

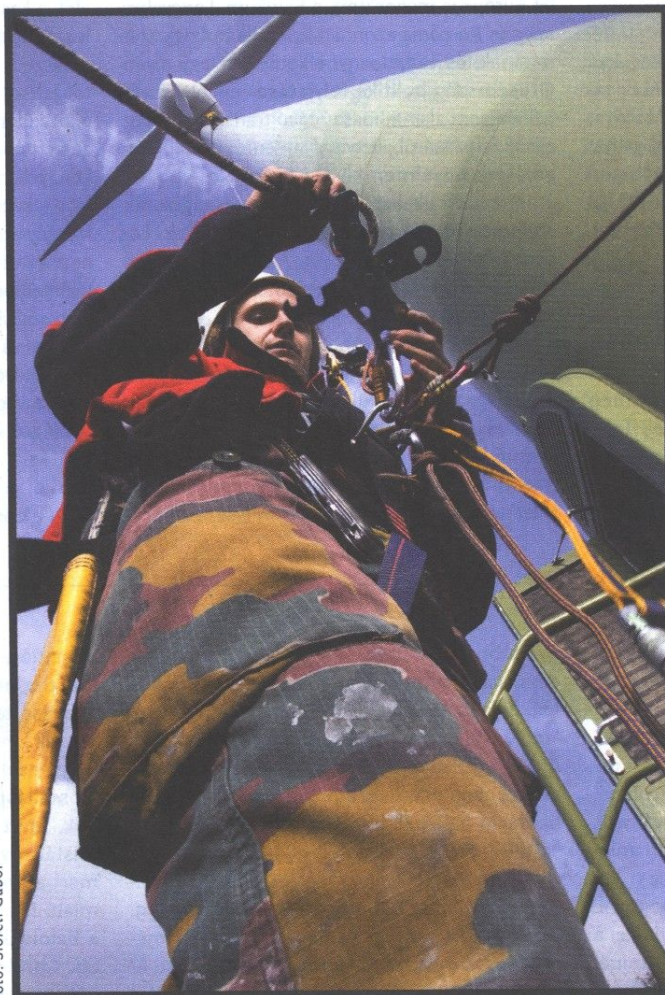
Muraközy Balázs

Verseny a verseny ellen

A kormány és a független szabályozók

■ A kormány látványos módon támadta meg a független Magyar Nemzeti Bankot. Talán kevésbé látványos, de legalább ekkora jelentőségű az a folyamat, amelynek során gyakorlatilag az összes, eddig kormánytól független gazdasági szabályozó intézmény függetlenségét is erősen korlátozta. A Magyar Energia Hivatal (MEH) jogköreinek jelentős részét átveszi a Nemzetgazdasági Minisztérium. A Nemzeti Hírközlési Hatóság (NHH) az új, a kormánytól nem túlságosan független médiahatóság részévé válik. Egy friss törvénymódosítási javaslat szerint a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) felső vezetését le lehet majd váltani ősszel, beleértve a két, tavaly hat évre kinevezett alelnököt. Az energiahivatal és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) elnöke „önként” lemondott. A szervezeti és személyi beavatkozás mellett a kormány a saját hatáskörébe vonta a szabályozók által felügyelt vállalatokkal kapcsolatos ügyeket is. Az energiaárak növekedését saját kezével állította meg a miniszterelnök, a pénzügyi vállalkozásokat évi 200 milliárd különadó befizetésére kötelezte, és betiltotta a devizahitelezést is.

E beavatkozások egyenként nem megmagyarázhatatlanok, de összességében gyökeres szakításra utalnak az Európai Bizottságnak azzal a megközelítésével, amelyet eddig elfogadni látszott a magyar gazdaságpolitika. (Már amikor rövid távú érdekei éppen nem írták felül.) Ezt a meghatározó uniós megközelítést az Európai Bizottság javaslatai így fogalmazták meg: „A szabályozó hatóság legyjen jogilag különálló és funkcióiban minden más köz- vagy magántestülettől független, hogy személyzete és döntéshozó szervezeti egysége minden piaci érdektől



Fotó: Sióréti Gabor

SZELET SZEREL

függetlenül járjon el, és ne kérjen és ne fogadjon el utasítást egyetlen kormányzati vagy más köz-, illetve magántestülettől sem. E célból a bizottság javasolja, hogy a szabályozó hatóságok jogi személyiséggel, költségvetési autonómiával és megfelelő humán- és pénzügyi erőforrásokkal, illetve független irányítással legyenek felruházva.” (Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló 2003/54/EK-

irányelv módosításáról, Brüsszel, 19.9.2007, COM[2007]528 végleges. 9–10. o.)

Mielőtt félreértenének: még véletlenül sem állítom, hogy az előző kormányok a független szabályozás legfőbb őrei lettek volna. Legrosszabb bűneik közé tartozik az a 2003-as törvénymódosítás, amellyel Kaderják Pétert elmozdították az energiahivatal éléről, vagy a független vasúti hivatal 2008-as megszüntetése. Azt sem gondolom, hogy ezek a hatóságok

kifogástalanul működtek volna. Viszont egyértelműnek tűnik, hogy az új kormány tudatosan és egyszerre több iparágban gyengíti a szabályozók függetlenségét, rendeli őket alá határozottabban a politikai érdekeknek, miközben a vállalatokkal folytatott egyéni alkuk révén próbál szabályozni. Amellett szeretnék érvelni, hogy ez nem jó irány. Az erős új kormány számára adott (volt?) a lehetőség, hogy a korábbi évek hibáit kijavítsa és megszüntesse azokat a szerkezeti problémákat, amelyek akadályozták a versenyt: például megtörje a Magyar Villamos Művek (MVM) erejét az energiapiacra, és a külkereskedelem felszabadításával javítsa a fogyasztók helyzetét.

De mi is a baj azzal, ha az erős felhatalmazással rendelkező kormány a saját kezébe veszi a dolgokat?

Szabályozz, mint egy király

A válasz kedvéért felejtjük el egy pillanatra modern korunk összetettségét, és térjünk vissza a középkorba. Tegyük fel, hogy országunkban sóbányákat fedeznek fel, és nekünk – mint uralkodónak – arról kell döntenünk, hogy ezeket milyen formában üzemeltessék. Megtehetjük, hogy odaadjuk az összes bányát egy jó ismerősünknek, aki monopoláron árulja a sót, és a népből az utolsó garast is kikapcsolja. Ez azért lehet jó nekünk, mert e jó barátunkat megkérhetjük, hogy a monopolprofit nagy részét adja át a kincstárnak, amiből (nyilván) utakat és fogadókat építünk a nép számára. Ha ez nagyon nem tetszik e barátunknak, kinevezzük a Lovagi Tornák Szövetsége elnökének, esetleg karóba húzzuk.

De van egy másik lehetőség is előttünk. Ebben az egyes bányákat

különböző emberek tulajdonába adjuk, hogy minél nagyobb verseny alakuljon ki, és a nép a végén „költésgalapú” árat fizessen a sóért. Gond lehet, hogy kevés a sóbánya, ezért fennáll a veszélye, hogy a tulajdonosok összejátszanak (mondjuk céh néven), és árat emelnek a nép nyomorúságára. Hogy ezt elkerüljük, egy erős főurat kinevezhetünk szabályozónak, aki megakadályozza a kartell kialakulását.

De vajon miért ne mi magunk lássuk el a feladatot?

Erre nem könnyű válaszolnunk, hiszen mi elsősorban a nép érdekeit tartjuk szem előtt. Mégis, egy kis gondolkodás árán a következő felismerésre juthatunk. Ha mi döntünk a kérdéssel, akkor fennáll a kockázata annak, hogy egy jól sikerült év után indokolatlanul elveszünk a hasznot a sókereskedőktől (hogy újabb országrészeket foglalhassunk el, természetesen az önök, a nép boldogságára). Ez a szeszélyünk különösen akkor okoz gondot, ha a bányákba új szerkezeteket lehetne beépíteni, amelyek csökkentik a sókitermelés költségét. Ha a kereskedők arra számítanak, hogy a beruházás után elveszük tőlük ezt a hasznot, akkor nem ruháznak be. Egy független szabályozó mellett ez a veszély kisebb lesz, és így biztosan megtörténnek a nép számára hasznos beruházások.

Nem nehéz észrevenni, hogy a kincstár csak az első esetben jut bevételhez (amikor a monopolista jó barátjával fog össze). A másodikban (amikor a verseny miatt olcsóbb a só) adót kell kivetni az udvari kiadások finanszírozásához. És hát nem mindegy a népnek, hogy a sóért fizet többet, vagy adót vetnek ki rá?

Három érvem van, amiért nem az. Egyrészt az első esetben a monopolprofit egy részét megtartja magának a monopolista, így azt biztos, hogy nem költik hasznos célokra. Másrészt a magasabb áron az emberek kevesebb sót vesznek, mint amennyit a költségalapú áron vásárolnának meg. Harmadrészt a monopolistát semmi nem védi meg a királyi önkéntől, ezért kevesebbet ruház be, mint amennyit megérné társadal-

mi szempontból. Tehát a sóbiznisz kibocsátása és növekedése is alacsonyabb lesz a monopolista megoldás, mint a szabályozott verseny mellett.

Eddig nem voltam teljesen sportszerű, mert úgy tettem, mintha a szabályozott verseny intézményei tökéletesek lennének. Pedig két probléma is adódhat. Egyrészt elképzelhető, hogy a szabályozó, amint egyre jobban megismerkedik az iparággal, összebarrátkozik a kereskedőkkel, egyre inkább a magáénak kezdi gondolni az ő érdekeit. A másik baj akkor lép fel, ha a szabályozó székhelye az udvarban van. Ekkor ugyanis fennáll a veszélye, hogy lefejezzük, ha nem vagyunk elégedettek a tevékenységével. És itt az emberéletben esett kár csak az egyik málör. A nép számára még ennél is lényegesebb, hogy ha veszélyben érzi életét a szabályozó, akkor az uralkodó érdekeit fogja szolgálni, és az erre számító kereskedők kevesebbet ruháznak be. Ha a szabályozó valóban, intézményesen független, akkor ez a két veszély minimálisra csökken.

Gyűjts, mint egy polgár

Vessük most le magunkról a palástot, és térjünk vissza a mába. Mennyiben indokolhatók az egyes iparágakban történő változások?

Kezdjük a leginkább egyértelművel. A Gazdasági Versenyhivatal esetében nagyon súlyos kárt okoz a kormány. A GVH alapvetően sikeresen működött az elmúlt években, és nagy nemzetközi megbecsülést szerzett. Számos súlyos ügyet derített fel, és például a sztrádkartell esetében olyan vállalatokat is megbírságot, amelyeknek erős politikai kapcsolataik voltak. A javasolt intézkedés, vagyis hogy az elnök megbízásának lejártával a tavaly hat évre kinevezett alelnököket is le lehessen váltani, erősen csorbítja a GVH függetlenségét. Nehéz ezt másképp értékelni, mint hogy a kormány olyan hivatalt próbál csinálni a GVH-ból, amely az ő politikáját és érdekeit támogatja akkor is, ha azok ütköznek a versenyyel.

Az energiahivatal esetében nem annyira egyértelmű a helyzet. Egyrészt a magyar energiaszektor libe-

ralizációja nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket: a szektor sok részében nem alakult ki igazi verseny, és nem csökkentek az árak. Ezért ebben az iparágban szükség van változásokra. Úgy tűnik, hogy a fő probléma a piac szerkezetében és az állami beavatkozásokban keresendő. Az elmúlt években nem csökkent az MVM piaci ereje, és a versenyhez fontos vállalatok (mint a Mavir, a rendszerirányító cég) nem függetlenek, hanem az MVM tulajdonában vannak. Ráadásul az MVM rendelkezik az importkapacitások nagy részével is. A szabad piacon értékesíthető energia tetemes hányadát „kötelező átvétel” címen, állami támogatással kivonták a versenyből. Másrészt úgy tűnik, hogy a szabályozó hatóság erőforrásai és hatásköre nem álltak arányban a szabályozott vállalatok érdekérvényesítő képességével, ezért nem tudott elég hatásosan fellépni ellenük. Az új kormány leginkább azzal javíthatna a helyzeten, ha megerősítené a szabályozót, mind szakértelem, mind a tényleges jogkörök tekintetében. Az energiahivatal jogosítványainak csökkentése és az állam szabályozói jogkörének kiterjesztése sajnos éppen az ellenkező irányba mutat.

A PSZÁF esetében eddig nem történt szervezeti átalakítás, de a szervezet elnöke „önként” lemondott. A bankszektorra kivetett különadó közel sem példa nélküli, a Gyurcsány-kormány sem tudott ellenállni a kísértésnek. Ezzel kapcsolatban az a fő veszélynek, hogy az állam érdekeltté válik a bankok gyengébb szabályozásában, hiszen ő maga is részesül a gyengébb verseny során megtermelő profitból. Ennek alternatívája lenne például a határozott fellépés a létező devizahitelekkel kapcsolatban: az állam megakadályozhatná, hogy a bankok a létező devizahitelek esetében magasabb kamatot kérjenek, mint a válság előtt.

A Nemzeti Hírközlési Hatóság (NHH) beolvasztása az új szuper-ORTT-be valamennyire védhető az európai folyamatok tükrében. Eszerint nem jó, ha a távközlési infrastruktúra és a tartalom szabá-

lyozása elválik egymástól. Ezért a kettő együttes szabályozására alkalmas hatóság kialakítását akár haladó intézkedésnek is értelmezhetnénk. Ám valószínűleg ez a hatóság sem lesz független a politikusoktól. A tartalom szabályozásába történő beleszólás olyan vonzó zsákmanó a politikusok számára, hogy a távközlési infrastruktúra szabályozási kérdései másodlagosak lesznek az új hatóság életében. Ez nem a legszerencsésebb intézményi megoldás.



Bármennyire is különbözzenek tehát az egyes iparágak egymástól, összességében konzisztens kép kezd kirajzolódni arról, hogy milyen az új kormány viszonya a versenyhez. Ez a kép nem megnyugtató, hiszen a kormány nem az évek óta megoldatlan szerkezeti problémákat számolja fel, hanem a független szabályozást, és bizonyos mértékben a versenyt. Ilyen összehangolt támadás az összes szabályozó függetlensége ellen Magyarországon még nem történt. Fenti, sóbányás példánkból talán kiderült, hogy a politikai döntés nem azért ad okot aggodalomra, mert a jelenlegi kormány rosszabbul döntene, mint mások. Hanem azért, mert a politikusok érdekei általában eltérnek a fogyasztók hosszú távú érdekeitől. Erre a diszkrépanciára jelent EU-konform megoldást a független szabályozók rendszere.

A hatékony és független verseny-szabályozás minden jól működő piacgazdaság alapja. Az energiaszektor, a bankrendszer, a távközlés és a közlekedés fejlettsége, hatékonysága és ára mind kulcsfontosságú a modern gazdaság versenyképessége szempontjából. A jó minőségű, megfelelő áron rendelkezésre álló infrastruktúra nélkül nem növekszenek a kis- és középvállalatok, nem jönnek létre új munkahelyek. Vagyis nehezebben valósulnak meg a kormány legfőbb gazdaságpolitikai célkitűzései. Ha a kormány ezekben az iparágakban valóban a politikai irányítást választaná a szabályozott verseny erősítése helyett, az nemcsak bűn, hanem hiba is volna.