005] 175.
- EC [Európai Bizottság] [2005c]: *Communication on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation*. COM [2005] 518.
- EC [Európai Bizottság] [2005d]: *Implementing the Community Lisbon Programme. Modern SME policy for growth and employment*. COM[2005] 551.
- EC [Európai Bizottság] [2006a]: *Impact Assessment Guidelines*. SEC[2006]67.
- EC [Európai Bizottság] [2006b]: *Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union*. COM[2006]691 [http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/admin\\_burdens\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/admin_burdens_en.htm)
- EC [Európai Bizottság] [2006c]: *A Strategic Review on Better Regulation*, COM[2006]689.
- EC [Európai Bizottság] [2007a]: *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union*. COM[2007]23 [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007\\_0023en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0023en01.pdf)
- EC [Európai Bizottság] [2007b]: *Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs*. DG Enterprise. Working document. [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/administrative-burdens/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/administrative-burdens/index_en.html)
- EC [Európai Bizottság] [2008]: *Second Strategic Review of Better Regulation*, COM[2008]32.
- EC [Európai Bizottság] [2009a]: *Third Strategic Review on Better Regulation*, COM[2009]15.
- EC [Európai Bizottság] [2009b]: *Report on the Implementation of the SBA. Commission Working Document*. COM[2009]680. [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-businessact/implementation/files/sba\\_imp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-businessact/implementation/files/sba_imp_en.pdf)
- EC [Európai Bizottság] [2009c]: *Implementation Report Policies Annex*, COM[2009] 34/2.

- Gjersem, C. [2004]: Policies Bearing on Product Market Competition and Growth in Europe, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 378, OECD Publishing. <http://puck.sourceoecd.org/vl=1868612/cl=20/nw=1/rpsv/cgi-bin/wppdf?file=5lgsjhvj7vlp.pdf>
- HMRC [2006]: *The administrative burdens*. <http://www.hmrc.gov.uk/better-regulation/admin-burdens.htm>
- Hopkins, T. D. [1995]: Profiles of regulatory costs, *Report to the U.S. Small Business Administration*, at: [www.sba.gov/advo/research/rs1995hoptot.pdf](http://www.sba.gov/advo/research/rs1995hoptot.pdf).
- IMD [International Management Institute] [2006-2010]: *World Competitiveness Yearbook*. [www.worldcompetitiveness.com](http://www.worldcompetitiveness.com)
- Klapper, L. – Laevenb, L. – Rajan, R. [2004]: Entry Regulation as a Barrier to Entrepreneurship. World Bank. *Discussion Paper*.
- Klapper, L. – Delgado, J. M. [2007]: Entrepreneurship: New Data on Business Creation and How To Promote. *The World Bank Group: Development Research, Viewpoint. No. 316*. August 2007.
- Kopint-Tárki [2008]: *Elemzés a kiszámítható adózási és járulékfizetési környezet megalapozása érdekében*. Budapest, Kopint-Tárki Konjunktúrakutatási Intézet. 2008. január.
- Kox, H. [2005]: Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, *CPB Discussion Paper*.
- Lejour, A – Rojas-Romagosa, H. [2007]: International Spillovers in Domestic Reforms: The Joint Application of the Lisbon Strategy in the EU. *CPB Discussion Paper No.34*.
- Mandelkern, C. et al. [2001]: *Mandelkern Group on Better Regulation Final Report*, 13 November 2001.
- Mueller, Dennis C [2003]: *Public Choice III*, Cambridge UP, 2003.
- NFGM [2009]: *A kis- és középvállalkozások helyzete 2008: Éves Jelentés*. Budapest, Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium. 2009.
- NGM [2008]: *A vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése, valamint az üzleti környezet javítása érdekében tett intézkedések összefoglalása*. Munkaanyag. [http://www.ngm.gov.hu/data/cms1950902/eves\\_eredmenyek.pdf](http://www.ngm.gov.hu/data/cms1950902/eves_eredmenyek.pdf)
- NGM [2010]: *Új Széchenyi Terv – Vitairat*. Budapest, Nemzetgazdasági Minisztérium. 2010. június.
- OECD [2002]: *Regulatory Policies in OECD Countries; From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD publications, Paris.
- OECD [2003]: *From Red Tape to Smart Tape. 2003. Administrative Simplification in OECD Countries*. OECD Publishing: Paris.

- OECD [2005]: *Modernising Government: The Way Forward*. OECD Publishing: Paris.
- OECD [2006/2007/2008]: *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*. OECD Publishing: Paris.
- OECD [2009]: *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers*. OECD Publishing: Paris.
- OECD [2010a]: *Better Regulation in Europe: An Assessment of Regulatory Capacity in 15 Member States of the European Union. Country Series*. EC-OECD Joint Project.
- OECD [2010b]: *Why Is Administrative Simplification So Complicated?*, OECD Publishing: Paris.
- Open Europe [2005]: *Less regulation. 4 ways to cut the burden of EU red tape*, London, Open Europe. [www.openeurope.org.uk](http://www.openeurope.org.uk).
- Peltzman, S. [1976]: Towards a More General Theory of Regulation? *Journal of Law and Economics* 19, August 1976, 211–40.
- PM [2005]: *Mérjünk csapást a bürokráciára! A pénzügyminiszter kezdeményezése az adminisztratív terhek csökkentésére*. Budapest, Pénzügyminisztérium. 2005. <http://www1.pm.gov.hu/web/home.nsf/%28PortalArticles%29/43EFBF2C1A904676C1256FAA003DFF70>
- Radaelli, C. [2007]: *Reflections on the Political Economy of the 'War on Red Tape'*. Kézirat.
- Radaelli, C. [2007b]: *Cracking down on administrative burdens: why business is not latching on*. Occasional Paper, July 2007.
- SCM Kéziköny [2006]: *International Standard Cost Model Manual*. SCM Secretariat.
- SCM [2010]: *Involved countries*. Online adatbázis. <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=96>
- Stigler, George J. [1971]: The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, Spring 1971, 137–46.
- Szerb L. et al. [2007]: *Vállalkozásbarát adórendszer: A mikro- és kisvállalkozások adózással kapcsolatos adminisztratív terhelésének felmérése és az adminisztratív terhelések csökkentésére szolgáló javaslatok kidolgozására*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar. 2007. december.
- Yakovlev, E. –Zhuravskaya, E. [2007]: Deregulation of Business. *CEFR Working Paper No. 97*. <http://www.cefir.ru/papers/WP97.pdf>
- Verheijen, T. et al. [2006]: *EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?* WB Poverty Reduction and Economic Management Unit. December 2006.
- WB [World Bank] [2006/07/08/09/10]: *Doing Business: Measuring Business Regulations*.



# PÉNZÜGYEK – HITELEK







# HITELSZERZŐDÉSEK ÁR ÉS NEM ÁRJELLEGŰ FELTÉTELEI, ÉS AZOK ALAKULÁSA AZ ELMŰLT ÉVEKBEN MAGYARORSZÁGON

HOMOLYA DÁNIEL<sup>1</sup>

A hitelkínálatban, így a megkötött hitelszerződésekben az árjellegű feltételek (kamat, díjmértékek) mellett kiemelt jelentőséggel bírnak a hitelképességi standardok és a nem árjellegű feltételek is. Elemzésemben alapvetően a nem árjellegű tényezőket kívánom bemutatni. Röviden összefoglalva: a hitelképességi standardok az ügyfélbefogadás általános és konkrét belső elveit határozzák meg (például ágazatok minősítése, hitelminősítési szabályok), míg a nem árjellegű hitelfeltételek feltételek (például adós kötelezettségvállalásai, fedezeti követelmények monitoring előírások), azok a konkrét szerződéses feltételek, melyek mellett a finanszírozást nyújtó intézmény hajlandó a hitel folyósítására. A hitelezési feltételek és standardokat az adott bank, vagy éppen a teljes bankrendszer hitelezési hajlandósága és hitelezési képessége határozza meg együttesen. Az elmúlt években, a pénzügyi és gazdasági válsággal párhuzamosan a hitelezési feltételek mind a háztartási, mind a vállalati szegmensben szigorodtak Magyarországon a nemzetközi trendekhez hasonlóan. Az elemzés során a hitelezési feltételek változásának jellemzőit és mozgatórugóit is bemutatom a Magyar Nemzeti Bank negyedéves gyakoriságú Hitelezési felmérésének eredményei alapján.

---

<sup>1</sup> Magyar Nemzeti Bank, Pénzügyi Stabilitás szakterület, vezető közgazdasági szakértő, Budapesti Corvinus Egyetem, a konferencia időpontjában homolyad@mnb.hu  
Köszönettel tartozom a felhasznált adatok jelentős részének elérhetőségért és jelen kézirat-hoz fűzött megjegyzéseikért Fábíán Gergely kollégámnak, az MNB Hitelezési felmérésének felelősének. Jelen tanulmány kizárólag a szerző véleményét tartalmazza és nem feltétlenül a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontját tükrözi. Az elemzés a 2012. május 7-ig rendelkezésre álló információkat tartalmazza.

## 1. Miért fontos a hitelezés reálgazdasági szempontból?

A bankok által kihelyezett hitelmennyiség a kereslet és a kínálat eredőjeként határozódik meg. Jelen tanulmányban a hitelkínálat elemeit elemzem részletesebben. A hitelezés során elsősorban az aszimmetrikus informáltságból fakadó kockázatok csökkentésére, a kedvezőtlen ösztönzők elkerülésére és a finanszírozó intézmény megtérülésének biztosítására hitelszerződést köt a bank és az adós egymással. A hitelszerződés az „adós kötelezettségvállalása, hogy a hitelezőnek meghatározott pénzüsségeket vissza fog fizetni” (Kohn [1998], 3. fejezet, p. 61.), és a szerződésben meghatározott egyéb feltételeket teljesíteni fog. A hitelszerződés jogokat és kötelezettségeket biztosít, és amellet, hogy a hitelnyújtó érdekeit szolgálja (Eichberger – Harper [1997]), a hitelfeltevőt is védheti a túlzott eladósodottságtól. A hitelszerződésben megfogalmazottakat az általános gazdasági környezet, a gazdasági kilátások és a kockázati tolerancia által befolyásolt hitelezési hajlandóság és a likviditási és tőkehelyzet befolyásolta hitelezési képesség befolyásolja. Fontos kiemelni, hogy a jogi kikényseríthetőség, jogi bizonytalanság is befolyásolhatja a hitelezési hajlandóságot.

Az 1980-as évekig nem volt széleskörűen elfogadott az a nézet, amely szerint a pénzügyi közvetítőrendszer fontos szerepet játszik a reálgazdasági folyamatokban. Irving Fischer volt az első, aki azt állította, hogy az 1929-es nagy gazdasági világválságot nagyrészt hibás monetáris politikai döntések sorozata és azok pénzügyi közvetítőrendszerre gyakorolt hatása okozta. A „forradalom” az 1980-as években érkezett el az információs közgazdaságtan térnyerésével. Az ökonometria és egyéb elemzési eszközök gyors fejlődésének köszönhetően a közgazdászok ki tudták mutatni a hitelezés, illetve a kamatlábak reálgazdasági hatását.

Ezt az összefüggést a gyakorlatban is megtapasztalhattuk például az 1990-es amerikai hitelkrízis, az 1997–98-as ázsiai–oros, vagy a jelenlegi válság idején, amikor a hitelkínálat beszűkülése negatívan érintette a reálgazdaságot. Berger és Udell [2003] azt találták, hogy a hitelpiacok prociklikusak, azaz erősítik a gazdasági ciklusok kilengéseit (Berger – Udell [2003]). A gazdasági fellendülés időszakában a bankok kockázatérzékenysége lecsökken, így olyan ügyfelek is hitelt kapnak, akik normál körülmények között túl kockázatosnak bizonyulnának (lásd másodrendű jelzálogpiaci [subprime] válság). A bankok a legrosszabb minőségű hiteleiket rendszerint a gazdasági konjunktúra végén helyezik ki. A másik véglet a hitelszűke, amikor az amúgy is gondokkal küszködő gazdaságot tovább gyengíti, hogy még a jól működő, fizetőképes vállalatok sem kapnak hitelt.

Erre a prociklikus viselkedésre több magyarázatot is találhatunk. A háttérben meghúzódhat a bankok túlzott kockázatkerülése vagy kockázatvállalása a ciklusoktól függően, a tőkehelyzet hasonlóan ciklikus változása, a rövid távú haszonmaximalizálás, valamint a bankok közti verseny egészségtelen szintje.

Berger és Udell (Berger – Udell [2003]) válasza a kérdésre az ún. intézményi memória elmélet, amely szerint távolodva a legutóbbi recessziótól, a hitelezési vezetők kockázatérzékenysége egyre csak csökken, egészen a következő visszaesésig.

A hitelkínálati tényezők fontosságára mint már említettük a jelenleg is tartó pénzügyi és gazdasági válság is felhívta a figyelmet. A magyar bankrendszerre vetítve ennek jó példája az, hogy Sóvágó [2011] azt a következtetést vonta le analitikus eszközökkel, hogy „2010 végén azt mondhatjuk, hogy a vállalati hitelezés visszaeséséért a kereslet, illetve a kínálat csökkenése körülbelül 1/3-2/3 arányban felelős”. Bakonyi - Homolya [2009] bemutatta, hogy a bankok szigorítása szignifikáns mértékben együttmozog a GDP csökkenésével, a hitelezési hajlandóság növekedése pedig a GDP növekedésével. MNB [2011] 10. keretes írásában, Tamási - Világi [2011] modelljére alapozott számítások eredménye szerint bemutatta, hogy „2008 eleje és 2011 második negyedéve között a vállalati hitelek kiáramlása mintegy 1000 milliárd forinttal nagyobb lett volna a negatív hitelkínálati sokkok nélkül. Ez 11 százaléka a 2008 elején fennálló teljes vállalati hitelállománynak. Az is számszerűsíthető, hogy ez a hitelezési veszteség milyen mértékben hatott a reálgazdaságra: a modell szerint a reál GDP szintje 2011-ben mintegy 1 százalékponttal magasabb lett volna a hitelkínálat visszaesése nélkül”.

## 2. Hitelkínálati feltételek

Rátérve a hitelkínálati tényezőkre<sup>2</sup> megkülönböztethetünk a hitelkínálaton belül mennyiségi és minőségi tényezőket is:

- A kihelyezni kívánt hitelmennyiség: adott szegmensben meglévő terjeszkedési, állománynövelési szándéka
- Hitelezési feltételek: azon ügyleti jellemzők, melyek mellett az adott bank hajlandó finanszírozást biztosítani. A hitelezési feltételekhez szorosan kapcsolódó fogalom a hitelezési sztenderdek. A hitelezési sztenderdek azt határozzák meg, hogy egy bank milyen típusú hitel-felvevőknek nyújt hitelt különböző ismérvek szerint (szektor, vállalatméret, földrajzi elhelyezkedés), valamint azt, hogy az egyes csoportoknak milyen típusú hitelt nyújt (például egy adott szektornak csak fedezett hitelt ad). A hitelezési feltételek pedig egy adott hitelszerződésben alkalmazott ár- (szpred, kockázati prémium, díjak) és nem árjellegű tényezők (hitel/fedezet arány, fedezeti követelmények) összessége. Megkülönböztethetünk nem árjellegű, illetve árjellegű tényezőket. A

<sup>2</sup> A hitelkínálati feltételeket a Magyar Nemzeti Bank Hitelezési felmérésének kategorizálásával összhangban mutatom be: <http://www.mnb.hu/Kiadvanyok/hitelezesi-felmeres>

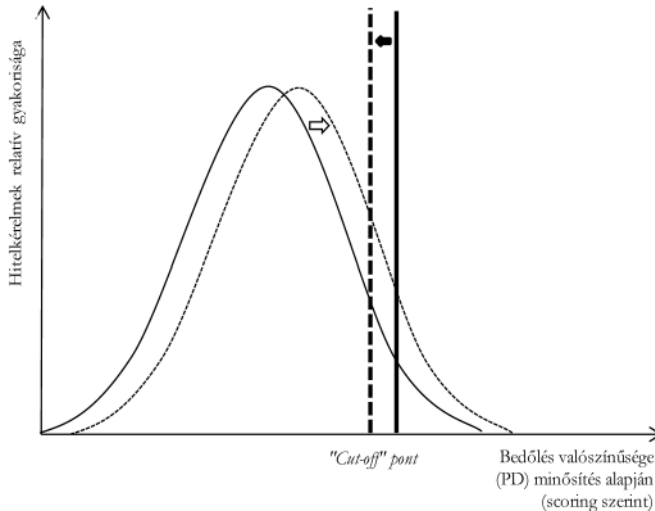
nem árjellegű hitelnyújtási feltételek konkrét szerződéses feltételek, a bank csak ezek mellett hajlandó a hitel folyósítására. Az árjellegű tényezők alatt többek között a kamatszint és a forrásköltség közötti szpredre es a kockázati prémiumra kérdezzük rá.

Természetesen szegmensenként változhatnak, eltérhetnek a hitelfeltételek. A háztartási szegmensben belül a fedezetlen, illetve jelzálogalapú hitelek érdemes megkülönböztetni, míg a vállalati hitelekben belül a standard vállalati hitelek és az üzleti célú ingatlanhitelek térhetnek el jelentősen egymástól.

Általánosan alkalmazott feltételek a következő lehetnek:

- árjellegű feltételek:
  - hitelkamat és forrásköltségek közötti különbség: A bank forrásköltségéhez képest tudja szabályozni azt, hogy mekkora profitmárgót vagy esetleg veszteséget vállal fel a finanszírozás során, így téve kedvezőbbé vagy kedvezőtlenebbé az adott ügyletet.
  - kockázatosabb hitelekben lévő prémium: Felmerülhet, hogy a standard árazáson túl a kockázatosabb ügyletekre, tükrözve a magasabb várható veszteséget nagyobb felár legyen megszabva. Amennyiben a nem árjellegű feltételek, jellemzően a minimálisan megkövetelt hitelképességi szint alacsonyra van szabva, akkor merülhet fel az, hogy az adott bank az árjellegű feltételekkel kívánva kompenzálni a potenciálisan magasabb várható veszteséget.
- nem árjellegű feltételek:
  - maximális futamidő: Egyrészt minél hosszabb a futamidő annál hosszabb ideig tart a bank számára megtérülési időszaka, másrészt a futamidő növelésével már egy idő után érdemben nem csökken az adott időszakra jutó törlesztő teher, így futamidő növelésével arányosan nem csökken a törlesztő képességhez kapcsolódó kockázat.
  - minimálisan megkövetelt hitelképességi szint: A bankok hitelminősítésük során pénzügyi és nem pénzügyi jellemzők, mutatók alapján készítenek adósminősítési besorolást (korábbi bedőlési statisztikák alapján kockázati kategóriákba sorolva) és az elvárt minimális kritérium szint kerül meghatározásra. A már említett hitelezési standardok fogalmával annyiban mutathat összefüggést, hogy a besorolás kritériuma között szerepelhetnek ügyféljellemező kritériumok (szektor, vállalatméret, földrajzi elhelyezkedés) és indirekten vagy közvetlenül (úgynevezett „kizáró” vagy K.O kritériumként kizárhatóvá válhatnak bizonyos ügyletek. A befogadási kritériumok változásával együtt a kockázati profil is változhat (lásd pl. 1. ábra).

I. ábra. Az új hitelkérelmek kockázat szerinti eloszlása és hitelminősítési kritérium



Forrás: Magyar Nemzeti Bank, Jelentés a pénzügyi stabilitásról, 2010. április 2-10. ábra Michel Crouhy, Dan Galai, Rober Mark [2006]: The essentials of risk management, McGraw-Hill alapján

*Megjegyzés: A fehér nyíl azt mutatja, hogy a példában szereplő eloszlás a recessziós környezet miatt jobbra tolódik. A fekete nyíl azt mutatja, hogy a bank „cut-off” pontja a nagyobb kockázatkerülés miatt balra tolódik, így szigorodnak a hitelezési feltételek.*

Specifikusan vállalati hitelezés körére vonatkozó feltételek:

- hitelkeret maximális nagysága: a vállalati hitelezés körében gyakran egy hitelkeretet kapnak, amiből választásuk szerint hívhatóak le a működéshez, beruházáshoz szükséges összeget (a háztartási hitelek között a folyószámlahiteleknél, illetve a hitelkártyáknál fordulhat elő hitelkeret);
- a hitelkeret nyújtásáért felszámított díjak: az előző pontban említésre került, hogy hitelkeretek kapnak a vállalatok, ezek rendelkezésre állásához rendelnek hozzá díjakat a finanszírozó intézmények;
- fedezeti követelmények: a bank az ügyfél nemfizetése esetén megfelelő jogi eljárások keretében szerezhethet megtérülést a fedezetekből. A fedezetek vállalati körben az általában szokásos lakóingatlanokon kívül kiterjedhetnek nem lakóingatlanokra, gépekre vagy éppen forgóeszközökre, készletekre;
- az adós szerződéses kötelezettségvállalásai: A fedezeteken kívül a hitelszerződésben előírásra kerülhetnek más jellegű kötelezettségvállalások, úgynevezett kovenánsok, amelyek pl. pénzügyi szinten tartását írhatják elő (pl. bevételi szint fenntartása);

- monitoring/ügyféllel szembeni adatszolgáltatási követelmény: A hiteleszerződésekben előírhatóak olyan adatszolgáltatási követelmények, amelyek egyrészt lehetővé teszik a finanszírozó intézmény számára a hitelfelvevő monitorálását, másrészt előírásokat tesznek arra, hogy milyen adatokat, milyen rendszerességgel kell szolgáltatni a hitelfelvevőket (pl. jövedelmezőségi kimutatások, főkönyvi kivonat stb.).

Az üzleti célú ingatlanhitelek esetén ez az előírás kiegészülhetnek az előbérleti szerződésekre vonatkozó előírásokkal, amelyek az adott ingatlanprojekthez kapcsolódó pénzáramlások biztonságát hivatottak biztosítani.

Háztartási hitelek esetén a következő specifikus feltételek kerülhetnek szóba:

- a hitelfolyósításáért felszámított díjak: a háztartási hitelek esetén a hitelkeret általában megegyezik a ténylegesen le is hívott finanszírozással, így ebben az esetben nem a hitelkeret fenntartásáért, hanem a hitelfolyósításáért felszámított díjak kerülhetnek szóba;
- havi törlesztőrészlet/ jövedelem maximális aránya: ezen mutató célja biztosítani, hogy az ügyfélnek a törlesztési kapacitása sok esetén is megmaradjon., azaz például egy jövedelemcsökkenés esetén is maradjon annyi kereset, ami a hiteltörlesztést lehetővé teszi.

Jelzáloghitelek esetén (üzleti célú ingatlanhitelek esetén is) speciális elvárásokat jelenthetnek a fedezetekkel kapcsolatos követelmények. Ami a *hitel/ fedezet arányának maximumában*, illetve valamilyen eszköz vásárlása esetén (ez lehet lakás, vagy más tárgyi eszköz, autó) a hitelfelvevő *önrészenek minimális arányában* is megtestesülhet.

### 3. Hogyan változtak a hitelkínálati feltételek az elmúlt években Magyarországon?

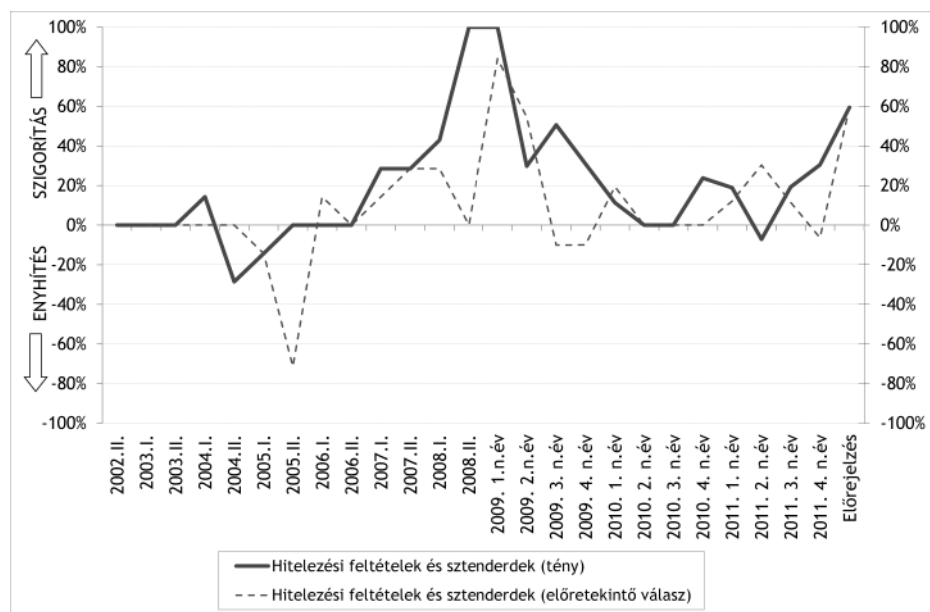
A hitelezési feltételek dinamikusan változtathatnak időben. Ezen változásokat felmérhetnénk mikroadatok alapján is, de ez egyrészt jelentős erőforrásigényt jelentene, másrészt a csak a már ténylegesen megkötött szerződéseket tudnánk felmérni. A hitelkínálati tényezők felmérésére hasznos lehet a felmérésalapú megközelítés. A Magyar Nemzeti Bank Hitelezési felmérése erre jó eszköz lehet. A 2003-ban, a jegybankok körében az elsők között elindított felmérés, mely 2008 óta negyedéves gyakoriságú az USA-beli FED és az Európai Központi Bank hasonló felméréseivel összhangban került kialakításra. A hitelezési felmérés célja az, hogy kvalitatív jelleggel felmérje a hitelkínálati és keresleti tényezőket és azokat befolyásoló tényezőket<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Forrás: Magyar Nemzeti Bank honlapja, <http://www.mnb.hu/Root/MNB/Kiadvanyok/hitelezesi-felmeres>

Az egyes hitelezési szegmenseket áttekintve megállapíthatjuk, hogy míg a 2003 és 2008 közötti időszakban elsősorban a hitelezési feltételek és standardok lazítása volt jellemző, addig 2008 II. félévétől (elsősorban a Lehman-csődöt követően) jelentős szigorítás következett be a bankok hitelezésében. A következőkben külön-külön áttekintem a vállalati és háztartási hitelfeltételek dinamikáját az MNB Hitelezési felmérése alapján kitérve azokat mozgatórugóira, majd pedig a külföldi példákkal adok összehasonlítást.

Az 1. ábra mutatja 2006 második feléig a bankok a hitelezési feltételeiket átlagosan szinten tartották, de 2007 első felétől fokozatos szigorítás indult meg, részben a hazai, de aztán 2007 közepétől kezdve egyre inkább a nemzetközi környezet változására szigorodni a kezdtek a hitelezési feltételek és standardok. 2008 felében és 2009 első negyedévében minden a felmérésben részt vevő intézmény szigorított hitelezési feltételein. Bár azóta az intézmények egy visszafogottabb köre jelzett szigorítást, de így is elmondható, hogy továbbszigorodtak a vállalati hitelezési feltételei és a kumulált szigorítás jelentősnek tekinthető.

2. ábra. A hitelezési feltételek összesített változása a vállalati hitelezésben (a növekedést/szigorítást és csökkenést/enyhítést jelző bankok arányának különbsége piaci részesedéssel súlyozva)



Forrás: MNB Hitelezési felmérés

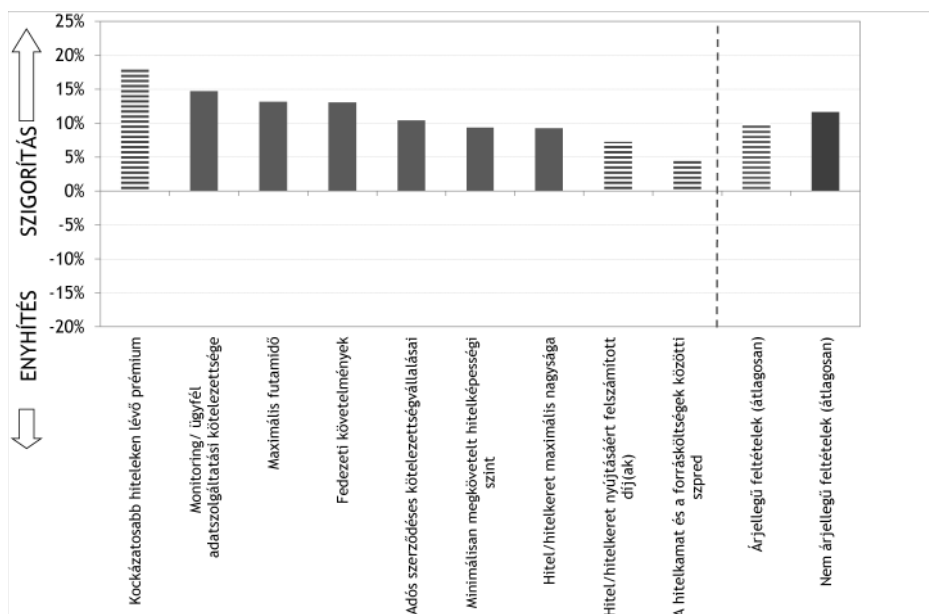
Megjegyzés: Az adatok irányt és nem mértéket jelölnek.

Amennyiben 2008. II. féléve óta tekintjük az egyedi hitelezési feltételeket elmondhatjuk, hogy a vállalati hitelezésben az ár- és nem árjellegű feltételek



párhuzamosan szigorodtak. Az árjellegű tényezők közül a kockázatosabb hiteleken lévő prémium szigorodott leginkább, míg a nem árjellegű tényezők közül a monitoring követelmények, a maximális futamidő és fedezeti követelmények.

3. ábra. Egyes vállalati hitelezési feltételek kumulált változása 2008. II. féléve óta

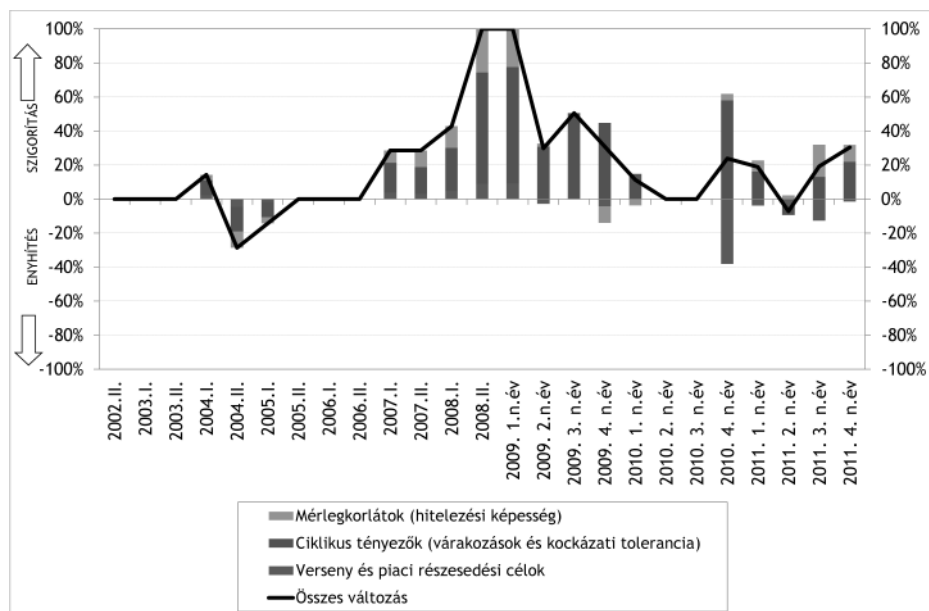


Forrás: MNB Hitelezési felmérése alapján történt kalkuláció

*Megjegyzés: Az adatok irányt és nem mértéket jelölnek. Az egyes feltételekhez kapcsolódó nettó szigorítók arányának kumulálása és arányosítása 100 százalékra. Az átlagos értékeket jelző oszlop az egyes tényezők kontribúciójának átlagát jelöli. Vonalas oszlopokkal az árjellegű feltételek kerültek jelölésre.*

A vállalati hitelezési feltételek változásainak okait nézve megállapítható, hogy a 2008 őszen, 2009 elején bekövetkezett egyidejű, jelentős kiterjedésű szigorításban elsősorban a ciklikus tényezők játszották a fő szerepet (azaz elsősorban a gazdasági kilátások, iparág-specifikus tényezők és a kockázati tolerancia változása) és 2011 közepéig is ez volt a meghatározó. Ugyanakkor 2011 végére egyre inkább előtérbe kerültek a hitelezési képességgel kapcsolatos kihívások, ami leginkább a külföldi devizaforráshoz jutás nehézségeivel és drágulásával, de a romló portfólióminőség és a végtörlesztési program miatt veszteségekkel hozható összefüggésbe.

4. ábra. A vállalati hitelezési feltételek és standardok változásához hozzájáruló tényezők becsült aránya (szigorítók és enyhítők arányának)



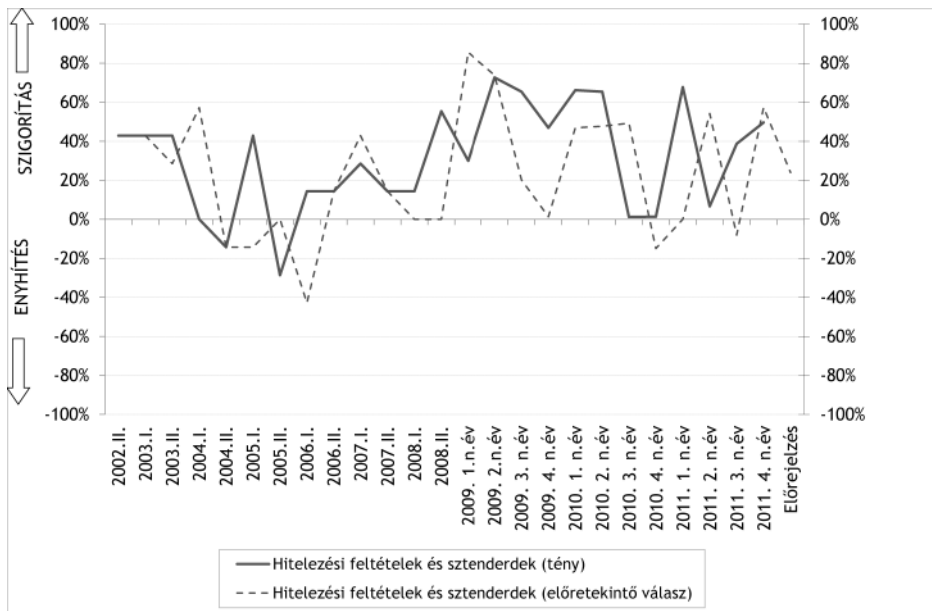
Forrás: MNB Hitelezési felmérése alapján történt kalkuláció.

*Megjegyzés: IMF [2012] 2.24-es ábrájának ötlete alapján történt becslés. Az oszlopok az összesített jelzésarányok alapján egyes tényezők hozzájárulását mutatják a hitelezési feltételek változásához. Mérlegkorlátok (hitelezési képesség) kategóriába a következő tényezők kerültek besorolásra: A bank tőkehelyzetének jelenlegi szintje, vagy a közeljövőben várható változása; a bank likviditási helyzetének, forrás elérhetőségeinek és feltételeinek jelenlegi, vagy a közeljövőben várható változása. A ciklikus tényezők (várakozások és kockázati tolerancia) kategóriába a következő tényezők kerültek besorolásra: Gazdasági kilátások; iparág specifikus problémák és kockázati tolerancia megváltozása. A verseny és piaci részesedési célok kategóriába a következő tényezők kerültek besorolásra: Más bankok, vagy nem banki hitelezők (más pénzügyi közvetítők vagy tőkepiacok) versenyhelyzetének megváltozása; piaci részesedési célok.*

Mint azt az 5. és a 6. ábra mutatja, az üzleti célú ingatlanhiteleknél is az elmúlt években jelentős szigorítás ment végbe. Ez a szigorítási folyamat összefügg a válság előtt erősödő üzleti célú ingatlanhitelezési aktivitás kiigazítási igényével. A 'normál' vállalati hitelezéstől azonban annyiban különbözik az üzleti célú ingatlanhitelezés, hogy itt már korábban 2006-ban megkezdődtek a szigorítások, bár jól tükröződik az ábráinkon is, hogy az ingatlan projektek a leginkább ciklusérzékeny iparágak egyike, így a válság során a legelhúzódóbban jelentkeznek a szigorítások és azok jellemzően a ciklikus tényezőkre vezethetők.

tőek vissza. Ugyanakkor 2011 eleje óta egyre inkább előtérbe került a hitelezési képesség. Erre a szegmensre nem állnak rendelkezésre az MNB Hitelezési felmérésében részletes, egyedi hitelezési feltételekre vonatkozó adatokat, így azokat nem tudjuk külön elemezni.

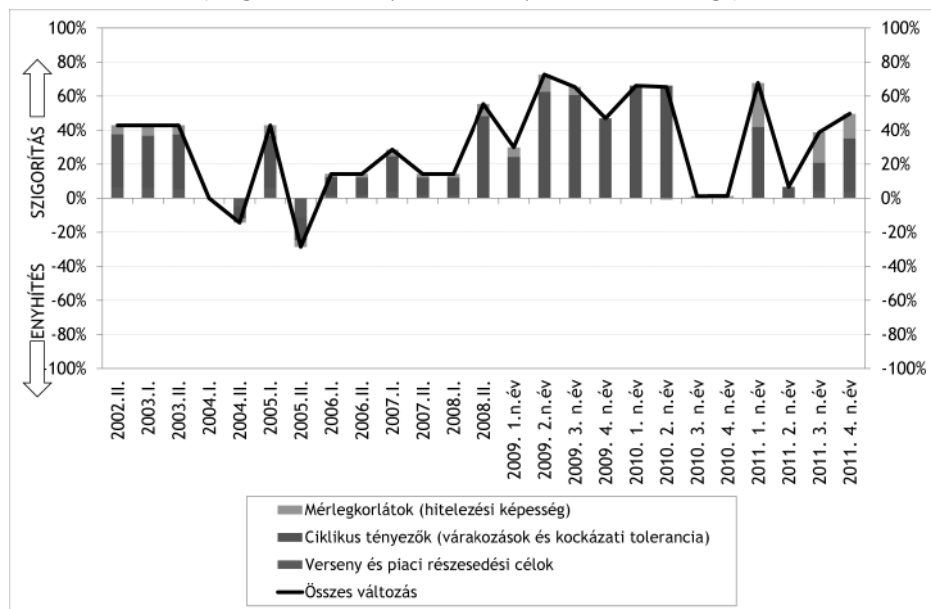
5. ábra. A hitelezési feltételek összesített változása az üzleti ingatlancélú hitelezésben (a növekedést/szigorítást és csökkenést/enyhítést jelző bankok arányának különbsége piaci részesedéssel súlyozva)



Forrás: MNB Hitelezési felmérés

Megjegyzés: Az adatok irányt és nem mértéket jelölnek.

6. ábra. Hitelezési feltételek és standardok változásához hozzájáruló tényezők becslált aránya az üzleti célú ingatlanhitelezésben (szigorítók és enyhítők arányának különbsége)

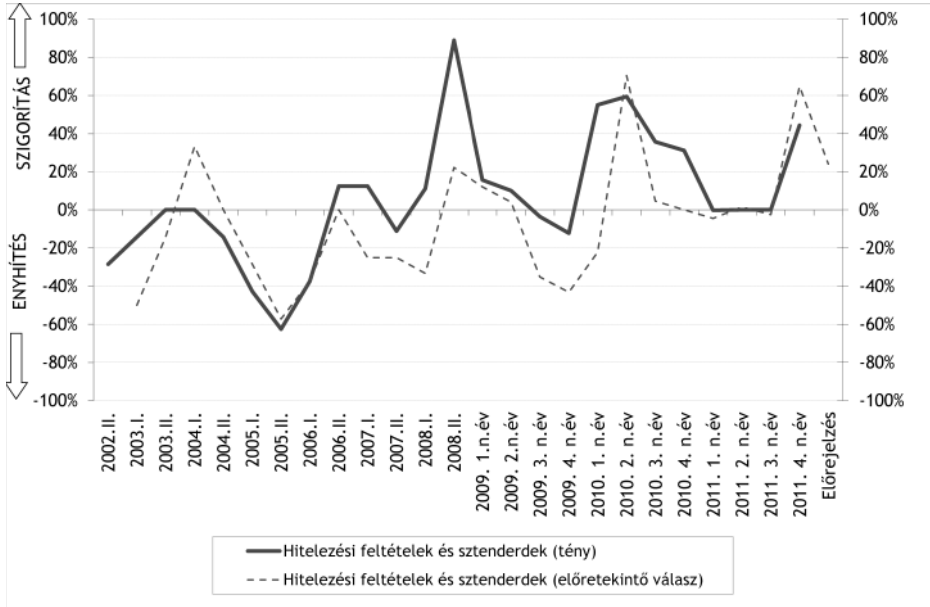


Forrás: MNB Hitelezési felmérése alapján történt kalkuláció.

*Megjegyzés: IMF [2012] 2.24-es ábrájának ötlete alapján történt becslés. Az oszlopok az összesített jelzésarányok alapján egyes tényezők hozzájárulását mutatják a hitelezési feltételek változásához. Mérlegkorlátok (hitelezési képesség) kategóriába a következő tényezők kerültek besorolásra: A bank tőkehelyzetének jelenlegi szintje, vagy a közeljövőben várható változása; a bank likviditási helyzetének, forrás elérhetőségeinek és feltételeinek jelenlegi, vagy a közeljövőben várható változása. A ciklikus tényezők (várakozások és kockázati tolerancia) kategóriába a következő tényezők kerültek besorolásra: Ingatlan árbororék kialakulási esélye; iparág specifikus problémák és kockázati tolerancia megváltozása. A verseny és piaci részesedési célok kategóriába a következő tényezők kerültek besorolásra: Más bankok, vagy nem banki hitelezők (más pénzügyi közvetítők vagy tőkepiacok) versenyhelyzetének megváltozása.*

A háztartási hitelezésben a jelenleg is tartó pénzügyi és gazdasági válság során a vállalati hitelezéshez hasonlóan jelentős szigorítások mentek végbe. Ugyanakkor, mint a 7. ábra mutatja, a lakáscélú hitelek szegmensében a válság előtt a 2004–2006-os időszakban jelentős körben ment végbe a hitelezési feltételek széles körű enyhítése. A 2008 második felében jelentős körben jelentkező szigorítások után két körben jelentkeztek újból szigorítások: egyrészt 2010-ben a körültekintő hitelezésről szóló szabályozás bevezetésével (361/2009-es Kormányrendelet) és a deviza-jelzáloghitelezés betiltásával párhuzamosan, illetve 2011 végén a végtörlesztési programmal párhuzamosan.

7. ábra. A hitelezési feltételek összesített változása a lakáscélú hitelezésben (a növekedést/szigorítást és csökkenést/enyhítést jelző bankok arányának különbsége piaci részesedéssel súlyozva)

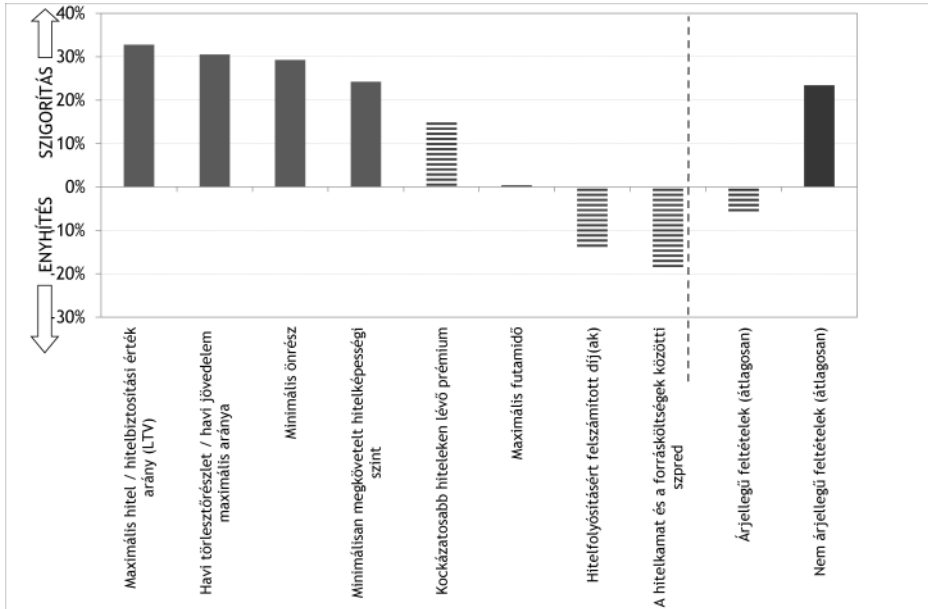


Forrás: MNB Hitelezési felmérés.

Megjegyzés: Az adatok irányt és nem mértéket jelölnek.

Az egyedi hitelezési feltételekben 2008 II. féléve óta bekövetkezett változások alapján elmondható, hogy a lakáscélú hitelezésben eltérő képet tapasztalunk az ár- és a nem árjellegű feltételek között. Míg a nem árjellegű feltételek jelentősen szigorodtak, addig az árjellegű tényezőkben szinten maradás, némi enyhülés következett be. Mindez arra utal, hogy a bankrendszer alkalmazkodása, azaz a korábbi enyhébb feltételek szigorítása a háztartási hitelezés szempontjából kiemelkedő fontosságú háztartási hitelezésben a nem árjellegű feltételekben valósult meg. Az, hogy alapvetően a nem árjellegű feltételek szigorodtak, arra utalhat, hogy a lakossági szegmensben a válság előtt jelentkező kockázatalapú versenynek kellett kiigazodnia. A nem árjellegű tényezők közül a maximális hitel/ fedezet arány, a minimális önrész és a törlesztő teher jövedelemre vetített arányának maximuma szigorodott leginkább.

8. ábra. Egyes lakáscélú hitelezésbeli hitelezési feltételek kumulált változása 2008. II. féléve óta

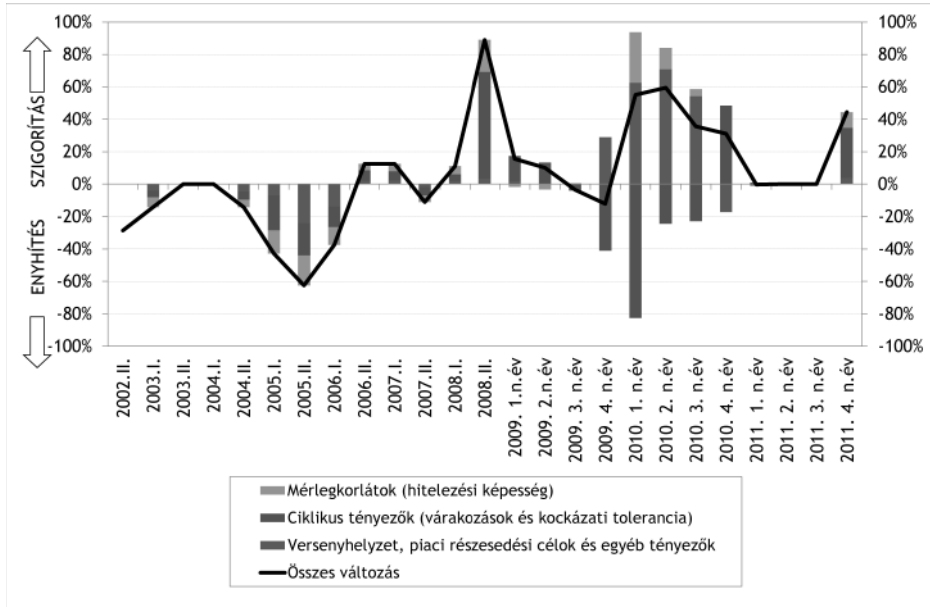


Forrás: MNB Hitelezési felmérése alapján történt kalkuláció

*Megjegyzés: Az adatok irányt és nem mértéket jelölnek. Az egyes feltételekhez kapcsolódó nettó szigorítók arányának kumulálása és arányosítása 100 százalékra. Az átlagos értékeket jelző oszlop az egyes tényezők kontribúciójának átlagát jelölik. Vonalas oszlopokkal az árjellegű feltételek kerültek jelölésre.*

A háztartási hitelezési feltételek változásainak okait nézve megállapítható, hogy a 2008 őszén, 2009 elején bekövetkezett egyidejű, jelentős kiterjedésű szigorításban elsősorban a ciklikus tényezők játszották a fő szerepe. Azonban 2011-ben már a ciklikus tényezők háttérbe szorultak. A 2011 első három negyedévében tompuló szigorítások után a 2011 végén jelentkező szigorítási hullámban szerepet játszottak a hitelezési képesség faktorai és a ciklikus tényezők is (9. ábra). A fogyasztási hitelezésre elemzésben nem tértek ki részletesen, de ott is hasonló folyamatok voltak megfigyelhetőek, mint a lakáscélú hitelezésben (lásd a Melléklet egye ábráit: 12., 13. és 14. ábra).

9. ábra. A lakáscélú hitelezési feltételek és standardok változásához hozzájáruló tényezők becsült aránya (szigorítók és enyhítők arányának különbsége)



Forrás: MNB Hitelezési felmérése alapján történt kalkuláció.

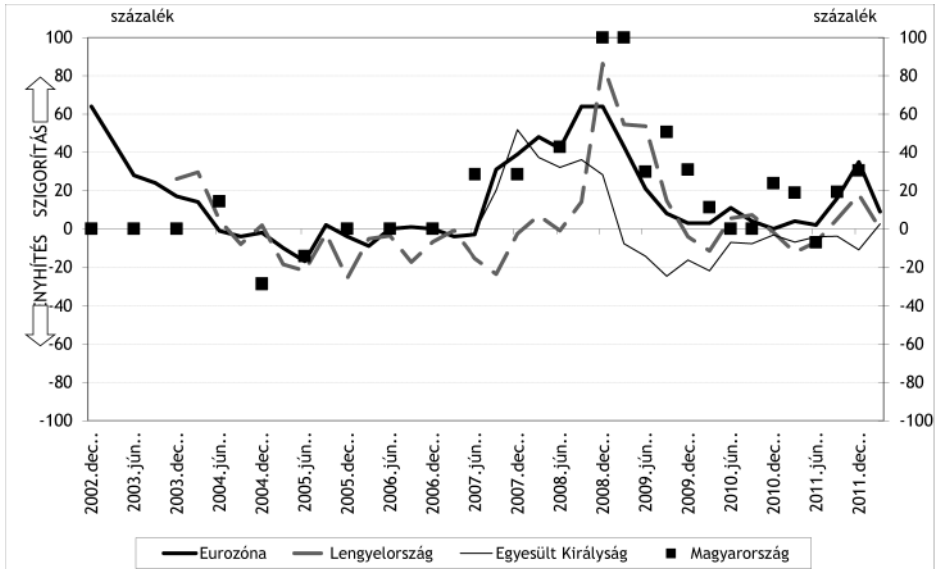
*Megjegyzés: IMF [2012] 2.24-es ábrájának ötlete alapján történt becslés. Az oszlopok az összesített jelzésarányok alapján egyes tényezők hozzájárulását mutatják a hitelezési feltételek változásához. Mérlegkorlátok (hitelezési képesség) kategóriába a következő tényezők kerültek besorolásra: A bank tőkehelyzetének jelenlegi szintje, vagy a közeljövőben várható változása; a bank likviditási helyzetének, forrás elérhetőségeinek és feltételeinek jelenlegi, vagy a közeljövőben várható változása. A ciklikus tényezők (várakozások és kockázati tolerancia) kategóriába a következő tényezők kerültek besorolásra: Ügyfelek hitelképességének változása, gazdasági kilátások; lakáspiaci folyamatok és kockázati tolerancia megváltozása. A verseny és piaci részesedési célok kategóriába a következő tényezők kerültek besorolásra: Más bankok, vagy nem banki hitelezők (más pénzügyi közvetítők vagy tőkepiacok) versenyhelyzetének megváltozása; piaci részesedési célok.*

#### 4. Mennyiben térnek el a hazai hitelezési feltételváltozások a külföldi folyamatoktól?

A Magyar Nemzeti Bank által végzett hitelezési felmérési gyakorlat illeszkedik a külföldi jegybankok által követett legjobb gyakorlatba, mint már említettük. Amennyiben külföldi összehasonlítást kívánunk végezni, akkor a fejlettebb európai régiókból az eurózónára, illetve az Egyesült Királyságra vonatkozó fel-

mérést tudjuk figyelembe venni. Amennyiben régiós összehasonlítást kívánunk végrehajtani, akkor a régióból Lengyelországot tudjuk elemezni. (A román jegybanknak is van hasonló gyakorlata, de nem tesznek közzé elemezhető adatokat, csak ábrákat és elemzést. Egyúttal a litván központi bank is rendelkezik hasonló gyakorlattal, de a szomszédos országok, illetve Bulgária, Lengyelország tekinthető elsősorban összehasonlítási alapnak.) Egyúttal érdemes megjegyezni, hogy Lengyelországban is mind a vállalati, mind a háztartási hitelezésben szigorításra került sor, de a vállalati hitelezésben a szigorítók aránya elmaradt a válság során a magyar bankrendszerben megfigyeltéktől, ami a lengyel gazdaság erősebb sokkellenálló-képességével állhat összefüggésben.

10. ábra. A hitelezési feltételek változásának nemzetközi összehasonlítása a vállalati hitelezésben (a növekedést/szigorítást és csökkenést/enyhítést jelző bankok arányának különbsége)

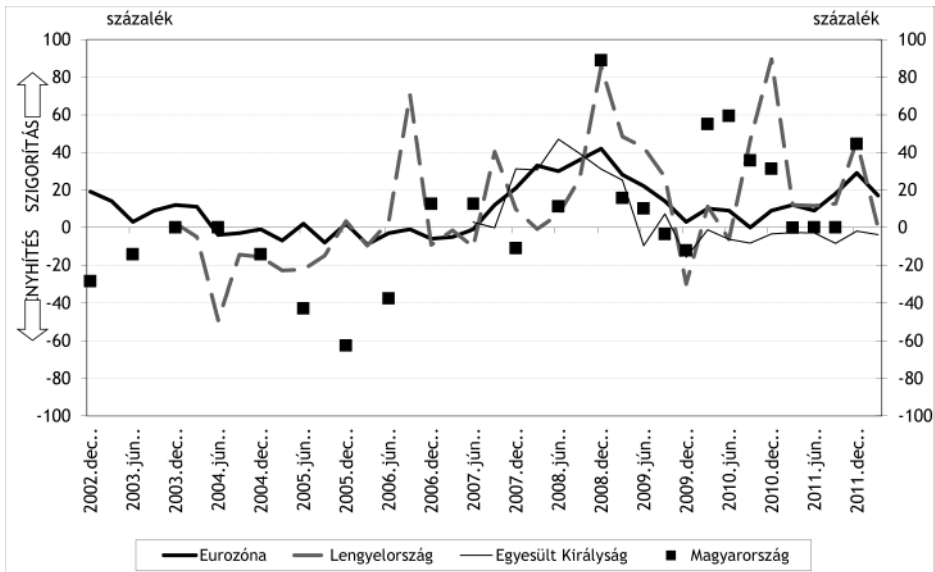


Forrás: Egyes jegybankok hitelezési felmérése.

Megjegyzés: Az adatok irányt és nem mértéket jelölnek.



11. ábra. A hitelezési feltételek változásának nemzetközi összehasonlítása a lakáscélú hitelezésben (a növekedést/szigorítást és csökkenést/enyhítést jelző bankok arányának különbsége)



Forrás: Egyes jegybankok hitelezési felmérése.

Megjegyzés: Az adatok irányt és nem mértéket jelölnek.

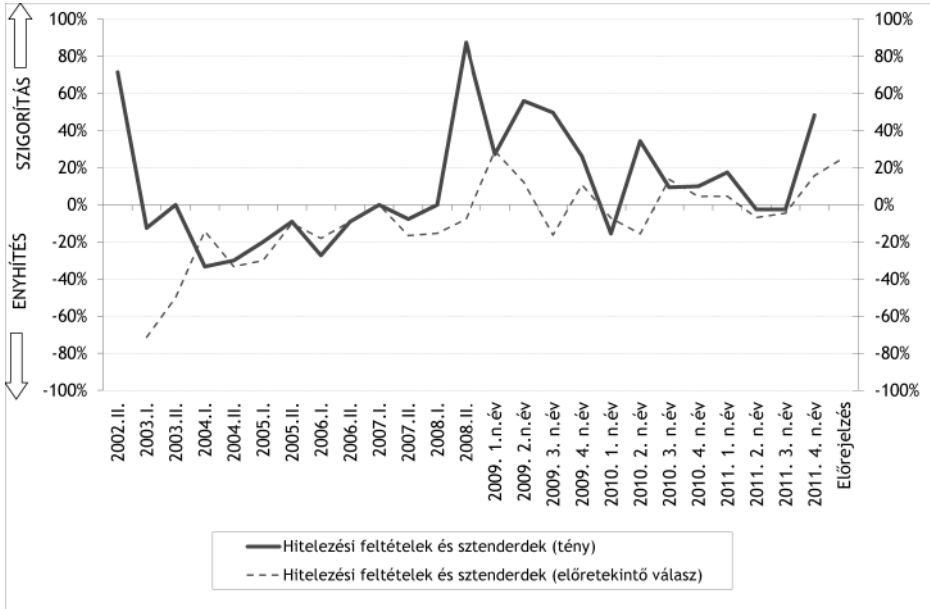
A 11. ábra alapján látható, hogy mind az Egyesült Királyságban, mind a hazai bankrendszer tulajdonosai szempontjából kulcsfontosságú eurózónában jelentős szigorítások következtek be a hitelezési feltételekben és standardokban, mind a vállalati, mind a lakáscélú hitelezésben. De az Egyesült Királyságban és az eurózónában is mérsékeltebb volt folyamatosan a szigorítók köre, mint hazánkban. Ez összefüggésben állhat Magyarország sérülékenyebb helyzetével, de technikai jellegű magyarázatot jelenthet az eltérő súlyozásra és a felmért bankok nagyobb számával. Egyúttal érdemes megjegyezni, hogy Lengyelországban is mind a vállalati, mind a háztartási hitelezésben szigorításra került sor, de a vállalati hitelezésben a szigorítók aránya elmaradt a válság során a magyar bankrendszerben megfigyeltektől, ami a lengyel gazdaság erősebb sokkellenálló-képességével állhat összefüggésben.

## 5. Összefoglalás

A hitelkínálatban, így a megkötött hitelszerződésekben az árjellegű feltételek (kamat, díjmértékek) mellett kiemelt jelentőséggel bírnak a hitelképességi standardok és a nem árjellegű feltételek is. Elemzésemben az alapvetően nem árjellegű tényezőket mutattam be. Röviden összefoglalva: a hitelképességi standardok az ügyfélbefogadás általános és konkrét belső elveit határozzák meg (például ágazatok minősítése, hitelminősítési szabályok), míg a nem árjellegű hitelfeltételek feltételek (például adós kötelezettségvállalásai, fedezeti követelmények monitoring előírások) azok a konkrét szerződéses feltételek, melyek mellett a finanszírozást nyújtó intézmény hajlandó a hitel folyósítására. A hitelezési feltételeket és standardokat az adott bank, vagy éppen a teljes bankrendszer hitelezési hajlandósága és hitelezési képessége határozza meg együttesen. Az elmúlt években, a pénzügyi és gazdasági válsággal párhuzamosan a hitelezési feltételek mind a háztartási, mind a vállalati szegmensben szigorodtak Magyarországon a nemzetközi trendekhez hasonlóan. Elemzésemben a hitelezési feltételek változásának jellemzőit és mozgatórugóit is bemutattam a Magyar Nemzeti Bank negyedéves gyakoriságú Hitelezési felmérésének eredményei alapján. Ez alapján az látszik, hogy 2008 második fele óta a vállalati hitelezésben egyaránt szigorodtak az ár és nem árjellegű feltételek, míg a háztartási hitelezésben markánsan a nem árjellegű feltételek szigorodtak. Nemzetközi összehasonlítás alapján pedig az állapítható meg, hogy Magyarországon az eurózónához és az Egyesült Királysághoz hasonló időzítéssel jelentek meg a hitelezési szigorítások, de azok köre mérsékeltebb volt, mint az Magyarországon tapasztaltuk a jegybanki felmérés alapján. Egyúttal érdemes megjegyezni, hogy Lengyelországban is mind a vállalati, mind a háztartási hitelezésben szigorításra került sor, de a vállalati hitelezésben a szigorítók aránya elmaradt a válság során a magyar bankrendszerben megfigyeltektől, ami a lengyel gazdaság erősebb sokkellenálló-képességével állhat összefüggésben.

## Melléklet

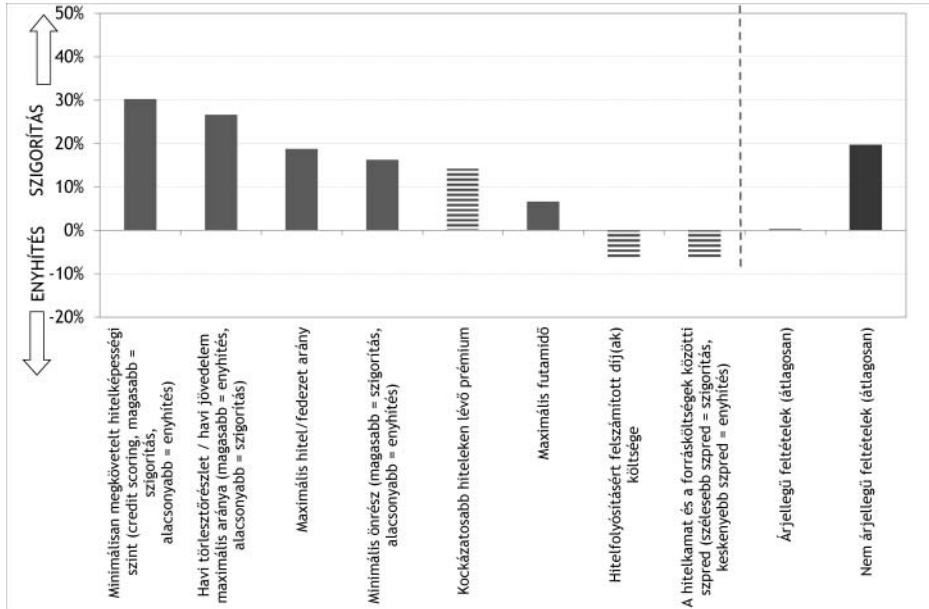
12. ábra. A hitelezési feltételek összesített változása a fogyasztási hitelezésben (a növekedést/szigorítást és csökkenést/enyhítést jelző bankok arányának különbsége piaci részesedéssel súlyozva)



Forrás: MNB Hitelezési felmérés

Megjegyzés: Az adatok irányt és nem mértéket jelölnek.

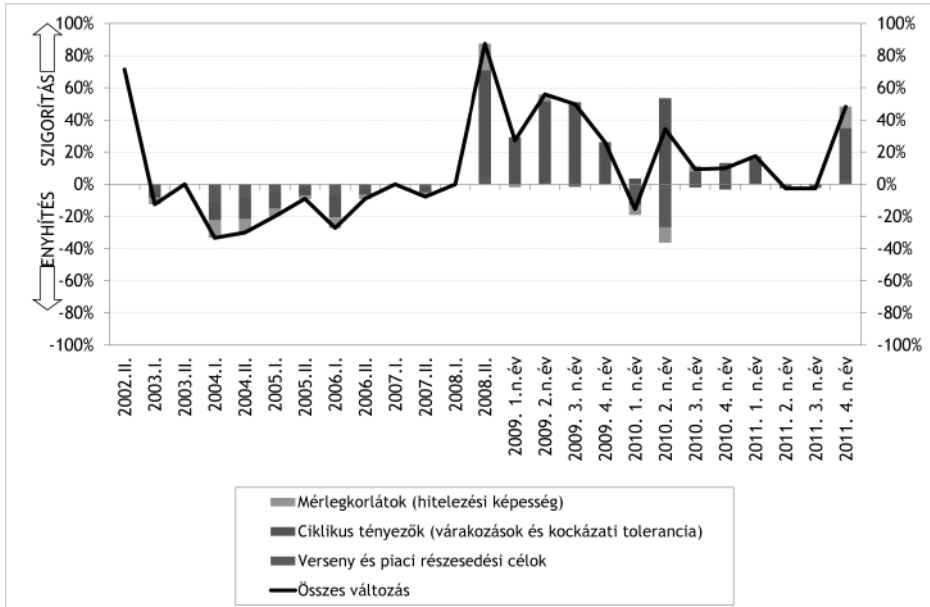
13. ábra. Egyes fogyasztási hitelezésbeli hitelezési feltételek 2008. II. féléve óta kumulált változásának összehasonlítása



Forrás: MNB Hitelezési felmérése alapján történt kalkuláció

*Megjegyzés: Az adatok irányt és nem mértéket jelölnek. Az egyes feltételekhez kapcsolódó nettó szigorítók arányának kumulálása és arányosítása 100 százalékra. Az átlagos értékeket jelző oszlop az egyes tényezők kontribúciójának átlagát jelölik. Vonalas oszlopokkal az árjellegű feltételek kerültek jelölésre.*

14. ábra. A fogyasztási hitelezési feltételek és standardok változásához hozzájáruló tényezők becslült aránya (szigorítók és enyhítők arányának különbsége)



Forrás: MNB Hitelezési felmérése alapján történt kalkuláció.

*Megjegyzés: IMF [2012] 2.24-es ábrájának ötlete alapján történt becslés. Az oszlopok az összesített jelzésarányok alapján egyes tényezők hozzájárulását mutatják a hitelezési feltételek változásához. Mérlegkorlátok (hitelezési képesség) kategóriába a következő tényezők kerültek besorolásra: A bank tőkehelyzetének jelenlegi szintje, vagy a közeljövőben várható változása; a bank likviditási helyzetének, forrás elérhetőségeinek és feltételeinek jelenlegi, vagy a közeljövőben várható változása. A ciklikus tényezők (várakozások és kockázati tolerancia) kategóriába a következő tényezők kerültek besorolásra: Ügyfelek hitelképességének változása, gazdasági kilátások; lakáspiaci folyamatok és kockázati tolerancia megváltozása. A verseny és piaci részesedési célok kategóriába a következő tényezők kerültek besorolásra: Más bankok, vagy nem banki hitelezők (más pénzügyi közvetítők vagy tőkepiacok) versenyhelyzetének megváltozása; piaci részesedési célok.*

## Irodalomjegyzék

- Bakonyi Ákos – Homolya Dániel [2009]: Az MNB által folytatott Hitelezési felmérés hatékonyságának visszamérése. *MNB Szemle*, 2009. május, [http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu\\_mnbszemle/mnbhu\\_msz\\_200905/bakonyi-homolya.pdf](http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu_mnbszemle/mnbhu_msz_200905/bakonyi-homolya.pdf)
- Berger, A. N. – Udell, G. F. [2003]: The Institutional Memory Hypothesis and the Procyclicality of Bank Lending Behaviour. BIS Working Papers No. 125., January 2003., <http://www.bis.org/publ/work125.pdf>
- Eicherberger, Jürgen – Harper, Ian R. [1997]: Financial Economics, Oxford University Press.
- IMF [2012]: Global Financial Stability Report April 2012, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2012/01/pdf/text.pdf>
- Kohn, Meir [1998]: Bank- és pénzügyek, pénzügyi piacok. Budapest, Osiris.
- MNB [2011]: Jelentés a pénzügyi stabilitásról (2011. november), [http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu\\_stabil/mnbhu\\_stab\\_jel\\_201111/jelentes\\_penzugyi\\_stabilitas\\_201111\\_hu.pdf](http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu_stabil/mnbhu_stab_jel_201111/jelentes_penzugyi_stabilitas_201111_hu.pdf)
- Sóvágó Sándor [2011]: Keresleti és kínálati tényezők a vállalati hitelezésben. *Hitelintézeti Szemle*, 2011. 5. sz., [http://www.bankszovetseg.hu/wp-content/uploads/2012/10/412\\_429\\_sovago.pdf](http://www.bankszovetseg.hu/wp-content/uploads/2012/10/412_429_sovago.pdf)
- Tamási Bálint – Világi Balázs [2011]: Identification of credit supply shocks in a bayesian svAr model of the Hungarian economy, MNB Working Paper, no. 2 011/7., [http://www.mnb.hu/root/Dokumentumtar/mnb/kiadvanyok/mnbhu\\_mnbfuzetek/Wp\\_2011\\_07.pdf](http://www.mnb.hu/root/Dokumentumtar/mnb/kiadvanyok/mnbhu_mnbfuzetek/Wp_2011_07.pdf)



# A HITELSZÜKÖSSÉG CSÖKKENTÉSE – A NEM FIZETŐ VEVŐ KOCKÁZATÁNAK KEZELÉSE

SZÜCS NÓRA<sup>1</sup>

## Bevezetés

Külső finanszírozás bevonása esetén aszimmetrikus információ van a finanszírozó [a továbbiakban csak hitelezőként értelmezzük] és a vállalkozó között, amely a vállalkozó jövedelem-termelő képességére és jövőbeli fizetési szokásaira vonatkozik. A finanszírozó kockázata ekkor a projekt egészét jellemző üzleti kockázat mellett tartalmaz morális kockázatot is, mivel a hitelező nem tudja, hogy a vállalkozó mindent megtett-e a finanszírozni kívánt projekt sikerének érdekében. Emiatt előfordulhat, hogy a vállalkozó pozitív nettó jelenértékű projektjére nem kap külső finanszírozást, vagy a szükségesnél kevesebb forráshoz jut. Ezt a jelenséget hitelszűköségnek [*credit rationing*, Tirole, [2005] pp. 113–128.] nevezzük. Ekkor adott kamatláb mellett a hitelkereslet egy része kielégítetlen marad, miközben sem a kamatok szintje, sem a hitelkínálat nem módosul, hogy a túlkeresletet kiigazítsa. A kamatláb emelkedése Akerlof [1970] eredményei alapján marad el. Akerlof [1970] a hitelpiacra vonatkozó észrevételei szerint, ha a piacon 'jó' és 'rossz' ügyfelek egyaránt jelen vannak, akkor a kamatláb emelése a 'jó' ügyfelek piacról való kilépéséhez vezethet, ami a piac összeomlását vonja maga után. Ehelyett az alacsonyabb kamat biztosítja a 'jó' és 'rossz' ügyfelek jelenlétét, és ezzel a két csoport közti keresztfinanszírozást. A hitelkínálat növelése pedig azért marad el, mert azzal a finanszírozott projektek tőkeáttétele megnövekedne, ami a megnövekedett adósságszolgálat miatt

---

<sup>1</sup> Budapesti Corvinus Egyetem, nora.szucs@uni-corvinus.hu

A tanulmány alapját jelentő disszertáció dolgozatot [Szűcs Nóra: Hitelezés vevői nemfizetés mellett. A bank és a szállító hitelezési döntése. Budapesti Corvinus Egyetem, PhD-értekezés] a TÁMOP-4.2.1/B-09/1/KMR-2010-005 projekt támogatta.



a tulajdonosok motivációjának csökkenésével járna, ahogyan ez Tirole alapján az első fejezetben illusztrálni fogom (Tirole [2005] pp. 113–128.).

Minden egyes alkalommal, amikor nem készpénzes fizetéssel, hanem későbbi fizetési határidő mellett jön létre teljesítés két gazdasági szereplő között, *kereskedelmi hitel* keletkezik. A termékét értékesítő szállító hitelt nyújt vevőjének azáltal, hogy számára egy későbbi fizetési határidőt engedélyez. A bemutatandó modellekben szerződéselméleti keretek között olyan vállalkozások *külső finanszírozását* vizsgáljuk, amelyek kereskedelmi hitelt nyújtottak vevőiknek.

Ahogy minden hitelhez, a kereskedelmi hitelhez is hitelezési kockázat kapcsolódik. Amennyiben a vevő nem vagy nem pontosan fizet, hitelkockázati esemény következik be. A cikkben azt mutatom be, hogy az ellátási lánc két, szomszédos tagja közötti kereskedelmi hitel milyen pótlólagos kockázatokat jelent a külső finanszírozásban, és hogy ezek a kockázatok hogyan növelik mindkét vállalkozó esetében a hitelszükségletet. A nemfizető vevőhöz kapcsolódó kockázatok a vevő, a szállító és a bank között többféleképpen elosztható. Egy lehetséges kockázat allokációt határoz meg a factoring. A cikk bemutatja, hogy pusztán a kockázatok megszüntetése helyett azok eltérő allokációja hogyan változtat a külső finanszírozás mértékén.

A factoringra vonatkozó modellváltozatban a gazdasági, pénzügyi szakemberek által visszerthes factoringnak nevezett konstrukciót vizsgálom meg. Bár elterjedt ügyletről van szó, a factoringra jelenleg még sincs egységes definíció. A Magyar Factoring Szövetség a következő meghatározást tekinti szakszerűnek: „*a factoring folyamatos megállapodás a faktor és az árut, szolgáltatást nyitva szállító eladó között a következőkről:*

- *A faktor megvásárolja a szállító/eladó számlakövetelését azonnali fizetés mellett.*
- *Kezeli a vevőköveteléseket, és ezzel könyvvizetési feladatokat lát el.*
- *Beszedi a számlaköveteléseket.*
- *Védelmet nyújt az adósok fizetési késedelme, mulasztása ellen.*”

[[http://www.factoringsovetseg.hu/html/a\\_factoringrol\\_altalaban.html](http://www.factoringsovetseg.hu/html/a_factoringrol_altalaban.html)]

A nemzetközi követelésvétekről szóló, Ottawában 1988. május 28-án kelt UNIDROIT Egyezmény, amely hazánkban az 1997. évi LXXXV. törvény alapján érvényes, azt az ügyletet tekinti factoringnak, amely a következő konstrukciós elemek közül legalább kettőt tartalmaz: a szállító megelőlegezése, könyvelés, kinnlevőségek beszédése, a vevő nemfizetési, késedelmes fizetési kockázatának átvállalása. (Gál [2011])

A hazai jogi szabályozásban a 1996. évi CXII. Törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról számú melléklet 1. 10. b). pontja alapján a factoring a pénzkölcsönnyújtás egy formája: „*Pénzkölcsönnyújtás követelésnek – az adós kockázatának átvállalásával vagy anélkül történő – megvásárlása, megelőlegezése [ideértve a factoringot és a forfetírozást is], valamint leszámítolása,*

*függetlenül attól, hogy a követelés esedékességének nyilvántartását és a kintlévőségek beszedését ki végzi.”*

A szabályozás hiányosságát a piaci szereplők és a bírói gyakorlat is a Polgári Törvénykönyv (Ptk) vonatkozó rendelkezéseivel igyekeznek pótolni. A Ptk.-ban a faktoring nincs nevesítve, az ügyletre a Ptk.-n belül az engedményezésre és tartozásátvállalásra vonatkozó szabályok alkalmazhatóak az adás-vétel, illetve a hitel-kölcsönszerződés elemeinek figyelembevételével. (Ptk. 328.–331. §) (Petrik [2003])

Mindezen definíciós nehézségek rövid illusztrálás után fontos rögzíteni, hogy a jelen tanulmányban modellezett visszterhes faktoringon azt értem, hogy a faktorált vevőkövetelés hitelkockázata a szállítónál marad. Formálisabban Martinkó alapján: a faktorház finanszírozza ügyfelét, nyilvántartja, majd beszedi a vevőköveteléseket, de visszkereseti joga biztosítja, hogy a vevő fizetésképtelensége esetén ügyfelétől követelheti a számla értékét. (Martinkó [2002]).

Az alapvető definíciós kérdések után a tanulmány először Jean Tirole bizonyítását (Tirole [2005] pp.113–128.) ismerteti, hogy a külső finanszírozást jellemző aszimmetrikus információ morális kockázatot gerjeszt, és ezért hitelszűkösséghez vezet. A második fejezetben szerződéselméleti keretek között vezetünk le három modellváltozatot, amelyekben az ellátási lánc két szomszédos tagja, vevő és szállító jut külső finanszírozáshoz. A modellek abban különböznek, hogy a vevő potenciális nemfizetését hogyan kezelik. A szereplők dönthetnek a vevő felszámolása mellett, valamint további finanszírozást kaphat az illikvid vevő, illetve faktoring is feloldhatja a vevői nemfizetést. A harmadik fejezet összehasonlítja a három modellt a kockázatok elosztása, a hitelszűkösség, a vállalkozók hasznossága, a bank folytatási szabálya és a társadalmi hasznosság szempontjából. A tanulmányt konklúzió zárja.

## **1. Hitelezés aszimmetrikus információ és erkölcsi kockázat mellett a Tirole-modell szerint**

Jean Tirole szerződéselméleti megközelítésében a vállalkozások külső finanszírozása során a tranzakcióban szereplő két fél, a hitelfelvevő vállalkozó és hitelező között aszimmetrikus az információ az adós fizetési hajlandóságát és fizetési képességét illetően. Az információ hiánya morális kockázathoz [*moral hazard*] vezet, és ennek az aszimmetrikus információs helyzetnek köszönhető a hitelszűkösség [*credit rationing*] jelensége is.

A hitelszűkösségre vonatkozó állítást teljes egészében Tirole gondolatmenetét (Tirole [2005] pp.113–128.) követve bizonyítom. Erre azért van teljes egészében szükség a tanulmányban, hogy alapmodellként, viszonyítási pontként

szolgáljon a nemfizető vevőt is tartalmazó modellekhez, és számításokkal is lehetővé váljon az összehasonlítás.

Tehát legyen a modellben szereplő vállalkozónak egy  $I$  nagyságú, tetszőlegesen változtatható méretű projektje, amely  $RI$  jövedelmet hoz siker esetén, aminek  $p$  a valószínűsége, és nullát egyébként, aminek pedig  $(1-p)$  az esélye. A projekt jövedelme az üzleti kockázat mellett morális kockázatnak is kitett. A vállalkozó erőfeszítése esetén, amelyet úgy értelmezhetünk, hogy a projekt érdekében dolgozik, a sikervalószínűség  $p_H$ . Ha a vállalkozó az alacsonyabb erőfeszítés vagy 'lógás' mellett dönt, és a vállalkozás eszközeit és saját munkaerejét nem megfelelően, nem a projekt jövedelmezőségének érdekében hasznosítja, akkor a sikervalószínűség  $p_H$ -ra módosul, ahol  $p_L < p_H$ . 'Lógás' esetén a vállalkozó egységnyi befektetésen  $B$  nagyságú magánhaszonhoz jut, ami akár megtakarított erőfeszítésként, akár a vállalkozás eszközeinek magánhasználatával elért haszonként értelmezhető.

A vállalkozó induláskor csak  $A$  nagyságú sajáttőkével rendelkezik, ezért  $(I-A)$  nagyságú hitelért fordul a bankhoz. A bank olyan kamatláb mellett nyújt hitelt, amelyen nyereséget nem ér el, mivel saját piacán tökéletes versennyel szembesül. A finanszírozó esetében tehát várható nyereség helyett ex ante csak azzal számolunk majd, hogy éppen olyan kamatlábat határoz meg, amelyen várható vesztesége nulla. A szereplők kockázatmentesek, döntéseiket a pénzáramlások várható értékei alapján hozzák. A projekt várható nettó jelenértéke kizárólag a vállalkozó magasabb erőfeszítése esetén pozitív, amely teljes egészében a vállalkozóhoz kerül a hitel törlesztése után.

Mivel a bank csak a magasabb erőfeszítés mellett kapja vissza kintlévőségét, ezért akkora  $R_\ell$  jövedelmet határoz meg saját magának, ami elegendő  $R_b = R - R_\ell$  jövedelmet hagy a vállalkozónál ahhoz, hogy őt a megfelelő erőfeszítésre ösztönözze.

A bank belépési korlátja, amelyből a hitelezői piacon lévő tökéletes verseny miatt az egyenlőség teljesülhet csak:

$$p_H(RI - R_b) \geq I - A \quad (1)$$

Az ösztönzési korlát biztosítja, hogy a vállalkozó számára a magasabb erőfeszítéssel elérhető várható jövedelem a biztos magánhaszon ellenére is vonzóbb legyen, mint a 'lógás' alternatívája.

$$p_H R_b \geq p_L R_b + BI \quad (2)$$

Ha az ösztönzéskompatibilis, vállalkozónál hagyható jövedelemre,  $R_b$ -re rendezve a (2) egyenlőtlenséget, és azt a (1) korlátba helyettesítjük, akkor megkapjuk, hogy  $I$  projektméret és a vállalkozó saját ereje ( $A$ ) közötti összefüggést (3a-b), ahol  $\Delta p = p_H - p_L$ . Az összefüggésből emeljük ki a  $k^*$ -gal jelölt részt, és a továbbiakban nevezzük a mutatót tőke multiplikátornak (4)!

$$A \frac{1}{1 - p_H(R - \frac{B}{\Delta p})} \geq I \tag{3a}$$

$$\bar{A} \geq I \left[ 1 - p_H(R - \frac{B}{\Delta p}) \right] \tag{3b}$$

$$k^* = \frac{1}{1 - p_H(R - \frac{B}{\Delta p})} \tag{4}$$

A (3a) egyenlőtlenség adott  $A$  saját erő mellett megadja a maximálisan elérhető  $I$  projektméretet, az  $I$  felső korlátját. A  $k > I$ , tehát a vállalkozó optimális stratégiája, hogy összesen  $k^*$ -szorosát fekteti be saját forrásainak, ami  $dA = (k^* - I)A$  mennyiségű hitel felvételével valósítható meg. (A hagyományos pénzügyi mutatószámokat alkalmazva,  $k^*$  az *Összes eszköz/Saját tőke* tőkeáttételi mutatónak felel meg.) Minél nagyobb  $k^*$ , annál nagyobb az elérhető  $I$  projektméret. Ha az összefüggést a (3b) formában értelmezzük, akkor minden adott  $I$  nagyságú projektméret eléréséhez létezik egy minimális saját erő, amit jelöljön  $\bar{A}$ . Ha a tulajdonosnak csak  $A < \bar{A}$  nagyságú saját forrás áll rendelkezésére, akkor a tervezett  $I$  méretet csökkentenie kell, vagy nem tudja megvalósítani beruházását. A hitelszükségesség tehát a finanszírozás teljes elmaradásában (fix  $I$  projektméret esetén), vagy az igényelnél alacsonyabb külső finanszírozásban (változtatható  $I$  projektméret esetén) jelenik meg.

Végül bevezetem a várható elzálogosítható jövedelem fogalmát, amely az (5) egyenlettel adott értéket vesz fel, amely megmutatja, mekkora a projekt jövedelmének az a része, amelyet az ösztönzők sérülése nélkül elvonhat a bank ügyfelétől, azaz a bank várható jövedelmét jellemzi.

$$E[R_e] = p_H(RI - \frac{BI}{\Delta p}) \tag{5}$$

A  $p_H \frac{B}{\Delta p}$  pedig annak a minimális, vállalkozónál maradó egységnyi beruházásra jutó pénzáramlásnak a várható értéke, amely mellett a vállalkozó hajlandó dolgozni. Tirole ügynökköltségnek nevezi ezt a kifejezést.

Tirole modellje alapján azok a vállalkozók szembesülnek hitelszükségességgel, akiknek alacsony saját erejük van, vagy akik magas ügynökköltséggel rendelkeznek. Ez utóbbit magyarázhatja az, ha a projekt kimenetelével a vállalkozó erőfeszítése nem mérhető jól, azaz  $\Delta p$  alacsony, mivel a két sikervalószínűség közel van egymáshoz. Segíti a hitelhez való hozzáférést a projekt magas jövedelmezősége és a magas sikervalószínűség.

## 2. Hitelezés erkölcsi kockázat és nemfizető vevő esetén aszimmetrikus információs helyzetben

A jelen fejezetben leírt modell a Tirole-féle alapesethez képest több ponton módosul. A bank egymástól függetlenül, egyedi szerződésben két vállalkozót hitelez, a vevőt és a szállítót. Az eredeti Tirole-modellben a finanszírozni kívánt projekt a piaci kockázat és morális kockázat hatásait tartalmazza. Ezek mellett most a vevők nemfizetéséből eredő, a hitelfelvevőt sújtó hitelkockázat, a nemfizetéshez kapcsolódó pótlólagos morális kockázat is helyet kap a modellben.

A bemutatott modellben a hiteligénylő szállító vevőkövetelései – ha a vevő fizet – gyorsan forognak. Egy periódus múlva kiderül, hogy a vevő fizetett-e. Ha a vevő nemfizetése, a kieső árbevétel olyan jelentős, hogy az a szállító projektjének jövedelmezőségét és sikerét befolyásolja, a szállító ennek megfelelően választja meg stratégiáját, és dönt arról, hogy a finanszírozott projekt sikerét elősegítő erőfeszítések helyett saját hasznáért dolgoz-e, például a sajnálatos hazai gyakorlatnak megfelelően kimenti-e a cégből vagyont. Ekkor a bank két okból nyújt a Tirole modelljében meghatározottnál kisebb hitelt. Egyrészt a vevőtől származó várható veszteség miatt, másrészt a nemfizetéshez kapcsolódó pótlólagos morális kockázat miatt.

A megjelenő hitelszűkösség mértékét azonban befolyásolja, hogy a vevő is a bank ügyfele. Két változat képzelhető el, amelyeket részletesen bemutatok a fejezetben. A bank dönthet a likviditási zavarba került vevő felszámolásáról  $t=1$  periódusban, de vállalhatja a szállító követeléssel megegyező összegű likviditási hitel folyósítását is.

### 2.1. A szállító projektje – a vevő felszámolása likviditási nehézség esetén

Háromszereplős modellemben a szállítóként szereplő vállalkozó szemszögéből vizsgálom meg először a kialakuló gazdasági szituációt, majd ezt követően ismertetem a vevő projektjét. A szállító egy  $I \in (0, \infty)$ , változó nagyságú, állandó skáláhozadékú projektet kíván elindítani, amely siker esetén összesen  $IR$  nagyságú jövedelmet, vagyis  $(R-I)$  nagyságú hozamot biztosít neki a második periódusban, ellenkező esetben pedig nullát. Felelőssége tehát korlátozott, kezdeti beruházásánál nagyobb összeget nem veszíthet vállalkozásán.

A vállalkozó eldöntheti, mekkora erőfeszítést kíván tenni a siker érdekében. Magasabb erőfeszítés esetén a siker valószínűsége  $p_H$ , alacsonyabb erőfeszítés esetén a siker valószínűsége ugyan csak  $p_L$ , ahol  $p_L < p_H$ , de ez a viselkedés  $BI$  nagyságú magánhaszonnal jár. A  $BI$  tagot tekinthetjük a 'lógással' megspórolt munka hasznának, ami a vezetett projekt méretével arányos. De kezelhetjük az alacsonyabb erőfeszítéssel jellemzett esetet úgy is, hogy azért jut alacsonyabb

erőfeszítés a projekt sikerét szolgáló tevékenységre, mert a vállalkozó a többi erőfeszítését a cég vagyonának olyan felhasználására fordítja, ami csak magánhasznót hoz, a hitelezőnek nem teremt értéket. Mivel ezek a magánhasznok a vállalkozás nagyságától függően eltérőek lehetnek, a modellben a projekt  $I$  méretével arányosak.

A projekt indulásakor a szállító csak  $A < I$  nagyságú eszközállománnyal rendelkezik, így  $(I - A)$  nagyságú külső finanszírozáshoz kíván hozzájutni. A modellben a külső finanszírozást bankhitelnek, a finanszírozót pedig banknak tekintem. A hitelnyújtásért cserébe a finanszírozó, a továbbiakban a bank,  $R_f$  nagyságú jövedelmet vár el az  $RI$  összes jövedelemből,  $R_b$  nagyságú jövedelmet hagyva a vállalkozónál. A hitel futamideje két periódus. A piacon a banki finanszírozást illetően tökéletes a verseny, így a bank várhatóan zéró profitot kap a hitelezésért. Az egyszerűség kedvéért, Tirole-hoz hasonlóan, tételezzük fel, hogy a szereplőknek nincsenek a pénzáramlásokra vonatkozó időbeli preferenciái.<sup>2</sup> A szereplők legyenek kockázatsemlegesek, akik döntéseiket kizárólag a várható nettó jelenérték alapján hozzák.

Siker esetén a projekt teljes várható nettó jelenértéke a vállalkozóhoz kerül. Az alacsonyabb erőfeszítés esetén a teljes projekt várható nettó jelenértéke (NPV) negatív, így a hitelező jövedelme nulla. A projekt várható nettó jelenértékére vonatkozó feltevést az alábbi két egyenlet írja le:

$$E(NPV) = (p_H R - 1)I > 0 \tag{6a}$$

$$E(NPV) = (p_L R + B - 1)I < 0 \tag{6b}$$

A projekt  $I$  eszközállományán belül követeléseket is találunk, amit teljes egészében a Vevő számlával azonosítunk. Elfogadható, hogy a vevők a mérlegfőösszeghez képest egy meghatározott  $0 < c < I$  arányt képviselnek, így a szállító a banki finanszírozás után  $cI$  nagyságú vevőköveteléssel,  $I - cI$  nagyságú egyéb eszközzel rendelkezik. Ezeknek a vevőköveteléseknek a beszedése a bankhitel törlesztésénél hamarabb, az első periódus végén esedékes.

Legyen  $q$  annak a valószínűsége, hogy a vállalkozó időben beszedi vevőkövetéseit. A vevő erőfeszítése, amellyel saját projektjén dolgozik, befolyásolja a  $q$  valószínűséget. Ezért a vevő 'lógása' esetén az eredeti  $q$  valószínűség  $\lambda q$ -ra módosul, ahol  $0 \leq \lambda \leq 1$ . A vevőkövetelések sikeres beszedésének  $q$ , illetve  $\lambda q$  értékét a vállalkozó és a bank is ismeri ex ante, azonban a bank nem rendelkezik a vevőkövetelés tényleges beszedéséről megbízható információval. Ha a vevő fizet, akkor a teljes  $cI$  összeg befolyik a szállítóhoz, eszközei átrendeződnek – vevők számla helyett a készpénz sorban szerepel a  $cI$ , a projekt teljes értéke, a mérlegfőösszeg  $I$  nem változik. Azonban van  $(1 - q)$  illetve  $(1 - \lambda q)$  va-

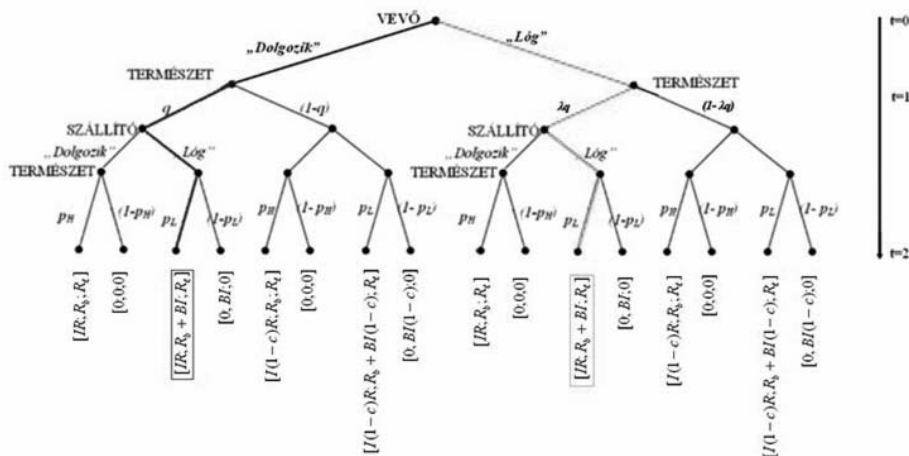
<sup>2</sup> A modellekbe tetszőleges nagyságú kamatláb beépíthető a lényegi eredmények megváltozása nélkül.

lőszínűsége annak, hogy a vevők számla beszedése sikertelen. Ekkor a bank, akinek a vevő szintén ügyfele, felszámolja a vevőt. Tegyük fel, hogy ekkor a vevőkövetelés elveszik, ezért a projekt mérete  $(I-cI)$ -re változik. A vállalkozó az erőfeszítés mértékét a vevőszámlák esedékessége után választja meg.

Felírható olyan modell, amelyben a vevők nemfizetése a szállító sikerének valószínűségeire is hatással van. Mivel ugyanannak az ellátási láncnak a tagjai, így azonos makro- és iparági tényezők hatnak mindkét vállalkozásra, ezért feltehető, hogy a vevő nemfizetését okozó kedvezőtlen körülmények a szállítóra is kedvezőtlen hatással lesznek. Ezt a modellváltozatot részletesen tárgyalja a Szűcs – Havran – Csóka szerzőhármás (Szűcs et al. [2010]). Mivel az eredményekre érdemi hatással nincsen, és a későbbi modellek felírása e hatás nélkül áttekinthetőbb, ezért a továbbiakban a vevő fizetése és a szállító sikervalószínűsége között kapcsolatot nem tételezek fel.

A projektet extenzív formában megadva az 1. ábra foglalja össze. A vevők fizetését vagy nemfizetését külső adottságként kezelem, ezeket a külső adottságokat (a projekt sikerességét is) a 'természet', mint döntéshozó beiktatásával modellezem. Mivel a szállító a természet után dönt, ezért ebben az ábrázolásban már tudja, hogy fizetett-e a vevője, amikor az erőfeszítéséről dönt. Ezzel ellentétben a banknak azelőtt kell döntenie a hitelkérelemről, mielőtt kiderülne, hogy fizetett-e a vevő.

1. ábra. A projekt extenzív formában a szállító relatív információs előnye mellett



Forrás: Saját ábra

A szereplők adott kimeneteknek megfelelő kifizetései az ábra alján találhatóak (teljes projekt, szállító, bank) sorrendben. Például az 1. ábrán bal oldali kiemelt realizáció és kifizetés vektor azt az esetet jelöli, amikor a hitelkérelem elfogadása után a magasabb erőfeszítést választó vevő fizetőképessé bizonyul, és ezt figyelembe véve a szállító a lógás mellett dönt. Ekkor alacsonyabb  $p_L$  valószínűség mellett, de sikeresen befejeződik a projekt,  $IR$  jövedelmet termelve. Ebből  $R_b + B$  összeg maradt a vállalkozónál a lógás magánhasznát is figyelembe véve, és a teljes  $R_i = \frac{1}{p_i} (I-A)$  törlesztést megkapta a bank. A jobb oldali kiemelt realizáció szerint a vevő és szállító egyaránt a lógás mellett döntött. A vevő ennek ellenére pontosan kifizette partnerét, és a szállító is sikerrel zárta saját projektjét. A kifizetés vektor pedig az előző esettel megegyezik.

Ahhoz, hogy a finanszírozás létrejöjjön, a szállító és a bank elvárásainak is teljesülni kell. Ex ante a projekt várható jövedelme (7a), ahol  $p$  a vállalkozó erőfeszítésének megfelelő valószínűség. A vevő lógása esetén az előbbi kifejezés (7b) szerint módosul:

$$E(R) = p[q + (1 - q)(1 - c)]IR = p_H I_H^* R \tag{7a}$$

$$E(R) = p[\lambda q + (1 - \lambda q)(1 - c)]IR = p_L I_L^* R \tag{7b}$$

Nézzük elsőként, a finanszírozó milyen belépési korláttal rendelkezik! A bank elvárja, hogy a második periódus végén a várható jövedelem ne legyen alacsonyabb az eredetileg kölcsönzött ( $I-A$ ) összegnél. Mivel jövedelmet csak a vállalkozó magasabb erőfeszítése esetén kap, a szerződéssel erre kell ösztönöznie a hitelfelvevőt, akinek  $R_b$  nagyságú jövedelmet hagy meg. Ennek az ösztönzőnek az 1. ábrán szereplő bármely részjátékban érvényesülnie kell. A hitelező a vevőkövetelés sikeres és sikertelen behajtása esetén egyaránt biztosítani kívánja, hogy a  $p_H$  valószínűséggel jellemzett ágon mozogjon a projekt pénzáramlása. Ekkor a bank két belépési korlátja a (8a-b) kifejezésekkel adott.

$$p_H(IR - R_b) \geq I - A \tag{8a}$$

$$p_H[(1 - c)IR - R_b] \geq I - A \tag{8b}$$

Mivel a projekt teljes várható nettó jelenértéke a vállalkozóhoz kerül, ezért az ő várható nyeresége a projekt végén:

$$E[NPV_b] = (p_H R - 1)I \tag{9a}$$

$$E[NPV_b] = p_H R \cdot I(1 - c) - I \tag{9b}$$

Ekkor, szintén a két lehetséges részjátékot külön-külön vizsgálva, a következő összefüggéseknek kell teljesülnie (10a-b):

$$p_H R_b \geq p_L R_b + BI \tag{10a}$$

$$p_H R_b \geq p_L R_b + BI(1 - c) \tag{10b}$$



A hitelezőre vonatkozó (8a-b) és a vállalkozóra vonatkozó (10a-b) kifejezéseket átrendezve, és a  $\Delta p = p_H - p_L$  jelölést bevezetve kapjuk a projekt méret és a szállító saját ereje közötti összefüggést (11):

$$A \geq I \left\{ 1 - p_H \left[ R(1-c) - \frac{B}{\Delta p} \right] \right\} \quad (11)$$

Ezen a ponton használható fel az a feltevés, hogy a projekt teljes várható nettó jelenértéke csak a vállalkozó magasabb erőfeszítése mellett pozitív, 'lógás' esetén a magánhaszon ellenére is negatív. A feltételt alkalmazva kapjuk, hogy a (11) egyenlőtlenség jobb oldalán lévő zárójeles kifejezés 0 és 1 közötti értéket vehet fel. Így az egyenlőtlenség mindkét oldalát elosztva ezzel a kifejezéssel, kapjuk a (3a) egyenlőtlenséghez hasonlóan a szállító saját ereje ( $A$ ) és a projekt teljes induló nagysága ( $I$ ) közötti összefüggést:

$$A \frac{1}{\left\{ 1 - p_H \left[ R(1-c) - \frac{B}{\Delta p} \right] \right\}} \geq I \quad (12)$$

A korábbiakhoz (4) hasonlóan bevezetve az  $Ak \geq I$  egyszerűsítő jelölést, megkapható a sajáttőke multiplikátor,  $k$ .

$$k = \frac{1}{\left\{ 1 - p_H \left[ R(1-c) - \frac{B}{\Delta p} \right] \right\}} > 1 \quad (13)$$

## 2.2. A vevő projektje – felszámolás likviditási nehézség esetén

A vevő, aki szintén banki ügyfél, hasonló tulajdonságú projekttel rendelkezik, mint szállítója. Az  $i$  nagyságú projekt egységnyi tőkéjén siker esetén  $r$  nagyságú bruttó hozamot ér el a második periódus végén. Ennek  $s_H$  vagy  $s_L$  a valószínűsége erőfeszítésétől függően. Kudarccal nem realizál jövedelmet, de az alacsonyabb erőfeszítés esetén ekkor is megkapja a biztos magánhasznot  $b$  nagyságban minden egység befektetett tőke után.

A vevő, a szállítóhoz hasonlóan, – de tőle függetlenül – bankhitelt is igénybe vesz projektje megvalósításához, mivel  $a$  nagyságú tőkével rendelkezik a projekt indulásakor. A bank tehát összesen  $(I-A)$  és  $(i-a)$  hitelt nyújt a két ügyfélnek. A bank saját piacán tökéletes versennyel szembesül, ezért várható értékben nem realizál profitot a kihelyezéseiben. Kintlévőségét csak az adós magasabb erőfeszítése esetén hajthatja be, ezért olyan szerződési struktúrát határoz meg, amely ügyfelét 'munkára' ösztönzi. A szerződés szerint, ha az ügyfél fizetés-

képtelenné válik valamely harmadik féllel szembeni tartozásán, akkor a bank a hitel behajtását is megkezdi. [*cross-default kovenáns*]

Tegyük fel, hogy a projekt során a vevő az alapanyag beszerzését nem azonnal egyenlíti ki. Ekkor mérlegfőösszege ( $i+cI$ ) nagyságúra növekszik. Egyrészt készletállománya, másrészt szállító tartozásai ugranak meg ezzel az összeggel. Ha az első periódus végén esedékessé váló szállítótartozását nem tudja kiegyenlíteni a vállalkozó, a bank felszámoltatja, így a projektet nem folytathatja. Ha az alapanyag vételárát megtéríti a vevő, akkor mérlege az eredeti  $i$  nagyságúra változik. Felszámolás esetén a tulajdonosnak semmilyen jövedelme nincs, de a teljes  $bi$  magánhasznot realizálja. Szállítója pedig, ahogy a gyakorlatnak sokszor megfigyelhető, nem kapja meg  $cI$  nagyságú követelését.<sup>3</sup>

A pénz időértékétől és a szereplők időbeli preferenciájától ismételten eltekint a modell. A lényegi eredményeket azonban ez az újabb szempont nem módosítaná. A szereplők kockázatsemlegesek, döntéseikkor csak a jövőbeli jövedelmek várható értékére koncentrálnak. A vevő projektje egyaránt pozitív várható NPV-t eredményez, de csak abban az esetben, ha a vállalkozók a magasabb erőfeszítést választják.

A vevő és a szállító projektje ebben az egyszerű modellben legyen független egymástól, azaz a projektek sikeressége közötti korreláció nulla. További feltételezésem, amely a levezetést megkönnyíti, de tartalmilag kérdéses lehet, hogy a hasonló iparági környezet, az esetlegesen azonos földrajzi régió és egyéb tényezők miatt, a két vállalkozás sikervalószínűségeit azonosnak veszem:

$$p_H = s_H \quad (14a)$$

$$p_L = s_L \quad (14b)$$

Ekkor, a szállítónál alkalmazott levezetéshez hasonlóan, a vevő hitelszerződését két korlát határozza meg. A bank belépési korlátja alapján csak akkor nyújt hitelt a vevőnek, ha a  $q$  első időszaki fizetési valószínűség és a megfelelő  $p_H$  sikervalószínűség mellett várható jövedelme eléri a kihelyezett hitel értékét:

$$qp_H(ri - r_b) \geq i - a \quad (15)$$

Ahhoz, hogy a vállalkozó a magasabb erőfeszítést válassza, megfelelő mennyiségű  $r_b$  jövedelmet kell, hogy megtarthasson:

$$qp_H r_b \geq q\lambda p_L r_b + bi \quad (16)$$

<sup>3</sup> Ha ezt feltevést úgy módosítom, hogy a vevő felszámolás esetén semmilyen magánhaszonhoz nem jut, az optimális szerződés természetesen megváltozik. Kevésbé szigorú feltételeket kell a vevőnek teljesítenie.

A  $\Delta p = p_H - p_L$  jelölés alkalmazásával és a (16)-os kifejezést a (15)-be helyettesítve kapjuk a vevőként szereplő vállalkozó hitelfelvételi korlátját jellemző (17) egyenletet:

$$a \geq i \left[ 1 - q p_H \left( r - \frac{b}{q(p_H - \lambda p_L)} \right) \right] \quad (17)$$

### 2.3. A vevő projektje – további bankhitel likviditási nehézség esetén

A fenti, legegyszerűbb alapmodell a hazai gyakorlatot nem egyértelműen jellemzi. Egy hazánkban tevékenykedő, a KKV-szektorból inkább a 'nagyokra', a komolyabb középállalatokra koncentráló bank kockázatkezeléssel foglalkozó szakembere arról számolt be, hogy pillanatnyi likviditási nehézséggel küzdő ügyfeleiknél gyakran átütemezik a törlesztési tervet, esetenként további, likviditási hitelt is kaphat a vállalkozás. Különösen igaz ez, ha csődjé a vevő-beszállító kapcsolatokon keresztül a hitelfortfólió más tagjait is érintené.

Nevezzük a továbbiakban az egyszerűség kedvéért a vevő első periódusbeli nemfizetését a vevőt érő likviditási sokknak. Ekkor a fent leírt gyakorlatnak megfelelően egy olyan modellváltozatot mutatok be, ahol a bank a vevő vállalkozását likviditási sokk esetén újabb hitelhez juttatja. Ezt a pótlólagos, likviditási hitelt a vevő – mivel a modellben épp a szállítótartozás miatt kellene csődöt jelentenie – a szállítótartozás kifizetésére fordítja. Ha a bank ezt a gyakorlatot, és az esetleges többletköltségeket már az eredeti hitelszerződés megkötésekor figyelembe veszi, akkor mindkét ügyfél szerződése módosul.

A vevő esetén a bank nem csak az eredeti ( $i-a$ ) kihelyezés megtérülését várja el, hanem az ( $l-q$ ) valószínűséggel szükséges  $cl$  likviditási hitel törlesztésére elegendő jövedelmet is meg kell termelni az ügyfélnek. Feltesszük, hogy a vevő az erőfeszítés mértékére vonatkozó stratégiáját az újabb bankhitel után módosíthatja, amit a bank nem tud ellenőrizni és megakadályozni. Ennek megfelelőek a bank belépési korlátai, amelyekből a (18b) a szigorúbb:

$$p_H(r_i - r_b) \geq i - a \quad (18a)$$

$$p_H(r_i - r_b) \geq i - a + cl \quad (18b)$$

A vevő ösztönzési korlátja pedig a (19) egyenlőtlenséggel adott:

$$p_H r_b \geq p_L r_b + bi \quad (19)$$

Ekkor adott  $i$  projektméret eléréséhez a vállalkozónak a (20) egyenlőtlenséggel meghatározott  $a$  saját erővel kell rendelkeznie:

$$a \geq i \left[ 1 - p_H \left( r - \frac{b}{\Delta p} \right) \right] + cI \tag{20}$$

A szállító ebben az esetben mindig sikeresen hajthatja be vevőkövetelését. A vevő vagy a saját pénzállományból, vagy a bank újabb hitelével, 1 valószínűséggel fog fizetni. Ezért a vevő nemfizetésének hatása nem is szerepel a szállító hitelszerződésében, Tirole elsőként bemutatott változó beruházási méretet megengedő modelljét (Tirole [2005] pp. 113–128) kapjuk vissza ezzel a feltételezéssel.

#### 2.4. Faktoring

A továbbiakban megvizsgálom, hogyan módosul az optimális szerződés, ha a vevő nemfizetési kockázatát a résztvevők faktoring megállapodással kezelik. Legyen a vevő és szállító projektje a méret ( $i$  és  $I$ ), a morális kockázat ( $bi$  és  $BI$ ), a jövedelmezőség ( $ri$  és  $RI$ ), valamint a sikervalószínűségek ( $p_H$  és  $p_L$ , valamint  $q$ ) szempontjából változatlan a korábbiakhoz képest! Azonban a hitelezés során a bank a következő módon járjon el!

Mivel a két vállalkozó ugyanazon ellátási lánc szomszédos tagjai, ezért a bank hitelportfólióján belül e két ügyfél nemfizetését függetlennek tekinteni nem lehet, az együttes nemfizetés valószínűsége nagyobb, mint egymástól független hiteligénylők esetén. Az ügyfelek egyedi hitelkockázatához egy lehetséges fertőzés is kapcsolódik. Ezért a bank ezt a többletkockázatot is figyelembe véve áraz, illetve a folytatást elősegítő pótlólagos, likviditási hitelt további feltételhez köti. Nevezetesen a vevő megkapja a  $cI$  nagyságú hitelt, ha az első periódus végén nem tud fizetni, amit a szállítótartozásának törlesztésére fordít. A pótlólagos  $cI$  hitelért azonban a vevő mellett a szállító is felelős, azaz a vevő második periódus végi nemfizetése esetén ő törleszti a banknak a  $cI$  összeget. A modellezés adta kereteken belül ez a konstrukció tartalmilag leginkább a visszerthes faktoringra hasonlít, ezért a továbbiakban ezt a modellváltozatot faktoringnak vagy faktoring melletti folytatásos szerződésnek nevezem.

Az optimális szerződéseket a következő levezetés adja meg. A korábbi változatokhoz hasonlóan, mindkét szereplő projektjének nettó jelenértéke csak az adott szereplő magasabb erőfeszítése esetén pozitív, így a bank a hitelszerződésben erre ösztönzi ügyfeleit. Ennek megfelelően a bank belépési korlátját a (21a-b-c-d) egyenlőtlenségek adják meg, ahol a (21a-b) a szállítóra, a (21c-d) a vevőre vonatkozik:

$$p_H(IR - R_b) \geq I - A \quad (21a)$$

$$p_H(IR - R_b) \geq I - A + (1 - p_H)cI \quad (21b)$$

$$p_H(ir - r_b) \geq i - a \quad (21c)$$

$$p_H(ir - r_b) \geq i - a + cI \quad (21d)$$

A vevő ösztönzési korlátja a (22) egyenlőtlenséggel adható meg a folytatásos stratégiához hasonló módon.

$$p_H r_b \geq p_L r_b + bi \quad (22)$$

A szállító ösztönzési korlátja szintén a korábbiakhoz hasonlóan alakul:

$$p_H R_b \geq p_L R_b + BI \quad (23)$$

Ekkor a vevő és szállító finanszírozására vonatkozó összefüggések a következőképpen alakulnak (24-25):

$$a \geq i \left[ 1 - p_H \left( r - \frac{b}{\Delta p} \right) \right] + cI \quad (24)$$

$$A \geq I \left[ 1 - p_H \left( R - \frac{B}{\Delta p} \right) \right] + (1 - p_H)cI \quad (25)$$

### 3. Eredmények

A modellek levezetése után elsőként az elérhető külső finanszírozást jellemző sajáttőke multiplikátort vizsgálom meg. Majd a három finanszírozási modellt hasonlítom össze a hitelszükség, a vállalkozók és a társadalmi hasznosság, valamint a profitmaximalizáló bank folytatási szabálya alapján.

#### 3.1. Eredmények – A sajáttőke multiplikátor hatása

Emlékezzünk, hogy minél nagyobb  $k$ , annál nagyobb az elérhető  $I$  projektméret! A vevő fizetésétől függetlenül, a hitelfelvevő képességre nézve kedvező a megfelelő erőfeszítés melletti magas siker-valószínűség ( $p_H$ ), a projektből nyerhető  $R$  jövedelem emelkedése, a 'lógás' minél alacsonyabb magánhaszna ( $B$ ). Szintén kedvező, ha a nagy erőfeszítés és kisebb erőfeszítéshez kapcsolódó siker-valószínűségek különbsége nagy. Ez utóbbi azt is jelentheti, hogy az erőfeszítés

a projekt realizált jövedelmében jól tükröződik, azaz a 'lógás' a vállalkozó számára várhatóan kedvezőtlen következményekkel jár.

Ha a vevő fizetési képesség, illetve hajlandósága kérdéses, a szállító által elérhető külső finanszírozás maximális összege csökken. Ezek alapján minél nagyobb a hitelbe történő értékesítés, a Vevő számlák aránya a mérlegen belül ( $c$ ), annál alacsonyabb értékben fér hozzá a szállító külső finanszírozáshoz.

A tőke multiplikátorban a vevő nemfizetésének valószínűsége, a  $q$ , valamint a  $\lambda$  nem szerepel. Ennek oka a modell feltételeiből adódik: a bank csak a bemutatott szerződéssel tudja megakadályozni, hogy a vevő felszámolása esetén a szállító 'lógjon'. A gyakorlatban a vevő fizetése a fizetőképességtől és hajlandóságtól egyaránt függ. A hiteligénylő Vevő állományából ugyan nyerhet a bank információt a beszédés sebességére, ám ebből még csak a  $q$  valószínűségre tud következtetni a finanszírozó. Az azt módosító, bármikor megváltozható fizetési hajlandóságra, amit a modellben a  $\lambda$  helyettesít, már kevésbé.

Ilyen feltételek mellett a bekövetkező kár súlyossága ( $c$ ) az, ami döntő, és háttérbe szorul a rosszul becsülhető kárvalószínűség. Ennek magyarázata, hogy a bankot, aki az optimális szerződés összeállításában érdekelt, a vevő nemfizetése a  $c$  paraméteren keresztül érinti. Hitelfelvevő ezen paraméter alapján módosítja az erőfeszítésre vonatkozó stratégiáját, pótlólagos morális kockázatot teremtve. Az eredmény tehát a hitellelbírálás során rendelkezésre álló adatokkal is összhangban van. Azt, hogy az esetleges késés milyen komolyan érinti a hitelfelvevőt, a rendelkezésre álló adatokból felmérhető.

Az eredmények alapján azok a vállalkozók, akik rosszul diverzifikált vevőportfólióval rendelkeznek, néhány stratégiai vevőtől függenek, és ugyanakkor hosszú a vevők átlagos beszédési szakasza, nem hatékony a lejárt követelések kezelése, a modell alapján alacsonyabb összegű bankhitelhez jutnak, mint a hozzájuk hasonló, de kiegyensúlyozott vevőállománnyal rendelkező társaik. Szintén alacsonyabb az elérhető hitelösszeg azoknál a vállalkozásoknál, akiknél függetlenül a vevők eszközökön belüli arányától, nagy a függőség az árbevétel beszédésének ütemezésétől.

Ha a vevők fizetési valószínűsége  $q=1$  és  $\lambda=1$ , akkor a hivatkozott eredeti  $k^*$  multiplikátorral jellemzett Tirole-modellt kapjuk vissza, mivel csak a (8a) és (10c) egyenletek érvényesek. A vevő nemfizetése, amely egyben a szállító projektét is veszélyezteti, a következő módon csökkenti az elérhető maximális banki források arányát:

$$k = \frac{k^*}{1 + k^* p_H R c} \quad (26)$$

Tehát a (26) egyenlet alapján egyértelmű az eredmény, hogy a nemfizető vevő csökkenti a szállító hitelfelvételi kapacitását. Vagyis a hitelszükségesség, amely

eredetileg a szállító projektjére vonatkozó aszimmetrikus információ miatt jelenik meg Tirole modelljében, tovább nőtt a nemfizető vevő hatására.

### 3.2. *Eredmények – a finanszírozási modellek összehasonlítása*

A modellek bemutatása után a kockázatok elosztása, a hitelszükösség, a bank profit maximalizáló bevétele, a várható projekt nettó jelenérték (NPV), valamint a társadalmi hasznosság szerint hasonlítom össze a különböző konstrukciókat.

Elsőként, még a képletekre épülő összevetések előtt, a kapott eredmények értelmezéséhez szükséges a projektek kockázatainak áttekintése. A vevő és a szállító projektje is üzleti kockázatot hordoz, a siker valószínűsége  $p < 1$ . A külső finanszírozás megjelenésével a projektekhez morális kockázat is kapcsolódik, a vállalkozók stratégiai döntése, hogy a teljes projekt vagy csak magánhasznuk maximalizálására tesznek-e erőfeszítést. (A modellben a  $p$  siker-valószínűség eltérő értékei,  $p_H$  és  $p_L$  jelzik a morális kockázat jelenlétét.) A morális kockázatot bármely konstrukció esetén a bank viseli, az üzleti kockázaton pedig a felek osztoznak. A hitelezők és tulajdonosok az üzleti kockázatot nem azonos mértékben viselik, a tulajdonosok kifizetésfüggvénye konvex, a hitelezőké konkáv. A bank hitelezési tevékenységéhez kapcsolódó hitelkockázat Tirole alapmodelljében e két kockázati típusból származik (fizetőképesség az üzleti kockázat függvényében és fizetési hajlandóság a morális kockázattól függően).

A nemfizető vevő megjelenésével az első periódusban a vevő likviditási kockázattal szembesül. A szállító a vevő hitelkockázatát viseli, emellett a vevő likviditási sokkja esetén fertőzés útján likviditási nehézségei is lehetnek. (Lásd  $p_H R c I$  értékkel csökkent a szállító várható NPV-je.) A bankot pótlólagos morális kockázat formájában éri a nemfizető vevő hatása, hiszen a szállító a vevő nemfizetése után dönt a sikerre irányuló erőfeszítéseinek mértékéről. A szállító projektjében megjelenő pótlólagos morális kockázat csökkenti a szállító által elérhető külső finanszírozást, még a vevő hitelszükösségét egyértelműen saját, első periódusbeli likviditási nehézségei növelik.

A három konstrukció a nemfizetéshez kapcsolódó kockázatokat eltérően osztja el. A vevő felszámolásakor a bank elveszti  $(i-a)$  kihelyezését, és csökken az a várható jövedelem, amit a szállító adósságszolgálatra fordíthat. A folytatásos változatban a bank magára vállalja a vevőkövetelések likviditási és hitelkockázatát. Pótlólagos  $c I$  hitelnyújtásával lehetővé válhat, hogy az első periódus végén illikvid vevő a második periódus végén a szállító és a bank felé is minden kötelezettségét törleszthesse. A szállító ekkor a vevőhöz kapcsolódó minden kockázattól mentessé válik. A visszerhes faktoringot modellező verzió a folytatást úgy teszi lehetővé, hogy a bank csak a vevő likviditási kockázatát veszi át, a hitelkockázatot nem. Ezáltal a szállító fertőzés útján az első periódusban

nem tapasztal likviditási kockázatot, ellenben egy periódussal késleltetve, viselnie kell a kereskedelmi hitel hitelkockázatát. Ahogy látni fogjuk, a kockázatok elosztása a további összehasonlítás eredményeiben is tükröződik.

A hitelszükségességet az elérhető tőkemultiplikátorral mérem, a társadalmi hasznosság mérőszáma pedig a várható projekt NPV lesz. A profit maximalizáló bank saját piacán tökéletes versennyel szembesül, ezért a modellben nulla piaci kamatlábra csak a hitelkockázatot árazó hitelkockázati felárat szedi be kihelyezett hitelei után, és ezzel várható vesztesége/nyeresége nulla lesz. Ez az eredmény jön létre úgy, hogy a bank olyan szerződést keres, amely mellett a várható profitja maximális. Ekkor a hitelező a vállalkozók elzálogosítható, adósságszolgálatra fordítható jövedelmét maximalizálja, és szembe állítja eredeti kihelyezésével. Azt a profit típusú mutatót nevezzük ezentúl a nettó elzálogosítható jövedelemnek. Mivel a projektek, és így a bank jövedelme is üzleti kockázatot tartalmaznak, ezért ex ante csak a várható nettó elzálogosítható jövedelemről dönthetnek a szereplők.

A modelleket elsőként a hitelszükségesség szerint összehasonlítva (1. táblázat) azt tapasztaljuk, hogy a szállítónak a folytatásos stratégia a legkedvezőbb, ahol a vevőjének hitelkockázatát semmilyen módon nem viseli. Másodikként a faktoringos konstrukciót preferálja, ahol a vevő hitelkockázatát ugyan viseli, de eltekinthet a kapcsolódó likviditási kockázattól, mivel biztos lehet benne, hogy az első periódus végén beszedi vevőjétől követelését, legyen az a vevői vagy banki forrásból finanszírozva. Végül a vevő felszámolása azt jelenti a szállítónak, hogy a vevőtől származó hitelkockázatot, valamint az esetleges nemfizetésből származó likviditási nehézségek kockázatát is viseli, ezért preferencia sorrendjében az utolsó helyen áll. Az adott  $I$  projektméret eléréséhez annál alacsonyabb saját forrás szükséges, minél kevesebb a szállító által viselt kockázat, ezért minél nagyobb jövedelemrészt tud a banknál elzálogosítani. Így alakul ki a szállító *Folyt.* > *Fakt.* > *Likv.* preferencia sorrendje. A vevő számára közböb, hogy szállítója fedezi-e a tőle eredő hitelkockázatot, így hitelfelvételi kapacitását sem befolyásolja partnere stratégiája. Ha a folytatással nyerhető várható jövedelem emelkedése magasabb, mint a likviditási hitelhez kapcsolódó adósságszolgálat várható értéke, a vevő a folytatásos konstrukciókat preferálja, ellenkező esetben számára a felszámolós változat biztosít nagyobb tőkeáttételt.

A vállalkozók előzetesen mindent megtesznek azért, hogy a lehető legmagasabb tőkemultiplikátor mellett valósíthassák meg projektjüket, mivel így érhető el, hogy a hasznosságukat, a projekt hozzájuk kerülő várható nettó jelenértékét maximalizálják. Mivel az adott  $A$  és  $a$  saját erő mellett elérhető maximális  $I$  és  $i$  projektméret a várható NPV-t is meghatározza, ezért a szállító és vevő preferencia sorrendje is a az előző szemponttal egyezést mutat.

Felmerül a kérdés, hogy mi alapján dönt a bank a vevő likvidálásáról vagy a vevő pótlólagos finanszírozásáról? A modell szerint a bank előzetesen, a hitel-



szerződésben rögzíti, hogy mekkora az a maximális méretű pótlólagos finanszírozás, amit a vevőnek folyósít. Ha a vevő ennél magasabb összeggel maradna adós szállítójának az első periódusban, akkor a bank a felszámolás mellett dönt. Az optimális döntési szabály meghatározása a vállalkozók és a bank számára eltérő. A vállalkozók folytatási stratégiája a tulajdonosok rendelkezésére álló várható NPV alapján határozható meg, amelyet az előző bekezdésekben részletesen tárgyaltam. A finanszírozó, amikor a folytatásról dönt, Tirole megközelítése szerint a nettó elzálogosítható jövedelem várható értékét maximalizálja. Akárcsak a vállalkozónál (lásd a vevőnél Folyt.  $\approx$  Fakt.  $\succ$  Likv., ha  $p_H r_i > cI$ ), a bank számára is létezik egy optimális küszöb, amelynél magasabb likviditási sokk, azaz magasabb szállítótartozás esetén nem fog a folytatás mellett dönteni. Ahhoz, hogy ezt a küszöböt megtaláljuk, Tirole-hoz hasonlóan felteszem, hogy  $\rho^*$  a keresett küszöbérték a likviditási sokk nagyságára nézve, és  $F(\rho)$  pedig a sokk eloszlásfüggvénye. A vevőtől beszédhető nettó elzálogosítható jövedelem várható értékét bármely folytatásos konstrukció esetén a (27) egyenlet írja fel. A kifejezés maximuma a  $\rho$  szerinti parciális derivált nulla értékénél van, amit a (28) egyenlet tartalmaz:

$$P = F(\rho) s_H \left( r_i - \frac{b_i}{\Delta s} \right) - \left[ i - a + \int_0^{\rho^*} \rho f(\rho) d\rho \right] \quad (27)$$

$$\frac{\partial P}{\partial \rho} = f(\rho) s_H \left( r_i - \frac{b_i}{\Delta s} \right) - f(\rho) \rho = 0 \quad (28)$$

A (28) feltételt átrendezve kapjuk a bank számára elfogadható folytatási szabályt. Ez a feltétel biztosítja, hogy az adósoknál keletkező, az ösztönzési korlátok megsértése nélkül adósságszolgálatra fordítható jövedelem maximális legyen. A folytatást finanszírozó szerződésben tehát a bank a (29) szerint meghatározza azt a legmagasabb  $cI$  értéket, ami mellett még éppen folyósítja a likviditási hitelt:

$$cI < \rho^* = p_H \left( r_i - \frac{b_i}{\Delta p} \right) \quad (29)$$

Mivel a (26) összefüggés alacsonyabb küszöbértéket határoz meg, mint a vevő  $p_H r_i > cI$  küszöbértéke, ezért belátható, hogy a bank faktoringgal, vagy anélkül történő folytatási stratégiája a teljes projekt szintjén és a vállalkozók számára is szuboptimális. (A levezetés és a következtetés Tirole modelljeivel megegyezik.)

A fenti levezetés csupán a vevőtől beszédhető jövedelemre koncentrált. Ha azonban a bank a szállítótól beszédhető várható elzálogosítható jövedelmét is figyelembe veszi, akkor kapjuk az 1. táblázat megfelelő cellájában szereplő ki-

fejezéseket. Ezek alapján, ha a bank a folytatás mellett dönt, mindig megéri a visszterhes faktoringot választani, mivel magasabb várható kifizetést eredményez. Már a kockázatok elosztásának elemzése is sugallta ezt az eredményt, hiszen a folytatás esetén a bank a vevő likviditási sokkja esetén a likviditási hitel hitelkockázatát viseli, a faktoringos esetben pedig csak a két vállalkozó együttes nemfizetése esetén esik el az első periódus végén kihelyezett hitelétől.

A várható projekt NPV-k egyben a társadalmi hasznosság mérőszámaként is szolgálnak. Azt látjuk, hogy társadalmi szempontból a vevő projektjének folytatása a preferált, de a kockázatoknak a három résztvevő közötti elosztása különböző a létrehozott NPV szempontjából.

Végül pedig fontos észrevenni, hogy az összehasonlítást korlátozza, hogy a bank az egyes konstrukciókban eltérő összegű hitelt folyósít ugyanakkora  $I$ , illetve  $i$  nagyságú projektekhez. Ezért az 1. táblázatban szereplő  $(I-A)$  valamint  $(i-a)$  hitelek nagysága nem egyezik a három konstrukció esetén.

1. táblázat: A három konstrukció összehasonlítása

Szempon	Konstr	Adott szempont mérésére szolgáló kifejezés	Eredmény	Feltétel
Hitelfelvételi kapacitás	Likv.	$A \geq I \left\{ 1 - p_H \left[ R - \frac{B}{\Delta p} \right] \right\} + p_H R cI$ $a \geq i \left[ 1 - q p_H \left( r - \frac{b}{q(p_H - \lambda p_L)} \right) \right]$	Szállító: $Folyt. > Fakt. > Likv.$ Vevő: $Folyt. \approx Fakt.$	Bármely esetben
	Folyt.	$A \geq I \left\{ 1 - p_H \left[ R - \frac{B}{\Delta p} \right] \right\}$ $a \geq i \left[ 1 - p_H \left( r - \frac{b}{\Delta p} \right) \right] + cI$		
	Fakt.	$A \geq I \left\{ 1 - p_H \left[ R - \frac{B}{\Delta p} \right] \right\} + (1 - p_H) cI$ $a \geq i \left[ 1 - p_H \left( r - \frac{b}{\Delta p} \right) \right] + cI$	Vevő: $Folyt. \approx Fakt. > Likv.$	$(1 - q) p_H r i + \frac{p_L - \lambda p_L}{p_H - \lambda p_L} p_H \frac{b i}{\Delta p} > cI$
Szállító hasznossága	Likv.	$p_H R I - I - (1 - q) p_H R cI$		
	Folyt.	$p_H R I - I$		
	Fakt.	$p_H R I - I - (1 - q)(1 - p_H) cI$	$Folyt. > Fakt. > Likv.$	Bármely esetben

Vevő hasznossága	Likv.	$q p_H r i - i$			Bármely esetben
	Folyt.	$p_H r i - i - (1 - q) c l$		$Folyt \approx Fakt.$	$p_H r i > c l$
	Fakt.	$p_H r i - i - (1 - q) c l$			
Bank számára nettó elzárókosítható jövedelem várható értéke	Likv.*	$P_{bank}^{likv.} = P_H \left( R - \frac{B}{\Delta p} \right) I + p_H \left( r - \frac{b}{\Delta p} \right) j - (1 - A) - (i - a) - (1 - q) p_H R c l - (1 - q) p_H r i - p_H \frac{b}{\Delta p} \cdot \frac{p_L - \lambda p_L}{p_H - \lambda p_L}$		Likv > Folyt	Folytatási szabály csak a vevő alapján: $p_H \left( r i - \frac{b}{\Delta p} \right) > c l$
	Folyt.	$P_{bank}^{folyt.} = F(p) p_H \left( r - \frac{b}{\Delta p} \right) j - (i - a) - \int_0^p p f(p) dp + p_H \left( R - \frac{B}{\Delta p} \right) I - (1 - A) - p_H R \int_0^p p f(p) dp$		Fakt > Folyt	Bármely esetben
	Fakt.	$P_{bank}^{fakt.} = F(p) p_H \left( r - \frac{b}{\Delta p} \right) j - (i - a) - \int_0^p p f(p) dp + p_H \left( R - \frac{B}{\Delta p} \right) I - (1 - A) - p_H R \int_0^p p f(p) dp + (1 - p_H) \int_0^p p f(p) dp$			
	Likv.	$P_H (R i + r i) - I - i - (1 - q) p_H (c l R + r i)$			
	Folyt.	$P_H (R i + r i) - I - i - (1 - q) c l$		$Folyt \approx Fakt. > Likv.$	Bármely esetben
	Fakt.	$P_H (R i + r i) - I - i - (1 - q) c l$			

Forrás: Saját táblázat

\*: Adott c l nagyságú vevőkövetelés esetében igaz a kifejezés.

## 4. Konklúzió

A cikk abból a nemzetközi irodalomban jól ismert állításból indul ki, hogy a külső finanszírozás során aszimmetrikus az információ a finanszírozó és a vállalkozás között. Ezért a finanszírozott projektben megjelenik a morális kockázat, ami hitelszükséghez vezet. Jean Tirole levezetését ismertetem annak bemutatására, hogy milyen tényezők befolyásolják a hitelszükség mértékét.

A tanulmány központi kérdése, hogy hogyan juthat finanszírozáshoz az a vállalkozás, amelynek vevői nemfizetővé válhatnak. A kérdésfelvetést indokolja, hogy a hazai Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet (GVI) 2009 első negyedévében elkészített KKV körképe szerint a megkérdezett 300 cégnek a partnerek 36,5%-a késve fizet. Ez azt jelenti, hogy az árbevétel 38,9%-át a vállalkozások csak késve tudják beszedni (Makó et al [2009]). Régióinkban is régóta általános, a gazdaság legtöbb szereplőjét érintő probléma a számlák késedelmes teljesítése. Például Will Bartlett és Vladimir Bukvic 2001-ben készült felmérésében a megkérdezett szlovén KKV-k 49,12%-a komoly problémaként említi a késedelmesen beérkező vevői teljesítéseket (Bartlett – Bukvic [2001]). De Nyugat-Európában is évek óta jelent van a probléma. Nagy-Britanniában a 2008-as évben 4000 vállalkozás ment csődbe azért, mivel a vevői késve fizettek. Az ottani KKV-ket tömörítő szervezet, az FSB [*Federation of Small Businesses*] arról számolt be, hogy 60-125 napos késedelmek is gyakran előfordulnak (FSB [2009]). A cikk levezeti és zárt képletben adja meg, hogy egy potenciális vevői nemfizetés hányad részére csökkenti a vállalkozó által elérhető hitel mértékét.

Hogy érdekesebb legyen a probléma, felteszem, hogy a vevőt és a szállítót ugyanaz a bank finanszírozza. Három finanszírozási konstrukciót mutatok be. Az első esetben a vevőt likviditási nehézség esetén partnerei felszámolják. A folytatásos változatban a bank likviditási hitellel segíti a vevőt szállítótartozásait kiegyenlíteni. A faktoringos konstrukció is biztosítja a folytatást, de a vevő nemfizetésének kockázatát a szállítóra terheli.

A három modellt a kockázatok elosztása, a hitelszükség, a társadalmi hasznosság és az érintett három szereplő szempontjai szerint értékeltem. A nemfizető vevőhöz kapcsolódó pótlólagos morális kockázaton, a likviditási kockázaton és hitelkockázaton eltérő módon osztoznak a szereplők a három konstrukcióban. Azt láttuk, hogy minél több kockázatot vállal a bank, aki a morális kockázatot minden esetben viseli, annál inkább csökken a szállító hitelszüksége. Csupán a hitelkockázat egy periódussal való késleltetése, azaz a likviditási kockázat átvállalása (faktoringos konstrukció) elegendő a vevői nemfizetés részleges feloldására és a szállító hasznosságának növelésére. Társadalmi szempontból és a vevő számára természetesen közömbös a kockázatok bank és szállító közötti elosztása, ha a pótlólagos finanszírozás biztosított.

Mivel a két vállalkozó minél nagyobb hitelfelvételi kapacitásban érdekelt, és a banknál jóval gyakrabban preferálja a vevő projektjének folytatását, ezért a finanszírozás ex ante biztosításáért kénytelen olyan szerződést elfogadni, amely a finanszírozás létrejötte után már szuboptimális számukra. Ennek oka, hogy a profitmaximalizáló bank gyakrabban dönt a vevő felszámolása mellett, mint ahogy a vállalkozók tennék, valamint a folytatás számára minden esetben faktoring mellett maximalizálja várható profitját.

## Irodalomjegyzék

- Akerlof, George A. [1970]: The Market for „Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics* vol. 84, no.3. pp. 488–500.
- Bartlett, Will – Bukvic, Vladimir [2001]: Barriers to SME Growth in Slovenia. *MOCT-MOST: Economic Policy in Transitional Economies* Vol. 11, No. 2. pp. 177–195.
- FSB [2009]: Small Firms Now Waiting Up to Four Months to Be Paid. *FSB News Release*
- PR 2009 50. Letöltve: <http://www.fsb.org.uk/News.aspx?loc=pressroom&rec=5584> 2010. december.
- Gál Eszter [2011]: *A faktoring szabályozása Magyarországon*. Budapesti Corvinus Egyetem. Szakdolgozat.
- Makó Ágnes – Gyűrű Orsolya – Papp, Gergő [2009]: KKV körkép – 2009. január: A láncartozás és késedelmes fizetések jelenségének alakulása a kis- és közepes vállalkozások körében. GVI.
- Martinkó Károly [2002]: *Faktoring – a vállalatfinanszírozás hamupipőkéje*. Budapest, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Rt.
- Petrik Béla [2003]: A faktoring ügyletekről. *Magyar Jog*, L. évf. 1. sz.
- Szűcs Nóra – Havran Dániel – Csóka Péter [2010]: Információs paradoxon a vállalkozások hitelezésében nem fizető vevő esetén. *Közgazdasági Szemle*, Vol. LVII. No. 4. pp. 318–336.
- Tirole, Jean [2005]: *The Theory of Corporate Finance*. Princeton University Press, pp. 113–128.

### Internetes források:

[http://www.faktoringszovetseg.hu/html/a\\_faktoringrol\\_altalaban.html](http://www.faktoringszovetseg.hu/html/a_faktoringrol_altalaban.html)  
Letöltve: 2012. március

*Törvények:*

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről.

1996. évi CXII. törvény a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról.

# A HATÁRON ÁTNYÚLÓ KIFIZETÉSEK SZABÁLYOZÁSA AZ EURÓPAI JOGRENDSZERBEN ÉS A HATÁRON ÁTNYÚLÓ PÉNZFORGALOMRA VONATKOZÓ JOGI NORMÁK HATÁSA A BELSŐ PIACON

BIRTA ZSUZSANNA<sup>1+</sup>

## Bevezető

Az Európai Unió jelenleg megvalósítandó célja az egységes pénzforgalmi térség (Single European Payment Area) teljes kialakítása, amelyben az euróban kezdeményezett belső (tagállamon belül kezdeményezett) ügyletek és határon átnyúló pénzforgalmat azonos körülmények között bonyolíthatják a fogyasztók, vállalatok és gazdasági szereplők. Ezáltal nem lesz különbség a nemzeti és a tagállamok között kezdeményezett pénzforgalom költségeiben.

Az egységes piac tehát, olyan ‘belső határok nélküli térség’ amelyben az emberek, áruk, szolgáltatások és tőke szabadon mozoghat.<sup>2</sup>

A pénzforgalmi szolgáltatások közösségi szintű egységesítésének fogalma gazdag szabályzási múlttal rendelkezik, ezt a kezdeményezést már a 97/5/EK irányelv a határon átnyúló átutalásokról, bevezette a közösségi jogrendszerbe, ezt követte a 2560/2001/EK rendelet a határon átnyúló euróban történő kifizetésekről, majd a 924/2009/EK rendelet a Közösségben történő határon átnyúló kifizetésekről és a 2560/2001/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. A következő részben rátérek a határon átnyúló átutalásokat szabályozó jogi normák rövid ismertetésére.

---

<sup>1</sup> Birta Zsuzsanna, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog és Államtudományi Kar, Doktori Iskolájának hallgatója, email cím – birtazs@gmail.com

<sup>2</sup> SEC (2008) 3064, Commissionstaffworkingdocument, The Single Market Review: One year on, p 4



## 1. A határon átnyúló átutalásokat szabályozó közösségi jogi normák

### 1.1. 97/5/EK irányelv a határokon átnyúló átutalásokról

Az irányelv<sup>3</sup> elfogadását a határokon átnyúló fizetési műveletek számának növekedése hívta életre, célja pedig a belső piac kiteljesítése és a teljes gazdasági és monetáris unió irányába történő előrehaladás ösztönzése volt.<sup>4</sup>

Az irányelv szabályozza a határokon átnyúló átutalások átláthatóságának elvét, amely keretén belül megköveteli a szolgáltatóktól az átutalási ügyletekre vonatkozó előzetes és utólagos tájékoztatást. Továbbá a közösségi szabályozó azokat a minimális követelményeket írja elő a pénzforgalmi szolgáltatók számára, amelyet a határon átnyúló átutalási ügyletek kezdeményezése esetén kell figyelembe venniük, illetve betartaniuk. Ezek a kötelezettségek az átutalás teljesítéséhez szükséges időre, a határidőn belül nem teljesített ügyletek esetén a kártérítés fizetésére, az átutalás a megbízással összhangban történő végrehajtására, illetve az átutalás teljesítésének elmaradása esetén az intézmények, szolgáltatók visszatérítési kötelezettségeire terjed ki.

Sajnos a 97/5/EK irányelv, a közösségi szabályzó által várt hatása elmaradt, amint azt a 2001-ben készített és közzétett tanulmányok igazolják.

Összevetve az egy országon belüli fizetésekkel, az ilyen átutalások és határokon átnyúló fizetések általában továbbra is rendkívül költségesek voltak. A Bizottság által készített és 2001. szeptember 20-án közzétett tanulmányból kiderül, hogy a fogyasztók hiányos ismeretekkel rendelkeznek, vagy egyáltalán nem rendelkeznek semmilyen információval az átutalások költségéről.<sup>5</sup>

Az Európai Unió honlapján közzétett adatok szerint, az átutalások átlagköltsége 24,09 € volt 2001 szeptemberében, míg ugyanezek a költségek 1993 és 1994-ben 23,93 ECU és 25,41 ECU voltak, tehát látszólag a bizottság által tanulmányozott utóbbi 8 évben, a költségek azonos szinten maradtak. A legköltségesebb átutalás Görögországból volt kezdeményezve, célország Dánia volt, amely esetben az átutalás összköltsége 60,85 € volt, ezen átlagköltségeket Görögország (47,33 €), Írország (36,08 €) és Olaszország (28,61 €) követi. A legalacsonyabb költségek az átutalások esetében Luxemburg és Belgium között

<sup>3</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 97/5/EK irányelve (1997. január 27.) a határokon átnyúló átutalásokról, hatálybalépés: 14/02/1997; érvényesség: 31/10/2008; hatályon kívül helyezte: Az Európai Parlament és a Tanács 2007/64/EK irányelve (2007. november 13.) a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról és a 97/7/EK, a 2002/65/EK, a 2005/60/EK és a 2006/48/EK irányelv módosításáról és a 97/5/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

<sup>4</sup> 97/5/EK – preambulum 1., 3. pont.

<sup>5</sup> [\\_http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/01/294&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/01/294&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en), 2010

voltak észlelhetők, amelyek költségmentesek voltak ugyanazon a bankcsoport keretén belül kezdeményezett átutalások esetében<sup>6</sup>.

2001 márciusában, a 15 tagállamban,<sup>7</sup> 1480 darab 100 € értékű határon átnyúló átutalást kezdeményeztek, 40 különböző bankszámlát használva. Az átutalások átlagban 2,97 napot vettek igénybe, amely már jelentős csökkenést jelentett 1993 és 1994-ben készített tanulmányokhoz képest, amelyek megállapítása szerint az átutalások átlag ideje 6,61 és 4,79 nap között mozgott<sup>8</sup>.

Az 1999 és 2001-ben készített tanulmányok<sup>9</sup> átlagosan 3,41 és 3,31 nap átutalási időt mutattak. A leghosszabb átutalási idő Olaszországból Spanyolországba volt, 43 nap. A legrövidebb átutalási idő Németország (0 nap), Görögország (1,82 nap), Írország (1,67 nap) és Luxemburg esetében volt észlelhető, különböző bankokból kezdeményezve a tagállamokban.

A határon átnyúló fizetések magasabb költségei akadályozták a határokon átnyúló kereskedelmet, és emiatt akadályt jelentett a belső piac megfelelő működésében.<sup>10</sup>

### *1.2. 2560/2001/EK rendelet a határokon átnyúló, euróban történő fizetésekről*

A 2560/2001/EK rendelet, előírásainak célcsoportja megegyezik a korábbi irányelv által szabályozott személyekével, amelyek egyfelől a szolgáltatók, azaz a bankok és pénzforgalmi intézetek, másfelől az 'ügyfelek', azaz a megbízó vagy a kedvezményezett.

A *rendelet célja* költséghatékonyabb átutalási szolgáltatásokat létrehozni a pénzügyi intézményekben, ennek eredményeképpen pedig tényleges költségcsökkenést elérni az átutalási díjak területén. Ehhez a megvalósítandó célhoz pedig a „költségek transzparenciája” elvének betartásával kell eljutni, a fogyasztók megfelelő tájékoztatásával a kezdeményezett átutalás tényleges költségeiről.

A rendelet a belső piac által nyújtott gazdasági előnyöket próbálja meg eredményesen kiaknázni, a fogyasztók számára, így ténylegesen fellendítvén és megkönnyítvén a Belső Piacon zajló, euróban kezdeményezett átutalásokat.

<sup>6</sup> Az adatok forrása: Memo 01/294 Brussels, 20th september 2001

<sup>7</sup> Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Spanyolország, Svédország, Anglia, Memo 01/294

<sup>8</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-01-294\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-01-294_en.htm?locale=en)

<sup>9</sup> Cf. IP/01/992 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/01/992&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, 2010

<sup>10</sup> 2560/2001/EK rendelet, preambulom 6 pont.

A rendelet értelmében,<sup>11</sup> a határon átnyúló euróban történő fizetések költségei meg kell egyezzenek a tagállamon belül, euróban teljesítendő fizetések költségeivel, legfeljebb az 50 000 € értékhatárig.

*Az a kötelesség, hogy ugyanazt a költségeket alkalmazzák a belső és a határon átnyúló, euróban kezdeményezett kifizetésekre kialakította a bankiparnak azon szükségletét, hogy EU szerte olyan infrastruktúrát fejlesszen ki, amely előírja a költségek csökkenését és javítja a szolgáltatások minőségét a határon átnyúló kifizetési ügyletek esetében.*

A fejezetben említettekét úgy foglalhatnánk össze, hogy a kutatások eredménye értelmében a fogyasztóknak szükségük van egy átláthatóbb, gyorsabb és olcsóbb pénzügyi rendszerre, amely megfelelő hatékonysággal működik és gazdasági előnyöket biztosít a belső piac állampolgárai számára.

### *1.3. A 924/2009 rendelet a közösségben történő határokon átnyúló fizetésekről és a 2560/2001/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről*

A rendelet a határokon átnyúló fizetésekre vonatkozóan olyan szabályokat állapít meg, melyeknek célja, a tagállamon belől teljesítendő kifizetésekre felszámított díjak és költségek megegyezése a tagállamok között ugyanazon valutában kezdeményezett kifizetések díjaival.

A közösségi szabályozás alá vont ügyletek tekintetében, viszont *a törvénykező kiterjeszti* a normatívum alkalmazását a határon átnyúló kifizetések mellett *a határon átnyúló beszédésekre is.*

Amint azt a Rendelet preambuluma is elénk tárja, a határon átnyúló beszédesi műveletek teljesítése érdekében a pénzforgalmi szolgáltatóknak megfelelő időt kell biztosítani, hogy az elérhetőséghez szükséges technikai követelményeknek eleget tehessenek.

Egy másik terület, amelyre különös figyelmet fordít a törvénykező, az a tagállamokban működő peren kívüli panasztételi és jogorvoslati szervek megnevezése, illetve a jogorvoslati eljárások kidolgozása a pénzforgalmi szolgáltatók és a szolgáltatást igénybe vevő fél között kialakult viták esetében. A rendelet megszégésének következtében visszatartó erejű szankciókat kellene kidolgozni és alkalmazni, amely a szolgáltatókat megfelelően ösztönözná a rendelet betartására.

Egy nagyon fontos szempont, amelynek megemlézése elengedhetetlen, az a rendelet hatálya alá eső ügyletek típusa, amelyek csakis az elektronikusan

<sup>11</sup> 1 cikkely 2560/2001/EK rendelet.

lebonyolított fizetési ügyletekre<sup>12</sup> alkalmazandó, ugyanis a manuális beavatkozást vagy humán erőforrást igénybe vevő ügyletek nem annyira költséghatékonyak.

Az elektronikus pénzforgalmi ügyletek automatizálásának megkönnyítését az egységes IBAN számlaszám és a pénzforgalmi szolgáltató azonosító száma, BIC biztosítja,<sup>13</sup> amely egységesen létező adat az uniós pénzforgalmi szolgáltatók esetében. Ezen azonosító adatokat közölni kell a pénzforgalmi szolgáltatók között, illetve fel kell tüntetni a számlakivonatokon vagy mellékletein,<sup>14</sup> ez a tájékoztatás ingyenes a fogyasztók számára.

A rendelet szabályozza a bankközi díj<sup>15</sup> maximális mértékét is, amelyek általában nagy szerepet játszanak és hozzájárulnak a költségkülönbségekhez. Ezt a rendelet 2012. november 1-jétől maximálisan 0,088 euró értékben határozza meg. (6 cikk)

Azon beszedések, amelyek a belföldi beszedési megbízási műveletek teljesítésére elérhetőek, elérhetőnek kell lenniük a fizető fél számára egy másik tagállamban található pénzforgalmi szolgáltatón át kezdeményezett beszedési műveletek teljesítésére is. Ezen rendelkezések, csak a fogyasztók rendelkezésére álló beszedési megbízási műveletekre alkalmazandóak<sup>16</sup>. A rendelet alkotói, figyelembe véve a megvalósítandó technikai fejlesztéseket a határon átnyúló megbízási műveletek teljesítésének érdekében, ugyanakkor az adat-hozzáférési nehézségeket, a pénzforgalmi szolgáltatóknak egy év időperiódust adott a határon átnyúló beszedési műveletek elérhetőségének biztosítása érdekében, amelyet 2010. november 1-jétől tett kötelezővé. Azon tagállamok megfelelési időpontjaként, amelynek nem pénzneme az euró, 2014. november 1-jét jelöli meg.

A rendelet, amint azt már a fentiekben is bemutattuk, a hatályon kívül helyezett jogi norma által 'fedetlenül' hagyott területeket is szabályozni próbálja, amelynek keretén belül, kötelezi a tagállamokat a rendeletnek való megfelelés

<sup>12</sup> A fizetési művelet a fizető fél vagy a kedvezményezett által, vagy a kedvezményezetten keresztül kezdeményezett pénzbefizetés, -átutalás vagy -felvétel, függetlenül a fizető fél és a kedvezményezett közötti alapkötelezettségektől., 2560/2001/EK 2 cikk, fogalommeghatározások.

<sup>13</sup> Kezdetben az IBAN és a BIC kód feltüntetése csak az Európai Unió tagállamai és Norvégia, Svájc, Lichtenstein között volt kötelező, majd az EPC ezt kiterjesztette az összes kifizetési ügyletre 2006. január 1-jétől kezdődően. Az IBAN és BIC számlaszámok és azonosítószámok egyik első alkalmazója az Eiger System, Európa vezető szolgáltatója az automatizált bankolási szolgáltatásokban, e kereskedelemben, amely sürgősen tájékoztatta a szervezeteket az IBAN és a BIC kötelező használatára az Euró átutalások esetében. IBAN's and BIC's to become mandatory for Euro cross-border payments, *M2PressWIRE*, oct 18, 2005, forrás EBSCOhost, 2011.

<sup>14</sup> 924/2009/EK rendelet, 4 cikkely.

<sup>15</sup> A fizető fél és a kedvezményezett pénzforgalmi szolgáltatói között az egyes beszedési megbízási műveletért fizetett díj.

<sup>16</sup> 924/2009/EK rendelet, 8 cikk.

biztosításáért felelős illetékes hatóságok megjelölésére, illetve ezek közlésére a Bizottságnak.<sup>17</sup>

A hatályon kívül helyezett rendelet egyik másik hiányossága a peren kívüli panasztételi és jogorvoslati eljárások szabályozása, amelynek létezése ugyanúgy a pénzforgalmi szolgáltató, mint a szolgáltatások igénybe vevőinek előnyére szolgál, abban az esetben hogyha a fogyasztó a rendelet rendelkezéseit megsérteni véli a pénzforgalmi szolgáltató által.<sup>18</sup>

## 2. A jogalkotó által választott másodlagos jogforrás változtatásának indokai

Kérdés az, hogy a közösségi jogalkotó milyen jellegű szabályzással ért el megfelelő piaci hatást a határon átnyúló kifizetések egységesítésére vonatkozólag, illetve az egységes szolgáltatási körülmények megjelenése esetében milyen, a piacot befolyásoló, gazdasági szempontból kulcsfontosságú elemek szabályzásával ért el változást a piaci mutatók alakulásában?

Az előbbi szabályozást irányelveként szerette volna a tagállamok törvénykezésébe ültetni a közösségi jogalkotó, amely<sup>19</sup> az elérendő célt tekintve valamennyi címzett tagállamot kötelezi, de a tagállami szervekre hagyja a módszerek és az eszközök megválasztásának jogát. Címzettjei tehát a tagállamok, ezáltal, ha az irányelvnek az is a szándéka, hogy a tagállamok jogalanyait valamilyen joghoz juttassa, annak 'formába öntése' a tagállam jogalkotásának feladata. (Várnai-Papp [2002]p.163)

Mivel a pénzforgalmi piac tagállami szinten, a társadalmi-gazdasági viszonyok szükségleteinek megfelelően kialakított szolgáltatásokat foglalja magába, ezért az irányelvnek az irányelv nem hozott teljes egységesítést ezen a területen, csupán egyes szabályozott elvek jelenlétét biztosította a tagállamok belső piacán.

A közösségi jogalkotó, továbbá a rendeleteken<sup>20</sup> át történő szabályzást tartotta a leghatékonyabb megoldásnak, amely minden elemében kötelezően alkalmazandó, illetve minden közvetítés, további tagállami aktus, végrehajtásról szóló rendelkezés nélkül a tagállamok jogának részévé válik (Várnay-Papp

<sup>17</sup> Több információt a [http://ec.europa.eu/internal\\_market/payments/docs/reg-924\\_2009/competent\\_authorities\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/reg-924_2009/competent_authorities_en.pdf)

<sup>18</sup> Több információt a [http://ec.europa.eu/internal\\_market/payments/docs/reg-924\\_2009/re-dress\\_bodies\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/reg-924_2009/re-dress_bodies_en.pdf)

<sup>19</sup> EUMSZ 288. cikk, korábbi EKSZ 249. cikk.

<sup>20</sup> A rendelet általános hatállyal bír, minden elemében kötelező és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó. EUMSZ 288. cikk, korábbi EKSZ 249. cikk.

[2002] pp.157–158), ezért sokkal célszerűbb az egységes rendszer kialakításának szabályozásában.

Ugyanakkor nem elhanyagolhatóak az említett jogi dokumentumok *címzettjei* sem, míg az irányelv esetében, ennek címzettje a tagállam, addig a rendeletek címzettjei a jogalanyok általánosan meghatározott köre, a Bíróság értelmezésében.<sup>21</sup> Ezáltal, tehát a törvénykező közelebb került a tagállamokban működő pénzforgalmi szolgáltatókhoz, reális képet alkotván a piaci kereslet és kínálat, illetve a piacon jelen lévő szolgáltatások viszonyáról.

Mint azt a rendelet célja is sugallja *a közösségi jogalkotó a piaci mutatók változását, a határon átnyúló ügyletek költségcsökkenésén át érte el*. Tehát a szabályzási 'reform' célja egy új árstruktúra kialakítása volt a pénzforgalmi szolgáltatások esetében.

Mivel ezt a költségcsökkenést kötelezően alkalmazandó rendeleten át fogadta el a közösségi szabályozó, ezért ezt alkalmazni kellett minden pénzforgalmi szolgáltatást nyújtó szolgáltató által.

A kötelező alkalmazása ezen új árkoncepciónak jogi szempontból újabb megválaszolatlan kérdéseket von maga után. Milyen esetben és milyen mértékben van joga a szabályozónak, a szolgáltatók árstruktúráját befolyásolni?

Továbbá az új szabályozás értelmében, *milyen jellegű az átváltási díj maximális mértékének meghatározása?* Amint azt a tanulmányozott kutatási terület elsődleges alkalmazása következtében készített tanulmányok<sup>22</sup> alapján megállapítható, a szabályozó elsődleges célja a verseny szintjének növelése a pénzforgalmi szolgáltatások esetében.

Kérdés az is, hogy az átváltási díj maximális mértékének szabályozása egyes pénzforgalmi szolgáltatók esetében, amelyek magasabb költséggel dolgoztak, esetlegesen más piacon lévő szolgáltatás árainak növekedéséhez vezethet-e?

Habár a kutatás témájául választott terület relatív érintetlen és kiaknázatlan, mégis a határon átnyúló átutalások és általánosan a pénzforgalmi szolgáltatók hozzáférhetősége, elérhetősége nagyon fontos eleme a pénzforgalmi szolgáltatók között folyó piaci versenynek, illetve a határon átnyúló kereskedelem egyik alappilléret képezi.

Ezért a fent vázlatosan bemutatott jogi dokumentumokat és ezek hatását úgy gondolom, nem lehet elhatárolva vizsgálni olyan jogágaktól, amelynek politikáját és koncepcióját ezek a rendelkezések közvetlen módon befolyásolják. Ezek a jogágak a versenyjog és versenypolitika, fogyasztóvédelem, visszavezetve pedig a másodlagos jogot az elsődleges joghoz talán két alap-szabadságot említhetnénk meg a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását.

<sup>21</sup> C 16, 17/62, Confederation Nationale des Producteurs de Fruit et Legumes v. Council (1962) ECR 471, Jogi háttér (Ground of judgement) I. 2. pontja.

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/payments/docs/reg-2001-2560/competition\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/reg-2001-2560/competition_en.pdf), 2010, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/payments/docs/reg-2001-2560/impact\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/reg-2001-2560/impact_en.pdf) 2010

### 3. A pénzforgalmi szolgáltatások fejlődése a piaci verseny, versenypolitika tükrében

Ilyen téren, a határon átnyúló átutalásokra vonatkozó jogi normák egy *fokozatos és piacorientált fejlődést mutatnak a pénzforgalmi szolgáltatások piacán.*

A pénzforgalmi szolgáltatásokat befolyásoló közösségi politikák közül, egyik ilyen a versenypolitika, amelyen át az uniós jogalkotó egy olyan belső pénzforgalmi piacot kíván teremteni, amelyben a versenyfeltételek a szolgáltatók számára azonosak, ezzel előlendítvén és megfelelő feltételeket teremtve a belső piac működéséhez. Ugyanakkor, befolyásolja az áruk szabad mozgását,<sup>23</sup> ezek ellenértékének kifizetését, amely tagállamok közötti pénzforgalmi ügyleten át jöhet létre, a szolgáltatásnyújtás szabadságát<sup>24</sup>, amely megnyitja a tagállamok kapuit a pénzforgalmi szolgáltatók előtt és a tőke mozgások és a fizetések szabadságát, amelyek keretén belül a hatvanas években során született irányelvek alapján megtaláljuk a pénzpiaci ügyleteket is. (Várnay–Papp [2002] p. 389.)

Érdemes megjegyezni, hogy a bankszektorok versenyképességének növekedése az esetek egy részében a jövedelmezőség csökkenésével járt együtt, miközben a termelékenység nőtt és az egységnyi munkaköltség csökkent. A pénzügyi szektorok egységes európai piacra való felkészülésének általános tanulságaként levonható, hogy a liberalizálás azokban az országokban fejtett ki különösen kedvező hatást, ahol az Európai Unió által inspirált deregulációt megelőzte a nemzeti dereguláció. (Várhegyi–Gáspár [1997] p. 99)

*A versenyhatások által, az unió intézményei biztosították a pénzforgalmi piacon a termékek alacsonyabb árát, jobb szolgáltatásminőséget, ösztönözték a pénzforgalmi szolgáltatókat a hatékonyság fokozására, illetve ezen versenypolitika alkalmazásán át kibővítették a fogyasztók választási lehetőségeit a pénzforgalmi szolgáltatások területén.*

A verseny támogatásán át elősegíthető a piaci versenygyakorlat kialakulása, amelyhez szükséges a versenyt a szabályozott ágazatokba bevezetni. A törvényező célja pedig a tökéletes verseny feltételeinek kialakítása. Tökéletesnek mondható pedig egy olyan versenyszituáció, amely esetében az adott piacon egyfelől nagyszámú, hasonló nagyságú, erejű eladó, másfelől nagyszámú vevő található. A tökéletes verseny működésének a legfontosabb piaci tényezője az ár,

<sup>23</sup> Az EK-Szerződés 23. cikke szabályozza, amely kimondja a tagállamok közötti exportra és importra kivetett vámok, és bármilyen azzal azonos hatású díj tilalmát, illetve a 25. cikk az adójellegű vámokra is kiterjeszti a tilalmat.

<sup>24</sup> Az EK-Szerződés 49–50. cikke szabályozza, amely kimondja, hogy tilos a Közösségen belől a szolgáltatások nyújtásának korlátozása, illetve meghatározza a szolgáltatás fogalmát, amelyet rendszerint ellenszolgáltatás fejében nyújtanak, de nem vonatkoznak rá az áruk, tőke és a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések

a tökéletes verseny pedig két fő előnyt biztosít a fogyasztók számára, és peddig az árak alacsony szintjét és a hatékony termelést. (Tóth [2007] p. 20-21)

Mivel a szabályozott terület egyik első hatékony lépése a 2001-ben elfogadott rendelet, ezért a versenypolitika és a piaci politika fejlődésének követése is ettől az időperiódustól indokolt. Úgy gondolom, hogy a hatékony jogalkalmazás változásokat idéz elő a közösség belső piacán, amely befolyásolja a piaci szegmensekkel kapcsolatban álló politikákat, esetünkben a versenypolitikát.

A versenypolitika alkalmazásának általános célja *egy versenyképes és hatékony európai pénzforgalmi piac létrehozása*. Ezen törekvések hozzájárulnak a fogyasztói jólét növeléséhez, illetve egy dinamikus, ismeretalapú európai gazdaság létrehozásához illetve jelentős gazdasági fejlődés eléréséhez.<sup>25</sup>

*Figyelembe véve, hogy az egységes pénznem bevezetése 2001. január 1-jétől kezdődött, az egységesítés, integráció fogalma új jelentést és talán kezdő lendületet kapott, amely segít majd véghezvinni a megálmodott célokat, mint például globalizáció, piaci liberalizáció, integráció. Az egységesítés viszont, a piaci integráció kétségtelenül a verseny szintjének növekedését eredményezte, ugyanis a körülmények azonossá válása, azaz a közös pénznem bevezetése, elérhetővé tette és egységesítette a piaci szolgáltatókat és szolgáltatásokat.*

*Ugyanakkor ez az egységesítés a versenypolitika szempontjából egyes piaci akadályokra is fényt derített, amelyre a Bizottság gyors és hatékony választ próbált adni.*<sup>26</sup>

*Az egységes pénznem bevezetését, amint azt a Bizottság is megállapítja jelentős fejlődés követi a pénzforgalmi piacon a versenyjog alkalmazására vonatkozólag.*<sup>27</sup> A pénzügyi szolgáltatások viszont nem kizárólag a pénzforgalmi ügyletek körét tartalmazzák, ezért egy folyamatos fejlődést figyelhet meg a biztosítások és ezek európai szabályzásának területén is<sup>28</sup>.

A banki szolgáltatásokra vonatkozólag, a Bizottság vizsgálta a Master Card többoldalú bankközi díjait<sup>29</sup> is a határon átnyúló fizetőkártya ügyletek esetében az EU-és az EGT keretén belül. Amint az, a 2003. évi versenyjogi jelentésben is

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_report/2001/en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2001/en.pdf), 60, letöltés dátuma 2012.

<sup>26</sup> Erre vonatkozólag említhetjük a Case COMP 29373/09.08.2001 Visa International ügyet, majd ugyancsak a Visa International esetében a többoldalú átváltási díjakra vonatkozó ügyet 2002 -ben Case COMP/D-1/29.373 (OJ L 318, 22.11.2002).

<sup>27</sup> [http://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_report/2002/en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2002/en.pdf), 58, letöltés dátuma 2012

<sup>28</sup> A Bizottság 358/2003/EK rendelete (2003. február 27.) a Szerződés 81. cikke (3) bekezdésének a biztosítási ágazatbeli megállapodások, döntések és összehangolt magatartások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról, közzétéve HL L 53., 2003.2.28., pp. 8–16.

<sup>29</sup> COMP/34.579.



említésre kerül, a bankközi díj költségalapú és átlátható kell, legyen, illetve meg kell határozni ennek maximális értékét a kereskedők és fogyasztók érdekében.<sup>30</sup>

A pénzügyi szolgáltatások ágazata esetében a versenypolitika szigorú alkalmazásának, pozitív befolyása lehet az európai gazdaság versenyképességére és növekedésére, valamint a belső piac működésére, megerősítve a fogyasztók érdekeit és bizalmát.<sup>31</sup> Ugyanazon dokumentum<sup>32</sup> megállapítja, hogy a versenypolitika három tekintetben nyújthat jelentős hozzájárulást, a *tudásalapú társadalom előmozdítása területén*, amely esetben az erős versenynyomás fokozottan ösztönzi a társaságokat, hogy innovációval, kutatásokkal és fejlesztéssel foglalkozzanak, amely hozzájárulhat az EU gazdaságának dinamikusabbá tételéhez; a *belső piac fellendítése területén*, amely a papíralapú megvalósulása után 12 évvel még nem használta ki teljes kapacitását. A kapacitás kihasználásának elmaradása okaként a határokon átnyúló kereskedelem előtt álló akadályokat azonosítja. Az akadályok leküzdését a szabályozói keret által teremtett környezet segítheti elő, amely ténylegesen serkenti a versenyt, előnyben részesítvén az innovációt és új piacra lépést, illetve segít a gazdasági növekedés feltételeinek megteremtésében; a *kedvező üzleti légkör megteremtésének előmozdítása területén*, amely esetében a versenypolitika nagymértékben képes hozzájárulni az üzlet számára kedvező feltételek megteremtésében. A dolgozatban tanulmányozott határon átnyúló pénzforgalmi szolgáltatások területén, a versenypolitika segít az egységes szabályok kifejlesztésében, amelyek szükségesek a határon átnyúló szolgáltatások működéséhez.

Ezt a periódust (2004), az Unió bővítését követően,<sup>33</sup> a gazdasági növekedés, illetve a belső piac növekedése jellemezte, amely egy folyamatos és fokozatos fejlődés része. Az EU-bővítés feltételezte ugyanakkor a jogszabályok harmonizálását és folyamatos megújítását az új gazdasági, szociális helyzetnek megfelelően, ezért számos irányelv-módosítási javaslat, pénzügyi cselekvési terv született.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> [http://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_report/2003/en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2003/en.pdf), 57, letöltés dátuma 2012.

<sup>31</sup> [http://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_report/2004/hu.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2004/hu.pdf), 13 oldal, letöltés dátuma 2012.

<sup>32</sup> [http://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_report/2004/hu.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2004/hu.pdf), 14 oldal, letöltés dátuma 2012.

<sup>33</sup> 2004 -ben csatlakoztak az Európai Unióhoz a következő államok: Ciprus, Cseh Köztársaság, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Málta, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia.

<sup>34</sup> A Tanács 2004/106/EK irányelve a tagállamok illetékes hatóságainak a közvetlen adózás, a bizonyos jövedéki adók és a biztosítási díjak adózása területén történő kölcsönös segítségnyújtásról szóló 77/799/EGK tanácsi irányelv, valamint a jövedékiadó-köteles termékekre vonatkozó általános rendelkezésekről és e termékek tartásáról, szállításáról és ellenőrzéséről szóló 92/12/EGK irányelv módosításáról; a 2004/39/EK irányelv a pénzügyi eszközök piacairól, a 85/611/EGK és a 93/6/EGK tanácsi irányelv és a 2000/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 93/22/EGK tanácsi irányelvhatályon kívül helyezéséről, az

*Megállapíthatjuk tehát, hogy ebben az időszakban az unió régi és új állampolgárai ismerkedtek a belső piac által nyújtott lehetőségekkel, illetve ismerkedtek a piac által felkínált jogaiknak gyakorlási lehetőségeivel.*

Majd „A Lisszaboni Stratégia új kezdete”<sup>35</sup> tovább folytatja a belső piac által nyújtotta előnyök kiaknázásának tervét, központi céljaiként, pedig Európát vonzóbbá szeretné tenni befektetési és munkavégzési szempontból. Az európai növekedés mozgatórugójaként a tudást és innovációt ajánlja, illetve a szakpolitikák olyan jellegű alakítását, amely által a vállalkozások több és jobb minőségű munkahelyeket tudjanak teremteni. Jelentős hangsúlyt fektettek a versenyképesség fokozására és ennek alapjainak megújítására, a termelékenység növelésére és a szociális kohézió erősítésére. A pénzügyi szolgáltatások piacán pedig kulcsfontosságú reformokat javasol.

A közösségi szabályozó ugyanakkor hangsúlyt fektet a versenypolitika nem megfelelő alkalmazásának okaira és ezek meghatározására is, mint a piac felaprózottsága, az áruk rugalmatlansága és az ügyfelek mobilitásának hiánya, illetve a piacra lépési korlátok valamint a fizetőkártya kibocsátóinak és vevőinek nagyfokú összefonódása.<sup>36</sup>

A pénzügyi szolgáltatások szempontjából fontosnak mondható, az átláthatósági kezdeményezésről szóló zöld könyv,<sup>37</sup> amelyet majd később az egységes piaci lakossági pénzügyi szolgáltatásokról szóló zöld könyv<sup>38</sup> követett, ugyanis ezek a szolgáltatások az uniós állampolgárok mindennapjainak részét képezik.

A kutatásra és a belső piac kielemezésére fordított időszak elteltével, a pénzügyi szolgáltatások piaca és az erre vonatkozó szabályozások elfogadása új lendületet kapott.

A pénzügyi szolgáltatások, továbbra is a versenypolitika fő célterületét képezi. A pénzügyi piacok és egyéb hálózatos ágazatok megfelelő működésének biztosítása nemcsak a fogyasztói vásárlóerő vonatkozásában jelentős, hanem az EU átfogó versenyképessége tekintetében is.<sup>39</sup>

---

Európai parlament és Tanács 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, a Tanács 2004/56/EK irányelve a tagállamok illetékes hatóságainak a közvetlen adózás, a bizonyos jövedéki adók és a biztosítási díjak adózása területén történő kölcsönös segítségnyújtásról szóló 77/799/EGK irányelv módosításáról.

<sup>35</sup> COM (2005) 24 végleges

<sup>36</sup> [http://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_report/2006/hu.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2006/hu.pdf), 23, letöltés dátuma 2012.

<sup>37</sup> COM (2006) 194 final.

<sup>38</sup> COM (2007) 226 final.

<sup>39</sup> [http://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_report/2007/hu.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2007/hu.pdf), 3, letöltés dátuma 2012.

2007. év decemberében tette közzé a Bizottság a 2008–2010-es Lisszaboni közösségi programról szóló javaslatát,<sup>40</sup> a Lisszaboni közösségi program megerősítése és megújítása címmel. A program alapjaként szolgáló és úttörőként számon tartott két dokumentum, a pénzügyi szolgáltatásokról szóló cselekvési terv<sup>41</sup> és a szolgáltatási irányelv,<sup>42</sup> amelyek elfogadásával, illetve megvalósításával jelentős előrelépést tettek az egységes piac jogi keretének javítása érdekében. Az első lépés az egységes piac megvalósításában, a jogi keret harmonizálása a pénzforgalmi szolgáltatásokra vonatkozóan, hogy ezek a szolgáltatások ugyanolyan módon szabályozott kereteken belől legyenek elérhetők a fogyasztók számára Európa szerte.

Ugyanakkor a Lisszaboni közösségi programról szóló javaslat 5 pontja a belső piac egységes működésének megerősítése, a szolgáltatások versenyének fokozása és a pénzügyi szolgáltatások piacának integrációja.<sup>43</sup>

A többéves kutatások megállapították, hogy az EU-ban a szolgáltatások terén kisebb a verseny, mint az áruk esetében. A verseny élénkítése és a hatékonyság növelése hozzájárul az egységes piac kialakításához a pénzforgalmi szolgáltatások esetében.<sup>44</sup>

A bankiparban a lakossági banki szolgáltatások piacaival kapcsolatos ágazati vizsgálatról szóló végleges jelentés,<sup>45</sup> megállapította, hogy a lakossági banki szolgáltatások területén a verseny nem megfelelően működik, a piacok továbbra is a nemzeti határok mentén vannak széttöredezve.

Összegezve a Bizottság által 2007-ben kibocsátott dokumentumokat, megállapíthatjuk, hogy az elkészített tanulmányokon át a törvénykező világosan rámutatott olyan tényleges hiányosságokra és versenytorzító, illetve versenykorlátozó

<sup>40</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0804:FIN:hu:PDF>. A 2000 márciusában Lisszabonban tartott európai tanácson fogadták el az állam- és kormányfők a lisszaboni stratégiát, amely az európai munkahelyteremtést és gazdasági növekedést célzó cselekvési és fejlesztési terv. A 2005-ben elfogadott "Közös munkával a növekedésért és munkahelyekért, a Lisszaboni stratégia továbbfejlesztése", a megújult cselekvési program tartalmazta a "belső piac kibővítésének és elmélyítésének" célját, ennek megvalósítása érdekében pedig elengedhetetlen a kiemelt figyelem a pénzügyi szolgáltatások piacára. Az európai polgárok számára elengedhetetlen a magas színvonalú közérdekű szolgáltatások nyújtása elérhető áron. Bővebb információ a [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2005/com2005\\_0024hu01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2005/com2005_0024hu01.pdf), [http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/COM2005\\_330\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/COM2005_330_hu.pdf) oldalakon,

<sup>41</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/actionplan/index/action\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/actionplan/index/action_en.pdf)

<sup>42</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról, Hivatalos Lap L 376., 27/12/2006., pp. 0036 - 0068

<sup>43</sup> Com 2007 (804) végleges, 4.

<sup>44</sup> Com 2007 (804) végleges, 8–9.

<sup>45</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0033:EN:NOT, letöltés](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0033:EN:NOT,letoltés) 2012, COM (2007) 33. végleges, p. 3

akadályokra és tényezőkre, amelyek elhárításával egy új fejlődési szakasz indítható el a belső piacon (pl. átváltási díjak, piaci monopólium).

A Bizottság szerint az *egységes piac kiépítése csak akkor fejeződhet be, hogyha a munkaadók, munkavállalók és fogyasztók saját érdekének tekintik azt,*<sup>46</sup> *illetve a jobb szabályozás nagyobb átláthatóságot teremt a fogyasztók szempontjából,* ennek megvalósítása érdekében pedig új lendületre van szükség a szabályozások tökéletesítése érdekében, hogy ezek meg tudjanak felelni az új kihívásoknak

A fent elemzett adatok alapján levonhatjuk a következtetést, hogy a 2007. év valódi áttörést jelentett elsősorban annak a felismerésében, hogy a pénzforgalmi szolgáltatások milyen jelentős behatással bírnak a belső piac kialakításában, illetve ennek tökéletesítésében, és hangsúlyozódik a szabályozó szervek által kibocsátott dokumentumokban a versenyjog és a szolgáltatások piacának szoros kapcsolata.

A 2000 – 2007. évi időszakot a pénzforgalmi szolgáltatások terén a fokozatos fejlődés jellemzi a pénzügyi piac integrációja, a globalizáció fele. A globalizáció – amely egyrészt kihívás, másrészt lehetőség – olyan tényező, amely egyre nagyobb jelentőségre tesz szert. A kihívásnak csak úgy lehet megfelelni, ha az egységes piacon rejlő összes lehetőséget kihasználjuk.<sup>47</sup>

Sajnos az elkövetkező időszak ezt a fejlődésvonalat élesen megszakítja, mondhatnánk, hogy az eddig felépített vár befejezetlenül marad és olyan politikák elfogadását teszi szükségessé, amely az eddig elért eredmények megtartására koncentrál.

A belső piacot, legfőképpen a pénzügyi piacot meghatározó irányvonal a gazdasági válság lett, amely az unió tagállamait sújtja.

A pénzügyi szolgáltatások területén az Európai Unió Bizottsága által elkészített 2008. évi jelentésben<sup>48</sup> a versenypolitikáról, elsőként mint a gazdasági élet meghatározó tényezőjét a pénzügyi válság jelenségét találjuk.

A pénzügyi válság hatásainak enyhítése, illetve a pénzügyi stabilitás helyreállítása érdekében sok tagállam kormánya intézkedéseket fogadott el, amelyeknek fő célja a pénzpiacok iránti bizalom helyreállítása és a súlyos hitelmegszorítások kockázatának a legkisebbre csökkentése.

<sup>46</sup> Bizottsági vélemény az egységes piac felülvizsgálatáról, HL C 93, 2007.04.27, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:093:0025:0030:HU:PDF> , letöltés 2012., p. 25 1.1.1. pont.

<sup>47</sup> Bizottsági vélemény az egységes piac felülvizsgálatáról, HL C 93., 2007.04.27. p. 27., 3.2. pont.

<sup>48</sup> [http://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_report/2008/hu.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2008/hu.pdf), 15 oldal, letöltés 2012., AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA, Brüsszel, 23.7.2009, COM(2009) 374. végleges, A BIZOTTSÁG JELENTÉSE 2008. évi jelentés a versenypolitikáról. {SEC(2009) 1004}

A Bizottság iránymutatást<sup>49</sup> és útmutatókat<sup>50</sup> adott ki, amelyek lehetővé tették a nemzeti intézkedések gyors válságkezelő intézkedéseinek kidolgozását és jóváhagyását, illetve több esetben is szerkezetátalakítási és megmentési célú támogatást adott ki a kezességvállalási program, feltőkésítési program, eszközfelvásárlási program illetve holisztikus programokon át. A Bizottság számos olyan intézkedést<sup>51</sup> hozott, amellyel segítséget próbált biztosítani a reálgazdaságban adódó helyzet megoldására illetve a hitelmegszorítások enyhítésére.

A reformokat a november 15–16-i washingtoni G20-csúcstalálkozón lefektetett alapelvek alapján – átláthatóság, a banki szolidaritás, a felelősségvállalás, a feddhetetlenség és a globális kormányzás – kell majd végrehajtani.<sup>52</sup>

Sajnálatos módon az egységes euró fizetési térség (SEPA), ilyen gazdasági nehézségekkel küszködő időszakban<sup>53</sup> kezdte meg működését. A SEPA célja az euróban teljesített pénzügyi szolgáltatások olyan integrált piacának a megvalósítása, amelyre a hatékony verseny jellemző, és amely nem tesz semmilyen különbséget az Unión belül a határokon átnyúló és a belföldi pénzforgalom között.

Mindezen tevékenységek mellett a Bizottság folyamatosan nyomon követte a jogi normatívumok hatását is a piacon, illetve február 11-én jelentést<sup>54</sup> fogadott el a határokon átnyúló, euróban történő fizetésekről szóló rendelet<sup>55</sup> végrehajtásáról.

A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a rendeletet módosítani kell annak érdekében, hogy az jobban alkalmazkodjék a piaci helyzethez (a SEPA létrehozása) és összhangban álljon a belső piaci fizetési szolgáltatásokra vonat-

<sup>49</sup> „A pénzügyi intézetek feltőkésítése a jelenlegi pénzügyi válságban: a támogatás szükséges minimális szintre történő korlátozása és az indokolatlan versenytorzulás kiküszöbölését célzó biztosítékokról szóló közlemény (HL C 10., 2009.01.15. p. 2).

<sup>50</sup> Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzügyi intézetek vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazásáról szóló közlemény (HL C 270., 2008.10.25. p. 8)

<sup>51</sup> „Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban” HL C 16., 2009.01.22. p. 1

<sup>52</sup> A BIZOTTSÁG JELENTÉSE 2008. évi jelentés a versenypolitikáról {SEC(2009) 1004}, p. 18

<sup>53</sup> 2008. január 28.

<sup>54</sup> Com(2008) 64 (HL C 207., 2008.08.14.) Report from the Commission to the European Parliament and the Council of [...] on the application of Regulation (EC) No 2560/2001 on cross-border payments in euro, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0064:FIN:EN:PDF>

<sup>55</sup> 2560/2001/EK rendelet (HL L 344., 2001.12.28.), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R2560:20011231:HU:PDF>, hatályon kívül helyezve Az Európai Parlament és a Tanács 924/2009/EK rendelete által, HL L 266., 2009.10.09. pp. 11–18, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:266:0011:0018:HU:PDF>

kozó irányelvvel.<sup>56</sup> E jelentés alapján a Bizottság október 9-én javasolta az említett rendelet rendelkezéseinek módosítását.<sup>57</sup>

Annak érdekében, hogy az Európai Unióban kialakuljon az elektronikus-pénz-szolgáltatások valódi egységes piaca, a Bizottság október 13-án elfogadta az elektronikus-pénz irányelv<sup>58</sup> és a pénzforgalmi irányelv<sup>59</sup> módosítására vonatkozó irányelvjavaslatot.<sup>60</sup> A javaslat célja, hogy új, innovatív és biztonságos elektronikus-pénz-szolgáltatások kifejlesztését tegye lehetővé, piachoz való hozzáférést biztosítson az új szereplőknek, valamint elősegítse a piac összes szereplője közötti valódi és hatékony versenyt.

Az egységes piac 'elérhetősége' azonban még mindig akadályokba ütközik. Ilyen értelemben, az Európai Bizottság határokon átnyúló e-kereskedelemről szóló jelentése szerint<sup>61</sup> valamely másik tagállamban online vásárolni próbáló európai fogyasztók megrendeléseinek 60% át visszautasítják.

A kutatás azt állapította meg, hogy a kereskedő nem vállalta az áru kiszállítását a vásárló lakóhelye szerinti országba vagy nem kínált fel a határokon át is használható, megfelelő fizetési módot<sup>62</sup>. A fogyasztók legkevésbé Lettországból, Belgiumból, Romániából és Bulgáriából tudtak külföldön vásárolni.

Meglina Kuneva biztos a következőket nyilatkozta: „A kutatás eredményei megdöbbentőek, hiszen immár konkrét tények és számok mutatják, hogy a fogyasztók számára mennyire nem működik az európai egységes piac az online kiskereskedelem terén. A hatalmas európai piacon a fogyasztótól csupán egyetlen egérgattintásnyira kellene lenniük a jobb ajánlatoknak és a nagyobb termékválasztéknak. Ehhez képest a valóságban a vásárlók jórészt még mindig az országhatárok közé vannak szorítva. Ily módon Európa fogyasztóitól megtagadják a szélesebb választékot és a jobb ár/érték arányt, pedig nem ezt érdemlik.

<sup>56</sup> 2007/64/EK irányelv (HL L 319., 2007.12.5.), HL L 319., 2007.12.5. pp. 1–36, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:319:0001:0036:HU:PDF>

<sup>57</sup> Com(2008) 640, 8 oldal, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2599:FIN:HU:PDF>

<sup>58</sup> 2000/46/EK irányelv (HL L 275., 2000.10.27.), hatályon kívül helyezve Az Európai Parlament és a Tanács 2009/110/EK irányelve az elektronikus-pénz-kibocsátó intézmények tevékenységének megkezdéséről, folytatásáról és prudenciális felügyeletéről, a 2005/60/EK és a 2006/48/EK irányelv módosításáról, valamint a 2000/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 267., 2009.10.10., 7–17. o, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:267:0007:0017:HU:PDF>

<sup>59</sup> 2007/64/EK irányelv (HL L 319., 2007.12.5.)

<sup>60</sup> Com(2008) 627, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2572:FIN:HU:PDF>

<sup>61</sup> COM(2009)557 végleges, p. 6.

<sup>62</sup> COM(2009)557 végleges, p. 7.

Egyszerűsíteniük kell azt a jogi labirintust, amely megakadályozza az internetes kereskedőket abban, hogy termékeiket más országokban is árusítsák.<sup>63</sup>

A pénzügyi szolgáltatások területén a Bizottság április 23-án olyan irányelvjavaslatot<sup>64</sup> fogadott el, amelynek célja az elszámolások véglegességéről és a pénzügyi biztosítékokról szóló két fő közösségi jogi eszköznek<sup>65</sup> a pénzügyi piacok alakulásához és a szabályozás módosulásaihoz való hozzáigazítása.

Ezt a szabályozásilag, a piaci követelményeknek és a gazdaság helyzet követelményeinek megfelelő aktív időszakot olyan dokumentumok kibocsátása követte, amelyek a gazdaság élénkítésére fektetnek hangsúlyt.<sup>66</sup> A gazdasági fellendülési terv fő pillérei a vásárlóerő megerteremtése a gazdaságban, amelynek hatása a kereslet ösztönzése és a bizalom helyreállítása, amely összhangban van a Lisszaboni Stratégia célkitűzéseivel, illetve a meghatározott elsőbbséget élvező cselekvési területekkel.<sup>67</sup>

A gazdasági fellendülés mozgatóerői között, a pénzforgalmi szolgáltatások területén a belső piacot említeném, illetve a versenyképességet, amely a válság idején a fogyasztói árak szintjén dönti el a pénzforgalmi szolgáltatók fennmaradásának kérdését.

*Amint azt a bemutatott fejlődési szakaszok alapján megállapíthatjuk, az idáig elméleti alapokat lefektető normatívumok gyakorlatba ültetése történt meg a 2008. évben, a SEPA elindításával, amely további fejlődési kapukat tárt fel a pénzforgalmi szolgáltatók előtt és egy olcsóbb, kényelmesebb és biztonságosabb termékskálát a fogyasztók előtt.*

*Elgondolkodtató, az a tény, hogy a közösségi jogalkotó, hogyha ilyen sikerrel vitte véghez tervét egy olyan időszakban, amelyre a pénzforgalmi szolgáltatások hanyatlása volt jellemző, milyen fejlettségi szintet érhetett volna el ez a koncepció, hogyha egy olyan időszakban indul, amelyben a tagállamok gazdasága és a pénzforgalmi szolgáltatók nincsenek befolyásolva a gazdasági válság által.*

Nagy a valószínűsége, hogy abban az esetben, hogyha a SEPA elindítása egy nagyobb időperiódussal előzte volna meg a gazdasági válság beköszönését, a pénzforgalmi piacon elért fejlődés szintje jóval dinamikusabb hatást váltott volna ki.

A következő évek gazdasági fejlődési vonalát is a pénzügyi válság határozza meg. A válság hatásainak minimalizálása, a bankok összeomlásának megelőzése céljából és a kezességvállalás, a feltőkésítés és állami támogatásokra vonatkozó programok alkalmazása és ebben az esetben adandó iránymutatás meg-

<sup>63</sup> IP/09/1564, 2009 október 22, p. 1

<sup>64</sup> Com(2008) 213 (HL C 202., 2008.8.8.).

<sup>65</sup> 98/26/EK irányelv (HL L 166., 1998.6.11.) és a 2002/47/EK irányelv (HL L 168., 2002.6.27).

<sup>66</sup> Com(2008) 800, Com(2008) 876.

<sup>67</sup> Tudás és innováció, üzleti környezet, foglalkoztatás, energia és éghajlatváltozás.

határozása érdekében a Bizottság elfogadta a feltőkésítésről szóló közleményt,<sup>68</sup> amelyet az EKB-bal és a tagállamokkal szoros együttműködésben dolgozott ki. Ezt követően a Bizottság szerkezet átalakító közleményt<sup>69</sup> fogadott el, amely a rövid távú megmentési célokon túl, az üzleti modellek strukturális változtatásainak végrehajtásához is támogatást nyújt, igazodván a pénzügyi válság nehéz körülményeihez.

A bankok visszafogták hitelezési tevékenységüket az előbbi évekhez képest, kockázatkerülőbbé váltak, ezért a vállaltok és ugyanakkor a természetes személyek is, nehezebben jutottak hitelhez. Ennek leküzdése érdekében a bizottság olyan finanszírozási keretrendszer<sup>70</sup> dolgozott ki, amely az engedélyezhető kezességvállalási díj kiszámításakor figyelembe veszi a különböző szintű hitelbiztosítékot. Ezek az intézkedések megakadályozták a pénzügyi rendszer összeomlását, hozzájárulván a piacok újbóli megnyitásához, pénzeszközöket biztosítván a reálgazdaságnak.

A versenypolitika ebben a gazdaságilag nehéz időszakban is a piacok stabilitásának megőrzésén fáradozott, illetve megpróbálta fenntartani a versenyt a belső piacon, figyelembe véve a változó gazdasági realitásokat, ezáltal stabilizáló szerepet játszván a reálgazdaságban és a pénzügyi rendszerben. A 2009. év során is folytatódott a pénzügyi piacok megbízhatóságának fokozása,<sup>71</sup> amely a stabil és megbízható pénzügyi rendszer helyreállítására és fenntartására irányult, amely előfeltétele a gazdaság fenntartható helyreállításának. Ez a dokumentum öt kulcsfontosságú tényezőt határoz meg, a felelősségteljes és megbízható jövőbeli pénzügyi piacok létrehozása érdekében, amely a megfelelő felügyeleti keret biztosítása, amely megfelelően kezeli a komplex nemzetközi pénzügyi piac jelentette kihívásokat, a megfelelő szabályzás amely tagállami szinten is kitölti a joghézagokat, a pénzügyi termékek és szolgáltatások továbbbi használata a befektetők és fogyasztók által, a pénzügyi vállaltok keretén belől a kockázatkezelés javítása, illetve ezen célok mihamarabbi megvalósítása érdekében, a piaci visszaélések elleni leghatékonyabb szankciók biztosítása.

A sikeres gazdasági fellendülés azonban nem elérhető a belső piac által nyújtott lehetőségek teljes kiaknázása nélkül, ezért fenn kell tartani a belső piacok

<sup>68</sup> A Bizottság közleménye – A pénzügyi intézetek feltőkésítése a jelenlegi pénzügyi válságban: a támogatás szükséges minimális szintre történő korlátozása és az indokolatlan versenytorzulás kiküszöbölését célzó biztosítékok. (HL C 10., 2009.01.15., p. 2)

<sup>69</sup> A Bizottság közleménye a pénzügyi szektor életképességének helyreállítása és a jelenlegi válságban hozott szerkezetátalakítási intézkedések értékelése az állami támogatási szabályok alapján (HL C 195., 2009.08.19. p. 9) Szerkezetátalakító terveket hagytak jóvá a Commerzbank, ING, RBS, KBC és Lloyds Banking Group javára.

<sup>70</sup> „Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban” HL C 83., 2009.04.07.

<sup>71</sup> Impulzusok az európai gazdaság élénkítéséhez, Com (2009) 114.



nyitottságát, illetve ösztönözni kell a munkaerőpiac megőrzését, a növekedést és a versenyt a piacon.<sup>72</sup>

2010-re az állami támogatások alkalmazásával a Bizottságnak sikerült minimalisra csökkentenie a belső piacon a verseny torzulását, jelentős összegű támogatásokat nyújtván a pénzforgalmi szolgáltatóknak,<sup>73</sup> a szerkezetátalakítás véghezvitele érdekében és egy hosszútávon működő 'túlélési terv' kidolgozása és megvalósítása érdekében.

A Bizottság még mindig úgy vélte, hogy szükség van a célzott támogatásokra a bankszektor területén, ezért meghosszabbította 2011. december 1-jéig a pénzügyi szektorban alkalmazható válságkezelő intézkedések érvényességét,<sup>74</sup> 2011. január 1-jétől bevezetvén azon követelményt, hogy minden olyan bank, amely feltőkésítési vagy értékevesztett eszközökkel<sup>75</sup> kapcsolatos intézkedés kedvezményezettje köteles benyújtani a szerkezetátalakítási tervet.

Ha azokat a különlegesen nagy egyensúlyzavarokat, amelyek a gazdaság viroló szakaszából a pangás szakaszába történő átmenetkor tapasztalhatók, meg akarjuk érteni, két alapvető felismerésre támaszkodhatunk: az első a pangás tulajdonképpen oka nem önmagában, hanem az azt megelőző prosperitásban keresendő. A második a prosperitás mechanizmusa, ami végül is a depresszióba torkollik, a tőkebefektetések (a pénztőke átváltása termelőeszközzé) emelkedésében tetőz. Az egymásra kölcsönösen ható tőkebefektetések az egész gazdaságot mozgásba hozzák. A konjunktúra változásának lényegét a beruházások növekedése és csökkenése alkotja. Ezeket a hitelek növekedése illetve csökkenése kíséri. (Röpke [2000] p. 80)

A SEPA céljainak megfelelő megvalósítása érdekében a Bizottság 2010. dec. 16-án fogadta el a javaslatát az euróban történő átutalások és közvetlen terhelések technikai követelményeire vonatkozólag, amely alapján, később az Európai Parlament és Tanács elfogadta a 260/2012/EU rendeletét, az euro átutalások és beszedések technikai és üzleti követelményeinek megállapításáról és a 924/2009/EK rendelet módosításáról.<sup>76</sup>

<sup>72</sup> Általános jelentés az Európai Unió tevékenységéről, 2009, pp. 12–28.

<sup>73</sup> 2008 októbere és 2010 októbere között a Bizottság több mint 200 határozatot hozott a pénzügyi szektort érintő állami támogatási intézkedésekről, amelyek célja a tagállamok gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetése volt. Több mint 40 programot engedélyeztek, módosítottak vagy hosszabbítottak meg, az egyedi döntések száma is több mint 40 pénzügyi intézetet érintett. A tagállamok által a pénzügyi szektornak nyújtott támogatások nominális összege 2009-ben 1107 milliárd EUR volt (az EU GDP-jének 9,3 %-a), 2008-ban pedig 1236 milliárd EUR. Versenypolitikai jelentés 2010, p. 12

<sup>74</sup> Az állami támogatási szabályok 2011. január 1. utáni alkalmazásáról a pénzügyi válság idején bajba jutott bankok megsegítéséről szóló közlemény (HL C 329., 2010.12.07., p. 7)

<sup>75</sup> Az értékvesztett eszközök közösségi bankszektorban történő kezeléséről szóló közlemény (HL C 72., 2009.03.26., p. 1)

<sup>76</sup> HL L 094., 30.03.2012, pp. 22–37.

#### 4. A jövőre vonatkozó közösségi stratégiák

Az egységes piac megvalósítása, illetve az egységes és gazdaságilag is mérhető fejlődés fenntartása érdekében, a Bizottság 2010 márciusában fogadta el az Európa 2020 stratégiát,<sup>77</sup> amely elismerte, hogy Európa az átalakulás korát éli és hogy a 2008-ban kezdődött gazdasági válság megsemmisítette az előbbi periódusban elért gazdasági<sup>78</sup> és szociális haladást.<sup>79</sup>

Az Európa 2020 stratégia<sup>80</sup> három, egymást kölcsönösen megerősítő prioritást tart szem előtt: Intelligens növekedés: tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása. Fenntartható növekedés: erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság. Inkluzíve növekedés: magas foglalkoztatás, valamint szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság kialakításának ösztönzése.

*A belső piac megfelelő működése elengedhetetlen az Európa 2020 stratégia megvalósításához,* szükséges tehát a nyílt, egységes piac létrehozása, amelyen megfelelően van ösztönözve a verseny és az innováció, ezzel biztosítván a fogyasztóknak a szolgáltatások elérhetőségét és minőségét.

A piac nyitottsága szoros kapcsolatban áll és befolyásolja ezt a fogyasztók bizalma, a kereslet, amelyet ösztönözni kell, hogy növeljék az online határon átnyúló termék- és szolgáltatás-vásárlásokat. Ezen határon átnyúló ügyletek fellendülése közvetlen módon fogja fellendíteni a pénzforgalmi piac e kis szegmensét, a határon átnyúló kifizetések piacát.

Ezen célok megvalósítása érdekében, azonban elengedhetetlen a pénzügyi piac stabilitásának helyreállítása, amely az átláthatóság fokozásán, egységes fogyasztóvédelmi és versenyjogi politikán és szabályokon át valósulhat meg.

A kutatás legátfogóbb területét és a pénzügyi érdekek tükröződését a pénzügyi piacok hatékonyságában találjuk. A piaci hatékonyságot nagyon sok szempontból vizsgálhatjuk. Jelen esetben, úgy határozhatjuk meg a tőkepiac hatékonyságát, hogy mennyire jók a tőkeerőforrások felhasználásában a versenyen át. Az ideális világban, a tőke a cégekhez kellene jusson, amelyek ennek a legjobb visszaszolgáltatását kellene elérjék. (Pilbeam [1998] p. 195)

<sup>77</sup> Com (2010) 2020 végleges, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:HU:PDF>

<sup>78</sup> A GDP 2009 nem 4% al csökkent, az ipari termelés visszaesett az 1990 es évek szintjére, az aktív lakosság 10% a, 23 millió ember munkanélküli. Com (2010) 2020 végleges, p. 9

<sup>79</sup> A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE EURÓPA 2020, Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, p. 6.

<sup>80</sup> Több javaslatot tartalmaz a haladás erősítésére és ösztönzésére, mint az „Innovatív Unió”, „Mozgásban az ifjúság”, „Európai digitális menetrend”, „Erőforrás-hatékony Európa”, „Iparpolitika a globalizáció korában”, „Új készségek és munkahelyek menetrendje”, „Szegénység elleni európai platform.”

A verseny élességének szélsőséges esete a közgazdászok szerint ‘tökéletes verseny’, ahol a belépés szabad, a már meglévő vállaltok nincsenek kedvezőbb alkupozícióban, mint vevők és szállítók, a vetélkedés pedig korlátlan, mivel a sok vállalat és termék tökéletesen hasonló. (Porter [1993] p. 27)

A bemutatott versenypiaci hatások tükrében megállapíthatjuk, hogy a határon átnyúló átutalásokra vonatkozó jogi normák jelentősen befolyásolták (befolyásolják) a belső piac alakulását. Ez a piaci hatás pedig kialakítja majd a közösségi törvénykező azon szükségletét, hogy a jogi normák piacon kifejtett hatásának megfelelően újabb szabályozásokat dolgozzon ki.

*Következtetésként megállapíthatjuk tehát, hogy a tanulmányozott pénzforgalmi piac e kis szegmense olyan jelentőséggel és befolyással bír más jogi és gazdasági területeken is, amely növeli ennek gazdasági fontosságát a belső piacon.*

A szabályozás során a jogalkotó által sikeresen áthidalt jelentős akadályt, a tagállamokba hatályban lévő jogszabályok és belső pénzügyi rendszerek közötti különbségek képezik, figyelembe véve a tagállamonként különböző társadalmi gazdasági viszonyokat.

*Az idealizmus és a realizmus harcában, avagy a fejlődési politika kidolgozása és a gyakorlatba ültetése során viszont az uniós jogalkotó jelentős akadályokba ütközik, amelyeknek oka az uniós pénzpiac sokszínűsége, azaz a tagállamokba hatályban lévő eltérő szabályozások és versenyviszonyok, amelyek a piac felaprózottságának, az ügyfelek mobilitási hiányának, a piacra lépési akadályoknak az okai.*

Úgy gondolom, hogy a pénzforgalmi szolgáltatások piacának fejlődésére vonatkozólag meghatározó lépés volt, ezen szolgáltatások jelentőségének felismerése. A pénzforgalmi szolgáltatások több szempontból való tanulmányozása mutathat igazán reális képet a jogalkotónak a további szabályozás hatékony kidolgozása érdekében. Tehát ezen szolgáltatások versenyjogi, fogyasztóvédelmi, számviteli, szolgáltatói szempontból történő elemzése elengedhetetlen a mindenki számára megfelelő és hatásos szabályozás kidolgozásában.

Az ‘Európa – digitális menetrend’ keretén belül, tekintettel az e-kereskedelem lassú fejlődésére Európában, a Bizottság javasolta, az EU szerte elérhető online jogorvoslati szerv létrehozását az e-kereskedelem esetében, abból a célból, hogy fellendítse az online vásárlási ügyleteket.<sup>81</sup> Ez az intézkedés megvalósulása nagyon fontos lenne a fogyasztóvédelem szempontjából.

Mivel a vizsgált bankjogi terület, ugyanilyen jellegű szolgáltatások nyújtását foglalja magába, megfogalmazhatjuk a kérdést, hogy *a pénzforgalmi szolgáltatások esetében, növelné-e a panaszok megoldásának hatékonyságát egy EU szinten egységes, online elérhető, közös panasztételi szerv létrehozása?*

<sup>81</sup> COM (2011) 791F p. 4.

*Az egységesen elérhető online közös panasztételi szerv döntései képesek lennének egy közösségi szinten egységes joggyakorlatot kialakítani?* Véleményem szerint ez a kérdés megválaszolása sokkal nehezebb, mint látszik, mert a tagállamok belső törvénykezése különböző lehet egyes kérdések szabályzására vonatkozólag és nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a tény sem, hogy különböző jogrendszerek megfelelő alkalmazásáról kellene majd egységes döntés szülessen.

A bizottság az egységes piac tényleges megvalósítása érdekében elfogadta azt a 12 lépést, amelyet figyelembe kellene venni a meghatározott cél, egységes piac elérése érdekében.<sup>82</sup> A bizottság, a digitális egységes piac fejletlenségének okaként a fogyasztói bizalom hiányát, az elektronikus pénzforgalmi ügyletek biztonságának fokát, illetve a fogyasztói jogok végrehajthatóságát határozza meg.<sup>83</sup> Ugyanakkor megemlíti egy határon átnyúló szerződéses jog kialakítását, amely segítené a határon átnyúló pénzforgalmi ügyletek végrehajtását a közösségben és a határon átnyúló adósság behajtó eljárások kidolgozását.<sup>84</sup>

Erre válaszul a Bizottság, már ki is dolgozta az Európai adásvételi jog alapjait képező dokumentumot,<sup>85</sup> amely konkrét megoldást jelenthet a kereskedők és fogyasztók kérdéseire, költségi és jogi bizonytalanságára vonatkozólag, az uniós belső piacon végzett adás-vételi ügyletek esetében, amelyen viszont még az Uniós szervek és intézmények jelen pillanatban is dolgoznak.

Amint az a későbbi közösségi jogi normatívumokból és ezek alkalmazásából kiderül, a határon átnyúló átutalásokra vonatkozó *törvénykezés egységesítette az európai gazdasági térségben a határon átnyúló euróban történő kifizetések költségeit*, azaz a határon átnyúló euróban történő kifizetések költségei napjainkban megegyeznek a tagállamon belül, euróban kezdeményezett kifizetések költségeivel, *csökkentette a határon átnyúló átutalások teljesítésének idejét és átláthatóbbá tette ezeket az ügyleteket*. Ugyanakkor bővítette a pénzforgalmi szolgáltatók által nyújtott termékek skáláját, *elindította a pénzforgalmi szolgáltatások esetében az innovációt*, mivel megalkotta a szolgáltatók azon szükségletét, hogy költséghatékonyabb termékeket ajánljanak a fogyasztóknak és rábírják a fogyasztókat arra, hogy ezeket a termékeket alkalmazzák a régi, a pénzforgalmi szolgáltatók számára is sokkal költségesebb termékek helyett.

<sup>82</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, The Council and the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, single Market Act, Twelve levers to boost growth and strengthen confidence „Working together to create a new growth” COM (2011) 206 Final.

<sup>83</sup> COM (2011) 206, p. 13

<sup>84</sup> COM (2011) 206, p. 19.

<sup>85</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, The Council and the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, A Common European Sales Law to facilitate Cross Border Transactions in the Single Market, COM (2011) 636 Final.

Tehát, a fentiekben bemutatott, nagyon vázlatos leírást véve alapul, a pénzügyi jog keretén belül, a bankjog ezen kis piaci szegmensén a közösségi jogalkotó, igenis tudott olyan egységes, a tagállamok számára kötelezően alkalmazandó szabályozást alkotni, amely elősegíti a gazdaság hatékony működését.

A közösségi belső piacot viszont, amint azt bemutattam nem lehet csak egyoldalúan, tárgyalni vagy értékelni, ugyanis ez egy olyan működő mechanizmus, amelyben a legkisebb meghibásodás is komoly gondokat okoztat.

Jelen tanulmány azt a célt szolgálja, hogy rávilágítson mindazon tényezőre, jogi dokumentumra, habár nem kizárólagos módon, amely a szolgáltatások e kis piaci szegmensének alakulását befolyásolják. Megpróbáltam, remélem sikeresen hangsúlyozni azt a tényt is, hogy a belső piac teljes integrációjának elérése érdekében, a tanulmányozott piaci szolgáltatás, milyen szoros összefüggésben van más tudományágakkal, mint például a versenyjog, a fogyasztóvédelem és az elektronikus kereskedelem piaca.

Elengedhetetlen megemlíteni a gazdaság és a jogalkotás közötti kapcsolat folyamatos jellegét a tanulmányozott területen, ugyanis nem csak a jogszabályok alakíthatják a gazdaság működését, hanem a jogszabályok elfogadását követően és a piacon kialakult gazdasági fejleményeknek megfelelően, az újonnan kialakult piaci viszonyok újabb jogszabályok elfogadásának szükségességét vonhatják maguk után.

Megállapíthatjuk tehát, hogy a harmonizált tagállami jogszabályok hatékonyak a határon átnyúló pénzforgalom egységesítési folyamatában és a közösségi jogalkotó által elfogadott jogi normáknak jelentős hatása van a tagállamok gazdaságaira és a gazdasági szereplőire, az egységes piac teljes kialakítása érdekében.

## Irodalomjegyzék

- Pilbeam, Keith [1998]: *Finance and Financial Markets*, Palgrave, New York
- Porter, Michael E. [1993]: *Iparágak és versenytársak elemzési módszerei*. Budapest, Akadémiai Kiadó
- Röpke, Wilhelm [2000]: *Emberséges társadalom – emberséges gazdaság*. Budapest, Aula
- Tóth Tihamér [2007]: *Az Európai Unió versenyjoga*. Budapest, Complex
- Várhegyi Éva – Gáspár Pál [1997]: *A tőke mozgásának szabadsága – az Európai Unió kihívásai*. Budapest, Pénzügykutató RT
- Várnay Ernő – Papp Mónika [2002]: *Az Európai Unió Joga*. Budapest, KJK Kerszöv

SZERZŐDÉSEK  
– EGYÜTTMŰKÖDÉSEK





# AZ ÍROTT SZERZŐDÉSEK SZEREPE A HOSSZABB TÁVÚ ÜZLETI KAPCSOLATOKBAN: A KÖZÉTKEZTETÉS PÉLDÁJA

MIKE KÁROLY<sup>1</sup>

A tanulmány az új intézményi közgazdaságtan eszközeivel elemezi a magyar önkormányzatok szerződéskötési gyakorlatának egy szeletét. Bemutatjuk a szerződéses kapcsolatok irányítási struktúráinak elméletét, különös hangsúlyt helyezve az írott szerződések szerepére. Az elmélet alapján vizsgáljuk az önkormányzatok által alkalmazott szerződéses megoldásokat a közétkeztetési szerződések példáján. A szerződések tartalomelemzésével teszteljük az elméleti irodalom hipotéziseit.

## 1. Bevezetés

Meglepően keveset tudunk arról, milyen szerepet játszanak a formális, írott szerződések a hosszú távú üzleti kapcsolatokban. A jogszociológusok figyelmét Macaulay úttörő tanulmánya hívta fel még az 1960-as években arra, hogy az üz-

---

<sup>1</sup> Tudományos főmunkatárs, Hétfő Kutatóintézet, [www.hetfa.hu](http://www.hetfa.hu). Email: [mikekaroly@hetfa.hu](mailto:mikekaroly@hetfa.hu). Ez a tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú TÁMOP program [Társadalmi Megújulás Operatív Program] *Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért* alprojektjében, a „Közigazgatási szervezet és e-kormányzás” műhelyben készült. A tanulmányt megalapozó kutatásban közreműködött Szalai Ákos. A tanulmány egy lényegesen rövidített, a kutatás főbb eredményeit összegző változata korábban megjelent: MIKE Károly – SZALAI Ákos: Önkormányzati szerződések közgazdasági elemzése: A közétkeztetési szolgáltatási szerződések tanulságai. *Pro Publico Bono*, Támop különszám, 2012, 1–20. Letölthető: [www.propublicobono.hu/pdf/Mike\\_Szalai.pdf](http://www.propublicobono.hu/pdf/Mike_Szalai.pdf).



letemberek ritkán tervezik meg előre részletesen üzleti kapcsolataikat, és viták esetén alig élnek a jogi kikényszerítés eszközével (Macaulay [1963]). E tanulásokra is építve az intézményi közgazdaságtan az informális együttműködés és vitarendezés primátusát hangsúlyozza a tartós, jelentősebb beruházásokkal járó kapcsolatokban. Oliver Williamson nagyhatású elmélete (Williamson [1985]) szerint ilyen esetekben a bíróságon könnyen kikényszeríthető, írott szerződések kifejezetten árthatnak a felek közötti együttműködésnek, mivel alááshatják közöttük a bizalmat. A szerződésekre tehát nem tekinthetünk egyszerűen úgy, mint ami a felek jogilag kikényszeríthető kölcsönös ígéreteit testesítik meg. Egy írott kontraktus funkcióit csak akkor érthetjük meg helyesen, akkor azonosíthatjuk valódi jelentőségét a két fél kooperációja számára, ha el tudjuk helyezni a kapcsolat tágabb irányítási struktúrájában [*governance structure*] (Williamson [1979/2007]). Az irányítási struktúra tágabb fogalom, mint a szerződés: magában foglalja mindazokat a mechanizmusokat, amelyek támogatják a két fél közötti értékteremtő együttműködést; így például a piaci hírnévhez kapcsolódó szankciókat, a biztosítékok cseréjét a szerződő felek között, külső szakértők bevonását a vitás kérdések rendezésébe, a kapcsolaton belüli bizalmi normák kialakulását stb.<sup>2</sup>

A tanulmány célja, hogy az intézményi közgazdaságtan és a joggazdaságtan legújabb elméleti és empirikus eredményei alapján feltérképezze az írott szerződések lehetséges szerepét a hosszabb távú üzleti kapcsolatokban. Továbbá valós szerződések részletes tartalomelemzése alapján megvizsgálja az irodalom állításainak helytállóságát egy konkrét kontextusban. Különösen érdekesek azok a szerződéses kapcsolatok, amelyek nem sorolhatók be könnyen valamely ideáltípusba, mint például a gyorsan lezajló piaci adásvételek, vagy a nagyon hosszú távú, szoros bizalmi viszonyt feltételező relációk. Elemzésünk tárgyául ezért 'köztes', nem ideáltipikus tranzakciókat választottunk: települési vagy megyei önkormányzatok és szolgáltató vállalkozások közötti közétkeztetési célú szerződéseket.

A tanulmány 2. fejezetében Oliver Williamson tranzakciós költség elmélete (Williamson [1979/2007]) alapján felvázoljuk a szerződéses irányítási struktúrák legfontosabb ideáltípusait. Ezután áttekintjük az újabb intézményi gazdaságtani és joggazdaságtani irodalom legfőbb eredményeit arról, milyen szerepet töltenek be a formális szerződések a hosszabb távú üzleti kapcsolatokban, és mi a formális szerződések és a nem jogi, informális szankciók egymáshoz való viszonya. A 3. fejezetben bemutatjuk az empirikus elemzés tárgyát képező szerződéseket és a kiválasztásuk során figyelembe vett szempontokat. A 4. fejezetben vizsgálatunk módszerét, a hatékonysági elemzés logikáját és korlátait vázoljuk fel. Az 5. fejezetben fogalmazzuk meg az elméletből leszűrhető és

<sup>2</sup> Magyar szerzők közül hasonló megközelítésből formális matematikai modellt mutat be: Berde [é.n.]

a konkrét szerződések esetében releváns hipotéziseket, amelyeket azután a 6. fejezetben a szerződések részletes tartalomelemzésével tesztelünk. Elemzési eredményeinket a 7. fejezet, főbb következtetéseinket a záró 8. fejezet foglalja össze.

## **2. Elméleti háttér: a formális szerződések szerepe az üzleti kapcsolatokban**

### *2.1. Tranzakciós költségek és irányítási struktúrák: Oliver Williamson elmélete*

Az intézményi közgazdaságtanban a szerződéses kapcsolatokra vonatkozó talán legnagyobb hatású elmélet Oliver Williamsoné (Williamson [1979/2007, 1985]). Ennek kiindulópontja, hogy az üzleti kapcsolatok (sőt minden együttműködés) irányítási struktúrája a kooperáció tárgyát képező tranzakció(k) jellemzőiből vezethető le. Először tehát a tranzakciók lényegi jellemzőit kell azonosítanunk, majd ezekhez rendelhetjük hozzá a különböző irányítási struktúrákat. Modellje szerint három olyan probléma van, amelyek együttes fennállása esetén elmaradhat egy kölcsönösen előnyös szerződés – ekkor mondhatjuk, hogy a tranzakciós költség magas. Ezek a következők:

- i) Magas az idioszinkratikus beruházások szintje.
- ii) Nem lehet teljes szerződést kötni.
- iii) Fenyeged a másik fél opportunistá viselkedése.

Az idioszinkratikusnak azokat a beruházásokat nevezzük, amelyek csak az adott szerződéses kapcsolatban térülnek meg, vagyis olyan bevételt hoznak, amelyet egy másik szerződésben nem lehetne megkapni. Ha létezik ilyen beruházás, akkor a szerződés felmondása miatt a vesztesége magas lenne. A magas veszteség azonban önmagában még nem jelentene gondot, ha a szerződés felbontásának minden kérdése rendezve lenne a szerződésben. A teljes szerződés azt jelenti, hogy a szerződés minden olyan lehetőséget előre szabályoz, ami zavart okozhat annak élettartama alatt. Megoldást tartalmaz az olyan problémákra is, amelyek meglehetősen valószínűtlenek, sőt – ad absurdum – azokra is, amelyeket nem is lehet előre látni. Amennyiben a szerződés teljes, akkor a magas idioszinkratikus beruházás nem okoz gondot, mert abban rendezni fogják, hogy a szerződés felbontása esetén a kieső haszonért, felmerülő többletköltségért cserébe milyen kárpótlást kap a beruházást végrehajtó fél.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Williamson a nem teljes szerződéseket a korlátozott racionalitásra vezeti vissza, de a teljesség hiányához ezt nem kell feltennünk. A jövőre vonatkozó információk költséges volta is magyarázhatja.

Problémát az jelent, ha egy nem szabályozott esetben jelentkezik nagy veszteség. Ilyenkor az a kérdés, hogy mit várhatunk a másik féltől. Lehet, hogy megpróbál visszaélni a helyzetünkkel, és megpróbál a mi kárunkra minél nagyobb nyereséggel (minél kisebb veszteséggel) távozni. Ezt érti Williamson *opportunist magatartáson*. Ha bízhatunk a másokban, hogy ilyen esetben is kooperatív magatartást tanúsít majd, akkor hajlandóak leszünk olyan megállapodásokat is megkötni, amelyekben sokat bukhatunk. Azonban, ha a három probléma egyszerre fennáll, akkor elmaradnak kölcsönösen előnyös megállapodások is.

Természetesen, a jogrendszer, vagy más, nem jogi megoldások segítségül hívhatók akkor is, ha magas a tranzakciós költség. Azonban minden ilyen intézmény költségekkel jár (ki kell őket alakítani, fenn kell őket tartani stb.). Williamson modelljében az, hogy megéri-e ezt a költséget felvállalni, attól függ, hogy az üzlet milyen gyakran ismétlődik: minél gyakoribb egy tranzakció, annál inkább megéri annak szabályozására megfelelő jogi vagy egyéb intézményt életre hívni. Az 1. táblázat egy egyszerű sémát mutat be arról, hogy különböző tranzakciók esetében mi a tipikus (véltetően leghatékonyabb) válasz. A táblázat feltételezi, hogy az abban szereplő tranzakciók esetén nem lehet teljes szerződést kötni, és nem bízhatunk abban sem, hogy a másik nem lép fel opportunist módon, ezért a különböző tranzakciók csak abban térnek el, hogy milyen specifikus (idioszinkratikus) beruházásokat követelnek, illetve, hogy mennyire gyakoriak.

1. táblázat. A kereskedelmi tranzakciók típusai és a hozzájuk tartozó irányítási struktúrák

		Beruházási jellemzők		
		<i>Nem specifikus</i>	<i>Vegyes</i>	<i>Idioszinkratikus</i>
Gyakoriság	Alkalmankénti	Piaci irányítás (klasszikus szerződés)	Háromoldalú szerződés (neoklasszikus szerződés)	
	Rendszeres		Kétoldalú irányítás	Egyesített irányítás
			(kapcsolati szerződés)	

Forrás: Williamson [1979/2007]

Mint az 1. táblázatban látszik, Williamson négy intézményi formát különböztet meg: a klasszikus, a neoklasszikus szerződést, a kétoldalú irányítást és az egyesített irányítást.

A *klasszikus szerződés* felel meg annak, amit a szerződésről alapvetően gondolni szoktunk. Ebben a modellben a felek rendelkeznek arról, hogy különböző jövőbeli események bekövetkezése esetén mi lesz a teendő – a klasszikus szerződést ezért minden lehetséges jövőbeli helyzetre kiterjedő szerződésnek [*contingent-claims contracting*] is nevezzük. A bíróság elsődleges feladata

ezért a szerződés egyszerű kikényszerítése. A felek által megtárgyalt szerződés azonban ebben az esetben sem tartalmaz minden helyzetre megoldást. A jogrendszer vállalkozik arra, hogy az ilyen lyukakat a szerződésben *diszpozitív szabályokkal* töltsse ki. A diszpozitív szabályok olyan szabályok, amelyeket a bíróság akkor fog alkalmazni, ha a szerződésben nem talál egyértelmű, attól eltérő rendelkezést. (A szerződés ezért tulajdonképpen mindig több elemet tartalmaz, mint amiben a felek megállapodtak.) De ezeket a szabályokat a felek felülírhatják: ha nem megfelelő az elv, amelynek alapján a bíróság vélhetően dönteni fog, vagyis nem megfelelő a diszpozitív szabály, akkor mindig lehetőség van arra, hogy a szerződésben kitérjenek az adott problémára, és más megoldásban állapodjanak meg. Elsőre furcsán hangozhat, de a továbbiak miatt fontos, hogy kiemeljük, hogy ebben az esetben a partnerek egymástól függetlenek, személyük nem fontos (a bíróság a szerződés tartalmát kényszeríti ki, függetlenül attól, hogy kik az azt megkötő felek).

A *neoklasszikus szerződés* esetén a jog – az angolszász megközelítés szerint a bíróság – már több feladatot vállal magára. Itt nem tételezzük fel, hogy a szerződés a diszpozitív szabályokkal együtt teljes lehet. A kérdés: mi történjen, ha olyan helyzet áll elő, amelyről sem a szerződés, sem a diszpozitív szabályok nem rendelkeznek. Ekkor a feladat nem egyszerűen a kikényszerítés, hanem az, hogy a konfliktusukat fel kell oldani, a felmerült problémákra megoldást kell találni. Ezt a felek, mivel a probléma felmerülése után (ex post) a megállapodás meglehetősen nehéz, általában harmadik félre bízják. A leggyakrabban ilyen harmadik fél a bíróság, de lehet bárki, akit a két fél erre felkér – választott bíróság, külső szakértő, bölcs kádi stb.

Ilyen problémát tipikusan tudatosan vállalnak fel a felek: nem is akarnak minden lehetséges esetet előre szabályozni a szerződésben. Eleve rábízják magukat a harmadik félre. Mikor érdemes ezt megtenniük? Nyilvánvalóan akkor, ha azt gondolják, hogy a harmadik fél, a bíróság, a jog olyan módon fogja kiegészíteni a szerződésüket, ami az ő érdekeiknek megfelel. Hangsúlyozzuk: a szerződéskötés előtti (ex ante) időszakról beszélünk – természetesen, amikor az adott konfliktus már kialakult, akkor a felek érdeke ütközik. Ex ante azonban, mint láttuk is, egybeeshet. Ezt a közös akaratot azonban nem mindig van értelme szerződésbe önteni: ha a harmadik fél úgyis ennek alapján járna el, akkor egyszerűbb az adott kérdést szabályozás nélkül hagyni, és rábízni magunkat a döntésre. Ha a szerződésben kellene rá kitérni, akkor ez többletköltséget okoz: meg kell szövegezni az adott passzust, még hozzá olyan módon, hogy konfliktus esetén a bíróság felismerhesse, hogy a felmerült probléma pontosan az, amit a szerződés szabályoz, hiszen csak ha felismeri a helyzetet, akkor tudja rákényszeríteni a feleket a szerződésben elrendelt magatartásra.

A *kétoldalú irányítás* a *kapcsolati szerződések* egyik formája. Itt már feloldódik az egyik magától értetődőnek tűnő elv, amelyet a klasszikus szerződéseknel

kimondtunk. A bíróság nem csak azt nézi, hogy mi van a szerződésben, hanem igenis figyelemmel van a felek személyére is. A bíróság (a harmadik fél) itt már nem kikényszerít, nem maga keresi a megoldást, hanem a felek megoldáskeresését segíti. A neoklasszikus szerződéseknél látott megoldáskeresés csak akkor lehetséges, ha a tényállást a felek egy harmadik fél előtt bizonyítani tudják: a közgazdasági nyelven ez azt jelenti, hogy az információ *bizonyítható*. Akkor bizonyítható egy információ, ha nem csak a két abban résztvevő fél tudja, hogy milyen helyzet alakult ki (és hogy a szerződés miképpen szabályozza azt), hanem egy tőlük független harmadik fél is felismerheti azt, előtte is bizonyítani tudják azt. Például, hiába ismeri a vevő is és az eladó is az áru valós minőségét, a bíróság előtt nyugodtan feltüntetheti a vevő azt a valósnál rosszabbnak (csak azért, hogy ne kelljen kifizetnie a teljes árat), az eladó pedig jobbnak (a jól megfigyelhető hibát a nem rendeltetésszerű használat következményének feltüntetve). Még bonyolultabb a helyzet akkor, ha a helyzet ugyan viszonylag jól azonosítható, de az, hogy mit kell tenni, olyan feltételektől függ, amelyek nehezen bizonyíthatók: például, ha egy évek óta fennálló kapcsolat felszámolásakor a bíróságnak meg kell ítélnie, hogy az adott fél milyen beruházásokat tett, milyen más lehetőségekről mondott le az adott kapcsolatban bízva, és ezért jogosan kér-e kártérítést. A kétoldalú irányítás esetén a bíróságnak, vagy más harmadik szereplőnek nem a feladatmegoldás a fő feladata, hanem az, hogy olyan eljárásrendet találjon ki, amely a két felet rákényszeríti a kompromisszum megtalálására.

Az *egyesített irányítás* esetén már a másik ‘alapelv’ is sérül: a felek nem függetlenek egymástól. Itt a tranzakció szervezését már nem a szerződési jogon belül, hanem azon kívül oldják meg. Például, ha egy vállalat sokszor vásárol ugyanattól a beszállítótól, és az üzletnek meglehetősen sok idioszinkratikus jellemzője van, vagy ha egy ingatlanfejlesztő egy egyetem speciális igényeinek megfelelő épületet épít, majd hosszú távú bérleti szerződést kötnek, akkor érdemes lehet eleve olyan megoldásokat kialakítani, amelyben harmadik fél beavatkozására nincs is szükség, még az előző tulajdonképpen érdekegyeztető, ösztönző, mediátor szerepben sem. A két fél felállíthat problémáik kezelésére egy érdekegyeztető szervezetet. Elképzelhető, hogy egyszerűen egyik félnek adják a vitás helyzetekben a döntési jogot – természetesen ebbe a másik csak akkor egyezik bele, ha megfelelő ellentételezést kap. Végső esetben az is elképzelhető, hogy a két vállalat egyesül, például a vevő felvásárolja a beszállítót, vagy megvásárolja az épületet és innentől a vállalati hierarchián belül rendezik a konfliktusokat. Nyilvánvaló, hogy az ilyen megoldásoknak komoly költségei vannak. Például a felvásárlásnak az, hogy innentől erősebben kell felügyelni a beszállító tevékenységét; az épület megvásárlása esetén pedig annak fenntartásához (vagy mondjuk a tanidőn kívüli hasznosításához) kell szakértőket szereznie az egyetemnek. Ezeket a többletköltségeket kell összevetni a tranzakció során felmerülő konfliktusok egyszerűbb rendezéséből származó előnyökkel.

## 2.2. *A formális szerződések alternatív funkciói*

Amint láttuk, az írott szerződések jelentősége és funkciója eltérő a különböző irányítási struktúrákban. A klasszikus szerződés felel meg a szerződésről alkotott hagyományos képnek: világosan szabályozza a felek jogait és kötelezettségeit, és érvényesítése, vita esetén értelmezése (hézagainak kitöltése) a bíróság feladata. A neoklasszikus szerződés már kevésbé teljes körűen szabályoz, és a benne foglaltak is felülírhatók – jellemzően egy külső vitarendező bevonásával – a kapcsolat folytathatósága érdekében. A kapcsolati szerződés pedig már nem a konkrét jogokat és kötelezettségeket (szolgáltatásokat és ellenszolgáltatásokat) definiálja, hanem a szerződésen túlmutató kapcsolat alapjait veti meg azaz, hogy az együttműködés procedúráit megadja.

Ahogy távolodunk a klasszikus típustól, úgy húzódik háttérbe a szerződés, és adja át helyét az ‘intézményesült kapcsolatnak’: koordinációs és vitarendezési eljárásoknak; ellenőrzési, döntési jogköröknek; szervezeti kultúrának stb. Ezzel előtérbe kerülnek a kooperációt támogató, kikényszerítő alternatív mechanizmusok, amelyek nem a jogi, bírósági szankciókon alapulnak. Így szerepet játszhatnak a felek által egymásnak nyújtott, mintegy az ígéretek érvényesítése végett ‘túszul adott’ biztosítékok (Williamson [1983]); ösztönzöt jelenthet a kapcsolat folytatódásától várt jövőbeli nyereség elvesztésének veszélye (Axelrod [1984]); vagy a kapcsolati bizalom és normák kialakulása. A kapcsolati szerződéstípusnál különösen nagy jelentősége van a személyes kapcsolatnak és a felek közötti kommunikációnak, hiszen a szerződés időtartama alatt felmerülő problémákra közösen kell megtalálniuk a mindkét fél számára kielégítő megoldást (Paulin et al. [1997]). A kapcsolati szerződéseknek az együttműködések fenntartása érdekében jelentős mértékben ‘önkikényszerítőknél’, vagyis külső kényszerítő erő nélkül működőképesnek kell lenniük.

De valóban igaz-e, hogy a piaci ‘pólustól’ távolodva és a kapcsolati ‘pólus-hoz’ közeledve az írott szerződések jelentősége és kidolgozottsága (‘teljessége’) fokozatosan csökken? Williamson ideáltípusokat vázolt fel, és visszatérő felvetése, hogy „minden működőképes irányítási formát... egy olyan attribútumokból álló szindróma definiál, amelyek kölcsönösen támogató viszonyban vannak egymással”. (Williamson [1991] p. 271) Másutt azonban hangsúlyozza, hogy a valóságban a szerződések egy kontinuumon helyezkednek el (nagyjából egyenletes eloszlással) a két szélső forma között (Williamson [1985]).

Ha elfogadjuk a piaci–kapcsolati kontinuum létét, rögtön szembesülünk azaz, hogy az ennek mentén való elmozdulás nem problémamentes. A kapcsolati szerződéseknél maga Williamson is hangsúlyozza, hogy a jogi úton érvényesíthető írott szerződés alááshatja a kooperációt, mivel a felek a szerződést egy nekik kedvező pillanatban a másik fél rovására érvényesíthetik. Sőt, az ígéretek

írásba foglalása eleve a bizalmatlanság, a negatív várakozások jele lehet – és nem csak egy házassági szerződés esetében.

Amint az üzleti szerződéses kapcsolatokat elemző úttörő tanulmányában már Macaulay is kifejtette: „a szerződés és a szerződésjog nem csak szükségtelen számos helyzetben, de a használatuknak nem kívánt következményei is lehetnek, vagy legalábbis a felek gyakran így gondolják... A részletes, kialakított szerződések akadályozhatják a jó cserekapcsolat kialakulását az üzletfelek között”. (Macaulay [1963] p. 64.) Az alaposan kidolgozott szerződés a „kooperatív vállalkozást antagonisztikus adok-kapokká változtatja”. (Macaulay [1963] p. 64.) Hasonló következtetésekre jut az újabb kísérleti közgazdaságtani irodalom egy része is, amely szerint a formális ösztönzők vagy büntetések sértik a belső erkölcsi motiváción alapuló társas normákat. Ezért a kemény, írásos szankciók ‘kiszoríthatják’ a bizalmat és reciprocitást a hosszú távú kapcsolatokból [*motivation crowding out*]. (Gächter – Falk [2000]) Ennek alapján Zenger, Lazzarini és Poppo (Zenger et al. [2002]) a formális és informális intézmények közötti helyettesítő viszony ‘gyenge’ és ‘erős’ változatát különbözteti meg. Az előbbi szerint az informális mechanizmusok megjelenése fölöslegessé teszi a jogi formalitást. Az utóbbi szerint a formális megoldások nem csak szükségtelenek, de kifejezetten károsak az informális elemek kialakulására és működésére nézve.

Mindkét helyettesítési tézissel szemben áll az a felvetés, hogy a formális és informális intézményi megoldások kiegészítő (komplementer) jellegűek lehetnek, egymást erősíthetik. A gondolat más kontextusban nem számít újnak. A büntetőjog szankciói támogató társadalmi normák nélkül ritkán érnek célt (Cooter – Ulen [2004]); a vállalatvezetők ellenőrzési költségei az egekbe szökhetnek, ha nem sikerül az alkalmazotti csoportokon belül megfelelő norma-rendszert kialakítani (Miller [2002]). Az üzleti szerződéses kapcsolatok illetően azonban csak az utóbbi időben – nagyrészt Poppo és Zenger tanulmánya (Poppo – Zenger [2002]) nyomán – kezdődött meg a komplementaritási hipotézis alapos vizsgálata.

Zenger, Lazzarini és Poppo (Zenger et al. [2002]) nyomán három fontos érvet hozhatunk fel a kiegészítő viszony mellett. Egyrészt, a formális szerződések növelhetik a kapcsolat várható élettartamát és csökkenthetik az ígéretszegéssel megszerezhető hasznokat (Baker et al. [2002]). A szerződés tartalmazhat olyan elemeket, amelyek révén a felek kifejezetten elkötelezik magukat a hosszú távú együttműködés mellett. Megnehezítik a kilépést például azzal, hogy hosszú felmondási időt vagy nagy meghiúsulási kötbért foglalnak a szerződésbe. Továbbá, ha a kapcsolatot egy ismétlődő játéknak fogjuk fel, a szerződés be foglalt büntető szankciók csökkenthetik a rövid távú opportunizmussal megszerezhető nyereséget, és vonzóbbá tehetik az ismétlődő kooperáció stratégiáját. Lazzarini, Miller és Zenger (Lazzarini et al. [2004]) kísérleti eredményei

szerint a teljesítmény jól mérhető dimenziójához rendelt szerződéses ösztönzők (kontingens kifizetések) a szerződésbe nem foglalható dimenzióban is nagyobb teljesítményhez vezetnek, mivel mérséklük a szerződő fél ígéretszegésből származó rövidtávú hasznát.

A komplementaritás mellett szóló második érv a következő (Crocker – Masten [1991]): az írásos szerződéseknek kulcsszerepük lehet azoknak a procedúráknak a lefektetésében, amelyek a változó körülményekhez való alkalmazkodást és a vitarendezést lehetővé teszik. Ez az érvelés elfogadja, hogy a szerződésnek eltérő funkciója lehet egy hosszú távú kapcsolatban, amint Williamson is állítja. Megkérdőjelezi azonban, hogy emiatt a formális szerződés jelentősége és részletezettsége csökkenne. Valóban, miért is ne foglalják a procedúrát írásba a felek? Ennek kapcsán érdemes megjegyeznünk, hogy a procedura fogalmát célszerű tágan értelmeznünk. A szűkebben vett eljárási szabályok mellett ide tartoznak a felek jogait és kötelezettségeit definiáló kitételek is. (Emiatt a szöveg alapján esetenként nehéz lehet eldönteni egy konkrét szerződésről, hogy a felek a bíróságnak vagy maguknak írták azt.)

Végül, Zenger, Lazzarini és Poppo (Zenger et al. [2002]) egy harmadik érvet is felhoz a komplementaritás mellett. A hosszú távú kapcsolat kiépülésével egyre több tapasztalat halmozódhat fel a kooperáció részleteiről, a procedúrák bevalásáról. A tapasztalatot pedig immár érdemes lehet írásban is lefektetni. Így az ilyen kapcsolatokat egyszerre jellemzik erősebb informális mechanizmusok és kifejtettebb írásbeliség.

Az irodalom megállapításait a következőképpen összegezzük. A hosszabb távú, számottevő specifikus beruházásokkal járó kapcsolatokban az írott szerződések (1) részben klasszikus funkciójukat is betölthetik, segítve a felek (kezdeti) elköteleződését; (2) részben a procedúrák lefektetésében is fontos szerepük lehet; (3) ugyanakkor a szerződés megfogalmazásakor és érvényesítéskor a feleknek óvatosan kell eljárniuk, nehogy a túlzott bizalmatlanság jelzéseit küldjék egymásnak.

A szerződés funkciójával összefügg érvényesítésének módja. A klasszikus funkcióhoz egyértelműen a bírósági (és a piaci reputációs) kikényszerítés társul, de ha a szerződés a procedúrát fekteti le, a kikényszerítés módja többféle lehet. Egyrészt, a procedura egyik célja lehet, hogy verifikálható információkat állítson elő – például a problémák írásbeli közlésének előírásával –, amelyek szükség esetén megkönnyítik a bíróság döntését. (Az írásbeliség lehet egy kulcs arra nézve, hogy mennyiben a bíróságnak írták a szerződést.) Másrészt, a felek érdekében állhat, hogy magának a procedúrának a megsértését szankcionálja keményen egy bíróság: ez ugyanis elkötelezettséget szülhet a betartása mellett. Ha a procedura külső szakértő bevonását, vagy a két fél közötti egyeztetést ír elő, ennek bírósági kikényszeríthetősége ezeket a mechanizmusokat is



támogathatja. A bíróság ugyanis elvárhatja a felektől, hogy csak e mechanizmusok sikertelensége esetén forduljanak hozzá.

Williamson a külső vitarendező-mediátor szerint alkalmi, vegyes vagy idioszinkratikus beruházásokkal járó tranzakcióknál jelenik a kemény szankcionáló helyett. Hasonló, de ismétlődő tranzakcióknál pedig még ez a gyengébb jogkörű külső szereplő is eltűnik, és a felek maguk érvényesítik ígéreteiket. A fő érve az, hogy külső szereplő immár nem lát bele a felek bonyolult ügyleteibe. Az ismétlődésből és a specifikus beruházásokból azonban nem feltétlenül következik az erős információs aszimmetria, ennek hiányában a külső vitarendező szerepe fennmaradhat. A neoklasszikus procedúra tehát egy más szempontból kapcsolatinak tekinthető szerződésbe is illeszkedhet.

### **3. Az elemzés tárgyai: magyar települési és megyei önkormányzatok közétkeztetési szerződésai**

Vizsgálatunk tárgyát a kormányzat és vállalkozók közötti szerződéseknek egy szűk, de körültekintően megválasztott csoportja képezi: a települési és megyei önkormányzatok által kötött közétkeztetési szolgáltatási szerződések bölcsődék, óvodák, iskolák és szociális étkezők számára. Hat ilyen szerződést elemzünk behatóan. A szerződések köre szűk abban az értelemben, hogy a szolgáltatási szerződések mellett sok más típusú szerződés is létezik kormányzat és cégek között (Szalai [1999]), és a közétkeztetési és az egyéb szolgáltatási szerződések között is jelentős különbségek lehetnek.

Miért lehet a szerződési kör ilyen módon való leszűkítése mégis elfogadható, sőt célszerű kutatói választás? Minél tágabb körét vizsgáljuk a szerződéseknek, annál jobban ‘tömörítenünk’, egyszerűsíteniünk kell a bennük található információkat. Mint igyekszünk megmutatni, a szerződések szövegének alapos elemzése nélkül csak nagyon felületes képünk lehet azok tartalmáról, funkciójáról. Ezért döntöttünk úgy, hogy viszonylag kevés szerződést elemzünk behatóan. Kiszámú szerződést össze lehetett volna úgy is gyűjteni, hogy kifejezetten különböző, egymástól távol eső területekről választunk példákat. Ennek meg lett volna az az előnye, hogy a lehetséges irányítási struktúrák szélesebb körét fedtük volna le. Nem ezt az utat követtük, hanem ehelyett olyan szerződéseket kerestünk, amelyeknek az alapvető célja a lehető leginkább hasonló. Előzetes sejtésünk ugyanis az volt, hogy ugyanazt a tranzakciót, szolgáltatást nem csak egyetlen módon lehet szerződésbe foglalni, majd irányítani. A tranzakciós költségek közgazdasági irodalma (Williamson [1985]) és a közgazdasági szerződéselmélet (Bolton – Dewatripont [2005]) is azzal a hallgatólagos feltetéssel él általában, hogy egy-egy adott tranzakcióhoz azonosítható az optimális szerződés, illetve irányítási struktúra. Az elméletek és a modellek sokfélesége

azonban azt sejteti, hogy a valóságban a szerződő felek – ha nem is korlátlanul, de – érdemben választhatnak alternatív szerződési és irányítási megoldások között. Ez a gondolat az intézményi közgazdaságtan egy másik fontos szegmensében nagyon hangsúlyosan megfogalmazódott: a kollektív erőforrások közösségi kormányzását kifejezetten az intézményi sokszínűség jellemzi, amelynek forrásai az azonosítható tranzakciós paramétereken túl a tágabb társadalmi kontextus és a közösségi szereplők innovativitása (Ostrom [2005]). Az empirikus elemzésünk tehát lehetőséget ad annak a hipotézisnek a tesztelésére, hogy mennyire élnek együtt különböző szerződési megoldások nagyon hasonló tranzakciós problémákra ugyanabban a jogi környezetben.

A konkrét szolgáltatásfajta kiválasztása mellett két praktikus érv és egy fontos elméleti megfontolás is szólt. Az egyik praktikus szempont az elérhetőség volt, a másik a viszonylag könnyű elemezhetőség. Az írott szerződések 20 oldalnál nem hosszabbak, és a kapcsolatok összetettsége sem közelíti meg például a nagyobb beruházási PPP-relációkét. Elméleti megfontolásból pedig olyan szerződéses kapcsolatokat kerestünk, amelyek ‘hibridek’, vagyis első látásra nehezen sorolhatók be valamely ideáltipikus irányítási struktúrába (Williamson [1979/2007]). Ezek feltehetően kombinálják, ötvözik a különböző irányítási struktúrák elemeit, így különösen alkalmasak arra, hogy megértsük ezek egymáshoz való viszonyát, kapcsolódását. Az intézményi közgazdaságtanban az utóbbi években növekvő érdeklődés övezi azt a kérdést, milyen a formális, bírósági úton kikényszeríthető szerződések és a szerződő felek közötti kapcsolatot szabályozó nem jogi, informális mechanizmusok viszonya. (Zenger et al. [2002]) Vajon ezek erősítik, helyettesítik vagy – éppen ellenkezőleg – gátolják, aláássák egymást?

A szerződések összegyűjtése során komoly akadályokba ütköztünk. Bár a közbeszerzési szerződések elvileg nyilvánosak, a kormányzati szervek sokszor csak a szerződések főbb paramétereit (szerződő fél, közbeszerzési eljárás típusa, időtartam, szerződési érték stb.) hozzák nyilvánosságra a honlapjukon, és sokszor kifejezett kérésre sem mutatkoznak késznek a szerződések átadására. Az önkormányzatok internetes honlapjain ennek ellenére kellő számú olyan közétkeztetési szerződést találtunk, amelyek egymáshoz nagyon hasonló szolgáltatások megrendelésére vonatkoztak. A szerződő felek sokfélék: az egyik oldalon van községi, kisvárosi, nagyobb vidéki városi, megyei és budapesti kerületi önkormányzat; a másik oldalon helybeli szálloda- és étterem-tulajdonos, több helyen is szolgáltató közepes vállalat, jól ismert regionális szolgáltató cég, valamint 100 %-ban önkormányzati tulajdonú vállalat is szűkebb, illetve tágabb profillal. A szóban forgó önkormányzatok pedig Magyarország csaknem összes nagyobb régióját lefedik. A minta ugyan nem reprezentatív, de a szerződéskötési körülmények és szerződést kötő szereplők széles skáláját fedi le.

A szerződések többségét az interneten keresztül értük el. Felvetődik, hogy az interneten elérhető szerződések torz mintát jelentenek éppen a nyilvánosságuknál fogva. Az önkormányzatoknak a 2008. évi CVIII. törvény szerint a honlapjukon nyilvánossá kell tenni a megkötött közbeszerzési szerződéseiket, ám ennek a köteletségüknek nem mindig tesznek eleget. Így elképzelhető, hogy azok az önkormányzatok teszik inkább közzemlére a szerződéseiket, amelyek jónak, vállalhatónak tartják őket, és nem érzik úgy, hogy takargatni valójuk lenne. Ha ez így van, akkor a vizsgált szerződések az átlagnál jobb minőségűek, vagyis közelebb vannak a hatékonyság közgazdasági elvárásához.

#### **4. Az elemzés módszere: a szerződések tartalmának elemzése a hatékonyság szempontjából**

A kutatás keretei között arra volt lehetőség, hogy a kiválasztott szerződések szövegét elemezzük részletesen. Amint említettük, az irányítási struktúrának az írott szerződés csak egyetlen eleme. A kutatást a jövőben ezért célszerű lenne folytatni a most vizsgált szerződések alapján megvalósuló tényleges együttműködések elemzésével, amely terepmunkán, az érintett szereplőkkel folytatott interjúkon alapulhatna. Ugyanakkor már az írásos szerződések is sokat elárulnak arról, hogyan képzelik el a felek a jövőbeli együttműködést, és különösen arról, milyen szerepet szánnak magának az írott szerződésnek és a nem jogi, informális mechanizmusoknak a kapcsolatukban. Sokat elárulnak, de korántsem mindent, hiszen a felek szinten biztosan nem foglalnak írásba mindent, amit a kapcsolatuk jövőjéről gondolnak. Fontos továbbá, hogy az írott szerződés szerepe változhat a kapcsolat folyamán: például háttérbe szorulhat, miután a kezdeti segítségével a felek között létrejön a bizalmi alapú, informális kooperáció. Emiatt az elemzésünk elsősorban arra alkalmas, hogy azonosítsuk az írásos szerződések szerepét, jelentőségét a vizsgált kapcsolatokban, ahogyan a felek azt a kapcsolat elején látják.

Elemzésünk során abból a feltevésből indulunk ki, hogy a létező szerződések hatékonyak, céljuk a tranzakciós költségek minél kisebb szintre csökkentése. Ezzel a feltevéssel azért élünk, mert *hatékonysági* magyarázatokat keresünk a szerződések tartalmára. Eltekintünk tehát a lehetséges politikai vagy korrupciós motivációktól, és attól az eshetőségtől is, hogy a szerződő felek súlyosan meggondolatlanok lettek volna. Ez nem jelenti, hogy a létező szerződéseket egyformán hatékonynak tekintjük: a szerződő felek követhetnek el hibákat, vannak jobb és rosszabb megoldások. Noha az elsődleges célunk e tanulmányban a megértés, nem pedig az értékelés, a nyilvánvaló hiányosságokra, hibákra felhívjuk menetközben a figyelmet.

Egymással versengő piaci szereplők esetén a profitmotívum és a verseny többé-kevésbé kiszelektálja a rossz szerződéseket kötőket. Kormányzati szervezetek esetén ezek az erők gyengébbek, hiszen a politikai verseny áttételesebb, a döntéshozóknál pedig hiányzik a közvetlen profitmotívum. A hatékonysági (tranzakciós költség-minimalizálási) előfeltevés ezért inkább megkérdőjelezhető. Ez megközelítésünk kétségtelen korlátja. Ugyanakkor úgy véljük, hogy a szóban forgó szerződéseknél a közszféra más szegmenseihez képest viszonylag erősek a hatékonyság irányába ható erők. Egyrészt alsóbb szintű, kis területű kormányzatok között nagyobb a földrajzi mobilitáson alapuló verseny, mint a nemzeti kormányzat szintjén. (Szalai [2002], Mike [2003]) Könnyebb a közszolgáltatások összehasonlítása is, ami a helyi politikai versenyen keresztül hathat a döntéshozókra (Salmon [1987]). Ráadásul a polgárok a közétkeztetés minőségét és a térítési díjakon keresztül részben a költségét is a legtöbb közszolgáltatásnál közvetlenebbül érzékelik a saját bőrükön, és nagyobb eséllyel kérik számon a megválasztott politikai képviselőknél (közvetlenül vagy az intézményvezetők útján).

Közbeszerzéseknél sajátos szerződési körülmény az elszámoltathatóság, átláthatóság kritériuma. Ennek talán legfontosabb következménye az írásbeliségre helyezett nagy hangsúly. Nem csak azért kell valamit szerződésbe foglalni, mert az üzleti kapcsolat logikája megköveteli, hanem azért is, hogy az együttműködés részletei mások számára megismerhetők legyenek. Ennek hiányában valószínűleg az önkormányzat és a vállalkozó közötti együttműködés több részlete maradna a szóbeliség körében. Érdemes azonban jelezni, hogy hasonló szempontok a nagyobb magánvállalatoknál is megjelennek, ahol a külső üzleti kapcsolatokat nem egyetlen tulajdonos menedzser vagy vele szoros bizalmi viszonyban lévő személyek irányítják.

További bonyodalmat okozhatnak az elemzés számára a közbeszerzési szabályok és más hatósági előírások vagy kógens jogszabályok, amelyek korlátozzák a felek szerződési szabadságát. A vizsgált esetekben néhány kisebb kivételtől eltekintve nem találtuk jelét annak, hogy a közbeszerzési szabályok a szerződés tartalmát érdemben korlátozták volna. Az egyéb hatósági előírások és jogszabályok pedig előírják ugyan egy sor kötelezettséget a felek egyike vagy másika számára, de tág teret hagynak a szerződéses kapcsolat kialakítására.

## 5. Hipotézisek

A szerződések mindegyike a megrendelő önkormányzat által fenntartott nevelő-oktató intézményekben (bölcsőde, óvoda, iskola) és néhány esetben szociális étkezdékben történő étkeztetésre vonatkozott. Az önkormányzatok jellemzően több intézmény együttes ellátására kötöttek szerződést. A megállapodás az egyszerűbb esetekben az étel kiszállítására korlátozódott, másutt viszont a

melegítés-tálalás fázisára is kiterjedt. A közétkeztetési szerződések gyakran az önkormányzati intézményekben működő főzőkonyhák üzemeltetésére is kiterjednek. Bár ilyen szerződéseket is találtunk, ezeket végül nem elemeztük, mert az összehasonlíthatóság kedvéért igyekeztük a tranzakció tárgya szerint minél hasonlóbb szerződéseket vizsgálni. (Az üzemeltetéssel kombinált esetekben ugyanis az együttműködés bonyolultabb, és sajátos szerződési kérdéseket vetett volna fel. A megrendelő tulajdonában lévő főzőkonyha bérlete koordinációs és kooperációs nehézségeket okozhat. Emellett vélhetően nagyobb mértékű specifikus beruházást igényel a szolgáltatótól.)

A közétkeztetési szolgáltatásokat tranzakciós jellemzői alapján a klasszikus és a kapcsolati szerződések ideáltípusai közé kell helyeznünk. Rendszeresen ismétlődő (minimum 2 évre kötött) tranzakciókról van szó, amelyeket előzetes feltevéseink szerint közepes mértékű tranzakciós bizonytalanság és specifikus beruházások jellemeznek. Amint kifejtettük, tranzakciós bizonytalanság anynyiban jelentkezik, amennyiben a felek nem tudnak a jövőt a szerződésükkel teljesen lefedni. A szerződési hiányosságok két legfontosabb forrása: az intézményekkel való együttműködés buktatói és az ételek minősége. Az előbbi állandó alkalmazkodást, koordinációt igényel a részleteket illetően, a minőség pedig a nehéz mérhetőség miatt jelent problémát. Az ételek szubjektív dimenziója (élvezhetősége) nehezen foglalható szerződésbe, és értelemszerűen a szerződéses hézagok diszpozitív kitöltésére sincs mód. A szolgáltató opportunizmusát bizonyos fokig mérsékelhetik a piaci szankciók: az elégedetlen megrendelő másik partnerre cserélheti; a rossz teljesítés ronthatja a jó hírét. E mechanizmusok azonban csak korlátok között mérsékelhetik a nem teljes szerződésből fakadó problémákat, ha specifikus beruházások kapcsolódnak a szerződéshez. Ha a beruházások miatt a kapcsolat felbontása veszteséggel jár, a vele való fenyegetés kevésbé hiteles. A nagy volumenű közétkeztetési szerződések jellemzően kapacitásbővítést igényelnek, aminek hasznosíthatósága a kapcsolat megszűnése esetén kérdéses. (Van a példáink között olyan szerződő társaság, amelyet lényegében a vizsgált szerződés érdekében hoztak létre.) De magának a partnernek a megtalálása, a megállapodás és az együttműködés kialakításának költségei is kapcsolatspecifikus beruházásnak foghatók fel. A reputációs szankció akkor sem lehet túl erőteljes, ha a szolgáltató valós teljesítményét nehéz kívülről megítélni, és ezért a külső információ kevésbé megbízhatók. A közétkeztetésnél bizonyosan szempont, hogy 'mit hallani' egy adott cégről. Ám az információk nem lehetnek olyan megbízhatók, mint például egy standardizált termék gyártójánál. Mindezek miatt a szerződő feleknek az opportunizmus kordában tartására kétoldalú, kapcsolati jellegű mechanizmusokat is ki kell dolgozniuk, nem hagyatkoznak pusztán a jogra és a piacra. Tegyük hozzá, hogy e mechanizmusokra bizonyos fokig opportunizmus hiányában is szükség van: a kapcsolat *koordinációja*, a szerződő felek cselekedeteinek összehangolása céljából.

Tehát olyan ‘hibrid’ szerződésekről van szó, amelyeket rendszeresen ismétlődő tranzakciók, köztes nagyságú specifikus beruházások és köztes mértékű tranzakciós bizonytalanság jellemeznek. A ‘hibrid’ jelzőn azt értjük, hogy a klasszikus és a kétoldalú kapcsolati szerződések ideáltípusai között helyezkednek el. Hipotéziseinket, ezt szem előtt tartva fogalmazhatjuk meg.

1. *Hipotézis (intézményi sokszínűség)*: Az intézményi sokszínűség elve szerint különböző megoldásokat fogunk találni ugyanarra a tranzakciós problémára. Hipotézisünk szerint a vizsgálandó szerződések a klasszikus, neoklasszikus és kapcsolati szerződések jellemzőit vegyítik különböző kombinációkban.
2. *Hipotézis (formális és informális elemek viszonya)*: Elméletileg az irányítási struktúra formális és informális elemei között helyettesítő és kiegészítő viszony is lehet. A formális elem fontosságát az irodalom általában a szerződés részletességével, hosszával méri. (Joskow [1987]) Tartalomelemzéssel azonosítjuk a szerződések kapcsolati jellegének erősségét, majd megvizsgáljuk, hogy az erősebb kapcsolati jelleg hosszabb vagy rövidebb szerződéssel jár együtt (kiegészítő vagy helyettesítő viszony).
3. *Hipotézis (szerződések procedurális szerepe)*: A szerződések részletessége mellett az is kérdés, hogy miről szólnak. Hipotézisünk szerint azokban a kapcsolatokban, ahol nagyobb a kétoldalú kapcsolati irányítás szerepe, a szerződések inkább procedúrákat fektetnek le, nem pedig konkrét teljesítési elvárásokat fogalmaznak meg.
4. *Hipotézis (szerződések adverzarius jellege)*: Feltevésünk szerint az erősebben kapcsolati jellegű szerződések kikötései és hangvétele kevésbé adverzarius, vagyis a feleket szembeállító jellegű, hanem inkább a bizalmat igyekszik megalapozni.
5. *Hipotézis (szankciók szerepe az elköteleződésben)*: A kapcsolati jellegű szerződésekben is találunk példát olyan szerződésbe foglalt szankciókra, amelyek büntetés kilátásba helyezésével erősítik a felek szerződés melletti elköteleződését.

Az egyes szerződések tartalmát a következő módon elemeztük. Első lépésként megkíséreltük elkülöníteni a szerződés ‘klasszikus’, vagyis konkrét jogokat és kötelezettségeket előíró és ‘procedurális’ elemeit. Ezután mindkét kategóriába sorolt elemeket részletesen elemeztük. Végül megpróbáltuk azonosítani a két kategóriába tartozó elemek közötti kapcsolódási pontokat és a szerződés egészének logikáját. Fontos, hogy nem csak azt vizsgáltuk, ami benne van a szerződésben, hanem azt is, ami feltűnően nincs.

A részletes vizsgálat során a következő kérdések mentén haladtunk.

*Klasszikus elemek.* Milyen részletesen és hogyan specifikálja a szerződés a felek jogait és kötelezettségeit? Ezen belül:

- Milyen részletesen és hogyan adja meg a szolgáltatás teljesítésére vonatkozó elvárásokat és felek közötti feladat- és kockázatmegosztás elemeit?
- Milyen fontosabb szankciókat tartalmaz a szerződés?
- Hogyan szabályozza a kapcsolat végét, a szerződés felmondhatóságát?

*Procedurális elemek.* Milyen részletesen és hogyan specifikálja a szerződés a felek által követendő procedúrákat és általánosabb kooperációs elveket? Ezen belül:

- Fogalmaz-e meg a szerződés az együttműködésre vonatkozó általános elveket, standardecket?
- Szabályozza-e a szerződés a teljesítés előtti és alatti együttműködést?
- Szabályozza-e a hibás teljesítések esetén a korrekciós lépéseket?
- Tartalmaz-e a szerződés kétoldalú vitarendezési mechanizmusokat?
- Megjelöl-e a viták esetén bevonandó külső fele(ke)t?

## 6. Elemzések

### 6.1. Budapesti kerület – több kerületben is szolgáltató magáncég

*Teljesítés részletei.* A megbízás kerületi bölcsődék, óvodák és iskolák gyermek-étkeztetésére és az intézményi alkalmazottak étkeztetésére szól. A szerződés számos részletet tartalmaz a teljesítésről. Ezeket érdemes röviden áttekinteni, mivel látni fogjuk, hogy többé-kevésbé ugyanezek a részletek, tipikus szerződési elemek jelennek meg a legtöbb vizsgált szerződésben. A szerződés megadja a megállapodás időtartamát (ez esetben határozatlan), a teljesítés pontos helyszíneit és a szállítási időpontokat. Szól az árazásról, a szállítandó mennyiségekről, az elvárt minőségről, majd változó részletességgel végigmegegy a szolgáltatási (és fizetési) folyamat különböző fázisain. Egyes fázisokban részletezi a felek jogait és/vagy kötelezettségeit, máskor viszont csak valamely szerződő félhez rendel egy feladatot vagy felelősséget.

A szerződésben találunk feltűnő hézagokat. Feltűnőnek azt a hézagot nevezzük, amellyel a felek szinte biztosan szembesülni fognak együttműködésük során, és amelyre a diszpozitív jogszabályok sem adnak egyértelmű választ. (Természetesen a szerződésben ennél sokkal több hézag bújik meg: jelentős részüket azonban diszpozitív szabályok pótolják, még többre pedig egyszerűen a kis valószínűség miatt nem éri meg kitérni szerződéskötéskor. A tanulmány

végén majd összehasonlítjuk a szerződések részletezettségét, de egy-egy szerződésnél nincs értelme spekulációba bocsátkozni arról, mi minden lehetne még benne a szerződésben.)

A szerződés rögzített ételadag-árakat ad meg, márpedig ha a szerződés éveikig fennmarad, szinte biztosan sor kerül majd áremelésre. Elméletileg elképzelhető ugyan, hogy a szolgáltató előre beépítette áraiba a jövőbeli várható inflációt és hajlandó viselni a teljes inflációs kockázatot. Sokkal hihetőbb azonban, hogy a felek tudatosan nem rendezték a jövőbeli áremelések kérdését. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy az árváltoztatás egyetlen módja, ha a felek kölcsönösen megállapodnak a szerződés módosításában. Mivel inflációs környezetben a rögzített ár a megrendelőnek kedvez, így lényegében a kérdés az lesz, hogy ő beleegyezik-e egy adott áremelésbe. Tehát a szerződés effektíve a megrendelőnek adja az árváltoztatás jogát.

A közétkeztetés szokásos 'gyenge pontja' a minőség. A minőségnek két dimenzióját érdemes megkülönböztetni. Az objektív dimenzió a szolgáltatások higiénikus voltára, az ételek kalória- és tápanyag-tartalmára, az összetevők és ételfajták változatosságára vonatkozik. Ebben a dimenzióban a szerződés egyértelműen definiálja az elvárásokat azzal, hogy a hatósági előírásokra és minimumajánlásokra hivatkozik. Legalább ilyen fontos azonban a szubjektív dimenzió: az ételek élvezhetősége (vö. 'menzaíz'). A szerződés mindössze azt mondja ki, hogy a szolgáltató kötelezettséget vállal a 'változatosságra' és 'szezonálisra'. E fogalmak aligha fedik le az élvezhetőség dimenzióját, és egyébként sincsen fogódzó ahhoz, mit is jelentenek. Hasonló jellegű, bár kevésbé fontosnak tűnő hézag, hogy nincs szó az intézményi szünetekről, a velük kapcsolatos egyeztetési kötelezettségekről sem.

*Szankciók.* A szerződésben nevesített szankciókat három kategóriába sorolhatjuk. Ezek: a késedelmi kamat, a kötbér és a szerződés felmondására vonatkozó kikötések. A késedelmi kamat az ilyen szerződések bevett eleme. A kötbér lényege, hogy a felek a szerződésbe foglalják a megfelelő teljesítés elmulasztás esetén járó kártérítés nagyságát, ahelyett hogy a bíróságra hagynák annak meghatározását (esetleg későbbi közös megegyezés tárgyává tennék). A kötbér a magyar jog szerint a fizetendő kártérítés minimumát adja meg, a károsult ezen felüli kára esetén perelhet a bíróságon. A kötbérikötések jelentik a szerződésben kikötött explicit pénzügyi szankciók egyik legfontosabb formáját. Természetesen más formájú monetáris ösztönzők is elképzelhetők. A leggyakoribb (legalábbis a közgazdászok által leggyakrabban propagált) módszer az olyan összetett árazási rendszer, amely a teljesítmény bizonyos paramétereitől teszi függővé a díjazást. Ilyen megoldás nem szerepel ebben a szerződésben (és mint látni fogjuk, semelyik másikban sem).

A szerződésbe foglalt kártérítés hatékony mértékének és feltételeinek meghatározásához a feleknek számos tényezőt figyelembe kell venniük. Minél na-



gyobb a kártérítési összeg, annál erősebben ösztönzi a fenyegetett felet ígérete teljesítésére. A túl erős ösztönzés azonban nem kívánatos, mivel azzal jár, hogy a szerződő fél akkor is betartja ígéretét, amikor annak költsége (jóval) meghaladja a kedvezményezett hasznát. Ezt előre látva eleve magasabb árat fog kérni. A kötbér ugyanakkor ösztönöz a (specifikus) beruházásra, és – ha a szerződés végső felbomlásához kapcsolódik – megnehezíti a kilépést, vagyis a kooperáció melletti elköteleződés eszköze lehet.<sup>4</sup>

Rendszeres szolgáltatás esetén az egyik lehetőség, hogy a kötbért akkor kell megfizetni, ha a teljesítés olyan mértékben hiúsul meg, hogy a kapcsolat nem folytatódik. A másik eset, hogy megvalósul ugyan, de nem hiánytalanul vagy kifogástalanul. Jelen szerződésben a második típusú kötbér jelenik meg. (Látni fogjuk, hogy másutt az első típusúval is találkozunk.) Egyrészt négy óránál hosszabb késés vagy a teljesítés aznapi elmaradása esetén az érintett szerződési érték 100 %-át kell megfizetnie a szolgáltatónak (késedelmi kötbér). Másrészt, minőségi kifogás esetén a késedelmi kötbérnek a kifogástalan (objektív) minőségű teljesítésig eltelt idővel arányosított része terheli kötbérként (minőségi kötbér).

A késedelmi és minőségi kötbér a szolgáltatás ‘kemény’, objektív paramétereikhez rendel viszonylag szigorú, negatív monetáris ösztönzőket. A szerződés *ebből a szempontból* egy klasszikus ösztönző szerződéshez hasonlít.

A szolgáltatás megszüntetésére, a kapcsolat felbontására nincsen nevesítve pénzbeli szankció, ez azonban nem jelenti, hogy költségmentesen lehetne kilépni a kapcsolatból. A szerződésszegéssel okozott károkat a diszpozitív szabály szerint meg kell téríteni. Azt, hogy mekkora ez a megtérítendő kár, befolyásolják a felmondásra vonatkozó kikötések. A felmondás lehet ‘rendes’ és ‘rendkívüli’. Az előbbi esetén nem kell indokolni a felmondást, viszont az előírt határidőig nyújtani kell a szolgáltatást. Határozott idejű szerződésnél csak akkor van mód ‘rendes’ felmondásra, ha azt a szerződés kifejezetten kiköti. Határozatlan idejű szerződés ennek hiányában is felmondható ‘rendesen’, de a jogszabály nem írja elő egyértelműen, hogy milyen határidőre, ezért ekkor is érdemes a felek akaratát a szerződésbe foglalni. Rendkívüli felmondásra a másik fél súlyosan szerződésszegő magatartása adhat okot, alapvetően a szerződésben megnevezett feltételek beállta esetén.

Jelen szerződés a rendes felmondást csak 5 év után teszi lehetővé 3 hónapos határidőre. A rendkívüli felmondás határideje 2 hónap. A kapcsolatból tehát még súlyos szerződésszegés esetén sem lehet azonnal kilépni, legalább 2 hónapi szolgáltatás, illetve fizetés terheli a kilépő felet. A rendkívüli felmondás feltételei részben a kötbérszankciókhoz kapcsolódnak, és (a többi szerződéssel összehasonlítva) viszonylag szigorúak. A megrendelő nem késhet fél óránál többet

<sup>4</sup> A szerződésbe foglalt kártérítések ösztönző hatásairól részletes áttekintést nyújt De Geest – Wuyt [2008].

2 hónapon belül több mint kétszer, minőségi kifogás esetén pedig legfeljebb 5 alkalommal fordulhat elő, hogy 1,5 órán belül nem tesz eleget a kicserélési kötelezettségének. A kötbérrel pedig nem eshet 10 napnál hosszabb késedelembé. Ezzel a szerződés mintegy nyomatékot ad a kötbérszankcióknak. A másik oldalon, a megrendelő viszonylag rövid (írásbeli felszólítás utáni 8 napos) fizetési késedelme is súlyos szerződésszegésnek tekinthető. A végső szankciók 'élet' ugyanakkor tompítja a két hónapos felmondási idő.

*Procedurális elemek, kooperációs elvek, standardek.* A következő lépésben a szerződésben fellelhető procedurális elemeket tekintjük át. Amint korábban jeleztük, a feladatok, felelőségek megosztása is a tág értelemben vett procedúra részének tekinthető, amennyiben elosztja a döntési, cselekvési jogköröket. Most azokra a szerződési elemekre fókuszálunk, amelyek kifejezetten az együttműködés eljárási kérdéseivel foglalkoznak. A konkrét szabályoknak három olyan területét azonosítottuk, amelyek csaknem valamennyi szerződésnél megjelennek, és a jelek szerint többé-kevésbé elhagyhatatlan elemek. Ezek a területek: (1) az étlapok egyeztetése, (2) a hibák jelzése és korrekciója, valamint (3) a szolgáltatási tevékenység rendszeres ellenőrzése. Jelen szerződésben más eljárási előírások (pl. időszaki revíziók, tapasztalatszerék) nem is szerepelnek. Az egyes részterületek kidolgozottsága különböző. Míg az étlap egyeztetése erősen aluldefiniált (csak egy rövid mondat szól róla), a hibajelzés, korrekció és ellenőrzés részletesen szabályozott. Utóbbi procedúrákat erős írásbeliség jellemzi (mindig mindent precízen dokumentálni kell), és a bizalmatlanság léggörré uralja. A felek érezhetően fel akarnak készülni arra, hogy esetleg a bíróságon kell megvédeni az igazukat.

Megvizsgáltuk, hogy a procedúrák előírják-e külső szereplő bevonását vita-rendezőként, vagy közvetítőként. Egy helyen bukkan fel külső szakértő: a megrendelő – és csak ő – az ellenőrzési folyamatba bevonhat szakképzett külső szakembert. Ez nem tisztán a Williamson által felvázolt 'neoklasszikus' eset, amikor a felek vitájukkal közösen egy külső félhez fordulnak. Itt a megrendelő egyoldalúan dönt, és választja ki a szakértőt. A megrendelő így ezt az eszközt a pozíciójának erősítésére is felhasználhatja. Ugyanakkor, a szakértőnek be kell tartania a szakmai normákat, ami a szolgáltató szemében is hitelesítheti a közreműködését.

A konkrét procedurális szabályok mellett az együttműködést a felek kooperációs elvek, standardek kimondásával, közös elfogadásával is elősegíthetik. Ezeknek a szerződésben való szerepeltetése vélhetően arra utal, hogy a felek kapcsolati jellegű, bilaterális megoldásokat keresnek majd a problémáikra. Ilyen elemeket ebben a szerződésben nem találtunk.

*Összefoglaló értékelés a szerződésről.* A szerződésben a klasszikus elemek dominálnak, amelyek megadják a teljesítés részleteit és a szankciókat. A procedurális elemek nagyrészt részletesen szabályoznak. Kettős funkciójuk: a

tevékenységek koordinálása és információgyűjtés az esetleges bírósági érvényesítéshez. Összességében a szerződés szövege adverzarius, a feleket szembeállító jellegű: erős írásbeliséget, alapos dokumentált ellenőrzést, illetve annak túrését írja elő. Kevés bizalmat feltételez a felek között. Ezt egy ponton némi-képpen oldja egy kvázi neoklasszikus elem: a külső szakértő megrendelő általi bevonhatósága a minőség ellenőrzésére.

Ugyanakkor jelentős hézagokat találtunk a szerződésben, elsősorban az áralakítás és a szubjektív minőség biztosítása terén. Ezeket a hézagokat nem töltik ki diszpozitív szabályok, ezért a kitöltésükre a feleknek kell megoldást találniuk. Elvileg elképzelhető, hogy a teljesítés nem szabályozott, de fontos aspektusait a piaci szankciók kényszerítsék ki ('piaci irányítás'). A nem kooperatív és rossz minőségű szolgáltató nem remélhet a megrendelőtől a jövőben újabb szerződést, illetve a piaci reputációja is sérülhet, ami miatt a kapcsolat megszüntével nem talál majd új ügyfeleket. Azonban, amint a fentiekben kifejtettük, ezeknek a szankcióknak az ereje a standardizált termékek piacaihoz képest korlátozott. További szándékos korlátot jelent, hogy a felek akaratából a szerződésből nem könnyű kilépni (5 évig nincs rendes felmondás és a rendkívüli is 2 hónapos határidőt ír elő). Ha pedig a piaci irányítás korlátozottan működőképes, a feleknek maguknak kell a kapcsolatukat menedzselniük (esetleg külső szakértő bevonásával).

A felek azonban egy klasszikus, adverzarius szerződést kötöttek, amiben lemondtak bizonyos nehezen szabályozható kérdések tárgyalásáról. A komplementaritási tézis szerint az adverzarius szerződés nem feltétlenül gátolja a bizalmat. A kooperáció kemény, objektív feltételeinek lefektetésével támogathatja a felek elköteleződését, és a bizalom felépítését. A szerződés hangneme, és a procedurák írásbeliségének erőltetése viszont az ellenkező irányba mutat. Talán a felek arra a következtetésre jutottak, hogy a könnyebben szabályozható elemek kemény, formális szankcionálásáért cserébe le kell mondaniuk a nehezen mérhető aspektusok (szubjektív minőség) hatékony kezeléséről. Ez az okfejtés a formális és informális intézmények közötti 'erős helyettesíthetőség' logikáját követi. Pesszimista következtetés, de elképzelhető, hogy a felek úgy látták, a rossz alternatívák közül még viszonylag ez a legkevésbé rossz megoldás.

*Konklúzió:* A felek lényegében a klasszikus szerződési megoldást választották. A szerződés célja, hogy a bíróság számára verifikálható kötelezettségeket lefektesse. Procedurális előírásokat is tartalmaz, ezek elsődleges célja azonban vélhetően a verifikálhatóság erősítése. Kérdéses, hogyan kezelik a felek a szerződésben nem rögzített elemeket.

## 6.2. Alföldi kisváros – közeli nagyvárosban székelő regionális cég

A második vizsgált szerződésnél a megrendelő egy alföldi kisváros volt, a szolgáltató pedig egy viszonylag nagy regionális cég, amelynek központja a közeli nagyvárosban van, és a honlapja szerint számos kapcsolatban foglalkozik közétkeztetéssel és cateringgel is. A megrendelt szolgáltatás egy iskola és egy szociális intézmény étkeztetése volt. A szerződés összképe hasonló az előző szerződéséhez, de vannak fontos eltérések is.

*Teljesítés részletei.* A teljesítés több részletét kevésbé cizelláltan adja meg a szerződés (5. táblázat). Hiányoznak a pontos szállítási időpontok, nincs szó az ételek átadás-átvételéről, a takarítás és a hulladékkezelés felelősségéről. Az előző szerződéssel szemben itt van olyan étkezési hely, ahol a szolgáltató feladata, hogy az iskolai étkezőben nyújtsa a szolgáltatást, tehát a tálalás fázisában is részt vesz. Ez komolyabb koordinációt igényel (más szerződések legalábbis erre utalnak), még sincs róla egyetlen részlet sem. Más pontok ezzel szemben részletesebbek, mint az előző szerződésben. Az árszabásnál szerepel egy automatikus (inflációkövető) változtatási mechanizmus. Ezzel ‘szűkül a hézag’, mivel vélhetően kisebb lesz a nyomás arra, hogy a jövőben új alkut kössenek az árról. A minőséget illetően ez a szerződés is kiköti az objektív hatósági ajánlások betartását, ám emellett komoly inputkövetelményeket is megfogalmaz. Az output nehéz mérhetősége esetén ez ésszerű szerződéses megoldás lehet a teljesítmény ösztönzésére (Szalai [2007]).

*Szankciók.* A minőségi és a késedelmi kötbér pénzbeli szankciója itt is megjelenik, az előző szerződéséhez hasonló – de azért nem azonos – feltételekkel. Emellett van meghiúsulási kötbér is: ha a szerződés vállalkozó érdekkörében meghiúsul, a megrendelő által havonként kifizetett díj háromszorosa a kártérítési összeg. Ez a kikötés tulajdonképpen a rendes felmondási idő ‘költségét’ számszerűsíti, amely ez esetben is 3 hónap. Ha tehát nem tartja be ezt a határidőt a szolgáltató, az esedékes díjjal megegyező kártérítést kell adni a megrendelőnek. A rendkívüli felmondási határidő most valamivel rövidebb (45 nap), és részben más feltételekhez is kötődik. A rendszeres objektív minőségi kifogások mellett megjelenik az inputkövetelmények megsértése és bizonyos kógens szabályozások súlyos megszegése is. Érdekes még, hogy a vállalkozó most a fizetési késedelem miatt nem mondhat fel, akkor azonban igen, ha a megrendelő olyan mértékben akadályozza a tevékenységét, hogy a szerződés fenntartása nem várható el.

*Procedurális elemek, kooperációs elvek, standardek.* Ha a szerződés procedurális elemeit tekintjük, jelentős különbségeket látunk az előző szerződéshez képest. Az együttműködés főbb rendszeres mozzanataira vonatkozóan hiányoznak a konkrét procedurális előírások, általános elvet is csak egy területen (ellenőrzés) találunk. Nincs szó külső szakértő, közvetítő bevonásáról

sem; nem fedezhető fel neoklasszikus elem. Ugyanakkor megjelennek olyan elemek, amelyek arra utalnak, hogy a felek szükségesnek tartják a kooperációt és a bizalmat. Egyfelől, a szolgáltató ünnepélyesen vállalja, hogy „magas színvonalon, szakmai-etikai előírásoknak megfelelően” fog tevékenykedni. Ez a vállalás egyértelműen a nem ellenőrizhető, bizalmi körbe tartozik. Másfelől, a szerződés kimondja, hogy a felek minden tanév elején áttekintik a szerződés addigi tapasztalatait. Vagyis explicit módon megjelenik egy bilaterális irányítást előíró kapcsolati elem.

*Összefoglaló értékelés a szerződésről.* Az előző szerződéshez hasonlóan a szöveget áttekintve most is a klasszikus elemek dominálnak, bár több a feltűnő hézag. Számos, biztosan felmerülő teljesítési és együttműködési kérdésről egyáltalán nincs szó. További különbség, hogy most nem találunk konkrét procedurális előírásokat. Helyettük viszont megjelennek (ha nem is nagy számban) általános, a kooperációt hangsúlyozó elvek. A külső szakértő bevonása helyett most az évenkénti tapasztalatsere minimális formájában kétoldalú irányítási elem jelenik meg.

A szerződés tehát érdekesen kétarcú jelleget ölt: egyes konkrét előírások és kemény szankciók mellett az együttműködés számos részletét a felek a jelek szerint a spontán együttműködés körébe utalják. A piaci irányítás (reputáció) hatását vélhetően most is tompítja a viszonylag költséges kilépés, ami a felmondási időből és a meghiusulási kötbérből is fakad. A budapesti kerületi önkormányzat eseténél azonban kevésbé hihető, hogy a felek feladnák az informális együttműködést. Egyrészt több a nyitva hagyott megoldandó kooperációs kérdés, másrészt a leírt kooperációs elvek sem ebbe az irányba mutatnak. Hihetőbb a komplementaritási logika: a felek az alapelvárások köbe vésésével igyekeznek elkötelezni magukat a kooperáció mellett, amelyről tudják, hogy bizalmat és informális megoldásokat feltételez.

*Konklúzió:* A szerződő felek viszonya ‘hibrid’ jellegű: keverednek benne a klasszikus és a kapcsolati elemek. A szerződés szövegének nagyobb része konkrét előírásokat és szankciókat tartalmaz a klasszikus szerződések adverzarius logikáját követve, ugyanakkor több kérdést expliciten vagy indirekt módon a felek kétoldalú irányítási körébe utal.

### 6.3. Dunántúli nagyközség – több településen étkeztető kisebb cég

*Teljesítési részletei, szankciók.* A szerződés óvodák, iskola és egy hadigondozotti étkező ellátására vonatkozik. A specifikált jogok és kötelezettségek köre hasonló a korábbiakhoz. A hézagok közül most a legfeltűnőbb a mennyiségek és részben a szállítási időpontok hiánya, valamint a hatósági ajánlásokon túli

minőségi előírások homályossága (közelebről nem definiált ‘változatosság’ és ‘szezonális’). A korábbiakhoz hasonlóan szerepel minőségi és késedelmi kötbér is, némileg eltérő paraméterekkel. Meghiúsulási kötbér nincs. A rendes felmondás nem lehetséges, a rendkívüli felmondás viszont a megrendelő oldaláról azonnali hatállyal igen. A feltételek egy része procedúrához kötődik, ezért ott térünk vissza rájuk.

*Procedurális elemek, kooperációs elvek, standardek.* Az elsőként elemzett szerződéshez hasonlóan itt is megjelennek részletesen szabályozott procedúrák, amelyek a folyamatos írásbeli dokumentációt és határidőket hangsúlyozzák, feltehetően a bíróság előtti bizonyíthatóság érdekében. A teljesítés részleteinél találtunk olyan hiányosságokat (mennyiségek, kiszállítási idő, szubjektív minőség), amelyekről minden bizonnyal egyeztetés szükséges. Ezekhez adódik az étlap egyeztetés, amelyet csak jelez, ám nem pontosít a szerződés. Korábban láttunk példát arra, hogy a megrendelő egyoldalúan dönthet szakképzett külső szakértő bevonásáról az ellenőrzési folyamatba. Most is van egy hasonló kvázi neoklasszikus elem: évente kétszer a megrendelő a közegészségügyi hatóságot (ÁNTSZ) felkéri a szolgáltató ellenőrzésére.

A procedúráknak kifejezetten szerepük, hogy információt nyújtsanak a szankcionáláshoz. A rendkívüli felmondás feltételei között szerepel, ha (1) a szolgáltató 3 hónapon belül 3 alkalommal írásban jelzett minőségi kifogás vagy hiányosság megszüntetéséről nem gondoskodik; vagy (2) az ÁNTSZ szerint kétszer nem felel meg egészségügyi vagy minőségi követelményeknek. A vagylagos feltételek között szerepel az is, ha a vállalkozó 3 napon keresztül neki felróható okból nem biztosítja a szolgáltatást. A rendkívüli felmondás azonnali hatályú, tehát viszonylag éles szankció lehet a megrendelő kezében. Némiképp tompítja ezt, hogy a szerződés megszűnte esetén a felek 30 napon belüli egyeztető tárgyalásra kötelezik magukat, ahol a szembenálló követeléseiket rendezik.

*Összefoglaló értékelés a szerződésről.* A szerződésben a klasszikus elemek dominálnak. A konkrét elvárások részletezése mellett megjelennek részletesen szabályozó, írásbeliséget hangsúlyozó procedurális elemek is, amelyek a bírósági érvényesítéshez is felhasználhatók. A szerződés szövege az első példához hasonlóan a bizalmatlanság elvén alapul. Ugyanakkor megjelenik egy kvázi neoklasszikus elem: az ÁNTSZ rendszeres bevonása a megrendelő által. És néhány ponton a szerződés elismeri a jövőbeli egyeztetés szükségességét is (étlap, kiszállítási idők). A kötbérszankciók a teljesítményparaméterekhez kötődnek, nem pedig a kapcsolat felbomlásához. A céljuk így elsősorban a teljesítmény-össztönzés és nem a kapcsolatból való kilépés nehezítése.

*Konklúzió:* A szerződés közel áll a klasszikus ideáltípushoz, bár néhány – nem igazán kidolgozott – kapcsolati elem is megjelenik benne.

#### 6.4. *Megyei önkormányzat (kisvárosi középiskola) – helyi szállodát és éttermet üzemeltető cég*

A szerződést egy kisvárosi középiskolát és kollégiumot fenntartó megyei önkormányzat kötötte egy olyan magáncéggel, amely a kisvárosban egy szállodát és éttermet üzemeltet. A megrendelt szolgáltatás gyermek- és felnőttétképzés egy középiskolában és kollégiumban kiszállítással; ezenkívül iskolai programokhoz étkeztetés, felszolgálat biztosítása külön megrendelés szerint.

*Teljesítés részletei.* A szerződés szövege részletesen szól az időtartamról, szállítási helyszínekről, árazásról, mennyiségekről és a teljesítési fázisok egy részéről (megrendelés, hulladékkezelés, fizetés). Az árazásnál sajátos módon a megrendelő erős diszkrecionális jogával találkozunk: az árak a megyei önkormányzat közgyűlési határozata alapján változhatnak. A paraméterek között megjelennek 'puha' minőségi elvárások is, ám ezeket csak homályosan definiálják (az ételnek „kellőképpen változatosnak” kell lennie, „szezonális magyar gyümölcsöket az étkezésekkor biztosítani” kell). A teljesítés egyes fázisainál is találunk hézagokat. Az iskolai rendezvényekhez nyújtott szolgáltatások esetében pedig a szerződés ki is mondja, hogy egyeztetésre lesz szükség.

*Szankciók.* A szankciók között a teljesítés minőségéhez, késedelméhez kapcsolódó explicit monetáris ösztönzők nincsenek. Van ugyanakkor kötbér a szolgáltatás meghíúsulásának esetére: az éves szerződési érték 12 %-a, ami kb. másfél havi díjnak felel meg. A megrendelő oldalán a kilépést nehezíti, hogy nincs lehetőség rendes felmondásra. Rendkívüli azonnali hatállyal van ugyan, ám csak szigorú feltételek mellett: akkor, ha hatóság által is megállapítottan sorozatos teljesítési problémák merülnek fel. A kilépés tehát viszonylag költséges mindkét fél számára.

*Procedurális elemek, kooperációs elvek, standardek.* A szerződésben többnyire csak utalások vannak procedúrákra, és csak egy részletesen szabályozó procedurális elem van – az étlap egyeztetéséről. Ám ez is hiányos, mivel nem szól arról, hogyan kell figyelembe vennie a szolgáltatónak a megrendelő kívánásait, és mi történjék vita esetén. Amint említettük, a felek a minőség kapcsán megfogalmaztak 'puha' standardek. Az étlaptervezésnél a megrendelő jogának hangsúlyozása arra utal, hogy ezekben a kérésekben lehet majd ezeket a standardek konkrét tartalommal megtölteni. A szerződés azonban csak jelzi ezt a procedúrát, a részleteit az informális megoldások körébe utalja.

Az objektív minőséget illetően ugyanakkor egy tisztán neoklasszikus megoldási elemmel találkozunk: a vitákban a felek megállapodása szerint a megyében illetékes élelmiszerellenőrző és vegyvizsgáló hatóság dönthet. A meghíúsulási kötbér is e procedúrához kötődik, tehát ennek kettős funkciója van: a kapcsolat megőrzése melletti vitarendezés és végszükség esetén a bíróság informálása.

*Összefoglaló értékelés a szerződésről.* A szerződésben klasszikus kikötések és kapcsolati elemek, illetve a kapcsolati megoldásokra utaló hézagok keverednek. A teljesítési elvárások részletezettsége hasonló fokú, mint az eddigi szerződésekénél, de hiányoznak az explicit pénzbeli teljesítményösztonzók, és a kilépés is viszonylag költségesebb a feleknek. Az objektív minőséget illetően egy tisztán neoklasszikus megoldást találunk: külső hatóság bevonását a viták esetére. Érdeemes megjegyezni, hogy a vitarendezés mellett a procedúra az esetleges bírósági érvényesítéshez is információt szolgáltat a kapcsolat felbomlása esetén. A szubjektív minőség és néhány más kérdés szabályozását a szerződés a felek informális együttműködésének körébe utalja, anélkül, hogy kimerítő procedúrákat fektetne le.

*Konklúzió:* A szerződés 'hibrid' jellegű: viszonylag kevés konkrét elvárást definiál, kevesebb szankciót irányoz elő, ugyanakkor neoklasszikus és informális egyeztetési megoldásokat is tartalmaz.

### 6.5. Észak-magyarországi közepes méretű város – önkormányzati városgazdálkodási társaság

A szerződést egy közepes nagyságú (30 ezer lakosú) észak-magyarországi város önkormányzata kötötte a saját tulajdonában lévő gazdasági társasággal, amely emellett számos más városgazdálkodási feladat is ellát.<sup>5</sup> A vállalat a szerződéskötés előtt nem foglalkozott közétkeztetéssel. A korábbiaktól eltérően tehát nem két teljesen független szereplő megállapodásáról van szó. A szerződés egy sokrétű és tág kapcsolatba ágyazódik, ahol ráadásul az egyik fél tulajdonosi jogokat is gyakorol a másik felett. A szerződés óvodák és egy iskola ellátására vonatkozik.

*Teljesítés részletei.* A szerződés összképe jelentősen eltér a korábban vizsgáltaktól. Van néhány alapvető paraméter, amelyet definiál a szerződés: árszabást, a kiszállítási helyszíneket és időpontokat, a naponkénti megrendelés határidejét.<sup>6</sup> Hiányzik azonban a minőséggel és a mennyiséggel kapcsolatban bármiféle elvárás azon túl, hogy 'megfelelőnek' kell lenniük. A teljesítés menetét illetően a szerződés sorra veszi a fontosabb fázisokat, és a feladatokat hozzárendeli a felekhez, részleteket azonban egyáltalán nem közöl.

*Szankciók.* Kötbérikötések nem szerepelnek a szerződésben, sem egyéb pénzbeli szankciók. Rendes felmondásra nincs lehetőség, rendkívüli felmon-

<sup>5</sup> Az önkormányzati és saját tulajdonú ingatlanokkal kapcsolatos gazdálkodási feladatokat végző, távhőszolgáltatást biztosító, működteti a helyi televíziót és újságot, valamint ellátja a városmarketinghez kötődő megbízások döntő többségét.

<sup>6</sup> Az árazásnál a nyersanyagnormát és ezen keresztül a szolgáltatási árat az önkormányzati közgyűlés rendelettel diszkrecionálisan alakíthatja.



dásra ellenben mindkét félnek módja van 15 napos határidővel. A felmondási feltételek között vannak ‘kemények’: hatóság által megállapított jogsértés egyfelől, 30 napon túli nem fizetés a másik oldalról. Vannak ugyanakkor homályosabb feltételek: ezek olyan szerződéses kötelezettségekre utalnak, amelyeket a szerződés egyáltalán nem specifikál (mint látni fogjuk, a procedúráknál sem). A felek tulajdonképpen kettős bizalmat tételeznek fel: (1) a kapcsolat során tisztázódnak a most még nem definiált elvárások, illetve procedúrák; (2) a felek nem fogják vitatni ezek tartalmát, ha szakításra kerül majd sor.

*Procedurális elemek, kooperációs elvek, standardek.* A szerződésben nincsenek részletezve sem procedúrák, sem kooperációs elvek és standardek. Egy helyen van említve egyeztetési kötelezettség (a munkarendi szünetekről), és a rendkívüli felmondás feltételei között van utalás kifogások jegyzőkönyvezésére és írásbeli felszólításokra. Eszerint a felek tehát tisztában vannak azzal, hogy az együttműködésük során koordinációs és kooperációs problémákat kell megoldaniuk, és előrevetítik azt is, hogy olyan írásbeli procedúrákat kell követniük, amelyek hivatkozási alapként szolgálhatnak a szerződés felbontásakor. E kérdéseket azonban nem az írott szerződésben rendezik.

*Összefoglaló értékelés a szerződésről.* Az önkormányzat és a saját tulajdonában lévő társaság közötti szerződés egyértelműen kapcsolati jellegű. Ez azonban nem annyira abból derül ki, ami a szerződésben van, hanem abból, ami nincs benne. Számos alapvető teljesítési paraméter hiányzik, továbbá egyetlen feladat vagy procedúra sincs közelebből tisztázva. A felek tehát a legtöbb kérdést a kétoldalú informális együttműködésük körébe utalják. *Eleve megvan* az ehhez szükséges bizalom. Ennek háttérében a két fél közötti tágabb reláció húzódik meg: a szerződés ebbe ágyazódik.

Jóllehet az egyik fél a másik kizárólagos tulajdonosa, a szerződés irányítási struktúrája mégis kétoldalú, nem pedig hierarchikus. Ennek magyarázata az lehet, hogy a megrendelői oldalon az önkormányzat egyes intézményeinek vezetői menedzselik a szerződést. Az önkormányzati vezetés ‘hierarchiájának árnyékában’ (Scharpf [1994]) kell a társaságnak és a nevelési intézményeknek együttműködniük. Ez utóbbi körülmény miatt vita vagy meghíúsulás esetén a felek aligha fognak bírósághoz fordulni. Ehelyett az önkormányzati vezetés fog igazságot tenni. Ennek fényében érthetjük meg azt, ami *benne van* a szerződésben. A szerződés a megrendelt szolgáltatás egyszerű definiálása és a főbb feladatok, felelőségek megosztása mellett lényegében egy dologra, a rendkívüli felmondás feltételeire koncentrál. Ezeket adja meg legrészletesebben. A feleknek alapvetően kétoldalúan és informálisan kell irányítaniuk a kapcsolatukat – beleértve a procedúrák kidolgozását –, viszont eleve adottak azok a minimális elvárások, amelyek megszegése esetén *de facto* az önkormányzati vezetésnél

kezdeményezhetik a kapcsolat felbontását. E célból fogadják el azt is, hogy menetközben dokumentálják (majd valahogyan) a felmerülő problémákat.

*Konklúzió:* A szerződő felek viszonya erősen kapcsolati jellegű. Eleve meglévő bizalmi közegben íródott a szerződés, amely csak feladatmegosztást és néhány pontban alapelvárásokat definiál. A kapcsolatot lényegében az informális kétoldalú irányítás körébe utalja.

## 6.6. Alföldi községek intézményfenntartó társulása

### – egyik önkormányzat tulajdonában lévő gazdasági társaság

A szerződés egy nagyközségben óvodai és iskolai gyermekétkeztetésre, valamint a felnőtt alkalmazottak étkeztetésére kötött. A szerződő felek a nagyközségi önkormányzatot is magába foglaló közoktatási intézményfenntartó társulás és az önkormányzat 100 %-os tulajdonában lévő, kifejezetten közétkeztetéssel foglalkozó gazdasági társaság. A megállapodás sajátossága, hogy egy iskolai tálalókonyhát a szolgáltató teljes egészében használatba vesz, míg a többi helyen az intézménnyel együttműködve vesz részt a tálalásban. Az előbbi tálalókonyhában a szolgáltató fejlesztéseket is végez, engedélyeket szerez be, és felelős a műszaki üzemeltetésért is.

*Teljesítés részletei.* A szerződés nagyon részletesen, precízen ismerteti a teljesítés részleteit. Az üzemeltett tálalókonyhával kapcsolatos jogai és kötelességei különösen pontosan definiáltak (korábban az alföldi kisváros szerződésénél is részt vett a szolgáltató a tálalásban, de ennek részleteiről a szerződés hallgatott). A legfontosabb feltűnő hézagok: (1) a szubjektív minőség elvárása nem jelenik meg; (2) a tálalás során az intézményi együttműködés megoldását a szerződés a felek informális megoldására bízta. Az árazásnál megjelenik az inflációkövetés, de meghatározott feltételek mellett *újrátárgyalásra* is lehetőség nyílik, ami viszonylagos bizalmat feltételez a felek között.

*Szankciók.* Két monetáris szankció jelenik meg: egy fix összegű késedelmi kötbér és 3 napig tartó, a vállalkozónak félróható meghíúsulás esetére egy nagyobb, szintén egyösszegű büntetés. A felek ezt fontosnak tartják, amit jelez, hogy a szolgáltató egy ekkora összegű teljesítési garanciát is átad a megrendelőnek. A minőséghez vagy a végleges meghíúsuláshoz nem kötődik kötbérszankció.

A rendes felmondás 3 hónapra lehetséges, rendkívüli felmondás viszont bármely fél részéről azonnali hatállyal, többek között teljesítési/fizetési hiányosságokra vonatkozó feltételek mellett. Normális esetben tehát a kapcsolat felbontása a rendes felmondási idő miatt viszonylag költséges. Ha ellenben sorozatos hiányosságok merülnek fel, elvileg azonnal ki lehet lépni a kapcsolatból.

Vagyis a szerződés formálisan lefektet olyan minimális elvárásokat, amelyek megszegése esetén a kapcsolatot a sértett fél elvileg rövid úton megszüntetheti.

A formális kikötések tényleges érvényesítését ugyanakkor nagymértékben befolyásolhatja, hogy a társaság önkormányzati tulajdonban van, így a szolgáltató és az önkormányzati intézmények közötti együttműködés most is a 'hierarchia árnyékában' zajlik. Az előbb tárgyalt szerződéshez hasonlóan a bíróság helyett vélhetően az önkormányzat vezetése döntene bármelyik fél súlyos szerződésszegése esetén. Emiatt a formálisan kemény korlátok a valóságban puhábbak. Bár a helyzetet bonyolítja, hogy a megrendelő nem a társaságot tulajdonló önkormányzat, hanem egy többtagú intézményfenntartó társulás. Ez egyik lehetséges oka a nagyobb formalizáltságnak.

A tulajdonviszonyoktól függetlenül a kapcsolat felbontását nehezítik gyakorlati szempontból a tálalókonyhához kapcsolódó beruházások is, amelyeknek még akkor is van számottevő specifikus elemük, ha a berendezéseket a szolgáltató másutt jól fel tudja használni (be kell szerezni egy sor engedélyt, le kell szerelni, elszállítani, másutt üzembe állítani az eszközöket).

*Procedurális elemek, kooperációs elvek, standardek.* A szerződés több jól definiált procedurális elemet is tartalmaz: az étlap egyeztetéséről, az ellenőrzés menetéről, az árak újratárgyalásáról. Innovatív procedurális elem a rendszeres partner-elégedettségi kérdőív, a mindennapos hibajelzés és korrekció eljárásrendje viszont hiányzik. Ez utóbbi összhangban van azzal, hogy az eljárásokra az írásbeliség, a precíz dokumentálás előírása kevésbé jellemző.

A szerződésben a felek több ponton ünnepélyes kinyilvánítják együttműködési szándékukat, elkötelezettségüket és rugalmasságukat. A szerződés egyes pontjai esküre, vagyis ünnepélyes és nyilvános elköteleződésre emlékeztetnek. A felek jelzik továbbá, hogy a vitás kérdéseket egyeztetéssel, ha pedig nem megy, akkor külső szakértő bevonásával kívánják megoldani (neoklasszikus elem).

*Összefoglaló értékelés a szerződésről.* A tulajdonosi háttér hasonló az előzőleg vizsgált szerződéséhez: a szolgáltató önkormányzati tulajdonban van, ezért a szerződés eleve egy tágabb bizalmi relációba ágyazódik. A szerződés ennek ellenére más karakterű. Részletesen szabályozza a teljesítéssel kapcsolatos elvárások nagy részét, és bevezet konkrét teljesítményösztönzőket kötbér formában, továbbá – hasonlóan az előző szerződéshez – lefekteti azokat a minimális elvárásokat is, amelyek megszegése esetén a kapcsolat felbontható. Ezek az elemek önmagukban akár egy klasszikus szerződés elemei is lehetnének. A jelen szerződés azonban egy sor kooperációs procedúrát is definiál. A vitás kérdéseket kétoldalú egyeztetéssel és szükség esetén külső szakértő bevonásával tervezi megoldani. Sőt, explicit módon relációs normákat (MacNeil [1978]) is megfogalmaz.

*Konklúzió:* A szerződés erősen kapcsolati jellegű, a felek tágabb, hosszú távú relációjába ágyazódik. A szerződés számos részletet és procedúrát előre kidolgoz és aprólékosan definiál. Sajátos módon emellett klasszikus teljesítményszankciókat is tartalmaz.

## 7. Összehasonlító értékelés, hipotézisek ellenőrzése

*1. hipotézis (intézményi sokszínűség): Az intézményi sokszínűség elve szerint különböző megoldásokat találunk ugyanarra a tranzakciós problémára. A szerződések a klasszikus, neoklasszikus és kapcsolati szerződések jellemzőit vegyítik különböző kombinációkban.*

A vizsgált szerződések között jelentős különbségeket találtunk, mind a konkrét szerződési feltételeket, mind pedig a szerződések karakterét illetően. A különbségek annak ellenére jelentkeztek, hogy a tranzakciók tárgya csaknem teljesen azonos volt.

Egy olyan szerződést találtunk (1. példa: budapesti kerület), ahol a szerződés gyakorlatilag a klasszikus logikát követte, és semmi sem utalt arra, hogy a felek két- (vagy háromoldalú) irányítás szükségét látnák. Mivel a tranzakció természeténél fogva ilyen elemek nem küszöbölhetők ki teljesen, a szerződés hatékonyságával szemben komoly kétségeink lehetne. Nem zárható ugyan ki az a lehetőség, hogy a szerződéstől teljesen függetlenül alakítottak ki a felek informális módszereket, de nem világos, miért nem használták ki másokhoz hasonlóan e célból a szerződésben rejlő lehetőségeket. Egy további szerződés (3. példa: dunántúli község) közel áll ehhez a modellhez, bár megjelenik benne néhány kooperációra utaló elem. Két-két szerződés karaktere 'hibridnek' (2. példa: alföldi kisváros, 4. példa: megyei önkormányzat), illetve erősen kapcsolati jellegűnek (5. példa: észak-magyarországi közepes város; 6. példa: alföldi nagyközség) tekinthető. A hasonló karakter ugyanakkor nem jelent azonos tartalmú írott szerződést. A legmarkánsabb különbséget a két erősen kapcsolati jellegű szerződésnél találtuk. Míg az egyik röviden csak a feladatmegosztást és néhány alapelvárást definiál, a másik az összes szerződés közül a legcizelláltabb, legrészletesebb. Ez azt jelzi, hogy hasonló kontextusban a felek igen eltérő szerepet szánhatnak az írott szerződésnek.

A szerződések eltértek abban, hogy milyen kérdéseket rendeztek, és milyen kérdéseket hagytak nyitva. Más szóval, a szerződési hézagok máshol voltak. A feladatok, felelőségek megosztása nagyjából hasonló logikát követett, de a kockázatmegosztásban jelentős különbségek voltak. Az árazás terén talákoztunk rögzített árral, automatikus inflációkövetéssel és feltételekhez kötött újratárgyalási lehetőséggel is. A kötbérszankciók terén is változatosságokat figyeltünk

meg: a késedelmi, minőségi és meghiusulási kötbérek különböző kombinációit fogadták el a felek, de volt kötbér nélküli szerződés is. A felmondási feltételek szempontjából sincs két egyforma szerződés stb.

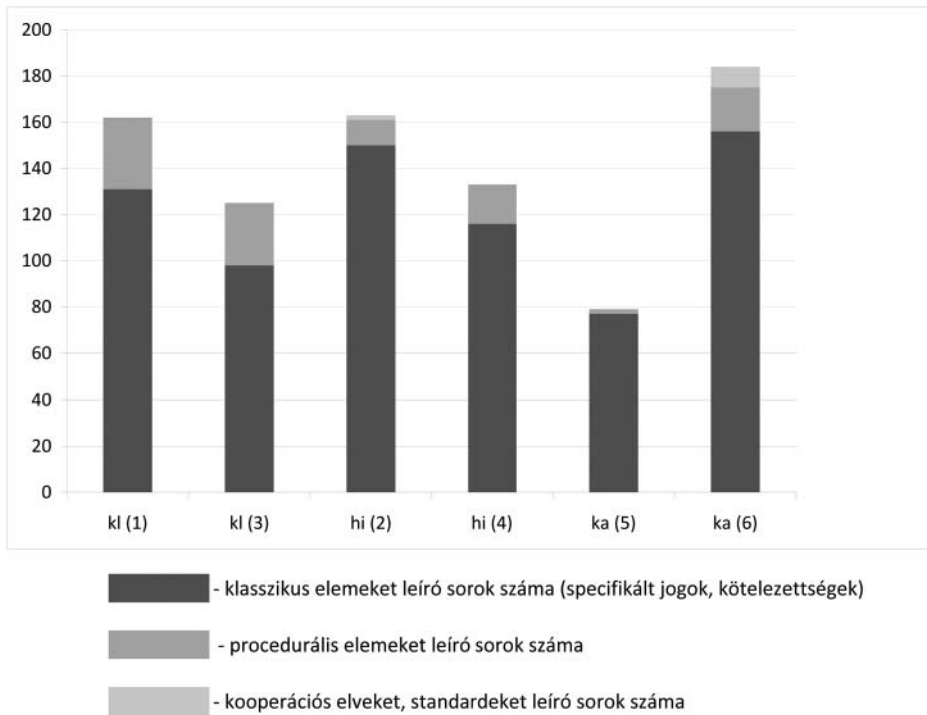
*2. hipotézis (formális és informális elemek viszonya): Elméletileg az irányítási struktúra formális és informális elemei között helyettesítő és kiegészítő viszony is lehet.*

Miért választanak egyesek a klasszikus, míg mások a kapcsolati ideáltípushoz közel álló szerződési megoldásokat? A relációs jelleg ott volt igazán erős, ahol a feleket eleve egy tágabb hosszútávú kapcsolat kötötte össze: ahol a szolgáltató a megbízó önkormányzat tulajdonában lévő társaság volt. Ilyen háttér hiányában nem éri meg felvállalni egy relációs megoldás költségeit, és helyette erőteljesebb jogi biztosítékokra van szükség. A szerződéses ígéretek kikényszerítését illetően tehát helyettesítő viszonyt találtunk a kapcsolati és a jogi (bírószáki) megoldás között.

Ugyanakkor a kapcsolati jelleg nem feltétlenül jár együtt az írásos szerződés jelentőségének csökkenésével. Ezt legszembetűnőbben az mutatja, hogy a leg részletesebb, legalaposabban kidolgozott írott megállapodást éppen egy erősen kapcsolati jellegű szerződésnél találtuk. Ez az írásos szerződés és a kapcsolati irányítás komplementer voltára példa, azonban egy másik relációs szerződésnél éppen az ellenkezőjét: rövid, nem részletes írott szerződést találtunk.

Az alábbi ábrán (1. ábra) a tartalomelemzés alapján azonosított általános karakterük szerint rendeztük sorba a vizsgált szerződéseket a klasszikus–kapcsolati kontinuum mentén. Az oszlopok alatt jeleztük az irányítási struktúra karakterét („kl” = klasszikus, „hi” = hibrid, „ka” = kapcsolati) és a szerződés számát (hányadikként elemeztük). Az oszlopok alulról felfelé a specifikált jogokat és kötelezettségeket kimondó sorok számát (kék színnel), a procedurális elemeket (piros színnel) és a kooperációs elveket, standardecket (zöld színnel) jelzik. Az egyéb tartalmú sorokat nem jelenítettük meg.

1. ábra. A vizsgált szerződések hossza és összetétele



*függőleges tengely = sorok száma*

Szembetűnő, hogy nincs lineáris összefüggés a szerződés karaktere és az írott szerződés hossza között. A hibrid vagy kapcsolati irányítást választók különböző stratégiákat követnek. Vannak, akik nagyban – akár a klasszikus eseteknél nagyobb mértékben is – hagyatkoznak a kezdeti írásbeli egyezségekre, de van olyan is, aki kevésbé.

*3. hipotézis (szerződések procedurális szerepe): Azokban a kapcsolatokban, ahol nagyobb a kétoldalú kapcsolati irányítás szerepe, a szerződések inkább procedúrákat fektetnek le, nem pedig konkrét teljesítési elvárásokat fogalmaznak meg.*

Ez a hipotézisünk nem igazolódott. Ennek egyik oka, hogy a klasszikus irányítású szerződésekben is fontosak a procedúrák, nem utolsósorban azért, hogy a bírósági jogérvényesítéshez szükséges verifikálható információkat szállítsanak. Ezek a procedúrák éppen ezért erősen hangsúlyozzák az írásbeliséget, a

folyamatos dokumentálást. A kapcsolati irányítás felé elmozdulva a részletesen kidolgozott írásbeliség jelentősége csökken. A másik ok, hogy a kapcsolati jelleg erősödésével a szerződő felek gyakran az informális együttműködés körébe utalják egyes procedúrák (részletesebb) kidolgozását.

*4. hipotézis (szerződések adverzarius jellege): Az erősebben kapcsolati jellegű szerződések kikötései és hangvétele kevésbé adverzarius, vagyis a feleket nem szembeállító jellegű, hanem inkább a bizalmat igyekszik megalapozni.*

A tartalomelemzésünk alapján ez a hipotézis részben igazolódott. A klasszikus irányítású szerződések szövege kifejezetten a kölcsönös bizalmatlanság elvére épül. A kapcsolati jelleg erősödése azonban nem minden esetben változtat a szerződés hangnemén. Van, ahol ez nem változik, csak rövid utalások jelzik mintegy amellet, hogy a felek fontos kérdésekben a kétoldalú irányítást veszik tervbe. Látjuk a fenti ábrán azt is, hogy a 'klasszikus szerződési elemek' abszolút és relatív hossza sem csökken a legtöbb esetben. A teljesítési elvárások és a szankciók specifikációja fontos marad.

*5. hipotézis (szankciók szerepe az elköteleződésben): A kapcsolati jellegű szerződésekben is találunk példát olyan szerződésbe foglalt szankciókra, amelyek büntetés kilátásba helyezésével erősítik a felek szerződés melletti elköteleződését.*

A szerződésekben a legfontosabb szankciók a kötbérikötések. Két típusát különböztettük meg: a teljesítményhez kötődő szankciókat (minőségi és/vagy késedelmi kötbér) és a kapcsolat megszüntetéséhez kötődő szankciókat (meghiúsulási kötbér). Először is látjuk, hogy a kötbér egy kivétellel a hibrid és kapcsolati irányítás esetén is megjelenik. Másodszor azt látjuk, hogy a klasszikus irányítású két esetben csak a teljesítményhez kötődő kötbér van, kifejezetten a kilépést erősítő, a végső meghiúsuláshoz kapcsolódó kötbér nincs.

Legfontosabb következtetésünk, hogy a monetáris szankcióknak nem klasszikus irányítás esetén is fontos szerepük lehet. A kísérleti irodalom szerint (Lazzarini et al. [2004]), ha a teljesítmény jól mérhető dimenziójához kemény szankció kapcsolódik, a feleket a nem jól mérhető dimenziókban is kooperatív stratégiára ösztönözheti. Példáinkban a szerződő felek mintha valóban erre számítanának. A kilépést megdrágító szankció lehetséges célja a szerződő fél kapcsolati melletti általános elköteleződésének erősítése. Ez elsősorban akkor jön szóba, ha a kötbér viszonylag magas, meghaladja a szerződés felbontásából fakadó kárt. (Amint kifejtettük, a meghiúsulási kötbérnek nem csak ez lehet a funkciója, hanem például a szerződés felbontásával járó várható kár definiálása, és ezzel az ígéretet tevő fél „hatékony szerződésszegésre” ösztönzése is.) Nehéz

‘szakértői’ alapon eldönteni, hogy mikor magas a kötbér. Legalább egy esetben kifejezetten magasnak tűnik a 3 havi szerződési díjjal egyenlő kötbér.

2. táblázat. Kötbérszankciók a vizsgált szerződésekben

	kl (1)	kl (3)	hi (2)	hi (4)	ka (5)	ka (6)
teljesítményhez kötődő szankciók (minőségi és/vagy késedelmi kötbér)	+	+	+	–	–	+
kapcsolat megszüntetéséhez kötődő szankciók (meghiúsulási kötbér)	–	–	+	+	–	+

A + jel jelentése: jelen van a szerződésben; a – jelé az, hogy nincs jelen.

## 8. Következtetések

A közszolgáltatások előállításának kiszervezése nem triviális szerződési feladat elé állítja az önkormányzatokat még egy olyan viszonylag egyszerű szolgáltatás esetében is, mint a közétkeztetés. A kapcsolatspecifikus beruházások, a teljesítmény bizonyos aspektusainak nehéz mérhetősége és a tranzakciókat övező bizonytalanság miatt a klasszikus piaci szerződések nem jelentenek kielégítő megoldást. Komplexebb irányítási struktúrára van szükség, amely túlmutat a bírósági úton kikényszeríthető írott szerződésen, és magában foglalja a két fél közötti informális együttműködése elemét is.

Vizsgálódásaink szerint az önkormányzatok többsége (bár nem mindegyike) figyelembe veszi ezt az írásos szerződés megkötésekor. Az elemzett szerződések nagy része a klasszikus, neoklasszikus és kapcsolati szerződések jellemzőit vegyíti különböző kombinációkban. A kapcsolati jelleg ott igazán erős, ahol a szerződés egy tágabb és sokrétű relációba ágyazódik az önkormányzat és a tulajdonában lévő cég között. A jogi jellegű, kemény szerződéses előírások, szankciók azonban még ezekben az esetekben is fontosak a kapcsolatok struktúrája, koordinációja szempontjából.

Az az eredmény, hogy a szerződéses megoldások nagyon sokszínűek, kétféle módon is értelmezhető. Egyrészt elképzelhető, hogy egyes szerződések nem hatékonyak: különösen valószínűnek látszik azokban az esetekben, ahol a felek lényegében a klasszikus piaci szerződési formát választották. A másik értelmezési lehetőség, hogy ugyanarra a tranzakciós problémára eltérő, hasonlóan jól működő irányítási struktúrák is kidolgozhatók. Ez eltér az intézményi gazdaságtan piaci gyakorlatokat vizsgáló hagyományos megközelítésétől, de össz-



hangban van a közösségi kormányzás intézményi sokszínűséget hangsúlyozó eredményeivel. További kutatások deríthetnek fényt a szerződéses sokszínűség mögött rejlő pontosabb okokra.

### **Irodalomjegyzék**

- Axelrod, Robert [1984]. *The Evolution of Cooperation*. New York, Basic Books.
- Baker, George – Gibbons Robert – Murphy, Kevin J. [2002]: Relational Contracts and the Theory of the Firm. *Quarterly Journal of Economics*. 117 1. pp. 39–84.
- Berde Éva [é.n.]: *Incentives in Infinitely Repeated Contracts*. Budapesti Corvinus Egyetem, Mikroökonómia Tanszék. Kézirat.
- Bolton, Patrick – Dewatripont, Matthew [2005]: Contract Theory. *MIT Press*.
- Cooter, Robert – Ulen, Thomas [2004]: *Jog és közgazdaságtan*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Crocker, Keith J. – Masten, Scott E. [1991]: Pretia ex Machina? Prices and process in long-term contracts. *Journal of Law and Economics*, 34. 1. pp. 69–99.
- De Geest, Gerrit – Wuyts, Filip [2008]: A kártérítés kikötése a szerződésben: kötbérezáradék és átalány-kártérítés. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*. 3. 2. pp. 225–239.
- Gächter, S. – Falk, A. [2000]: Work motivation, institutions, and performance, *Working paper, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich*.
- Joskow, Paul L. [1987]: Contract Duration and Relationship-Specific Investments: Empirical Evidence from Coal Markets. *American Economic Review*. 77. 1. pp. 168–185.
- Lazzarini, Sergio. G. – Miller, Gary J. – Zenger, Todd R. [2004]: Order with Some Law: Complementarity versus Substitution of Formal and Informal Arrangements. *Journal of Law, Economics, and Organization*. 20. 2. pp. 261–298.
- Macaulay, Stewart [1963]: Non-contractual relations in business: a preliminary study. *American Sociological Review*. 28. pp. 55–70.
- MacNeil, Ian R. [1978]. Contracts: adjustment of long-term economic relations under classical, neoclassical, and relational contract law. *Northwestern University Law Review*. 72. pp. 854–905.
- Mike Károly [2003]: A gazdaságpolitikai döntéshozatal nemzetek fölötti centralizációja és a közösségi gazdaságtan. *Közgazdasági Szemle*, 50. 3. pp. 254–268.
- Miller, Gary J. [2002]: *Menedzserdilemmák. A hierarchia politikai gazdaságtana*. Budapest, Aula – Széchenyi István Szakkollégium.
- Ostrom, Elinor [2005]: *Understanding Institutional Diversity*. Princeton

University Press.

- Paulin, Michéle – Perrien, Jean – Ferguson, Ronald [1997]: Relational contract norms and the effectiveness of commercial banking relationships. *International Journal of Service Industry Management*. 8. 5. pp. 435–452.
- Poppo, Laura – Zenger, Todd R. [2002]: Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements? *Strategic Management Journal*. 23. 8. pp. 707–725.
- Salmon, Pierre [1987]: Decentralisation as an Incentive Scheme. *Oxford Review of Economic Policy*. 3. 2. pp. 24–43.
- Scharpf, Fritz W. [1994]: Games Real Actors Could Play. Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics*. 6. 1. pp. 27–53.
- Szalai Ákos [2002]: Fiskális föderalizmus. *Közgazdasági Szemle*. 49. 5. pp. 424–440;
- Szalai Ákos [2007]: Teljesítmény-költségvetés – technikák és külföldi tapasztalatok. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*. 2. 2. pp. 149–176.
- Szalai Ákos [1999]: *A magyar önkormányzatok közszolgáltatási lehetőségei*. Kanadai Urbanisztikai Intézet.
- Williamson, Oliver E. [1979/2007]: Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, *Journal of Law and Economics*. 22. 2. pp. 233–261. Magyarul: A tranzakciós költségek gazdaságtana: a szerződéses kapcsolatok irányítása. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, 2007*. 2. 2. pp. 235–255.
- Williamson, Oliver E. [1983]: Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange. *American Economic Review*. 73. 4. pp. 519–540.
- Williamson, Oliver E. [1985]: *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, Free Press.
- Williamson, Oliver E. [1991]: Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly*. 36. pp. 269–296.
- Zenger, Todd R. – Lazzarini, Sergio G. – Poppo, Laura [2002]: Informal and Formal Organization in New Institutional Economics. *Advances in Strategic Management*. 19. pp. 277–305.

# SZERZŐI ALKOTÁS ÉS VAGYONI JOGOK

## *A szerzői jogi szabályozás szerepe és hatékonysága*

POGÁCSÁS ANETT<sup>1</sup>

*„Az anyagi haszon azonban, melyet az alkotás a szerzőnek biztosít és biztosítani hivatva van, nem egyedüli rugója tevékenységének; ahhoz ideális célok is fűződnek, melyek megvalósítása, a legtöbb esetben, sokkal fontosabb az anyagiaknál.”*  
(Apáthy István)

### **1. Bevezetés**

A szerzői jog egyes jogterületekhez képest igen fiatalnak számít, mégis meglehetősen látványos fejlődésen esett át a kezdetek óta. Mára a szerzői jogi védelem tárgya igencsak kibővült, és számos új felhasználási mód is megjelent. A folyamatos technikai fejlődés következtében az újabb és újabb, a szerzői alkotás fogalmának megfelelő művek (pl. szoftver) fokozatosan kerültek a szerzői jog látókörébe. Ezzel párhuzamosan a felhasználásra is egyre változatosabb és modernebb módon kerülhetett sor. A lehetőségeket – természetesen – a felhasználók mindig nagy örömmel fogadták, a szerzői jogászokra pedig az a – ma már cseppet sem könnyű – feladat vár, hogy világos helyzetet teremtsenek, melyben a különböző érdekek oly sokat hangoztatott kiegyensúlyozása valóban meg is történik.

Az alábbiakban a (gyakran egyszerű árucikként viselkedő) szerzői alkotások védelmének problémás pontjait egy érdekes aspektusból vizsgálom meg. Különösen égető kérdés, hogy mai szerzői jogunk képes-e megfelelően rendez-

---

<sup>1</sup> A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának adjunktusa, a Szerzői Jogi Szakértő Testület tagja. E-mail cím: pogacsas.anett@jak.ppke.hu.

ni az igen összetetté váló vagyoni viszonyok egyes szereplőinek helyzetét, és melyek ebből a szempontból a leginkább kritikus pontok.

## 2. Vagyoni jogok a szerzői jogban – kinek és minek?

Első szerzői jogi törvényünk még az egyes alkotótípusok kimerítő felsorolását tartalmazta,<sup>2</sup> azonban hamar világossá vált, hogy ez a módszer nem tartható. A szerzői alkotás általános, és a technikai fejlődéssel jogszabály-változtatás nélkül is lépést tartó fogalmára volt szükség. A törvényalkotó belátta, hogy a fényképek megjelenése messze nem az utolsó kihívást jelentette a szerzői jog számára (Bobrovsky [2004] p. 43.), (arról nem is beszélve, hogy a fényképek azóta is folyamatosan gondoskodnak fejtörőkről a szerzői jog világában<sup>3</sup>). Miközben általánosan elfogadottá vált, hogy a törvény csak példálózó jelleggel sorolhat fel különböző alkotásokat (Balás P. [1938] p. 15.), és e felsorolástól függetlenül *valamennyi egyéni, eredeti jellegű* mű védelemben részesül, egyre látványosabb iramban indult meg a felhasználási lehetőségek sokasodása is. Egyre könnyebben és egyre gyorsabban váltak érzékelhetővé az egyes alkotások a közönség számára. Ez nem csak a felhasználók, de természetesen a szerzők érdekében is állt – hiszen igaz ugyan, hogy egy alkotás létrehozatala pillanatától védelemben részesül, a szerzők (az esetek többségében) nem öncélúan alkotnak, hanem igyekeznek eljuttatni műveiket a felhasználókhoz. A felhasználási lehetőségek bővülése kedvező hatással volt erre a törekvésre, ugyanakkor az e téren tapasztalható első fellendülés, nevesen a ‘könyvpiaci robbanás’ (Bodó [2011] p. 99.) felvetette a bevételek igazságos elosztásának kérdését is.

Nem véletlen, hogy a szerzői jog kezdetére tekintő, azt boncolgató írásokban megtaláljuk a szerzőket ‘kizsákmányoló’ különféle könyv-, illetve zeneműkiadók történetét. A történelem eseményei – így a könyvnyomtatás megjelenése, a kiadók harca a népszerű művek megjelentetéséért – átfórták az igényeket, és egyre több panaszos hangot hallhattunk: nem csak megcsonkítottan, akár más neve alatt kiadott művek okoztak gondot, az erkölcsi problémák (a mai fogalmaink mellett a személyhez fűződő jogok sérelme) mellett gyakran a szerzők anyagi elismerése is elmaradt, miközben viszont a társadalom más szereplői akár meglehetősen sokat is kereshettek az egyes alkotásokon. Ürmössy Lajos 1887-ben arra panaszkodott, hogy „a művészetek virágoznak, de a művé-

<sup>2</sup> A szerzői jogról szóló 1884. év XVI. törvénycikk az írói művekről, a zeneművekről, a színművek, zeneművek és zenés színművek nyilvános előadásáról, a képzőművészet alkotásairól, A föld- és térképekről, a természettudományi, mértani, építészeti és más műszaki rajzokról és ábrákról, valamint a fényképekről tesz említést.

<sup>3</sup> Ld. Holmes [2004/2005], Wild [2005], illetve a Szerzői Jogi Szakértő Testület (a továbbiakban: SzJSZT) 10/07. számú szakvéleményét.

szek sanyarognak”. (Ürmössy [1887]) Palágyi Róbert arra hívta fel a figyelmet, hogy minél több vállalkozó (könyvkiadó, zeneműkiadó, színházi vállalkozó) foglalkozott a szellemi alkotások értékesítésével, e vállalatok is egyre inkább szorgalmazták a szerző jogainak oltalmát, mégpedig azért, mert a szerzők jogait – szerény átalányösszegért – jelentős részben e vállalkozók szerezték meg. A szerző pedig „[t]ehetetlenül szemlélhette, hogyan folyt be a könyvkiadóhoz, zeneműkiadóhoz és egyéb vállalathoz, a szerény szerzői jogdíj kifizetése ellenében, gyakran igen tekintélyes pénzüsszeg.” (Palágyi [1957] pp. 5–6.) Az újabb és újabb értékesítési lehetőségek persze a szerző számára is azt jelentették, hogy a művek ‘jövedelmi forrásaivá’ válhattak. (Alföldy [1936] p. 473.) Az elismertség és hírnév mellett tehát valamicske bevételt is remélhetett alkotásától a szerző – a kérdés csak az volt, hogy a mű által generált profit elosztása hogyan lesz igazságos (vagy legalábbis kevésbé igazságtalan).

Amint „a kereslet megnőtt, úgy lépett előtérbe a szellemi megbecsülés mellett a vagyoni védelem szükségessége is. Immáron nem volt mindegy, hogy az alkotásból származó haszon az arra jogosult, vagy más, arra illetéktelen személy kezébe került-e.” (Mezei [2004]) Arra a kérdésre, hogy ki az ‘arra illetékes’, a válasz folyamatosan formálódott, és persze bonyolódott is: gondoljunk csak a szerzői alkotásokra épülő – mára hatalmas – iparágakra, valamint a művekből közvetett módon bevételekhez jutók számának növekedésére. Természetes, hogy a művek – egyébként komoly teljesítményt nyújtó – ‘közvetítői’ (kezdetben elsősorban a kiadók) a közösség érdekeinek önzetlen képviselője mellett nyereségre is törekedtek. A nem ritkán igen komoly befektetést igénylő és gazdasági szempontból kockázatos tevékenységük az esetek nagy részében nem hozta meg a várt profitot, de arra is volt példa, hogy a szerzőhöz képest óriási haszonra tettek szert. Így kezdetét vette a „szerzői jogi libikóka”<sup>4</sup>, azaz a különféle érdekeltek közötti egyensúly megtalálásának érdekes játéka, a szokott játszótéri változathoz képest annyi különbséggel, hogy rengeteg érdekelt kapcsolódott be a játékba.

### 3. Egyensúly és szerzői jog

Mondhatjuk ugyan, hogy a szellemi alkotások területéhez elsősorban nem vagyoni oldalról kell közelítenünk, hanem a szerzők személyiségi jogainak elismerése az elsődleges cél, de nem szabad elfelejtenünk, hogy a „szellemi alkotások joga által szabályozott társadalmi viszonyok [...] a szellemi alkotás társadalmi felhasználásának oldaláról közvetlenül vagyoni viszonyokkal állnak

<sup>4</sup> A szerzői jog változó világában tapasztalható folyamatos kiegyensúlyozási igényre utalva id. Ficsor Mihály használja a „szerzői jogi libikóka” [*copyright see-saw*] kifejezést. Ld. <http://www.copyrightseesaw.net>.

összefüggésben. E vagyoni viszonyok egyik oldala, mozzanata az az *elosztási viszony*, amelynek útján az alkotó *megfelelő díjazásban* részesül.<sup>5</sup> A szellemi alkotással kapcsolatos vagyoni viszonyok alapján nem áru természetűek, de összefüggésben vannak az áru- és pénzviszonyokkal.” (Alföldy [1936] p. 149.) E mondatok a XX. század elején hangoztak el, mára pedig hatványozottan igaz, hogy a szerzői alkotások szoros – és egyre összetettebb – kapcsolatban állnak a gazdasággal.

### 3.1. Szerzői művek a nemzetgazdaságban

Gyertyánfy Péter 1990-ben arra hívta fel a figyelmet, hogy a „szerzői művek nemzetgazdasági szerepe növekszik: kiteljesedik a szórakoztató-elektronikus üzletág, tovább nő a számítógépi programok és adattárak hasznosítása stb. Az ilyen művekhez fűződő érdekek eddiginél világosabb, határozottabb védelme a magyar gazdaság bel- és külföldi résztvevőinek nagyobb biztonságát is jelenti.” (Gyertyánfy [1990] p. 665.) Hogy valóban a *hatásos védelem*-e az, amelyik kedvezően hat a szerzői művekre épülő iparágakra, napjaink egyik legérdekesebb kérdése. A Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala (SZTNH) 2012 áprilisában megjelentett kiadványában – melyben a 2009. tárgyévi adatok feldolgozásával immáron harmadik alkalommal végezte el a magyar kreatív szektorok nemzetgazdasági súlyát számszerűsítő vizsgálatot a Szellemi Tulajdon Világszervezete (WIPO) által kialakított módszertan alapján – a legfrissebb eredmények megerősítik a tág értelemben vett szerzői jogi ágazatok kiemelt szerepét a magyar nemzetgazdaságban. (Pusztaszeri–Simon–Tarr [2012] p. 8.) A tanulmány a kreatív ágazatok nemzetgazdasági húzószerepére hívja fel a szakmai döntéshozók figyelmét, és megállapítja, hogy egyre jelentősebb súlyt képviselnek a nemzetgazdasági bruttó hozzáadott értékben és a foglalkoztatásban, és nemzetközi összehasonlításban is elismerésre méltó teljesítményt mutatnak. Joggal merül fel a kérdés, hogy minek köszönhető ez a szép eredmény.

Egyfelől azt látjuk, hogy a szerzői jogi szektor nem csak kulturális szerepe, de gazdasági hozzájárulása (így foglalkoztatási és hozzáadott értéket növelő szerepe) tekintetében is jelentős súlyú szektor, és a primer szerzői jogi ágazatok (így az irodalmi alkotások, a zene- és színművek, a filmalkotások, a szoftver, az adatbázis stb.) a hagyományos iparágak egész sorához mérhető és komoly gazdasági hozzájárulást mutatnak,<sup>6</sup> éppen ezért a szerzői jogi védelem a gazdasági fejlődés mozgatórugója is. Másfelől pedig számos véleményt hallhatunk arról,

<sup>5</sup> Kiemelés tőlem, P. A.

<sup>6</sup> Az említett SZTNH kiadvány felmérései szerint a kreatív ágazatok 2009-ben a magyar gazdaság bruttó hozzáadott értékét 1700 milliárd forinttal gyarapították, és ezzel összesen 7,85 százalékos súlyt képviseltek. (Pusztaszeri–Simon–Tarr [2012] p. 7.)

hogy épp a (jelenlegi) szerzői jogi szabályozás az, amely nem veszi figyelembe a társadalmi változásokat, és így az innovációban rejlő potenciális gazdasági előnyöket sem vagyunk képesek kiaknázni. (Bodó [2011] pp. 297–298.) Az nem vitás, hogy az utóbbi években épp a kreativitás, a tudás, az információ feldolgozásának képessége vált nemcsak a társadalmi és kulturális fejlődés, de a gazdasági növekedés egyik meghatározó tényezőjévé is. Vizsgáljuk meg, mi a szerzői jog, és a szerzők szerepe ebben a folyamatban.

### 3.2. A szerzői vagyoni jogok szerepe

Nyilván kissé leegyszerűsítően, de alapjában véve elmondhatjuk, hogy a szerzői jog létét a szerző ideális (azaz nem anyagi) és a reális (azaz vagyoni) érdekei indokolják, azonban már a szabályozás kezdeti szakaszában felismerték a jogalkotók, hogy nem csak egyéni érdekről van szó. Eltekintve most a szerzői alkotások kulturális hatásának taglalásától, térjünk vissza kicsit a kiindulópontunkhoz: való igaz, hogy a kreatív iparágak komoly szereppel bírnak gazdasági szempontból is, számos munkahely, komoly termelés színhelyei, de e kérdés kapcsán sem célszerű összemosenünk a fogalmakat. Az egyes szerzők által készített alkotások – grafikák, forgatókönyvek, versek, zeneművek – valóban komoly termelést képesek megindítani, azonban olyan érzésünk lehet, hogy a ‘terjeszkedő’ szerzői jog ellenére maga az alkotó számos esetben mégis háttérbe szorul ebben a folyamatban, és hogy valójában nem a szerzői jog terjeszkedik, hanem a szerzői alkotások típusgazdagsága és a felhasználási lehetőségek száma növekszik. Míg húsz éve az jelentette a legnagyobb veszélyt, hogy egyes alkotás-típusok kinnrekedhetnek a szerzői jogi oltalom körén (Gyertyánfy [1984] p. 68.), mára fennáll annak a veszélye, hogy a „szerzői jog saját hatékonyságának áldozatává válhat. Már most látható, hogy a *törzsterület* jogérvényesítési nehézségei szorosan összefüggenek az elvtelen kiterjesztési gyakorlattal. A jogintézmény felhígítása jogértelmezési nehézségekhez, a társadalmi jogkövetés-elfogadás csökkenéséhez, konkuráló jogosultságokhoz, halmozódó jogdíj-terhekhez vezet.” (Gyertyánfy [2001] p. 347.)

A szerzői jog Gyertyánfy által említett *törzsterületének* története régmúltra tekint vissza, ami a vagyoni jogokat illeti, a könyvnyomtatás előtti korszakot is érdemes görcső alá venni. Az ókort vizsgáló írások arra hívják fel a figyelmet, hogy ekkor még nem volt igény szerzői vagyoni jogokra, többek között azért sem, mert az írók vagy magasabb társadalmi osztályokba tartoztak, vagy patronusok gondoskodtak róluk. (Lendvai [2003] p. 63.) Ez ugyan a szellemi alkotásoknak csak egy részterületére, főként az irodalmi művekre volt jellemző (pl. a festők, szobrászok helyzete más volt, ők kétkézi munkásoknak számítottak), mégis érdekes ezt az ókori helyzetet összevetnünk a XXI. században látható



tendenciákkal. Az ókorban a mecénások nem csak anyagilag támogatták a szerzőket, de közreműködtek abban is, hogy pártfogoltjuk hírneve is növekedjék, és műveik minél több felhasználóhoz eljussanak. Ehhez ma – legalábbis a szónak az ókori értelmében vett – mecénásra nincs szükség, az internet tökéletesen alkalmas lehet erre a célra: segítségével a szerzők gyorsan és olcsón juttathatják el műveiket a közönséghez. Az, hogy ezután kiből válik népszerű szerző, számos tényezőtől függ (gyakran épp a közönség által kirívóan silánynak tartott alkotások terjednek a leggyorsabban a kibertérben, de persze egy ötletes reklám, a jól megválasztott megjelenési felület, vagy ‘esetleg’ maga az alkotó kiválósága is hamar felkapottá teheti a műveket). Önmagában az internetes többszörözés és terjesztés révén ugyan az így közzétett művek nem sok – vagy semmi – hasznot nem hoznak alkotóik számára, aki viszont *népszerűvé* válik – természetes kiválasztódás vagy jól megtervezett munka, sőt, akár manipuláció árán –, annak lehetősége nyílik más, ‘közvetett’ módokon gyümölcsöztetni szellemi alkotását.

Tekintve, hogy a mai fogyasztók az internetről ingyen jutnak hozzá kulturális szükségleteik nagy részéhez, a legtöbb szerző (mivel nem öncélúan alkot, és azt szeretné, hogy alkotásai eljussanak a közönséghez) inkább maga teszi közkinccsé alkotását, és más módon keres anyagi kompenzálást (pl. koncertbevételekből). Ez a közvetett megoldás azonban nem minden típusú alkotás esetében működik, és nem nyújt megoldást minden problémára. Annyit mindenképpen megállapíthatunk, hogy *differenciálás* nélkül egyre kevésbé beszélhetünk szerzői jogról, a szerzői jog hatékonyságát vizsgálva pedig az egyes szerzői alkotás-típusokra, és azon belül is az egyes alkotói csoportokra vetítve más és más eredményre juthatunk.

Az ókori Rómát jellemező helyzetet elemezve Lendvai Zsófia a következőket írja, magyarázva, miért nem alakult ki akkoriban vagyoni jogok iránti igény az alkotókban: „A szerző gazdasági érdekeltiségének első feltétele, hogy művét ellenérték fejében értékesíteni tudja. Ez egyfelől kínálatot feltételez, olyan embereket, akik hajlandók műveiket a közönség számára hozzáférhetővé tenni, és akik gazdaságilag függenek műveik értékesítésétől. Másfelől olyan környezetet is felételez, amely hajlandó megvásárolni ezeket a termékeket, és olyan terjesztési rendszert, amely képes ezt az igényt kielégíteni.” (Lendvai [2008] p. 62.) Néhány ezer évvel később ezek a feltételek adottá váltak, a digitális kor elérkeztevel világosan látják *egyes alkotások szerzői*, hogy napjainkban műveiket csak akkor tudják ellenérték fejében *hagyományos módokon* értékesíteni, ha óriási népszerűsége tesznek szert (egyes zenekarok rajongói akkor is hajlandóak megvenni bálványaik lemezét, ha dalaikat egyébként már ingyen megszerzték az internetről). A szerzők nagy része – vagy a népszerűség reményében, vagy egyszerűen attól a vágytól hajtva, hogy az alkotások eljussanak a közönségig – hajlandó műveit az interneten hozzáférhetővé tenni (szabadon engedve

bizonyos felhasználásokat<sup>7</sup> a közönség számára), de ezeknek a szerzőknek csak egy része függ gazdaságilag a művek értékesítésétől (vagy azért, mert közvetett módon bevételhez jutnak, vagy mert alkotótevékenységük mellett keresőtevékenységet folytatnak, illetve vagyonnal rendelkeznek). A keresleti oldalt vizsgálva kijelenthető, hogy a felhasználók egy része hajlandó lenne fizetni egyes művek felhasználásáért, amennyiben rendelkezésre állna nagy olyan értékesítési csatorna, amely kellően nagy repertoárból olcsó és legális hozzáférési lehetőséget kínál. De általában elmondható, hogy a felhasználók nagy része nem kíván fizetni azért, amit – így vagy úgy, de – ingyen megkaphat. A közönség egyfajta természetes, ingyenes szolgáltatásként fogja fel a különféle alkotásokhoz történő hozzájutás lehetőségét, és sokan még csak nem is hallottak a szerzői jog létéről. Ebből a szempontból a Hamisítás Elleni Nemzeti Testület (HENT) 2011-es felmérésének eredményei kiábrándítóak: a szerzői jogi ismeretek tanulására vonatkozó kérdés kapcsán a diákok 17 százaléka válaszolt úgy, hogy az iskolában szóba kerül a szerzői jog, a válaszadók 49 százaléka már hallott a szerzői jogról, de nem az iskolában, 33 százalékuk viszont úgy nyilatkozott, hogy soha nem is hallott a szerzői jogról. A diákok negyede szerint jogszerű, ha egy teljes regényt a jogosult hozzájárulása nélkül beszkennelek és feltesznek a világhálóra.<sup>8</sup> A felmérés szerint a diákok 18 százaléka fizetett már valamilyen online beszerezhető digitális tartalomért, 70 százalékuk viszont úgy nyilatkozott, hogy amíg van ingyenes alternatíva, nem hajlandóak fizetni a legális hozzáférésért sem. Érdekes ugyanakkor, hogy a megkérdezettek 63 százaléka szerint a zenészek pénzt érdemelnek sikeres dalaikért.<sup>9</sup>

Egyes szerzői alkotásokkal kapcsolatos vagyoni jogok alakulására tehát a mai értelemben vett szerzői jog előtti időkre jellemző tapogatózás a meghatározó, a keresleti-kínálati oldal folyamatos alakulása. A szerzői jog alapvető tételeit, melyek szerint az alkotót személyhez fűződő jogok illetik, és a mű *hasznosításának* a lehetőségei számára vannak fenntartva (Gyertyánfy [2006] p. 98.), nem kell kidobnunk az ablakon azért, mert egyes területeken a szerzők, valamint a felhasználók (a keresleti és a kínálati oldal), és a különféle közvetítők a technikai fejlődésnek köszönhetően sajátos megoldásokat igyekeznek kialakítani.

<sup>7</sup> Pl. egyes zenekarok dalai ingyen letölthetőek azok hivatalos weboldalairól (pl. [www.belga.hu/belgatavas/](http://www.belga.hu/belgatavas/)).

<sup>8</sup> Bár jelen témánkat nem érinti közvetlenül, mégis érdekes üzenete van a felmérés azon eredményének is, mely szerint a diákok 30 százaléka gondolja úgy, hogy szabadon, a forrás megjelölése nélkül bemásolhat a dolgozatába bármilyen interneten talált szöveget.

<sup>9</sup> A középiskolások körében 2011-ben végzett online felmérés részletes eredményeit a HENT az alábbi oldalon tette közzé: [http://www.hamisitasellen.hu/hu/system/files/HENT\\_felmeres\\_kozepiskolasok\\_2011.pdf](http://www.hamisitasellen.hu/hu/system/files/HENT_felmeres_kozepiskolasok_2011.pdf).

Természetesen a szerzői jog nem korlátlan –, mint ahogyan soha nem is volt az. A háromlépcsős tesztnek megfelelően számos szabad felhasználási lehetőség áll a felhasználók rendelkezésére, a védelmi idő is egyfajta általános háttérként szolgál stb. A szerzői alkotások hozzájárulnak a kultúra épüléséhez, valamint a társadalmi ösztudás fejlődéséhez, de hiba lenne az információhoz való hozzáférés jogára hivatkozva nem korlátozni, de elvitatni a szerzők alapvető jogait.

### 3.3. A szerzői jog hatékonysága

A szerzői jognak nincs ‘jó hírneve’ – a jogosultak szerint a szabályozás nem elég hatékony, és a felhasználók más okból ugyan, de ugyanezt gondolják. Mikor mondhatjuk, hogy egy szerzői jogi szabályozás *hatékony*? A szerzői jog rendszerét számos komoly probléma, és megoldhatatlannak tűnő dilemma feszíti. (Mezei [2012] p. 257–269.) A jogérvényesítési nehézségek, a társadalmi elfogadottság hiánya, a jogkövetés nagyszámú elmaradása, a territorialitásból fakadó összeütközések csak néhány példa erre. Az utóbbi két évszázadban szerzői joggal foglalkozó írások többsége a számos érdekelt között feszülő kényes egyensúly megtalálásának nehézségeit emeli ki a problémák forrásaként – így kézenfekvőnek tűnik a válasz, hogy a jobb kiegyensúlyozás a legfontosabb feladat. (Gyenge [2010] p. 13.)

A szerzői jog csak akkor lehet hatásos, ha eléri *társadalmi célját*. (Senkei-Kis [2007] p. 331.) Még pontosabban fogalmazva, ha eléri *valamennyi* társadalmi célját. A gazdasági hatékonyságot illetően érdekes kérdés, hogy vajon a – tág értelemben vett – szerzői jogi ágazatok szempontjából hatékonynak minősülő szerzői jogi szabályozás az egyes alkotók számára is képes-e biztosítani, hogy műveikből megfelelő bevételben részesedjenek. Sőt, mára a kérdés inkább úgy tehető fel, hogy a szerzői jogi iparágban termelődő profit elosztása miként ‘igazságos’.

Új igények, új szokások, új technikai lehetőségek jellemzik a digitális világot. Egyes területei pusztán adatként, információként, meg nem becsült áruként kezeli az alkotásokat, míg más területeken, pl. a digitális média világában Sarkady Ildikó szerint „megnő a szerzői jog jelentősége; a médijoggal határos jogterületek, úgymint – hírközlési jog, versenyjog – mellett felértékelődik a különböző terjesztési platformok által eljuttatott tartalom és az azt létrehozó szerzői alkotások szerepe.” (Sarkady [2011] p. 63.) Kétségtelen, hogy új fajta terjesztési módok jelentek meg az internet világában, a felhasználók komplett szolgáltatások keretében is hozzájuthatnak kedvenc alkotásaikhoz. Mindezek ellenére ma sem más a kérdés, mint évszázadokkal ezelőtt volt: jogszerű, és tisztességes-e, ha a szerzőn kívül más (is) *kiaknáz* egy adott szerzői alkotást. Erre

alapvetően a szerző (akár speciális formában megadott<sup>10</sup>) *engedélyével* kerülhet sor. Egy szerzői jogi védelemben részesülő alkotás *felhasználása* ugyan – különféle megfontolásokból, az Szjt.-ben rögzített célokra és módokon – történhet *engedély és díjfizetés nélkül* is, az ilyen szabad felhasználás alapvető kritériuma azonban, hogy nem lehet sérelmes a mű rendes felhasználására és indokolatlanul nem károsíthatja a szerző jogos érdekeit, továbbá meg kell feleljen a tisztesség követelményeinek és nem irányulhat a szabad felhasználás rendeltetésével össze nem férő célra.<sup>11</sup> A szabad felhasználás a szerzői jogosultak kizárólagos szerzői jogainak korlátja, melyet többek között a közoktatás, a tudományos, a kulturális és a szociális élet, a tömegtájékoztatás, az információs szabadság céljai indokolnak. Ahogyan arra az SzJSzT 17/06. sz. szakvéleménye is felhívta a figyelmet, a Berni Unió Egyezmény (BUE) felülvizsgálatára összehívott 1967. évi stockholmi diplomáciai konferencia elé terjesztett tervezet 9. cikk (2) bekezdéséhez fűzött magyarázat szerint „a mű felhasználásának (‘kiaknázásának’) minden olyan formáját, amely számottevő gazdasági vagy gyakorlati fontossággal bír vagy bírhat, elvileg fenn kell tartani a szerző javára; az olyan kivételek, amelyek korlátozhatják a szerző számára ebben a tekintetben nyitva álló lehetőségeket, elfogadhatatlanok lennének.” Ennek fényében érdekes kérdés, hogyan minősíthetők azok a szolgáltatások, amelyek során bizonyos szereplők, szolgáltatók különféle szerzők alkotásainak felhasználásából, felhasználásának lehetővé tételéből úgy termelnek profitot, hogy a szerzők eközben sem arányos, sem megfelelő díjazásban nem részesülnek. Alaptörvényünk Nemzeti hitvallása szerint „büszkéek vagyunk a magyar emberek nagyszerű szellemi alkotásaira.” A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy bár valóban büszkéek vagyunk, néha még a jószándék ellenére sem sikerül valóban az alkotókat segítő, érvényesíthető rendelkezéseket alkotni. Arra a kérdésre tehát, hogy hatékony-e a szerzői jog, a válasz egyrészt az, hogy *attól függ, melyik típusú szerzői alkotást vizsgáljuk*, másrészt pedig, hogy *attól függ, milyen szempontból vizsgáljuk*.

Mára, bár hatalmas iparágak rendezkedtek be különféle szerzői alkotások felhasználására, a szerzői jog lényege ma is az, hogy a szerzőt egyéni, eredeti alkotására tekintettel személyhez fűződő, és vagyoni jogok illetik. Nem gondolom, hogy a mai szerzők egyszerűen a pénzért alkotnának, de azt sem tartom szerencsés helyzetnek, hogy míg egy egész iparág épül rá a különféle alkotásokra és termel belőlük komoly profitot, addig *egyres szerzők* a XIX. század végi állapotoknak megfelelően tudják érvényesíteni vagyoni jogaikat. Persze ez a megállapítás sem igaz minden alkotásra és valamennyi szerzőre: számos mű eleve funkcionális jellegű, és más szabályok vonatkoznak rájuk (pl. egy eleve reklám

<sup>10</sup> Ld. pl. a Creative Commons licenceket: [www.creativecommons.hu](http://www.creativecommons.hu).

<sup>11</sup> A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Szjt.) 33. § (1) bek.

céljára készült alkotás vagy egy építészeti mű), egyes alkotók pedig közvetlen vagy közvetett módon szintén komoly profitra tesznek szert alkotásaik révén.

Ha kiállunk amellett, hogy napjainkra sem változott meg a szerzői jogi szabályozás célja, csak az egyensúlyi pontot kell máshová helyezni arra tekintettel, hogy újabb szempontok jelentek meg, kérdésként merül fel, jó irányba haladunk-e az eredeti célok elérése érdekében. Ami biztosan állítható: a szerzői jog *érvényesülését biztosítani nem képes* szerzői jogi szabályozás nem tudja betölteni *ösztönző funkcióját* sem. Olyan szerzői jogi rendszert kell – európai, sőt nemzetközi szinten – kialakítanunk, amely valóban képes a deklarált célok megvalósítására, és eközben nem ‘csak’ a gazdasági hatékonyságra helyezi a hangsúlyt, hanem képes a sokszínűséget, a kulturális igényeket is kielégíteni. Nem véletlen, hogy az Európai Unió is a jogérvényesítési irányelv<sup>12</sup> felülvizsgálatán dolgozik, tudván, hogy igazodnia kell a modern digitális társadalmat jellemző új kihívásokhoz.

Bár a jogszabályok és nemzetközi egyezmények deklarálják, hogy a megfelelő egyensúly megtalálása a cél, ennek ellenére pl. a legújabb, ám kudarcba fulladt nemzetközi próbálkozás, a Hamisítás Elleni Kereskedelmi Megállapodás (ACTA) kapcsán is épp az volt az egyik fő kritika, hogy az egyensúly kialakítására csak elvben törekedett, a konkrét rendelkezések már nem támasztották alá ezt a deklarált célt. Ha nemzetközi, illetve uniós szinten hatékony és gyors megoldásra nem várhatunk a közeljövőben, más úton kell próbálkoznunk. Így például mindenképp szükséges lenne a legális tartalomszolgáltatás előmozdítása, de komolyan fejlesztésre szoruló pont a társadalom szerzői jogi tudatosságának fejlesztése is. Mindezt pedig egyes műtípusoknál (pl. zeneművek) különösen égető lenne megtenni. Világossá kell tenni, hogy a szabad információhoz jutás nem egyenlő a művekhez való szabad hozzáférés jogával – ez a probléma ugyan felerősödött a XXI. században, de már a szerzői jog születésekor is ismert jelenség volt. Apáthy a XIX. század végén arra hívta fel a figyelmet, hogy egy klasszikus problémával állunk szemben: „scire volunt omnes, mercedem solvere nemo” – idézte Juvenalis szavait, mely szerint tudni mindenki szeretne, de senki nem szeretne fizetni ezért. (Apáthy [1885] p. 5.) Nem gondolom tehát, hogy a szerzői jog létét kérdőjelezné meg az a tény, hogy megváltoztak a társadalmi, felhasználói szokások, elvárások. A felhasználók valóban mintegy ‘megszokták’, hogy számos tartalom ingyen és gyorsan elérhető, de a szerzők is igyekeznek ehhez a helyzethez alkalmazkodni, és új piaci megoldások kerülnek kidolgozásra, vagy egyszerűen csak az igényeknek megfelelően spontán módon alakulnak olyan megoldások, amelyek igazodnak a szereplők érdekeihez. Ebben a helyzetben arra kell ügyelnünk, hogy olyan legális alternatívákat tudjunk kínálni, amelyek nem visszalépésként hatnak, hanem *kiaknázzák*

<sup>12</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004/48/EK irányelve (2004. április 29.) a szellemi tulajdonjogok érvényesítéséről.

*a technikai lehetőségeket* is, ügyelve a szerzők alapvető jogaira. A jogérvényesítést is elősegítő új üzleti modellek formálódnak ugyan, de még bőven van teendő. Megjegyzendő például, hogy bár több szolgáltatás is ingyenes jelenleg a fogyasztók számára, az ilyen szolgáltatások során keletkező reklámbevételek olyan komoly tételek, amelyekből azonban az adott szolgáltatás által elérhetővé tett szerzői alkotások jogosultjai csak a legritkább esetben részesednek. Mondhatjuk persze, hogy ez már olyan közvetett nyereség, amely a szerzőknél nem kell, hogy jelentkezzen, és egyedül a szolgáltatást elérhetővé tevő szereplőt illeti. De a hatályos jogszabályi rendelkezések szerint „a szerzői jogi védelem alapján a szerzőnek kizárólagos joga van a mű egészének vagy valamely azonosítható részének anyagi formában és nem anyagi formában történő bármilyen felhasználására és minden egyes felhasználás engedélyezésére.”<sup>13</sup>

#### 4. Az alkotás ösztönzése

Első szerzői jogi törvényünk még nevesítetten tartalmazta az egyes, oltalomban részesülő műtípusokat, és a hozzájuk kötődő felhasználási és engedélyezési jogokat, ennek a rendszernek a tarthatatlansága azonban hamar kiütközött. Amikor megjelent a rádió, a szerzői jogászok úgy érveltek, hogy ennek az újabb felhasználási módnak a szerző engedélyezési jogai köréből történő kivonásával a szolgáltató „a szerző hátrányára méltánytalanul jutna anyagi előnyhöz”. (Ifj. Bogsch [1947] p. 49.) Főszabállyá vált, hogy a szerzőt *valamennyi* típusú felhasználás, illetve annak engedélyezése megilleti, és a különféle jogos érdekeket figyelembe véve a jogalkotó a kivételeket határozta meg. Jelenleg, az internetes felhasználások korában sem képzelhető el más megoldás. Ennek megfelelően a főszabályhoz képest létezik is az internetes felhasználások jellegéből fakadó, indokolt szerzői jogi korlátozás (pl. az időleges többszörözés lehetővé tétele<sup>14</sup>), azonban a felhasználók nagy része hajlamos azt gondolni, hogy minden internetes felhasználás egy sajátos, a szerzői jogon kívül eső lehetőség, és a szerzők a virtuális világban csak „virtuális vagyoni jogokra” tarthatnak igényt.

Persze nem csak anyagiakról van szó – a szerzői jogi védelem szerepe a szerzők erkölcsi elismerésében is komoly szerepet tud betölteni, és ezzel párhuzamosan a kultúra, a sokszínűség, és egyéb társadalmi érdekek biztosításában is. Való igaz Rejtő Jenő megállapítása: „... nem tudjuk, milyen sors várna Beethovenre és Goethére, ha az emberek kizárólag készpénzben fejezhetnék ki a művészek iránti elismerésüket. Nincs kizárva, hogy Beethoven nevét ma senki sem ismerné, és Goethe, mint halhatatlan államminiszter pihenne, teljesen

<sup>13</sup> Szjt. 16. § (1) bekezdés.

<sup>14</sup> Szjt. 35. § (6) bekezdés.

elfeledve.” (Rejtő [2009] p. 4.) Határozottan egyetérték – nem kizárólag pénzben kell kifejeznünk elismerésünket a művészek iránt, de egy hatékony szerzői jogi szabályozás az erkölcsi elismerés mellett azt is biztosítja, hogy a kulturális iparág szereplői közül a „piramis alján” található szerzők is részesedjenek az alkotások által (így azok internetes felhasználásából is) generált profitból.

„A szerző” kifejezés hallatán az internetes közösség egy része a „kisfelhasználóktól” vagyoni hozzájárulására nem szoruló „hollywoodi milliárdosokra” gondol, holott szerző minden alkotó, egyéni, eredeti műveket létrehozó, és ezzel a magyar kultúrát, az egész társadalom fejlődését elősegítő művész, tudós, akinek a megbecsülése vagyoni jogaik elismerésében és érvényesíthetőségében is kifejeződik. Annak természetesen nincs akadálya, hogy maga az alkotó tegyen lehetővé bizonyos ingyenes felhasználásokat: hosszú távú befektetés gyanánt, népszerűsége fokozása érdekében, vagy egyszerűen azért, mert nem szorul rá, vagy nem kívánja a lehetséges bevételt, esetleg azért, mert bevétel nem igazán várható. Az internet, mint a „legdemokratikusabb médium” (Bartóki-Gönczy–Pogácsás [2012] p. 577.) lehetővé tette, hogy olyan alkotók is eljuttathassák műveiket a felhasználókhoz, akik a közönségnek csupán egy kis hányadát képesek megmozgatni, és így a hagyományos terjesztési utakon nem lenne esélyük a nyilvánosságra hozatalra (pl. egész egyszerűen azért, mert műveikre nincs kereslet). Ezek a speciális megoldások azonban *nem teszik főszabállyá* az engedély nélküli és ingyenes felhasználást az internet világában.

Mindez nem jelenti azt, hogy a szerzői jogi szabályozás tökéletesen naprakész, és egyedül a felhasználóknak szükséges ahhoz igazodni – sőt. A legális alternatívák kidolgozása a szolgáltatások láncolatát, folyamatát (Sarkady [2011] p. 76.) szem előtt tartó, a felhasználói igényeket, a keresleti oldal alakulását és a technikai lehetőségeket figyelembe vevő szabályozás kidolgozása előttünk álló feladat.

A szerzői alkotások érzékelhetővé tételében a különféle ‘közvetítőknek’ mindig óriási szerepe volt, és ma is igen fontosak. Napjainkban ugyan bizonyos művek esetében lényegesen egyszerűbbé vált a széles tömegekhez történő eljuttatás, az ennek során keletkező bevételek elosztása viszont sokkal bonyolultabbá vált. A szerző sokszor teljesen eltávolodik digitális formában elérhető művétől, amely valóban egy személytelen kulturális termékhez hasonlít inkább, miközben bevételt termel (sok esetben csak az iparág egyéb szereplőinek, nem feltétlenül a szerzőnek magának). A szerzői jog egyik fő feladata a szellemi alkotás ösztönzése – a kérdés, hogy a nehézségek ellenére mi ösztönzi ma az alkotókat?

Az internetes felhasználások korában a jogérvényesítés valóban nehezebbé vált, ugyanakkor a technikai lehetőségek óriási segítséget adnak az alkotóknak műveik nyilvánossághoz közvetítésében. Ez a technikai lehetőség azonban azzal a következménnyel is jár, hogy a felhasználók számára igen keskeny és könnyen átléphetővé vált a határ a ‘műélvezet’ és a szerzői jogi értelemben

vett ‘felhasználás’ (pl. többszörözés, terjesztés) között. Ez nem csak a technikai lehetőségeknek köszönhető, hanem a felhasználók szerzői jogi tájékozottsága hiányának is. A szerzői jogi problémák – szerencsére – nem eredményezik az alkotások *számának* csökkenését, hiszen mint említettük, a keresleti-kínálati oldal bizonyos területeken igazodik a helyzethez, és a szerzők egy része igyekszik más módon kompenzálást keresni érvényesíthetetlen vagyoni jogaikért, a legtöbb szerző pedig vagyoni jogaik érvényesíthetőségére tekintet nélkül, az alkotás öröme, és a remélt eszmei, társadalmi elismerés által vezéreltetve hozza létre művét. A szerzői alkotások *minőségéről* egy szerzői jogásznak nem tiszte állást foglalni (már csak azért sem, mert a szerzői jog minden egyéni, eredeti jellegű alkotást védelemben részesít, mely „védelem nem függ mennyiségi, minőségi, esztétikai jellemzőktől vagy az alkotás színvonalára vonatkozó értékítélettől”<sup>15</sup>). De az elmondható, hogy a szerzői jog egyik alapvető feladata a kultúra értékeinek megóvása, mely azt is jelenti, hogy a szerzői alkotások sokszínűségét is törekednie kell fenntartani (azaz nem csak a piaci termékként kelendő ‘árúk’ védelme a feladata).

Alapvető elvárás, hogy a szerzői jog valóban érvényesíthető legyen, ezzel párhuzamosan pedig törekedni kell a lehető legpontosabban kialakítani az egyensúlyi helyzetet az alkotók jogai, és a művekhez való hozzáférés széles körű biztosításához fűződő érdek között. (Sheridan [2012] p. 372.) Ehhez nélkülözhetetlen a felhasználók számára legális, valódi alternatívát nyújtó lehetőségeket biztosítani, és ezzel párhuzamosan világossá kell tenni, hogy a szerzői jogi értelemben vett felhasználások főszabály szerint engedélykötelesek az internet világában is. Míg elméletben a legtöbben egyetértenek azzal, hogy egy egyéni, eredeti jellegű alkotást létrehozó szerző a társadalom megbecsülésére érdemes, addig a gyakorlatban azt láthatjuk, hogy ami az interneten lehívásra hozzáférhetővé tett, a közönség letöltésre és egyéb felhasználásra szabadon rendelkezésre állóként kezeli. Ami a legnagyobb gond, hogy az esetek nagy részében a jogosulatlan felhasználások során nem csak a vagyoni, de a személyhez fűződő jogok tiszteletben tartása is feledésbe merül – a forrás, illetve a szerző nevének feltüntetése számos felhasználás alkalmával elmarad, a művek integritása gyakran sérül. Olyan érzésünk lehet, hogy az internet világában az *elvárhatóság* polgári jogi alapelve alig ismert fogalom.

A szerzőt alkotásra indító, arra motiváló kettős cél közül az ‘ideális cél’ az alkotó számára általában fontosabb, de ez nem jelenti azt, hogy a vagyoni jogok *hatékony* védelmére már ne lenne szükség. A társadalomban is megvan ez a ‘kettős igény’ a művekkel kapcsolatban: a kulturális szerepen túl a közösség számára az egyes alkotások *gazdasági szempontból* is fontosak (egyes területek kiemelten). Az egyes alkotókat mindenképp érdemes mind a személyhez

<sup>15</sup> Sztj. 1. § (3) bekezdés.



fűződő, mind a vagyoni jogaik hatékonyabb érvényesíthetőségének biztosításával *is* ösztönözní. Természetes, hogy akkor is lesznek alkotók, ha a helyzet a gyakorlatban nem javul – ám a sokszínűség, a hazai kultúra támogatása, az alkotók megbecsülése hatékony szerzői jogi védelmet, érvényesíthetőséget, és ezzel együtt a felhasználók számára járható utak kitaposását igényli.

## 5. Zárszó

Ahogy Apáthy fogalmaz, „a szellemi munkás híre, dicsőségre törekszik; nevének a tudomány, vagy a művészet történetében maradandó helyet és alkotásaiban emléket kíván biztosítani, mely nevét századokon át hirdeti, és részére a késő utókor csodálatát és háláját fenntartja. E mellett az alkotó, legyen ez akár író, akár művész, saját ideális érdekén túlmenő célok megvalósítására is törekszik; ő egyúttal munkása nemzetének és munkása lehet az emberiségnek, melynek legjobb erejét és nem ritkán életét szenteli, midőn a nemzeti vagy az általános művelődés előmozdításán fáradozik.” (Apáthy [1885] pp. 5–6.) Ez azonban nem vezethet oda, hogy beletörődünk a vagyoni jogok érvényesíthetlenségébe, mondván, hogy a szerzőnek elég a tudat, hogy a közösség javára tehetett valami hasznosat, különösen úgy, hogy egy egész iparág épül a különféle szerzői művekre. A digitális világ hihetetlen lehetőségeket rejt magában – ez pedig azt is jelenti, hogy a felhasználók igényeinek gyorsabb, egyszerűbb és legális módon történő kielégíthetőségére is kell legyen járható út, mégpedig olyan, ahol már az egyes szerzők is hatékony védelemben részesülhetnek. Hatékony védelem nélkül is születnek felejthetetlen alkotások – mint ahogyan születtek a szerzői jog létezése előtt is. Ám a szerzői jog épp az egyes szereplőket ért igazságtalanságok kiküszöbölésére jött létre – ma sem más az alapvető feladata. Alkalmasnak kell lennie arra, hogy a felhasználók egyes alkotásokhoz történő hozzáférését megfelelően, modern eszközökkel is biztosítsa, és ezzel *együtt* arra is, hogy a szerző maga is megfelelően részesedhessen a műve által generált profitból. Abban biztos vagyok, hogy a szerzői jogi védelem ily módon történő hatékonyabbá tétele nem lenne lohasztó hatású az alkotói kedvre nézve!

## Irodalomjegyzék

- Alföldy Dezső[1936]: A szerzői jog újabb fejlődése. *Magyar Jogászegyleti Értekezések és Egyéb Tanulmányok*. 1936/4. pp. 149–473.
- Apáthy István[1885]: A szerzői jogról szóló törvényt (1884. XVI. t. cz.) méltatása jogi és gazdasági szempontból. (Székfoglaló értekezés). *Értekezések a Társadalomtudományok Köréből*, 1885/3. pp. 4–6.
- Balás P. Elemér[1938]: Szerzői magánjogunk de lege ferenda. In: Túri Sándor Kornél (szerk.): *Menyhárh Gáspár Emlékkönyv: Dolgozatok Menyhárh Gáspár egyetemi ny. r. tanár születésének 70. évfordulójára*. Szeged, M. Kir. Ferencz József Tudományegyetem Barátainak Egyesülete.
- Bartóki-Gönczy Balázs – Pogácsás Anett[2012]: A médiatartalom-szolgáltatásnak nem minősülő internetes tartalmak szabályozása. In: Koltay András – Nyakas Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex.
- Bobrovsky Jenő[2004]: A szellemi tulajdon néhány dilemmájáról a körte és a sajt között. In: Király Miklós – Gyertyánfy Péter (szerk.): *Liber Amicorum. Studia Gy. Boytha Dedicata. Ünnepi dolgozatok Boytha György tiszteletére*. Budapest, ELTE ÁJK.
- Bodó Balázs:[2011] *A szerzői jog kalózzai*. Budapest, Typotex.
- Ifj. Bogsch Árpád[1947]: *Szerzői jog és rádió*. Budapest, M. Közp. Híradó Ny.
- Holmes, Steve[2004-2005]: Szerzői jog a fényképészetben: hogyan bonyolítják a hagyományos nézetek a fényképek védelmét Európában? *Copyright World*, 146. pp. 21–25.
- Gyenge Anikó[2010]: *A szerzői jogi korlátozások és a szerzői jog emberi jogi háttere*. Budapest, HVG-Orac.
- Gyertyánfy Péter[1984]: Ellentmondások és változások korunk szerzői jogában. *Jogtudományi Közöny*, 2. p. 68.
- Gyertyánfy Péter[1990]: A szerzői jog fejlesztésének néhány időszerű kérdése. *Magyar Jog*, 7–8. pp. 663–666.
- Gyertyánfy Péter[2001]: Meddig terjedjen még a szerzői jog? *Jogtudományi Közöny*, 9. pp. 337–348.
- Gyertyánfy Péter (szerk.)[2006]: *A szerzői jogi törvény magyarázata*. Budapest, CompLex.
- Lendvai Zsófia[2008]: Szerzői jog az ókorban. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 3. pp. 57–79.
- Mezei Péter[2004]: A szerzői jog története a törvényi szabályozásig (1884: XVI. tc.). *Jogelméleti Szemle*, 3. pp. 1–9.
- Mezei Péter[2012]: *A fájlcsere dilemma*. Budapest, HVG-Orac.
- Palágyi Róbert[1957]: *A magyar szerzői jog zsebkönyve*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

- Pusztaszeri Katalin – Simon Dorottya – Tarr Péter[2012]: *A szerzői jogi ágazatok gazdasági súlya Magyarországon 3.* Budapest, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala. Budapest, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala.
- Rejtő Jenő[2009]: *A Néma Revolverek Városa.* Budapest, Kossuth Kiadó.
- Sarkady Ildikó[2011]: A médiajog szerzői jogi megközelítése. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 6. pp. 63–76.
- Senkei-Kis Zoltán[2007]: A szerzői jog kialakulása és fejlődése. *Első Század*, 1. p. 331.
- Ürmössy Lajos[1887]: A magyar társadalom, az irodalom és művészet. *Erdélyi Híradó*, Kolozsvár, 1887. november 29. 279. sz.
- Sheridan, Jenny Lynn[2012]: Does the Rise of Property Rights Theory Defeat Copyright's First Sale Doctrine? *Santa Clara Law Review*, 52. p. 372.
- Wild, Gregor[2005]: Szerzői jogi oltalom a fényképészetben. *Zeitschrift für Immaterialgüter-, Informations- und Wettbewerbsrecht*, 2. pp. 1422–2019.

# A MAGYAR JOG HATÉKONYSÁGÁNAK VIZSGÁLATA A MERCHANDISING SZERZŐDÉS VONATKOZÁSÁBAN

STRIHÓ KRISZTINA<sup>1</sup>

## Bevezetés

A tanulmány témáját egy kétarcú jelenség, a merchandising (szerződés) képezi, amely alapvetően joggazdaságtani szempontból kerül bemutatásra. A merchandising a gazdasági és társadalmi életünk jelentős részét öleli fel mindkét alapvető megközelítése, jelentéstartalma szempontjából, nevezetesen, mint egy speciális jogügylettípus (illetve a kapcsolódó szerződéses rendszer), továbbá mint egy közgazdaságtani fogalom, eszköz.

A dolgozatban szereplő elemzések és következtetések alapjául szolgálnak a merchandisinggal összefüggő fogalmi meghatározások, előtérbe helyezve a normatív szabályozás hatékonyságának kérdését. A közgazdaságtani összefüggések csak érintőlegesen jelennek meg az alábbi anyagban. Az irányadó szabályozás gyakorlati hatásfokának megállapítása érdekében ismertetésre kerül a merchandising (mint jogintézmény) jogszabályi háttere, végül a szabályozásra vonatkozó konkrét, szövegszerű de lege ferenda javaslat tételére.

---

<sup>1</sup> Jogász-közgazdász; Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszék; e-mail: strihokriszta@gmail.com  
A tanulmány a szerző „A merchandising szerződés” c. disszertációja alapján készült (téma-vezető: Dr. habil Papp Tekla egyetemi docens, a dolgozat teljes egészében elérhető a <http://www.juris.u-szeged.hu/karunkrol/szte-ajtk-doktori-iskola/doktori-vedeseink/dr-striho-krisztina?objectParentFolderId=13239>).

## 1. Definitív megközelítés

A merchandising kifejezést egyre gyakrabban hallhatjuk, olvashatjuk a szakirodalom mellett a hétköznapi életben, illetve a médiában is. Az előadás témájaként választott jogügylet idegen szóval történő megjelölését ugyanakkor anélkül használjuk, hogy a mögöttes jelentése tisztázva lenne. Célszerű kiindulni az egynyelvű angol szótár meghatározásából (hiszen a merchandising szó angolszász eredetű), amely kétfajta megközelítést is tartalmaz a vizsgált szó értelmezésére, használatára. A merchandising kifejezés egyrészt jelenti az áruk eladásához vagy azok értékesítésének kísérletéhez kapcsolódó tevékenységet a reklámozás vagy a termékek elhelyezése segítségével; vagyis a közgazdaságtan területét érintő terminológiaként kezeli a szótár, a polcszervízzel azonosítható magatartást kiegészítve az egyéb eladásösztönző eszközökkel. A merchandising szó másrészt azt a magatartást jelenti, amely a merchandising termékek összekapcsolását valósítja meg népszerű filmmel, személlyel vagy eseménnyel, az adott termékek eladásának folyamatában.<sup>2</sup> Az utóbbi meghatározás egy szóval arculat-átvitelként, esetleg piacépítésként írható le, vagy „másképpen imágóátvitelről (image-transferről) van szó” (Csécsy [2006] p. 63.), amelyre a jogásztársadalom tekint sajátjaként.

Az alapfogalmak körében érdemes kitérni a merchandising, a merchandising szerződés, a merchandise és a merchandiser szavak jelentésének elhatárolására:

- a) *merchandising*: a fellelhető angol-magyar/magyar angol jogi szakszótár<sup>3</sup> egyszerűen árusításként határozza meg a keresett szót, amelynél lényegesen árnyaltabban fogalmaz az általános egynyelvű szótár.<sup>4</sup> Az árusítás szó önmagában nem fejezi ki a meglehetősen széles körű értelmezési lehetőséget, nem utal a merchandising sajátos értékesítés-ösztönző funkciójára;
- b) *merchandising szerződés*: az előbbi meghatározáshoz képest a merchandising szerződés annyiban jelent eltérést, hogy kifejezetten jelzi a jelenség jogi vetületét. A merchandisinghoz társuló felhasználási magatartás jogalapja a felek közötti megállapodás;
- c) *merchandise: főnévként* a forgalomba kerülő (eladott vagy megvásárolt) termékeket foglalja magában, valamint azokat a megvásárolható dolgokat, amelyek valamely eseménnyel, rendezvénnyel állnak kapcsolatban (például a hivatalos olimpiai termékek).<sup>5</sup> Az angolszász országokban az

<sup>2</sup> Oxford advanced learner's Dictionary of Current English. Oxford University Press. Oxford, 1997. 959–960.

<sup>3</sup> Magyar-Angol-Magyar Jogi Szakszótár. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 2003. p. 315.

<sup>4</sup> Oxford advanced learner's Dictionary of Current English i.m. 959–960.

<sup>5</sup> Oxford advanced learner's dictionary i.m. 959., a merchandise szót az áruval azonosítja a kétnyelvű jogi szótárak közül a magyar-angol/angol magyar i.m. 315. és az angol-német/né-

árucikk megjelölésére két kifejezés szolgál, nevezetesen a *goods* és a *merchandise*. Az előbbi használata abban az esetben javasolt, ha a termék anyaga vagy a felhasználási köre bír jelentőséggel, míg az utóbbit akkor célszerű alkalmazni, ha maga a termék kevésbé hangsúlyozandó, helyette a márkája vagy az értékesítés ténye a fontos.<sup>6</sup> A *merchandise* szó *igeként* megjelenve valaminek az értékesítését jelenti reklámozáshoz történő felhasználás érdekében.<sup>7</sup> A tanulmány szempontjából az utolsóként megjelölt tartalom illeszthető (azonosítható) leginkább az elemzésünkbe, hiszen az említett aspektust vesszük górcső alá.

A 'to merchandise' szó német megfelelője, a 'vermarkten' általános megközelítése is utal a vizsgált területre.<sup>8</sup> A 'vermarkten' kifejezés egy szóval elpiacosodásként, elpiacosításként fordítható (nem igazán magyarosan), amely használatos:

- egyrészt az olimpiai bajnokok áruvá bocsátására (megjegyezzük, hogy valamely személy nem lehet a szerződés tárgya, csak alanya, tehát itt például a sportoló nevének, képmásának a használati jogának az átengedése; de a jó hírnévre önmagában már nem terjedhet ki, hiszen az személyhez tapadó jogosultság);
- másrészt a magánéletben ismertebb személyiségek elpiacosítását (a magánélet szűk értelmezése esetén jelen megközelítés a vizsgálódási körünkön kívül esik, mivel a merchandising esetén széles körben, a közéletben ismert személyekről van szó);
- harmadrészt jelenti a felhasználási, a fogyasztási szükségletekhez igazodó piacra vitelt, pontosan egy termék vagy árucikk eladásra kínálását.

A 'vermarkten' szó fent ismertetett három lehetséges jelentése közül az első áll a témánkhoz a legközelebb, azzal azonban, hogy a merchandising (szerződés) valódi tartalmát nem fedi le teljes körűen. Talán ez a körülmény állhat annak háttérében, hogy a német szakirodalomban a téma után keresve azt tapasztalhatjuk, hogy az angolszász kifejezés terjedt el.<sup>9</sup>

*merchandiser*: jogszabálybeli és szótárbeli meghatározás hiányában egyelőre a kiírt álláshirdetésekből<sup>10</sup> következtethetünk a szó jelentésére. A *merchandiser* többnyire a közgazdaságtani értelemben használt merchandisinghoz kapcsolódó jogalanyt takar, akinek a tevékenysége korlátozódhat a polcszervizes te-

---

met-angol szótár (Neues Grosses Wörterbuch) Buch und Zeit Verlagsgesellschaft mbH, Köln, 2008. 156. is.

<sup>6</sup> Oxford advanced learner' dictionary i. m. 1204.

<sup>7</sup> Oxford advanced learner's dictionary i. m. 959.

<sup>8</sup> Das Bedeutungswörterbuch. Dudenverlag, Mannheim, 2002. 986.

<sup>9</sup> A Németországban található heidelbergi Karls Ruprecht Universität könyvtárának adatbázisában tapasztaltam, a témával kapcsolatos szakirodalom felderítésekor.

<sup>10</sup> Merchandiser elnevezésű állásokra rákeresve az internetes álláskereső portálokon.

vékenységre, vagy a kereskedelmi egységek polcainak áruval történő folyamatos feltöltése mellett kiterjedhet egyéb kapcsolódó feladatokra is. Például a merchandiser munkakörébe tartozhat az értékesítési helyek rendszeres látogatása, a készletgazdálkodás, az eladáshelyi reklámanyagok kihelyezése, végső soron pedig (az előbbiektől által) az értékesítési volumen növelése.<sup>11</sup>

Összefoglalva elmondható, hogy *a jogászok alapvetően egy sajátos szerződéstípusként kezelik a merchandisinget*, ebben az esetben a szerződés szóval kiegészített verziót tekinthetjük precíznek, vagyis a merchandising szerződés kifejezést. A Sportról szóló törvény szóhasználatára szerinti arculat-átviteli/piacépitési szerződés kifejezi az ügylet lényegét: a felhasználó/a merchandiser a piaci viszonyokban valamely híres arculat, reklámarc feltüntetésével jelenik meg a népszerűségéhez kapcsolódó pozitív megítélés, az arculat image-nak az átvételével, kialakítva ezáltal a piacon betöltött helyét. Reklámarcként alkalmazható valamely élő személy, vagy kitalált figura személyéhez fűződő jogai (neve, hangja, képmása); egyéb megkülönböztető jelzés (védjegy, földrajzi árujelző, kereskedelmi név); valamely szerző (ez esetben annak személyéhez fűződő jogai), illetve szerzői mű, annak címe, jellegzetes része, az abban szereplő karakter.

*A közgazdasági megközelítésre alkalmazandó a merchandising szó, amely ebben az összefüggésben egyfajta gyűjtőfogalomként funkcionál, mert jelentheti a polcszervíztes teendőket ; a termék külső megjelenését, a formáját, a színét, a csomagolását; a célcsoport kiválasztásának mechanizmusát; az értékesítés helyét és módját; továbbá a marketingkommunikációs eszközök közül például a reklámozás folyamatában is megjelenik, de már sokkal inkább jogi jelenségként.*

*A két szakterület találkozási pontja tipikusan a reklámjog, konkrétan egy-egy reklámfilm, tehát a marketing területe.*

A következő pontban a merchandising szerződés normatív háttérét tekintjük át.

## 2. Normatív háttér<sup>12</sup>

A merchandising szerződés jogrendszerbeli helyének meghatározásakor bizonyos szempontból könnyű helyzetben vagyunk, hiszen csak fogalmi szinten található meg hazai jogszabályaink között, csekély normatív háttérrel körvonalazva. A nehézség viszont éppen abból a körülményből ered, hogy a merchandising

<sup>11</sup> <http://www.profession.hu/allas/visual-merchandiser-hun-manpower-budapest-386487>, <http://allas.monster.hu/-95062337.aspx>, <http://www.karrierplusz.hu/page/2038>, [http://www.hm.com/hu/munkaahmnl\\_career.nhtml?jobroleid=3&jobareaid=1](http://www.hm.com/hu/munkaahmnl_career.nhtml?jobroleid=3&jobareaid=1) (letöltés időpontja: 2011. február 12.)

<sup>12</sup> Megjelent: Strihó [2012.] pp. 138–145.

szerződés vonatkozásában szinte egy jogilag légüres térben kell vizsgálnunk, rendezni a felek által nem szabályozott kérdéseket, továbbá az esetleges jogvitákat. „[...] a merchandising egészére vonatkozóan külön jogszabályi rendelkezés nem létezik, áttételesen azonban ez a tevékenység, az ilyen felhasználás több jogterületet is érint [...]” (Csécsy [2006] p. 67).

A jogügyletet egyetlen helyen nevesíti a jogalkotó arculat-átviteli (piacépítési) elnevezés alatt,<sup>13</sup> a *Sportról szóló 2004. évi I. törvényben* (a továbbiakban: St.), a kereskedelmi ügyletek körében, a létrejövő jogviszony részletszabályainak rendezésére azonban nem kerül sor. Az St.-ben szereplő meghatározás annyiban speciális a nemzetközi definícióhoz<sup>14</sup> képest, hogy a jogügylet egyik pozíciójában álló felhasználó/merchandiser sportolóval, sportszövetséggel, sportvállalkozással vagy sportköztestülettel állapodik meg. A kontraktus közvetett tárgya szűkebb, hiszen csak sporttevékenységhez kötődő lehet, valamint az alanyi kör (a jogosulti kör) is szűkebb az általános fogalomhoz képest.

A merchandising szerződés definíciója jogszabályhelyének megválasztása háttérben vélhetően a jogintézmény gyakorlati megjelenésének egyik fő területe állhat. A cégek gyakran sportolók nevével támogatva jelennek meg a piacon, felhasználva az adott személyhez, illetve sporttevékenységhez kapcsolódó hírnevet, többletbizalmat.

Sajátos területet ölel fel a merchandising szerződés másik megjelenési helye, a *szerzői jog is*,<sup>15</sup> amelynek a hatálya alá tartozó kontraktusok jogosulti köréből a szerzőt emeli ki a jogalkotó.

A merchandising szerződés közvetett tárgya azonban nem csak szerzői mű vagy ahhoz kapcsolódó jellegzetes egyedi dolog vagy sportolóhoz, sportszervezethez kötődő lehet, hanem a felek megállapodásától függően szinte bármi, ami alkalmas a merchandising funkciójának betöltésére. Amennyiben a felhasználási magatartás valamely közismert élő vagy fiktív személy *személyhez fűződő jogaihoz* kapcsolódó dologra (név, hang, képmás) irányul, a *Ptk.* vonatkozó rendelkezéseit<sup>16</sup> kell alkalmazni az adott jogviszonyra. Posztumusz merchandisingként/post mortem merchandisingként jelöli *Görög Márta* az elhunyt személy vonatkozásában létrejövő arculatátvitelt (Görög [2011] p. 25.). Az arculatátviteli szerződés közvetett tárgyaként meghatározható védjegy is

<sup>13</sup> 35. § (3) bek.

<sup>14</sup> „A merchandising szimbólumok, védjegyek, szerzői jogi alkotások részei, valódi vagy képzeletbeli személyek külső megjelenésének felhasználását jelenti abból a célból, hogy a kérdéses megjelöléseket az eredeti funkcióiktól eltérően (tehát nem valamely termék, szolgáltatás azonosítására szolgáló megnevezéseként), más áruk és szolgáltatások értékesítésére használják fel a kérdéses figurák általános ismertségének, vonzerejének kiaknázásával” [Nemzetközi Iparjogvédelmi Egyesület (továbbiakban: AIPPI), 1995., <https://www.aippi.org/download/committees/129/RS129English.pdf>, letöltés időpontja: 2011. augusztus 10.].

<sup>15</sup> Sztj. 16. § (3) bek., Szerzői Jogi Szakértő Testület 13/2003. számú szakvélemény.

<sup>16</sup> IV. cím VII. fejezet.



(ennek egy sajátos esete valósul meg, ha az építészeti alkotásokról készült fénykép, jel, ábra kerül felhasználásra); (Bakos–Nótári) [2011]), ebben az esetben a *védjegyek és földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény*<sup>17</sup> az irányadó az adott szerződésre. Barta Judit egyik tanulmányában az építészeti alkotások gazdasági reklámcélú felhasználásának lehetséges tárgyait, módjait és azok jogi háttérét vizsgálja részletesen, számos jogesettel szemléltetve azokat (Barta [2011] p. 104–118).

A jogviszony sajátosságaiból eredően (a merchandising szerződés realizálódása tipikusan reklámjogviszony keretében történik, hiszen a megszólítani kívánt fogyasztókhoz az üzenetet általában reklám formájában juttatják el a cégek, vállalkozások, jelen esetben a felhasználó) irányadó lehet a *reklámtevékenységről szóló, 2008. évi XLVII. törvény, a Grt. is, továbbá a Médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény* rendelkezései.

A forgalomban megjelenő jogalanyok, cégek kötelesek az általános és egyben alapvető követelményeknek megfelelő magatartást tanúsítani a tevékenysége révén közvetlenül vagy közvetve érintett felekkel szemben. A szakmai, gazdasági tevékenységi körükben eljáró *vállalkozások*<sup>18</sup> által követendő eljárás jogszabályi szinten két vonatkozásban kerül rögzítésre. Egyrészt a piaci folyamatok alanyaként köteles a fogyasztókkal szemben tisztességes kereskedelmi gyakorlatot folytatni, e tekintetben irányadó a *fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról szóló, 2008. évi XLVIII. törvény, az Fttv.* Másrészt a felek kizárólag a megengedett eszközöket, módszereket alkalmazhatják az értékesítés valamennyi fázisában, vagyis a cégek tevékenysége a *tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló, 1996. évi LVII. törvény, a Tpv.* hatálya alá is tartozik (a felhasználó a tevékenysége során köteles tisztességes piaci magatartást tanúsítani a versenytársakkal szemben).

Subszidiárius jelleggel irányadó továbbá a *Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény, a Ptk. kötelmi általános része is.*

A merchandising szerződéssel kapcsolatos normatív háttér némileg másképp alakul, ha a *jogvédelmi rendszerét* vizsgáljuk meg. A kontraktus jogosultja (a kereskedelmi hasznosításhoz hozzájáruló jogalany) számtalan jogintézmény segítségével léphet fel jogellenes felhasználás esetén. Különböző jogszabályokban rögzített – adott esetben egymást kiegészítő, esetleg egymás mellett alkalmazható, avagy egymástól független eszközök útján realizálható az igényérvényesítés. *Az alkalmazott normahely kiválasztását befolyásolja az arculatátviteli szerződés közvetett tárgya,* e szempont alapján ismertetjük a lehetséges rendelkezések körét:

<sup>17</sup> Továbbiakban Vft.

<sup>18</sup> Megjegyezzük, hogy a vállalkozások kapcsán a Gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény és a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (továbbiakban: Ctv.) rendelkezései is irányadóak lehetnek.

- a) Amennyiben valamely *ismert és kedvelt személy (esetleg valamely szerző) neve, képmása, hangja* kerül felhasználásra, a Polgári Törvénykönyv 75. §-ából kiindulva peres úton történik az igényérvényesítés a személyhez fűződő jogok körében (feltéve, hogy van jogsértés), figyelemmel a 84. §-ban deklarált polgári jogi igényekre.<sup>19</sup> Jelen szakaszok alkalmazásának előnye a szabályozás generális jellegében rejlik.
- b) A Ptk. értelmében a szellemi alkotások is jogi védelemben részesülnek,<sup>20</sup> az alkotás fajtájától függően speciális jogszabályi rendelkezésekkel kiegészítve, amelyek közül két területet emelünk ki az előfordulásuk gyakorisága miatt: a *védjegyet* és a *szertői jog* hatálya alá tartozó tárgyakat. Sajátos esetkörülről beszélhetünk, ha a felhasználás közvetett tárgya valamely híres és kedvelt *kereskedelmi név*. Az alapvetően az iparjogvédelmi alkotások területére tartozó elem jogi oltalom alatt állhat cégnévként [attól különválhat, ha például a cég neve és az üzlet vagy étterem (feltéve, hogy ezek üzleti jelzőként nem szerepelnek a cégnévben) megnevezése eltérő], vagy védjegyként, emellett azonban lehet oltalom alatt nem álló megjelölés is. A kereskedelmi név merchandising szerződés keretében történő hasznosítása esetén irányadó lehet a Ptk., a Vft. és a Ctv. is.
- ba) Ha a merchandising szerződés közvetett tárgya eleget tesz a jogalkotó által előírt követelményeknek, érdemes azt *védjegyként bejegyeztetni*<sup>21</sup> az esetleges visszaélésekkel szembeni jogi védelem biztosítása<sup>22</sup> érdekében. Az oltalom megszerzése egyetlen hátránnyal jár: kizárólag a bejelentett áruosztályhoz kötötten használható fel. Összességében elmondhatjuk azonban, hogy az ismertetett sajátosságai alapján „a védjegyoltalom a legalkalmasabb a hatékony jogvédelem biztosítására (Tattay [2001] p. 279).” A védjegyjogosult

<sup>19</sup> A sérelmet szenvedett fél követelheti a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását; követelheti a jogsértés abbahagyását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől; követelheti, hogy a jogsértő nyilatkozzal vagy más megfelelő módon adjon elégtételt, és hogy szükség esetén a jogsértő részéről vagy költségén az elégtételnek megfelelő nyilvánosságot biztosítsanak; követelheti a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását a jogsértő részéről vagy költségén, továbbá a jogsértéssel előállott dolog megsemmisítését, illetőleg jogsértő mivoltától megfosztását; kártérítést követelhet a polgári jogi felelősség szabályai szerint.

<sup>20</sup> 86. §

<sup>21</sup> Minden grafikailag ábrázolható megjelölés védjegyként történő minősítése kérhető, ha az alkalmas áruk, szolgáltatások vonatkozásában a megkülönböztető funkció betöltésére és nem áll fenn kizáró ok [Vft. 1. § (1) bek.]. Példálózó felsorolás formájában kiemel néhány tipikus megjelölést, nevezetesen: szó, szóösszetétel, betű, szám, ábra, kép, sík- vagy térbeli alakzat (csomagolást is ideértve), szín, hang vagy ezek összetétele, kombinációja [1. § (2) bek.].

<sup>22</sup> A védjegybitorlásnak minősülő magatartás feltételeit és a megvalósulása esetére irányadó eljárási szabályokat a Védjegy törvény V. fejezete tartalmazza.

számtalan polgári jogi igényt<sup>23</sup> érvényesíthet a bitorlóval szemben elsődlegesen polgári peres bíróság előtt, védjegyperekben kizárólagos illetékessége van a Fővárosi Bíróságnak.<sup>24</sup>

- bb) Ha a felhasználó *szertői művet, vagy annak egy jellegzetes részét*, avagy *már hasznosított szertői művet* (például a Vuk-ügy)<sup>25</sup> használja fel értékesítési tevékenysége során, akkor az Szjt. értelmében szertői jogi oltalomban részesül, amely alapján a szerző bírósági úton érvényesítheti a jogosulatlan kereskedelmi hasznosítás miatti igényét. A szertői jog megsértésének következményeiről a jogalkotó rendelkezik a Szertői jogról szóló törvényben.<sup>26</sup> A szertői jogi jogviták rendezésében egyéb szervek is közreműködhetnek,<sup>27</sup> így a Szelleml Tulajdon Nemzeti Hivatala mellett működő Szertői Jogi Szakértő Testület a felmerülő szakkérdésekben alakítja ki

<sup>23</sup> A védjegyjogosult követelheti a védjegybitorlás megtörténtének bírósági megállapítását; követelheti a védjegybitorlás vagy az azzal közvetlenül fenyegető cselekmények abbahagyását és a bitorló eltiltását a további jogsértéstől; követelheti, hogy a bitorló szolgáltatson adatot a bitorlással érintett áruk, illetve szolgáltatások előállításában, forgalmazásában, illetve teljesítésében résztvevőkről, valamint az ilyen áruk terjesztésére kialakított üzleti kapcsolatokról; követelheti, hogy a bitorló nyilatkozzal vagy más megfelelő módon adjon elégtételt, és hogy szükség esetén a bitorló részéről vagy költségén az elégtételnek megfelelő nyilvánosságot biztosítsanak; követelheti a védjegybitorlással elért gazdagodás visszatérítését; követelheti a kizárólag vagy elsősorban a védjegybitorlásra használt eszközök és anyagok, valamint a védjegybitorlással érintett áruk, illetve csomagolóanyagok lefoglalását, meghatározott személynek történő átadását, kereskedelmi forgalomból való visszahívását, onnan való végleges kivonását, illetve megsemmisítését [27. § (2) bek.]. Továbbá kártérítést is követelhet a jogosult a Ptk. általános felelősségi szabálya alapján [Vft. 27. § (3) bek.].

<sup>24</sup> Vft. 95. § (1) bek.

<sup>25</sup> BH 1986. 363.

<sup>26</sup> A XIII. fejezet tartalmazza az irányadó rendelkezéseket, amelyek között a polgári jogi következményeket emeljük ki a dolgozat civiljogi megközelítése miatt. A hivatkozott szakasz értelmében a szerző a jogsértővel szemben követelheti a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását; követelheti a jogsértés vagy az azzal közvetlenül fenyegető cselekmények abbahagyását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől; követelheti, hogy a jogsértő – nyilatkozzal vagy más megfelelő módon – adjon elégtételt, és hogy szükség esetén a jogsértő részéről és költségén az elégtételnek megfelelő nyilvánosságot biztosítsanak; követelheti, hogy a jogsértő szolgáltatson adatot a jogsértéssel érintett dolgok vagy szolgáltatások előállításában, forgalmazásában, illetve teljesítésében résztvevőkről, a jogsértő felhasználásra kialakított üzleti kapcsolatokról; követelheti a jogsértéssel elért gazdagodás visszatérítését; követelheti a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását, továbbá a kizárólag vagy elsősorban a jogsértéshez használt eszközök és anyagok, valamint a jogsértéssel előállott dolgok lefoglalását, meghatározott személynek történő átadását, kereskedelmi forgalomból való visszahívását, onnan való végleges kivonását, illetve megsemmisítését [Szjt. 94. § (1) bek.], továbbá a polgári jogi általános felelősségi szabályok alapján kártérítést [94. § (2) bek.].

<sup>27</sup> Szjt. XV. fejezet.

szakmai álláspontját,<sup>28</sup> valamint a szervezetén belül tevékenykedő Egyeztető Testületet is felkérhetik a felek.<sup>29</sup>

- a) *A sporttevékenységgel összefüggő merchandising szerződések* vonatkozásában a polgári peres bíróságon kívül a felek rendelkezésére áll egy sajátos fórum is, a Sport Állandó Választottbíróóság.<sup>30</sup> A felhasználó az eddigieken túl további, két alanyi kör tekintetében is elkövethet jogsértést a szerződéssel összefüggésben: a versenytársakkal (Tpvt. hatályos verziója szerinti üzletfelek)<sup>31</sup> és a fogyasztókkal<sup>32</sup> szemben.
- b) A gazdasági életben fellépő jogalanyok kötelesek a „*fair play*” szabályának megfelelően kifejteni tevékenységüket, a Tpvt. által nevesített tényállások közül *a tisztességtelen verseny tilalma*<sup>33</sup> és *az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolásának tilalma*<sup>34</sup> bír relevanciával. A verseny tisztaságát veszélyeztető magatartások kivizsgálását a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe utalta a jogalkotó.<sup>35</sup>
- c) Ez utóbbi aspektus megjelenik a fogyasztóvédelmi jogban is, hiszen a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról szóló törvény *tiltja a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolását*<sup>36</sup> különösen a fogyasztóval szembeni megtévesztő és agresszív magatartást.<sup>37</sup> Az Fttv. hatálya alá tartozó jogsértések esetén főszabály szerint a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság jár el,<sup>38</sup> kivéve két esetkört: ha az érintett kereskedelmi gyakorlat a vállalkozás olyan tevékenységével függ össze, amely a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete felügyelete alá tartozik (hitelintézeti vagy pénzintézeti tevékenység), ilyenkor a PSZÁF

<sup>28</sup> Szjt. 101. § (1)

<sup>29</sup> Szjt. 102. (1) bek. és 103. § (2) bek.

<sup>30</sup> St. 47. § (1) bek.

<sup>31</sup> Minden olyan személy, aki/ami nem minősül fogyasztónak az Fttv. (2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról, a továbbiakban Fttv.) alapján [Tpvt. 2/A. § (2) bekezdés].

<sup>32</sup> Fogyasztónak tekintendő az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személy [Fttv. 2. § a) pont]. A gazdasági-szakmai tevékenységi körén kívül ügyletet kötő egyéb jogalanyokat a jogalkotó kizárja a laikusként megjelenő fogyasztókat megillető védelemből.

<sup>33</sup> Néhány tipikus élethelyzet kiemelésével kerül meghatározásra a tisztességtelen gazdasági tevékenység, nevezetesen a versenytársak, üzletfelek, a fogyasztók törvényes érdekeit sértő vagy veszélyeztető módon vagy az üzleti tisztesség követelményeibe ütközően folytatott magatartás (Tpvt. III. fejezet).

<sup>34</sup> Tilos az üzletfeleket megtéveszteni (Tpvt. III. fejezet).

<sup>35</sup> Tpvt. 43/G. §

<sup>36</sup> Fttv. 3. §

<sup>37</sup> Fttv. 3. § (3) bek.

<sup>38</sup> Fttv. 10. § (1) bek.

jár el.<sup>39</sup> A másik kivétel esetén a Gazdasági Versenyhivatal vizsgálja ki a magatartást, amennyiben a kereskedelmi gyakorlat alkalmas a gazdasági verseny érdemi befolyásolására.<sup>40</sup>

- c) Mivel a másodlagos felhasználás tipikusan reklámjogviszony keretében valósul meg, a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló törvény rendelkezései is kiterjednek erre a jogintézményre. A Grt.-ben foglaltak megsértése esetén az adott magatartástól függően több hatóság hatásköre és illetékessége állapítható meg. *A gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó szabályok megsértése* esetén főszabály szerint a PSZÁF vagy az NFH jár el,<sup>41</sup> a vállalkozás által folytatott magatartástól függően. *A megtévesztő és az összehasonlító reklámokkal* összefüggő magatartásokat, valamint e rendelkezésekbe ütköző magatartásra ösztönző magatartási kódexek esetén<sup>42</sup> a GVH, illetőleg a bíróság járhat el. Végül *az elektronikus hírközlés útján magvalósuló reklámmal összefüggő jogsértések* kivizsgálására a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH) hivatott.<sup>43</sup>

„A reklám világa védelmet biztosítani igyekvő jogalkotóktól is magas fokú kreativitást igényel (Pogácsás [2007] p. 21).”

A merchandising szerződésre irányuló kutatásunk kereteinek kijelölésekor a civilisztika elsődlegességét adtuk meg azzal, hogy a szorosan kapcsolódó egyéb kérdésekre is utalást teszünk. A jogvédelmi rendszer vonatkozásában megfigyelhető, hogy az alkalmazható szankciók jellege és fokozata eltérő lehet a sérelem súlyától függően. Az enyhébb fokozatú, közigazgatási jellegű szankció elsősorban preventív funkciót tölt be (a jövőbeli jogsértések tekintetében, míg a polgári peres és nem peres eljárásoknál már kiegészül a helyreállító, egyéni sérelmet orvosló jelleggel. A fent felsorolt szankciós struktúra egészen ritka és szélsőséges esetben elmozdulhat a büntetőjog irányába, tipikusan a becsületsértés tényállásának megvalósításakor<sup>44</sup> (ha például a merchandiser vagy a másik fél valótlan és egyben becsületsértő tényt állít a másik félről).

Egy további sajátos, azonban reális alappal bíró szituációra szeretnénk ki térni. A kiindulópontunk, hogy a merchandiser megbízza közvetlenül vagy közvetve a szerzőt, hogy készítsen meghatározott termékek csomagolására valamely zenész képmását ábrázoló képeket, avagy valamely sportoló szereplésével reklámfilmet. Az alkotó folyamat során azonban, még a szerző tulaj-

<sup>39</sup> Fttv. 10. § (2) bek.

<sup>40</sup> Fttv. 10. § (3) bek.

<sup>41</sup> Grt. 24. § (1) bek.

<sup>42</sup> Grt. 24. § (2) bek.

<sup>43</sup> Grt. 24. § (4) bek.

<sup>44</sup> Btk. 180. §

donát képező, „képkezdemények”, negatívok, esetleg DVD-lemezek végrehajtási eljárás keretében lefoglalásra kerülnek a Vht. alapján, majd a jóhiszemű végrehajtási vevő megszerzi azok tulajdonjogát. Melyik érintett fél mit tehet, milyen jogi eszközök állnak a rendelkezésükre? Ez a meglehetősen összetett, és sokféle megoldási lehetőséget magában rejtő helyzet egyáltalán nem tekinthető fictionnak.

A hazai jogalkotási mechanizmus nem követi megfelelő ütemben a nemzetközi tendenciát, ahol már viszonylag terjedelmes, részletszabályokra is kiterjedő elképzelések vannak (AIPPI, WIPO).

*Véleményünk szerint* egyedi igény, ügylet esetén (a jogügylet ritkább előfordulásakor) elegendő lenne az önszabályozó megállapodás kötése, az esetlegesen nem rendezett kérdések vonatkozásában a Ptk. kötelmi általános részének szubszidiárius alkalmazásával, azonban a jogügylettel összefüggésben felmerülő pénzügyi mozgások mértéke és gazdasági események gyakorisága miatt jogszabályi rendezést igényelnek e jogviszonyok.

### 3. A szabályozás hatékonysága, de lege ferenda javaslat

Alapvető célunk a merchandising szerződés megkötésével keletkező jogviszonyra, továbbá az esetleges jogvitákra alkalmazandó joganyag megjelölése. Indokolja az ügylet gazdaságban betöltött szerepe és széles körben való elterjedése, kiterjedt alkalmazása. A célkitűzésnek megfelelően meghatározzuk a merchandising helyét a szerződések között, továbbá a megállapodás speciális jellemzőinek összegyűjtése mellett felállítjuk a jogforrási rendszerét.

A vizsgált szerződés típus általános meghatározásából kiindulva a kötelmi jogi jogviszonyok kategorizálását alapul véve jelöljük meg a merchandising szerződés lehetséges besorolását. Az alapjogviszony két fő csoportját (a nevesített és a nem nevesített szerződések), továbbá azok alkategóriáit (a nevesített tipikus és atipikus szerződések, valamint a nem nevesített de facto innominát és vegyes szerződések) vizsgáljuk meg, amely alapján megállapítjuk, hogy *a merchandising szerződés sui generis, atipikus szerződésnek minősül, míg a reál épülő szerződéses konstrukció sajátos szolgáltatásra irányuló vegyes szerződéses struktúrának* (Strihó [2011. b] p. 3–8).

A szabályozási módszernek két fő típusa, a monista és a dualista (Lábady [2002] p. 28.) különböztethető meg annak függvényében, hogy az adott jogrendszerben a magánjogi kódexen belül, vagy azon kívül kerülnek deklarálásra a gazdasági jogi rendelkezések. Hazánk jelenleg a dualista rendszert képviselő országok közé tartozik azzal, hogy a kodifikációs folyamat hatására várhatóan a monista struktúra irányába mozdul el.

A kérdés az, hogy a merchandising szerződés az átalakuló jogrendszerben beilleszthetővé válik-e a magánjogi kódexbe, egyáltalán indokolt lenne-e integrálni ezt a relatíve új szerződés típust. A feltett kérdés megválaszolása érdekében az alábbiakban vázoljuk a merchandising szerződés vonatkozásában a lehetséges kodifikálási módszereket:

a) a Ptk.-ban történő elhelyezés

A hatályos Polgári Törvénykönyv kötelmi jogi különös részében nem található a merchandising szerződés. Jelenlegi ismereteink szerint a több mint egy évtizede tartó Ptk. kodifikációs folyamat<sup>45</sup> sem változtat ezen a helyzeten. A nemzetközi tendenciákat, társadalmi és gazdasági igényeket egyaránt figyelembe vevő munka eredményeként közzétett Szakértői Javaslatban<sup>46</sup> sem került deklarálásra az arculatátviteli szerződés a kötelmi jogi rész nevesített kontraktusai körében és más részben sem. A Javaslat a hatályos jogszabályokkal egyezően nem kívánja integrálni a sportjogi rendelkezéseket és a szerzői jogra irányadó részletszabályokat sem (a merchandising szerződés szempontjából releváns szakaszok tekintetében). A hatályba nem lépett új Ptk.<sup>47</sup> sem eszközöl módosítást e tekintetben. Az előzetes hírek alapján az újonnan kijelölt Kodifikációs Bizottság, a szakmai munkacsoportok, a Szakértői Javaslat elveit követik, így egyelőre nem várható a merchandising szerződés adaptálása a készülő magánjogi kódexbe.<sup>48</sup> *Faludi Gábor* a szerzői jogi és iparjogvédelmi alkotások vonatkozásában, különös hangsúlyt fektetve a licencia szerződés vizsgálatára, szükségtelennek és indokolatlannak tartja azok Ptk.-ba történő integrálását (Faludi [2003] p. 11.).

Tekintettel az arculatátviteli szerződés *sui generis* jellegére, véleményünk szerint sem indokolt a magánjogi kódex nevesített szerződéseinek között történő elhelyezése.

b) *sui generis*, önálló törvény, esetleg rendelet megalkotása

A merchandising szerződés sajátossága ellenére sem tartjuk szükségszerűnek egy önálló törvény elfogadását, hiszen a felhasználási jellegű alapügylet közvetett tárgyának lehetséges változatai széles spektrumot ölelnek fel. Egy speciális, kizárólag a merchandising szerződésre irányadó norma megalkotása veszé-

<sup>45</sup> A Kormány az 1050/1998. (IV. 24.) Korm. határozattal rendelte el a polgári jog korszerűsítését.

<sup>46</sup> Az új Ptk. koncepciójának elfogadásáról szóló 103/2003. (I. 25.) Korm. határozattal hagyta jóvá a Kormány.

<sup>47</sup> A Polgári Törvénykönyvről – 2009. évi CXX. törvény, amely a Magyar Közlöny 2009/165. számában jelent meg.

<sup>48</sup> A Kormány az 1129/2010. (VI. 10.) sz. Korm. határozattal jelölte ki a Kodifikációs Főbizottságot, amely 2010. december 02-án tartott ülésén fogadta el a munka során követendő elvi és koncepcionális irányokat, határokat. A Ptk. kodifikáció előkészítéséről szóló tájékoztató forrása a [http://www.kim.gov.hu/misc/letoltheto/ptk\\_kodif\\_elokesz.pdf](http://www.kim.gov.hu/misc/letoltheto/ptk_kodif_elokesz.pdf) (letöltés időpontja 2011. január 08.).

lyezettetné az átláthatóság alapelvét, hiszen egyes rendelkezéseket indokolatlanul duplikálnia kellene a jogalkotónak, vagy az előbbi hiányában keresztbe utalások, hivatkozó szabályok elfogadására lenne szükség (megnehezítve az egyes jogszabályok közötti harmonizáció megteremtését is). Egy önálló törvény megalkotásával, bármelyik módszert is alkalmazzuk nagyban megnehezíteni annak a gyakorlati alkalmazását.

### c) a jelenlegi rendszer fenntartása

A jelenlegi rendszer alatt értjük azt a körülményt, hogy a szerződés közvetett tárgyához igazodóan alkalmazandóak a hatályban lévő rendelkezések.

Gyakorlati szempontból ez utóbbi megoldást tartjuk támogatandónak azzal a módosítással, vagy sokkal inkább kiegészítéssel és egyben *de lege ferenda javaslattal élünk*, hogy egy általános jellegű utaló rendelkezés elhelyezésével biztosítandó a felek jogi védelme, és általánosságban a jogbiztonság, az áttekinthetőség. Fenntartva jelen álláspontunkat a következő kérdés, hogy melyik jogszabályban kellene elhelyezni az utaló rendelkezést és milyen terjedelemben.

A kizárás módszerét alkalmazva megállapíthatjuk, hogy a leginkább alkalmas terület (a szerződés befogadására) a reklámjog, hiszen a reklám (reklámfilm, reklámkampány) jelenik meg közvetítő eszközként a fogyasztó és a felhasználó között. A cég egy-egy reklámfilmben, reklámkampányban szólítja meg a fogyasztókat.

A Grt. értelmében a *törvény hatálya a reklámozóként, reklámszolgáltatóként vagy reklám közzétevőként végzett gazdasági reklámtevékenységre, a szponzorálásra, valamint az ezek tekintetében alkalmazott magatartási kódexekre terjed ki.*<sup>49</sup> Az idézett szakasz személyi hatálya magában foglalja a merchandising szerződés szempontjából releváns jogalanyi kört, nevezetesen a reklámozót, aki/ami az arculatátviteli szerződést létesítő alapügylet felhasználójával (merchandisee) azonosítható. A hivatkozott bekezdést azonban érdemes lenne módosítani a tárgyi hatályát illetően annak érdekében, hogy a merchandising szerződésre is alkalmazandó legyen a Grt. *a gazdasági reklámtevékenységre való utalás után kiegészítenénk azzal, hogy ideértve a merchandising szerződés alapján kifejtett reklámtevékenységet is.*

A Grt. 3. §-ban található értelmező rendelkezések közé illesztenénk be a merchandising jogi fogalmát a következő javasolt megszövegezéssel:

*A merchandising (szerződés) valamely, a gazdasági reklámtevékenységtől eltérő területen közismertté és általánosan elfogadottá, keresetté vált személy személyhez fűződő jogi védelme alatt dolog, védjegy vagy egyéb árujelző kereskedelmi hasznosítása, vagy szerzői mű, avagy annak valamely jellegzetes karaktere, a mű címe, egy részlete másodlagos felhasználása az eredetitől eltérően.*

<sup>49</sup> Grt. 1. § (1) bek.



*rő területen értékesítésösztönző és a reklámozó cég ismertségének kialakítása, fokozása céljából.*

A szövegtervezet beépítése esetén feleslegessé válik az St.-ben deklarált, azonban speciláis alanyi körre vonatkozó arculat-átviteli szerződés meghatározás.

A gyakran előforduló (azonos vagy hasonló) élethelyzeteket a jogalkotó jogszabályban rendezi. „Ebben áll a jogszabály rendező ereje: zsinórmértékül szolgál mindazon életjelenségek magatartásszabályaira, amelyeket a szabály megfelelő absztrakcióval az élet tényei közül a 'filozófiai' általánosba és különösbe összesűrit (Lábady [2002] p. 179).” Álláspontunk szerint a merchandising szerződés megérett az absztrakciós szintre történő emelésre. A szabályozandó életbeli jelenség, társadalmi viszony valamely arculat felhasználása és az általa a cég és terméke népszerűségi mutatójának növelése, továbbá az adott termék iránti kereslet fokozása, vagyis az értékesítés-ösztönzés. A felsorolt magatartásból kiindulva határoztuk meg a tényállás szövegének tervezetét. A tényállások tekintetében elmondhatjuk, hogy véleményünk szerint csak főszabály megfogalmazására van szükség a fogalom deklarálásánál, azonban a Grt. 1. §-ának módosításakor célszerű lenne egy új bekezdésben kinyilvánítani, hogy a merchandising esetén további jogszabályok is irányadóak, a konkrét szerződés közvetett tárgyától függően.

#### **4. Zárógondolatok**

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy egy viszonylag újszerű jogintézmény és egyben marketing eszköz a merchandising, amelynek alakulása folyamatos a globalizáció hatására.

Az utóbbi évtizedekben megfigyelhető, hogy a robbanásszerű technikai-technológiai fejlődés hatására a társadalmi viszonyok keretei is megváltoznak, folyamatosan alakulnak, új típusú jogviszonyok, szerződések jelennek meg. A választott témánk szempontjából jelentőséggel bír az a tény, hogy az értékesítés során is módosulnak az igénybe vett eszközök és módszerek, például akaratnyilatkozat tehető elektronikus berendezés útján, a szerződés közvetett tárgyától függően a teljesítésé/vagy az ellenszolgáltatás nyújtása is realizálódhat digitális úton, a marketing eszközök köre is bővül (lásd a merchandising megjelenése és elterjedése, a reklámfelületek is digitalizálódhatnak). Az említett körülmények a kereskedelem strukturális változását eredményezik. Egy mondatban úgy is fogalmazhatnánk, hogy az ollótól és a papírtól, a Kodakon keresztül eljutottunk a digitalizációhoz.

Az irányadó szabályozás hatékonyságának vizsgálatával összefüggésben célszerű a következő kérdésre is kitérni általánosságban és ezen belül a dolgozat

témája vonatkozásában egyaránt: „(...) elvárás-ként állítható-e a társadalmi hatékonyság elősegítése a jogszabályok módosításakor?”<sup>50</sup>

A rövid válasz szerint igen, sőt kifejezett követelményként fogalmazhatjuk meg. Véleményem szerint azonban érdemes lenne a feltett kérdést megfordítani, miszerint a jognak a gazdasági életet, tranzakciókat, a gazdaság működését és így közvetve a társadalom fejlődését kell elősegítenie minél hatékonyabban, hiszen nem a gazdaság van a jogért. Fontos és alapvető követelmény, hogy a jog „szolgálja” a felmerülő gazdasági-társadalmi igényeket.

## Irodalomjegyzék

- Bakos Kitti – Nótári Tamás [2011.]: *Szellemi tulajdon – építészeti alkotások*. Szeged, Lectum Kiadó.
- Barta Judit [2011]: Építészeti alkotások szerzői jogi védelme és a gazdasági reklámozás némely összefüggései megtörtént esetek kapcsán. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 6. szám, p. 104–118.
- Csécsy György [2006.]: A merchandising, mint sajátos gazdasági és jogi jelenség. In: *Sárközy Tamás Ünnepi kötet*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó, p. 63.
- Das Bedeutungswörterbuch [2002.]. Dudenverlag, Mannheim, p. 986.
- Faludi Gábor [2003.]: Szerzői jog, iparvédelem és a Ptk. Konceptiója. I. rész. *Polgári jogi kodifikáció*, 2. szám, Budapest, HVG-ORAC, p. 11.
- Görög Márta [2011.]: Gondolatok a merchandising jelentéstartalmához, egyes típusaihoz. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 6. szám, p. 25.
- Lábady Tamás [2002.]: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Budapest–Pécs, Dialóg-Campus, p. 28.
- Magyar–Angol–Magyar Jogi Szakszótár* [2003.]. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, p. 315.
- Neues Grosses Wörterbuch. Buch und Zeit Verlagsgesellschaft mbH [2008.], Köln, p. 156.
- Oxford advanced learner’s Dictionary of Current English. Oxford University Press, Oxford [1997.] pp. 959–960.
- Pogácsás, Anett [2007.]: Szerzők és műveik a meggyőzés szolgálatában – reklámalkotók és reklámarcok. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2. szám, p. 21.

<sup>50</sup> 2012. május 11-i *Hatékony-e a magyar jog?* című konferencia kiírása.

- Tattay Levente [2001.]: *A szellemi alkotások joga*. Budapest, Szent István Társulat, p. 279.
- Strihó Krisztina [2011. a]: *A merchandising szerződés*. PhD–dolgozat.
- Strihó Krisztina [2011. b]: *A merchandising szerződés és az alapügyletre épülő szerződéses konstrukció*. *Gazdaság és jog*, 4. szám, pp. 3–8.
- Strihó Krisztina [2012.]: *A merchandising szerződés szabályozásának lehetséges módjai*. In: *Európai jogi kultúra. Megújulás és hagyomány a magyar civilisztikában*. Szerk.: Fuglinszky Ádám – Klára Annamária. Budapest, ELTE Kiadó, pp. 129–147.

## **A Tanulmányok sorozat ((ISSN 2061-7240) kötetei:**

1. SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.):

*Láttelel közjogunk elmúlt évtizedéről*

Budapest, PPKE JÁK, 2010. 424. ISBN 978-963-308-010-8

2. FRIVALDSZKY János – POKOL Béla (szerk.):

*Rudolf von Jhering és jogelméletének hatása*

Budapest, PPKE JÁK, 2011. 258. ISBN 978-963-9206-93-9

3. VARGA Zs. András – Fröhlich Johanna (szerk.):

*Közérdekvédelem – A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*

Budapest, PPKE JÁK – KIM, 2011. 136. ISBN 978-963-308-019-1

4. TÓTH Tihamér – SZILÁGYI Pál (szerk.): *A versenyjog múltja és jövője.*

*Jubileumi kötet a modern magyar versenyjog 20 éves fennállására*

Budapest, PPKE JÁK, 2011. 224. ISBN 978-963-308-024-5

5. BELOVICS Ervin – TAMÁSI Erzsébet – VARGA Zoltán (szerk.):

*Örökség és Büntetőjog – Emlékkönyv Békés Imre tiszteletére*

Budapest, PPKE JÁK, 2011. 248. ISBN 978-963-308-027-6

6. Péter Kovács (ed.): *International Law – A quiet strenght le droit international,*

*une force tranquille (Miscellanea in memoriam Géza Herczegh)*

(angol, francia és magyar nyelvű tanulmányokkal)

Budapest, PPKE JÁK – Szent István Társulat, 2011. 312.

ISBN 978-963-308-047-4

7. Wilhelm BRAUNEDER – István SZABÓ (Vgl.):

*Das Staatsoberhaupt in der Zwischenkriegszeit* (német nyelven)

Budapest, PPKE JÁK – Szent István Társulat, 2011. 206.

ISBN 978-963-277-314-8

8. RAFFAI Katalin (szerk.): *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok*

*a XXI. században. Ünnepi kötet a nyolcvanéves Bánrévy Gábor tiszteletére*

Budapest, PPKE JÁK – Szent István Társulat, 2011. 152.

ISBN 978-963-277-315-5

9. KATONA Klára (szerk.): *Vállalati versenyképesség és az állam szerepe – Hitek*

*és tévhitek* Budapest, PPKE JÁK – Szent István Társulat, 2011. 216.

ISBN 978-963-277-316-2

10. SCHLETT András (szerk.): *Földindulások – sorsfordulók. Kollektivizálás, agrárvilág és vidéki változások a XX. század második felében*  
Budapest, Szent István Társulat, 2012. 274. ISBN 978-963-277-353-7
11. TÓTH Tihamér (szerk.): *120 éves a Rerum novarum*  
Budapest, Pázmány Press, 2012. 208. ISBN 978-963-308-068-9
12. FRIVALDSZKY János: *Jog a személyközi viszonyokban – az olasz jogfilozófia nyomdokain.*  
Budapest, Pázmány Press, 2012. 418. ISBN 978-963-308-072-6
13. DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. I. kötet*  
Budapest, Pázmány Press, 2012. 440. ISBN 978-963-308-066-5
14. DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. II. kötet*  
Budapest, Pázmány Press, 2012. 506. ISBN 978-963-308-067-2
15. HARSÁGI Viktória – HORVÁTH E. Írisz – RAFFAI Katalin (szerk.): *Nemzetközi magánjog és polgári eljárásjog a megváltozott gazdasági környezetben*  
Budapest, Pázmány Press, 2013. 256. ISBN 978-963-308-087-0
16. CSINK Lóránt – SZABÓ István (szerk.): *A köztársasági elnök jogállása*  
Budapest, Pázmány Press, 2013. 196. ISBN 978-963-308-089-4
17. Varga Zs. András – Pintér Zsuzsanna (szerk.): *Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenysége – The Role of Prosecutors Outside the Criminal Law Field.*  
Budapest, Pázmány Press, 2013. 198. ISBN 978-963-308-099-3

ISBN 978-963-308-090-0



9 789633 080900