

Európai versenyszabályozás – átmeneti vagy tartós változások? Az elvek és a gyakorlat módosulásai a válság éveiben

VOSZKA ÉVA

A globális válság által kielezített versenypolitikai dilemmák feloldására az Európai Unió az elvi szilárdság fenntartását, ugyanakkor a szabályozás módosítását és rugalmas eljárásrend alkalmazását hirdette meg. A cikk bemutatja, hogy a versenyszabályozás klasszikus területei kisebb mértékben változtak, miközben az állami támogatások soha nem látott mértékben megugrottak. Bár paradigmaváltásról, a versenyszabályozás alapértékeinek feladásáról Európában mindmáig nincs szó, de a visszatérés az eredeti rendszerhez lassan, inkább csak a reálgazdaság támogatásánál indult meg. Vagyis az Európai Bizottság elég erősnek bizonyult ahhoz, hogy a források elosztásának módszereit szabályozott keretek között tartsa, de a támogatások áradatát nem tudta megfékezni. Ezzel hozzájárult a pénzügyi piacok ismételt destabilizálásához, az európai válság 2011 tavaszától eskalálódó második szakaszának kibontakozásához.

Magyarországon az eleve magas támogatási szint a pénzügyi kényszerhelyzet miatt a válság alatt alig emelkedett. A versenyt nálunk nem annyira az állami támogatások, mint az elvonások (különadók), valamint a rejtett piacteremtési módszerek fenyegetik. A magyar eset egyik tanulsága az, hogy versenytorzítás lehetséges a versenyszabályok formális kereteinek fenntartása mellett is.

*Tárgyszavak: Európai versenyszabályozás, állami támogatás, válság, Magyarország
JEL kódok: H12, H25, H63, L40*

Competition Policy in Europe – Temporary or Long Lasting Changes? Changes of Principles and Practice of Competition Regulation during the Crisis

ÉVA VOSZKA

Global crisis has demonstrated that competition as general public interest may be challenged by other, actually more important general interests. The European Commission solved the dilemma of the competition policy by declaring to stick to the original principles but to be flexible in decisions. The paper analyses the formulation of the new rules, their implementation and consequences. It argues that in antitrust policy frameworks and practice have changed only slightly, while state aid jumped up unprecedentedly and the return to the pre-crisis rules, especially in financial sector, seems to be rather slow. That is, European Commission proved to be strong enough to keep the regulation methods under control, but it was unable to prevent the swelling of huge aid amounts from national budgets. By doing so, it contributed to the accumulation of state deficits and sovereign debts, thus to the escalation of the second wave of financial crisis in Europe in 2011.

In Hungary the high level of state aid practically did not increase during the crisis, because of the taut fiscal position of the country. Competition is threatened more here by extra taxes and hidden state interventions, intending to create market chances for certain firms. One of the lessons drawn from the Hungarian case is that distortion of competition by the state might be possible even if formal competition rules are not violated.

Keywords: competition policy in Europe, state aid, crisis, Hungary
JEL: H12, H25, H63, L40

1. Bevezetés

A versenyszabályozás kiindulópontja szerint a tisztességes verseny feltételeinek kialakítása és fenntartása közérdek, amelynek érvényre juttatásában az állam – a törvényhozás, a versenyhatóság – szerepe meghatározó.¹ Ez a közérdek azonban ellentétbe kerülhet más, ugyancsak közérdeknek tekintett – vagy a gazdaság szereplői által annak nevezett – törekvésekkel, így a szabályozás és a gyakorlat időről időre módosulhat. A globális pénzügyi válság érzékletesen mutatja az átalakítással kapcsolatos versenyszabályozási dilemmákat és feloldásuk módszereit.

A tanulmány² először röviden áttekinti a versenyszabályozás alapvető, kiküszöbölhetetlen ellentmondásait és ezek felerősödését a válság kezdetén, majd bemutatja az Európai Unió döntéseit a keretek módosításáról, kitérve az intézményi, magatartásbeli, strukturális kockázatokra is.

A második fejezet a versenyszabályozás közösségi gyakorlatát elemzi, elsősorban a döntések indokait és lépékét, valamint a „rendkívüli állapot” megszüntetésének feltételeit vizsgálva. (A kiemelt fontosságú állami támogatások területén azonban 2010-re összefoglaló számok a tanulmány lezárásig nem jelentek meg,³ így itt jórészt csak kvalitatív megközelítés alkalmazható.) Ezután röviden áttekintjük a hazai állami támogatások alakulását az elmúlt években, hogy erről az oldalról is megalapozzunk néhány következtetést a magyar gazdaságpolitika, versenypolitika számára.

A tanulmány korábbi kutatásaink⁴ folytatásaként elsősorban az Uniónak a 2008–2011 közötti időszakot érintő szabályozási dokumentumaira, egyedi döntéseire, statisztikáira és a folyamatokról szóló jelentéseire épít, feldolgozva független elemzők értékeléseit is.

2. Dilemmák, megoldások és kockázatok a válság kitörésekor

A válság eszkalálódása 2008 őszén felerősítette a versennyel kapcsolatos, korábban is létező állami dilemmákat, és a versenyszabályok olyan módosítására sarkallta az Európai Unió döntéshozóit, amelyek a helyzet rövid távú kezelése mellett kockázatokat is hordoztak.

2.1. A dilemmák természetéről

A versenyt a kormányzati-hatósági védelem deklarálásának és jól kiépített intézményrendszerének ellenére *nemcsak a piaci szereplők fenyegetik, hanem maga az állam is*. Miközben a szabályozás egyik része a konkurencia fenntartását-élnkítését szolgálja a vállalati kartellek, fúziók és erőfölényes visszaélések ellenőrzésével, a belépési korlátok enyhítésével, a kereskedelem és a szabályozott iparágak liberalizálásával, ezzel párhuzamosan a kormányok torzítják is az egyenlő versenyfeltételeket a hazai piac védelmével, nem vám jellegű korlátozásokkal, más piacteremtő lépésekkel és állami támogatásokkal.

Az államnak a versennyel kapcsolatos magatartása korábbi elemzéseink szerint szükségképpen és tartósan *kétarcú*.⁵ Ennek egyik oka a kormányzati *célok kiküszöbölhetetlen ellentmondásossága*. Az egymással ütköző célok a *különböző* (tulajdonosi, szabályozói,

¹ A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény preambuluma így kezdődik: „A gazdasági hatékonyságot és a társadalmi felemelkedést szolgáló piaci verseny fenntartásához fűződő közérdek, továbbá az üzleti tisztesség követelményeit betartó vállalkozások és a fogyasztók érdeke megköveteli, hogy az állam jogi szabályozással biztosítsa a gazdasági verseny tisztaságát és szabadságát.”

² A kézirat lezárása: 2012. október végén, a szöveg rövidített, de újabb adatokkal frissített változata megjelent a Pénzügyi Szemlében.

³ A megelőző év adatai általában az azt követő tavaszi jelentésben megtalálhatók. 2011-ben azonban a Bizottság nem tett közzé összesítést, csak néhány „különös jelentőséggel bíró terület” elemzését publikálta (A Bizottság Jelentése 2011).

⁴ *Laki-Voszka* (2008, 2010), *Voszka* (2009).

⁵ A részletes kifejtést lásd *Laki-Voszka* (2008). A most következő leírás is támaszkodik erre az elemzésre és *Szilágyi* (2010) tanulmányára.

hatósági, vevői) *állami szerepek*, illetve a képviselőikre létrehozott *intézmények konfliktusaként* is megjelennek. A verseny megteremtése és védelme ugyanis nem az egyetlen közérdek – ezzel más, ugyancsak fontos célok (az egész gazdaság vagy egyes részterületek működőképességének vagy a társadalmi békének a fenntartása, szociális szempontok) ellentétbe kerülhetnek. Érdemes kiemelni, hogy a verseny és a versenyképesség is szemben állhat egymással: a versenyképesség javítása állami támogatásokkal és megrendelésekkel, átmenetinek hirdetett vagy rejtett piacvédelemmel segíthet az érintett cégeknek, de ugyanakkor sérti az egyenlő versenyfeltételeket.

A másik ok, hogy a nemzetállamok nem légüres térben működnek, hanem *markáns külső és belső erők szorításában*. A befolyásos szereplők egyik része a verseny élénkítését, a másik a verseny korlátozását szorgalmazza. Az előbbiekre tartoznak általában a piacra lépésben érdekelt szereplők, befektetők, a liberalizált piacokon vevőként fellépő nagy vásárlók, valamint az Európai Unió – bár a brüsszeli hatóságok sem mindig a versenynek leginkább kedvező, leggyorsabb megoldásokat választják.⁶ A célok és értékek konfliktusa ugyanis ezen a szinten is jelentkezik, ráadásul – részben saját nagyvállalataik befolyásának engedve – a tagállamok érdekei különböznek. A másik oldalon a nyitás ellenzői lehetnek a piac és a verseny működéséről esetenként kedvezőtlen tapasztalatokat szerző kisfogyasztók, továbbá a monopolhelyzetben lévő nagyvállalatok, amíg függetlenségük, integritásuk és piacaik védelméről van szó a még nagyobb, erősebb külföldi cégekkel szemben. Amikor azonban saját határon túli terjeszkedésük kerül napirendre, akkor a liberalizáció híveiként lépnek fel, igénybe véve államuk gazdaságdiplomáciai támogatását is. Vagyis a szereplők egy része az aktuális körülményektől függően változtatja álláspontját – ami egyébként a nemzetállamokra is jellemző.

A *válság* élesen megmutatta *a verseny, mint közérdek relatív voltát*. Egyrészt – sok elemző szerint – a kiélezett, mértéktelen kockázatvállalásra sarkalló, ugyanakkor gyengén szabályozott konkurencia, a pénzpiacok túlzott liberalizálása is szerepet játszott a világméretű válság kialakulásában.⁷ Másrészt gyorsan nyilvánvalóvá vált, hogy rövidtávon *van fontosabb közérdek*: a pénzügyi rendszer stabilizálása és a visszaesés mérséklése, akár jelentős versenytorzítás árán is. A versennyel kapcsolatos, kemény strukturális, szociológiai és politikai okokban gyökerező, kiküszöbölhetetlen *dilemmák* ebben a helyzetben felerősödtek, és a versenypolitika számára így fogalmazódtak meg: kizárólag a fogyasztói jólétet célszerű-e szem előtt tartani, vagy érdemes figyelemmel lenni a közép- és hosszú távú piaci stabilitásra; szigorúan érvényesíteni kell-e az alapvetően növekedési feltételekre modellezett szabályokat, vagy a rendkívüli helyzetre tekintettel szükséges enyhíteni a versenykorlátozások megítélését?

Mindkét álláspont mellett felhozhatók elvi megfontolásokon és történelmi tapasztalatokon alapuló érvek. A jólétre összpontosító, szigorú versenypolitika fenntartása mellett szól, hogy a szabályok felfüggesztése a korábbi nagy válságok idején inkább elmélyítette a krízist. Nem célszerű akadályozni a válság piactisztító, távlatilag termelékenység növelő hatását, ami a kilábaláshoz is a legjobb eszköz, továbbá ilyen körülmények között a fogyasztók is fokozott védelemre szorulnak. Az enyhébb elbírálás pártolói a pénzügyi rendszer működőképességének helyreállítására, az egyébként egészséges, a válság kialakulásában vétlen cégek tömeges tönkremenetelének megakadályozására hivatkoznak, mondván, hogy ez mérsékli a társadalmi következményeket, ráadásul a jövőbeli verseny feltételeit is javítja.⁸

A válság kirobbanásakor az európai versenyhatóság elvileg a szigorúság pártján állt, elutasítva a szabályok fellazítására irányuló tagállami nyomást, de a rendszer merev

⁶ A válság előtti időszakból erre példa az energetikai és postai piacnyitás több felemás megoldása.

⁷ Lásd például Stiglitz (2008), White (2009), Devlin (2009).

⁸ Az első álláspontot képviselte például Lowe (2009), White (2009), Fingleton (2009), a másodikat Gerard (2009), Lyons (2009). Az érvek és ellenérvek jó összefoglalását adja Jenny (2009).

alkalmazását sem tartotta célszerűnek, így köztes utat választott: egyfelől fontosnak ítélte a versenyszempontok és a szabályozási alapelvek fenntartását, az uniós országok összehangolt fellépését, másfelől aktív részvételt és együttműködést ígért a válság kezelésében – azaz *szilárdságot az elvekben és rugalmasságot az eljárásokban*.⁹ Eszerint a versenyszabályozás korábbi alapszerkezete – a termelési tényezők szabad áramlásának intézményei, az állami támogatások bejelentési kötelezettsége és feltételekhez kötöttsége, a vállalatok versenykorlátozó lépéseinek kontrollja – érvényben marad, de a válság idejére enyhébb átmeneti szabályokat vezetnek be annak érdekében, hogy a versenypolitika ne a probléma, hanem a megoldás része legyen.¹⁰

Az elvi szilárdság deklarálását megkönnyítették a korábban is rugalmas uniós keretek. A versenyszabályozás legtöbb részterületén mindig is az volt a jellemző, hogy az adott magatartást főszabályként tiltották, de ezt a *kivételek, mentességek* részletes felsorolása követte. Így most elegendő volt a megfelelő paragrafus kiválasztása és a rendkívüli helyzethez alkalmazkodó kreatív kezelése.

2.2. A versenyszabályozás módosítása 2008–2009-ben

A szabályozás módosításának igénye a válság eszkalálódása után először és legélesebben a támogatások területén merült fel.

2.2.1. Állami támogatások

A bankszektorban azonnal jelentkeztek a nehézségek, és a pénzügyi közvetítő rendszer szerepét – a szükséges likviditás biztosítására, a bankok közötti „fertőzésveszélyre,” a tömeges forráskivonás elkerülésére hivatkozva – a brüsszeli hatóságok és elemzők¹¹ is kivételesnek tekintették. A dilemmát a hivatalos dokumentumok a versenytorzítással kapcsolatos aggályok és a pénzügyi stabilitás helyreállítására – azaz *a verseny lehetőségének fenntartása* – közötti egyensúly megteremtéseként is megfogalmazták.¹² Egyfelől mind több bank likviditásának elvesztése, csődközeléi helyzete és a betétek kivételére sarkalló bizalomhiány az egyébként egészséges bankokat és a gazdaság működéséhez elengedhetetlenül szükséges, erős kölcsönös kapcsolatokkal behálózott európai pénzügyi rendszert fenyegette, másfelől viszont az egyedi tagállami támogatások előnyt jelentenek a kedvezményezettek számára, és versenytorzító hatásúak. A Bizottság a pénzügyminiszterek tanácsának gyors, de időleges beavatkozásokat sürgető állásfoglalására is támaszkodva már 2008. október elején Iránymutatást adott ki a pénzügyintézeteknek a rendkívüli helyzetben nyújtható állami támogatásokról.

A Közlemény az egyedi cégmentésekre alkalmazható megoldások – az EK-Szerződés 87. cikke (3) bekezdésének c) pontja, valamint a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról szóló iránymutatás – mellett elfogadta annak a korábban csak elvétve alkalmazott b) pontnak a figyelembe vételét is, amely szerint a belső piaccal összeegyeztethető a támogatás, ha az egy tagállam gazdaságában bekövetkezett *komoly zavar megszüntetésére* irányul. Ennek keretében az ad hoc intézkedések mellett kidolgozhatók garanciavállalási, feltőkésítési és egyéb likviditást javító programok, úgy, hogy azok célirányosak, a nehézségekkel arányosak legyenek, és a versenyt a lehető legkevésbé torzítsák. Hangsúlyozták a beavatkozások más szektorokra nem alkalmazható, időleges jellegét és

⁹ Kroes (2008a) és Kroes (2008b) későbbi összefoglalásként *European Commission* (2009b). Hasonló utat javasolt a versenyhatóságoknak *OECD* (2009a) és a szervezet Versenyügyi Bizottságának elnöke (*Jenny* 2009).

¹⁰ Ez a sokszor idézett formula Neelie Kroestől származik (*Kroes* 2008a), aki a válság eszkalálódása idején versenyügyi biztos volt.

¹¹ Lásd például *White* (2009), *Coppi–Haydock* (2009), *Lyons* (2009), *Várhegyi* (2010).

¹² *A Bizottság Közleménye* (2008a).

azok felülvizsgálatát félévente. Ugyanakkor a továbbra is kötelező bejelentések gyors, akár hétfévente is 24 órán belüli elbírálását ígérték, és egyszerűsítették a nyelvi követelményeket.¹³ Sürgős ügyekben teljes vizsgálat nélkül – de fél év múlva átfogó ellenőrzés előirányzásával – is ki lehetett adni a hozzájárulást (*Coppi–Haydock* 2009). A helyzet súlyosságára utal az a rendkívüli felhatalmazás is, hogy versenyügyi biztos 2008. december végéig egyszemélyi – de csak pozitív – döntést hozhat egyes bankok támogatásáról (*Gerard* 2009).

A pénzüzetek megmentéséről a következő hónapokban még több rendelkezés született. A *feltőkésítésről* szóló közlemény a különböző kockázati profilú, azaz az alapvetően stabil és nem stabil bankok közötti különbségtételt, az állami tőkeinjekció árazását, ellentételezését szabályozta annak érdekében, hogy ne jelentkezzenek indokolatlan versenyelőnyök a különböző tagállamok pénzüzetei között (azaz ne induljon támogatási verseny), és ne kerüljenek hátrányba egy országon belül sem az egészséges vagy piaci tőkenövelésre támaszkodó szervezetek.¹⁴ E célokon kívül a hitelkihelyezések fellendítését is szolgálta az *értékvesztett eszközök* kivásárlásáról szóló közlemény, amely hangsúlyozta az állami adósság és a költségvetési hiány kordában tartásának szükségességét is, és előírta többek között a programba bejelentkezés fél évre limitálását, valamint a terhek megosztását a közösség, a részvényesek és a hitelezők között.¹⁵

A pénzügyi válság a hitelezés befagyása, a kereslet csökkenése révén gyorsan átterjedt a *reál gazdaságra*. Ezért erősödött a nyomás az önhibájukon kívül bajba került vagy a stratégiai, illetve foglalkoztatási okokból *fontos cégek* támogatására, noha a bankmentő eljárás még óvott a precedens széles körű kiterjesztésétől: „A 87 (3) (b) cikk alkalmazása nem lehet elvi alap más szektorok válságának kezelésére, ha a nincs hasonló kockázata annak, hogy az közvetlenül hatást gyakorol a tagállam gazdaságának egészére” (*Commission* 2009b, 10. o.). A Bizottság azonban már 2008 végén elfogadta a bankszektoron kívüli területekre vonatkozóan is „a tagállamokban bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére” hivatkozó rendkívüli intézkedéseket („átmeneti keretszabályokat”), amelyeket az eredeti terv szerint 2010. december 31-ig lehetett volna alkalmazni.¹⁶

A közlemény célja kettős: a bankok ösztönzése a hitelezés fellendítésére és a vállalatok ösztönzése a beruházásokra, elsősorban a jövőbe tekintő, környezetkímélő fejlesztésekre. Ennek érdekében részletesen felsorolja az általános támogatási keretek már korábban bevezetett könnyítéseit (a csekély összegű támogatásokat, a garancia lehetőségeket, a 2008 elején kiegészített csoportmentességi rendeleteket – amelyek előzetes bejelentés nélkül lehetőséget adtak újdonsággként a nagyvállalatoknál a kutatás–fejlesztés, az innováció és a környezetvédelmi beruházások támogatására, a kicsiknél pedig ezen kívül a kockázati tőke befektetések segítésére –, valamint a nehéz helyzetben lévő vállalatok megmentési és szerkezetátalakítási támogatási konstrukcióját). Mindezen túl az új szabályok megnövelték a korábban 200 ezer eurós (de *minimis*) készpénzes támogatás összegét 500 ezerre, csökkentették a kölcsönökhöz nyújtott állami kezesség felszámítható díját, kiterjesztették a kamattámogatást minden hiteltípusra, megemelték a kockázati tőke beruházások állami finanszírozási limitjét, mérsékelték a magánbefektetők hozzájárulási kötelezettségét, támogatást irányoztak elő a környezetbarát termékek előállításához, nagyobb állami részvételt és egyszerűbb eljárásendet hirdettek meg az exporthitelezésben.

¹³ A Bizottság Közleménye (2008b).

¹⁴ A Bizottság Közleménye (2008a).

¹⁵ A Bizottság Közleménye (2009b).

¹⁶ A Bizottság Közleménye (2008c). A 2009-ben végrehajtott kisebb módosítások és kiegészítések felsorolását lásd http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/temporary.html.

A Bizottság a reálgazdasággal kapcsolatban is hangsúlyozta, hogy továbbra is fontosnak tartja az egyenlő feltételek fenntartását, a közös piac integráltságának megőrzését, és fellép a protekcionizmus ellen. Figyelemmel kíséri a piaci helyzet alakulását, és ellenőrzi, hogy a tagállami döntések a lehető legkevésbé torzítsák a versenyt. Ezeknek a döntéseknek az új piaci kudarcokat, a hitelezés leállását kell kezelniük; nem a kevésbé hatékony termelés, az elhibázott üzleti modellek fenntartására kell irányulniuk, hanem a közép és hosszú távú versenyképességre, a növekedés ösztönzésére, kiemelten támogatva a kutatás-fejlesztést, az innovációt, a zöld termékek gyártását – úgy, hogy mielőbb helyreálljon a megfelelő versenykörnyezet (*Commission 2009b*).

A válság következményeire az állami támogatások mellett a *versenyjog klasszikus területein* is lehet hivatkozni a szabályozás enyhítése érdekében.

2.2.2. Versenykorlátozó magatartás és visszaélés az erőfölénnyel

A válságok a kereslet csökkenése és a vállalatok pénzügyi nehézségeinek növekedése miatt, mint történelmi tapasztalatokból is tudjuk,¹⁷ felerősítik a piacfelosztás és az árrögzítés kísértését – bár a megállapodások betartása ilyenkor bizonytalanabb (*Jenny 2009*). Az uniós szabályozás elvileg határozottan fellép a kartellekkel szemben, de mentesülésre itt is van lehetőség. A versenykorlátozó döntések és megállapodások tilalmától el lehet tekinteni, ha azok hozzájárulnak a termelés vagy forgalmazás javításához, a műszaki-gazdasági fejlődés előmozdításához, úgy, hogy az előnyökből a fogyasztók is részesednek, kerülnek a fenti célokhoz nem nélkülözhetetlen korlátozásokat, és nem szüntetik meg a versenyt az érintett áruk jelentős részénél.¹⁸ A Bizottság e feltételek értelmezéséhez kapcsolódva az 1990-es évek végétől részletesen kidolgozta a csoportmentességi rendeleteket is, amelyek a vertikális és a kutatás-fejlesztési együttműködések bizonyos típusaira és egyes esetekben, meghatározott feltételek mellett a horizontális kooperációra vonatkoznak, illetve több ágazatra speciális szabályokat tartalmaznak. Amikor 2010-ben ezeknek a rendeletek hatályukat veszítették, a Bizottság a kedvező tapasztalatokra hivatkozva megújította azokat.¹⁹

A hivatalos dokumentumokban explicit módon nem szerepel, de a jogalkalmazásban korábban gyakori hivatkozási alap volt az úgynevezett *kríziskartell*, amely a strukturális gondokkal küszködő iparágak, a külső körülmények miatt nehéz helyzetbe került cégek felesleges kapacitásainak rendezett leépítését, átstrukturálását célozza. Az 1970-es, majd az 1980-as évek gazdasági recessziójának idején például a Bizottság nem büntetette az ilyen vállalatközi megállapodásokat, ha azok nem jártak árrögzítéssel, kvóták meghatározásával és állami támogatással.²⁰ Az akkori felfogás szerint ugyanis ez a gazdaság egésze szempontjából hatékonyabb megoldásokat tesz lehetővé, egyes elméleti álláspontok szerint pedig kevésbé kártékony a versenyre, mint az alternatívát jelentő trösztök, konszernek létrehozása.²¹ A 2008-as válság idején azonban Európában ilyen megfontolások nem jelentkeztek, és a szabályozás sem módosult ebben az irányban.

Az erőfölénnyel való visszaélés esetében a válság azért jelent különleges helyzetet, mert ilyen körülmények között az erőfölényben lévő vállalkozás könnyebben képes kiszorítani meggyengült versenytársait. Ráadásul ilyenkor a piacra lépés és terjeszkedés is ritkább, ami tovább szűkíti a potenciális szereplők számát.

¹⁷ Például Németország XX. századi történetének kartelljeiről, az elméletek és a szabályozás változásairól kitűnő összefoglalót ad *Pelle* (2010).

¹⁸ A 101. cikk (3) bekezdése alapján.

¹⁹ A felsorolást és a részlet-szabályokat lásd <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html>, a vertikális megállapodások csoportmentességéről <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/vertical.html>.

²⁰ *Commission* (1982, 43–45. o.) A kartellekkel kapcsolatos bizottsági gyakorlat változásait részletesen bemutatja *Szilágyi* (2010). Ez a megközelítés is szerepet játszott abban, hogy a Bizottság kartell-döntéseinek száma korábban igen alacsony volt, az ezredforduló előtt évente átlagosan kettő. <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>.

²¹ Ezzel érvelt például Liefmann Kartelle, Konzerne und Trusts című, 1932-ben megjelent könyve, elemzi *Pelle* (2010).

Az uniós versenyhatóság 2009 elején új iránymutatást tett közzé az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó magatartásával kapcsolatos jogérvényesítési prioritásokról. A dokumentum kiemelten foglalkozik a kizárólagos megállapodásokkal, az árukapcsolással, a felfaló magatartással és a szállítás megtagadásával, de a nem említi a válság hatásait, nem utal ezzel kapcsolatban a szabályozásnak sem az enyhítésére, sem a szigorítására.²²

2.2.3. Fúziók

A válság szaporíthatja az *összeolvadások* számát is, mert jó alkalmat kínál az erősebb cégeknek a rendkívüli körülmények által legyengített versenytársak felvásárlására. De támogathatják a fúziókat a kormányok is, amikor ez a bajba jutott cégek megmentésének eszköze, sőt az érintettek állami kézbe is kerülhetnek.

Az utóbbi esetben felmerül a kérdés, hogy ez összefonódást jelent-e, vagyis az államosított bank vagy vállalat egy gazdasági egységet alkot-e az állam által ellenőrzött más vállalkozásokkal. A Bizottság általában elfogadta azt az érvelést, hogy a holding megállapodásokra vonatkozó rendelkezések függetlenséget biztosítanak az érintetteknek, így nem került sor összefonódásra.²³

A versenyszabályozás több más területéhez hasonlóan az összeolvadások megítélése is hagyományosan mérlegelés tárgya. A kivételek közül a válsághoz legszorosabban az *elbukó vállalkozások* esete kapcsolódik, ami nem szerepel ugyan a 2004-ben elfogadott fúzió szabályozásában, de a horizontális összefonódásokra vonatkozó irányelv részletesen kitér rá. Ennek értelmében bizonyos feltételek mellett előnyösebb, ha a piacot egyébként elhagyó cégeket mások felvásárolják, mert ha az előbbi eszközei kikerülnek a piacról, az a kínálat csökkenéséhez és az árak emelkedéséhez vezethet. Az engedélyezés feltételeit azonban szigorúan szabták meg. Egyszerre kell teljesíteni három kritériumot: az érintett cég a közeljövőben biztosan kiszorul a piacról, eszközei is eltűnnének, ha nem veszi át egy másik vállalkozás, továbbá a bejelentett összeolvadásnál nincs kevésbé versenyellenes fúziós szándék.²⁴

Több szakértő felvetette, hogy válság idején, amikor sok cég kerül bajba, és tönkremenetelük a verseny szempontjából is kedvezőtlen lehet, célszerű az engedékenyebb megítélés (például *Lindsay–Berridge* 2009, *Lyons* 2009, *Lowe* 2009). Mások ezzel szemben éppen a keménységet hangsúlyozták a hatékonyság alapú szelekció érdekében, illetve azért, mert az összeolvadások olyan nagy cégeket hoznak létre, vagy erősítenek meg, amelyek még inkább képesek a verseny korlátozására.²⁵ Az Unió vezetői kezdetben az enyhítő álláspont felé hajlottak. A versenyügyi biztos a válság eszkalálódása után azt mondta, hogy a szabályok fenntartása mellett figyelembe veszik a gazdasági körülményeket: ahol lehet, alkalmazni fogják az elbukó vállalatokra érvényes rendeleteket (*Kroes* 2008a). Néhány hónappal később azonban már a kartellekhez hasonló szigorot hirdettek, elutasítva a nemzeti bajnokok teremtését és a „túl nagy, hogy megbukjon” szindróma erősítését (*Kroes* 2009a). A versenyhatóság a többi területhez hasonlóan itt is hangsúlyozta, hogy az eljárás során igyekszik a lehető legnagyobb rugalmasságot és gyorsaságot biztosítani. Például az összeolvadás engedélyezéséhez kapcsolt strukturális kötelezettségek teljesítésére (egyes részlegek, üzletágak eladására) hosszabb határidőt szabnak, figyelembe véve az értékesítés nehézségeit válság idején. Egy másik könnyítés szerint a fúzió azonnal végrehajtható, ha nem merülnek fel előzetes verseny-aggályok, vagy ha ez a lépés a vállalatmentés része (*Kroes* 2008b, lásd még *Lowe* 2009). Csakhogy a gyors döntéseknél kétséges a megalapozottság, mert „... a fúziók elbírálásához általában szükséges piaci információk összegyűjtésére sincs

²² 2009/C 45/02 <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&lng1=en,hu&lng2>.

²³ *Európai Bizottság* (2010, 20. o.).

²⁴ *A Bizottság Iránymutatása* (2004/C/31/03).

²⁵ *Schwalbe–Zimmer* (2009), *Bishop–Walker* (2010), *Fingleton* (2009).

idő, ráadásul a döntést igen erőteljes politikai nyomás alatt kell meghozni” (Jenny 2009. 11. o.).

2.3. Kockázatok a verseny szempontjából

A szabályozás módosítása az Unióban kiemelkedően fontosnak tartott verseny intézményét is fenyegette.

Az első kockázat a *precedensek hatása*. Az európai versenyhatóság kezdetben többször figyelmeztetett arra, hogy a bankok megmentése az ágazat sajátosságain alapul, ezért nem lehet példa más iparágak masszív támogatására (Kroes 2009b). Ma már tudjuk, hogy az állami segítség térben és szektorálisan is tovaterjedt. Ennek fontos mozgatórugója éppen a versenyszabályozás egyik alapelve, az egyenlő piaci feltételek biztosítása volt. Ha az amerikai autógyárak kapnak támogatást, akkor az európaiak is erős nyomást gyakorolnak a kormányokra, a versenyhátrány elkerülésére hivatkozva. Ha az autógyárakat életben tartják, akkor miért ne segítenék ki az ugyancsak nagy foglalkoztató építőipart, a gazdaság vérkeringését fenntartó kereskedelmet vagy a turisztikai szolgáltatásokat?

A cégmentés, akár pénzügyi, akár más típusú vállalatokról van szó, a válság idején mindig felveti a hibás stratégiát követők és a véletlenek megkülönböztetésének szükségességét. Ha ugyanis a vétkeseket is kiségitik, ha a gazdaság egyes szereplői, majd mind nagyobb csoportjai bízhatnak a kormányzati mentőövbén, akkor mi tartja vissza őket a mértéktelen piaci kockázatvállalástól, a felelőtlen magatartástól? A másik nagy veszély éppen ezért a morális kockázat erősödése. A Lehman Brothers kivételes esete után, a válságkezelés módszereit látva "A nagy bankok most már biztosak lehetnek abban, amit korábban is sejtettek: mindig megmentik őket" (Lyons 2009, 6. o.). Vagyis a *moral hazard* intézményesülhet, a piaci magatartás szerves részévé válhat – és ezzel megteremtí a következő válság alapjait (Coppi–Haydock 2009, Zingales 2009).

Ugyancsak az eljövendő válságok valószínűségét növeli, a morális kockázat mérséklését nehezíti a válság hatására *erősödő koncentráció*. Ezt az OECD (2009b) rendszerkockázat növelő tényezőnek ítélte, és sok elemző is a "túl nagy, hogy elbukjon" szindróma erősödésétől tartott (Kwoka 2009, Lyons 2009, White 2009, Heyer–Kimmel 2009). Emellett a többi vállalati versenytorzítás, az erőfölénnyel visszaélés és a kartellezés is maradandó strukturális nyomokat hagyhat maga után – csökkenti a szereplők számát, illetve életben tartja a kevésbé hatékony cégeket.

Végül a magatartásbeli és piacszerkezeti kockázat mellett veszélypont az állami tulajdon és szélesebb értelemben az *állami befolyás kiterjedése és tartós fennmaradása*. A részvényesi szerep piactorzító lehet, ha a céget alacsony árazásra és így veszteséges működésre készíti, folyamatos támogatásokkal tartja életben, ezért a versenytársak háttérbe szorulnak. A kormányok beavatkozási stratégiája rögzülhet, a versenypolitika rovására teret nyerhet a hagyományos iparpolitika (Lyons 2009), a piacnyitás irányzata helyébe a túlszabályozás léphet (Whyte 2009). Az időlegesnek indult kapcsolatban az államok és a vállalkozások is újra felfedezhetik a szoros viszony előnyeit: az egyik oldalon a közvetlen intervenció hatalmát, az elosztható vezetői posztok szaporodását, a politikai piacon elérhető nyereségeket, a másik oldalon az állami védernyő és a kivételezett bánásmód hozadékát, a járadékvadászat hasznát.

Ezeket a kockázatokat az európai versenyhatóság is világosan látta. Ezért hangsúlyozták a szabályozás módosításáról szóló hivatalos dokumentumok a korábban több részterületen is bemutatott közös alapelveket: a tagállamok magatartásának összehangolását (ezzel az egyenlő versenyfeltételeket sértő elbírálás és a támogatási verseny megakadályozását), a versenytorzítás és a kedvezőtlen hatások tovagyrűzésének a lehetséges minimumra csökkentését, továbbá az új szabályozás átmeneti, határidőhöz, illetve időről időre megismételt felülvizsgálathoz kötött jellegét, a célirányos, a zavar orvoslására alkalmas, a

nehézséggel arányos, a feltétlenül szükséges mértéket meg nem haladó beavatkozást. Ehhez hozzátették még, hogy az intézkedéseket fel kell használni a régen halogatott reformok (a szerkezetátalakítás, a környezettudatos és tudás alapú gazdálkodás) elősegítésére.²⁶

A 2008 ősze óta hangoztatott szándékok szerint tehát a szabályozás könnyítései – amelyek a rendkívüli helyzetben lehetővé tették a tagállamok számára a támogatások kiterjesztését és a vállalati versenykorlátozás, főként a fúziók enyhébb megítélését – *kivételes és átmeneti jellegűek*: a válság elmúltával a szabályozás visszatér az eredeti kerékvágásba (Kroes 2009b, Gerard 2009).

A tanulmány következő részében azt vizsgáljuk meg közelebbről, hogy sikerült-e ezt a célkitűzést valóra váltani, és hogyan próbálta meg mérsékelni az Európai Unió a kockázatokat.

3. A versenyszabályozás gyakorlata és a helyreállítás elindítása

Elemzésünk az antitröszt szabályozás fő területeit és az állami támogatásokat veszi sorra, az Európai Unió szintjén megjelenő ügyeket vizsgálva – az egyes országok gyakorlatára csak ennek keretében tér ki.

3.1. A versenyszabályozás klasszikus területei

3.1.1. A versenykorlátozás és az erőfölénnyel visszaélés tilalma

Mint az 2.2. fejezetben láttuk, az Európai Unió ezeken a területeken nem módosította a szabályozást a válság eszkalálódásának idején. A versenyügyi biztos kezdettől fogva, következetesen hangoztatta a versenypolitika alapelveinek fenntartását, azzal érvelve, hogy a versenyt sértő vállalati magatartások, elsősorban a kartellek az általános visszaesés idején még inkább sújtják a fogyasztókat és az egész gazdaságot, továbbá az engedékenység rossz precedenst teremtene a versenyszabályozás más területi számára is, ezért „zéro toleranciát” hirdetett velük szemben (Kroes 2008d, 2009a, 2009b). Ez az álláspont a következő években is fennmaradt.²⁷

Ami az ügyek elbírálási gyakorlatát illeti, az EU Bizottság kartellel kapcsolatos döntéseinek száma és a kirótt bírságok nagysága a közelmúltban sem csökkent.

A Bizottság 2008 és 2010 között évente 6–7 kartell ügyben hozott döntést, ami megfelel az előző évek átlagának (és így lényegesen magasabb maradt, mint az ezredforduló előtt). Az eljárás alá vont vállalkozások száma a válság kezdetén valamivel kevesebb volt, mint a megelőző periódusban (37–40 a korábbi 45–47-tel szemben), 2010-ben viszont megközelítette a 70-et. Ennek megfelelően alakultak a bírságok is: átmeneti csökkenés után 2010-ben majdnem elérték a 2007-es rekord szintet. 2011-ben – legalábbis októberig – a döntések, az érintett cégek és a büntetések összege is visszaesett.²⁸

Ezek az esetek azonban még nem a válság hatását tükrözik. Az elbírálás átfutási ideje több év, maga a válságkorlátozó magatartás pedig esetenként több évtized is lehet. A 2010-ben meghozott döntések közül az acélipar 17 cége ellen folytatott vizsgálat az 1984 és 2002 közötti évekre vonatkozott, az állateledel gyártásban feltárt megállapodás pedig 1969-ben

²⁶ Az utóbbi elemeket röviden a három S és a három T alapelve foglalja össze: stability, sustainability, structural reform, valamint timely, temporary, targeted (European Commission 2009a).

²⁷ Lásd például Európai Bizottság (2010) és a versenyügyi igazgató beszéde.

http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2011_01_en.pdf.

²⁸ <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>.

indult, és három évtizedet fogott át.²⁹ A válság következményei az eddig megítélt ügyekben csak kivételesen szerepelhettek érvként.

Ilyen volt például az ír marha-és borjúhús feldolgozás vállalatközi megállapodásának vizsgálata, amelyben a cégek a kapacitás felesleg leépítésre hivatkoztak. Az elemzést lezáró előterjesztés egyértelműen elutasította, hogy ez a cél kizárná a kartelltilalom alkalmazását, és az Európai Bíróság 2008 végén – tehát már a válság elmélyülése után – hozott döntése ezt az álláspontot fogadta el, bár hozzátette, hogy mentesülési indokként a felvethetők a válságkezelés esetleges pozitív ágazati következményei.³⁰

Az 2009-ben és 2010-ben indított vizsgálatok közül több a válság által keményen sújtott ágazathoz, az autóipar, az elektronika, a vegyipar egyes területeihez kapcsolódik.³¹ Elképzelhető, hogy ezekben megjelenik majd a hivatkozás a kapacitások leépítésére, az ágazat reorganizációjára, de az eljárásoknak ebben a korai fázisában ezt még nem lehet kimutatni.

Az elmúlt években a válság a kartellek kapcsán két összefüggésben bukkant fel. Az új versenyügyi biztos – elődjének irányvonalát követve – többször is felhasználta a döntések által teremtett alkalmat arra, hogy megerősítse: „...a Bizottság világos üzenetet küldött arról, hogy nem nézi el a kartellező magatartást.”³² A másik metszet a *bírságok mérséklése*. A kirótt büntetést most nemcsak az általános szabályokban megállapított maximum túllépése miatt csökkentették (a több évtizedes jogsértések nyomán a kalkulált összeg sokszor meghaladta volna az éves forgalom tíz százalékát), és a kartellek feltárására ösztönző engedékenységi politika³³ miatt enyhítettek a tételeken, hanem a csődveszély fenyegetése miatt is. Válság idején ugyanis a szokásosnál gyakrabban fordul elő, hogy a bírság megfizetése fizetéseképtelenségbe sodorna egyes cégeket. Ilyenkor az érintettek kérésére, részletes, egyedi vizsgálat alapján az összeg mérsékelhető, mint ahogy azt 2010-ben több döntés mutatja.³⁴ Mindebből úgy tűnik tehát, hogy a válság idején alapjában változatlanok maradtak a kartell ellenes szabályok, és eddig – a büntetések mértéktől eltekintve – a gyakorlat sem utal arra, hogy a döntésekben figyelembe vennék a rendkívüli helyzetet.

Lényegében ugyanez érvényes az *erőfölénnyel visszaélés* eseteire. Bár itt a retorika nem annyira határozott, mint a kartellezésnél, a Bizottság a válság éveiben is aktívan fellépett a versenykorlátozásnak ezekkel a formáival szemben is. Azon kívül, hogy a verseny élénkítése érdekében kötelezettségeket rótt ki nagy energetikai és informatikai cégekre (RWE, GDF Suez, Microsoft), illetve vizsgálatot indított a felajánlott lépésekről (EDF), rekordösszegű, több mint ezermilliárd eurós büntetéssel sújtotta az E.ON-t és a GDF Suez piacfelosztás, valamint az Intelt piaclezáró gyakorlata miatt.³⁵

²⁹<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1297&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, illetve

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/985&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

³⁰ C-209/07. sz. ügy, részletesen ismerteti *Szilágyi* (2010).

³¹ <http://ec.europa.eu/competition/cartels/cases/cases.html>.

³² <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1487&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, majd egy évvel később, 2010-ben

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1297&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en#footnote-1>.

³³ A Bizottság az 1996 óta létező és 2006-ban kiterjesztett közlemény szerint bizonyos feltételek teljesítése esetén teljes vagy részleges mentességet adhat a bírság megfizetése alól azoknak a vállalkozásoknak, amelyek feltárják egy-egy kartell működését, illetve értékes bizonyítékokkal szolgálnak, lásd <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:298:0017:0022:HU:PDF>.

³⁴ Például 17 acélipari vállalkozás közül 13 kérte erre hivatkozva a csökkentést, ebből hármat fogadtak el <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1297>. Az állateledel ügy hat cége közül kettő jelentette be a fizetéseképtelenség veszélyét, az egyiket jóváhagyták <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/985>.

³⁵ IP/09/410, COMP/39316, COMP/39386, COMP/39401, COMP/37990.

3.1.2. Fúziók

A fúziók megítélésének általános szabályai a válság során nem változtak, a 2010 tavaszán kiadott, a beolvadások elbírálásának kereteit összefoglaló kézikönyv nem is említette a válság hatását, csak az elbukó vállalkozások sajátos, az uniós irányelvekben korábban is szereplő esete hozható ezzel kapcsolatba.³⁶

Gazdasági válságok idején általában a koncentráció növekedésére lehet számítani. Ezt az Európai Unió által elbírált ügyek száma 2010 végéig nem mutatja.³⁷

A Bizottsághoz 2009-ben 259, a következő évben 274, 2011 szeptemberéig 251 fúziós bejelentés érkezett, ami a korábbi évekhez viszonyítva nem kirívóan alacsony szám, de nem éri el a 2005 óta folyamatosan 300 feletti értéket. Ennek megfelelően kevesebb döntés született részletes vizsgálat nélkül,³⁸ de ezek 85–92 százalékos aránya lényegében megfelel a korábbi években megszokottnak. Részletes vizsgálatot azonban csak 4–6 esetben indítottak – ezek az 1990-es évek közepe óta nem látott alacsony értékek. A megelőző éveknél szűkebb volt a feltételekhez kötött engedélyezés köre, és a vizsgált időszakban egyetlen tiltásra sem került sor, de ez korántsem újdonság.³⁹

Az európai versenyhatóság kitartott amellett az álláspont mellett, hogy az elbukó vállalkozásokat érintő szigorú kritériumokat nem szabad fellazítani. A legfontosabb érv az, hogy az összeolvadásból származó hatékonysági előnyök a válság körülményei között sem egyensúlyozzák ki a versenyre gyakorolt káros hatást; ha egy vállalat pénzügyi nehézségekkel küzd, de vagyonának értéke az adott keretek között nagyobb, akkor nem lép ki a piacról. Az ügyek és hatásaik megítélésénél azonban figyelembe kell venni a ciklikus vagy strukturális okokból eredő hirtelen keresletcsökkenést – a rugalmasságot nem a szabályokban, hanem az elbírálásban kell alkalmazni.⁴⁰

Az elbukó vállalkozás megmentésére az összeolvadó felek korábban is ritkán hivatkoztak. Az utolsó ilyen eset 2007-ben fordult elő, és a Bizottság tapasztalatai szerint ebben 2008 után sem érzékelhető trendforduló.⁴¹ Egy 30 európai államra kiterjedő felmérés szerint ez az érvelés az elmúlt években a legtöbb helyen egyáltalán nem, vagy csak elvétve bukkant fel – az élen az Egyesült Királyság áll öt és Franciaország három esettel.⁴²

Részben ez lehet az oka, hogy angliai versenyhatóság (Office of Fair Trade) 2009 elején újra fogalmazta – de hangsúlyozottan nem megváltoztatta – az erre vonatkozó szabályozását, fenntartva a bizonyítási kényszert, hogy az érintett cég egyébként elhagyná a piacot, és nincs a verseny szempontjából kedvezőbb alternatíva. Az irányelvek publikálása feltételezések szerint arra utal, hogy az OFT az ilyen típusú hivatkozások kiterjedésére számított (*OFT restates...2009*). De lehetett rá egy másik oka is: a Lloyds és a csődközeli, a betétek kivonásával destabilizált Halifax Bank of Scotland erősen vitatott fúziója, amelyet az OFT elutasító álláspontja ellenére a kormányzat jóváhagyott.

A két bank összeolvadását a versenyhatóság úgy ítélte meg, hogy a verseny jelentősen sérülne a jelzálog üzletágban, a folyószámla vezetésben és a megtakarítások piacán – az új szereplő mintegy egyharmados részarányával rendelkezne –, és ezeket a hátrányokat más gazdasági előnyök nem egyensúlyozzák ki. A gazdasági minisztérium azonban frissen kiterjesztett hatáskörével élve, amely szerint a versenytörvény alkalmazását a pénzügyi rendszer stabilitásának megvédése érdekében is felfüggesztheti, felülírta az

³⁶ Lásd *European Commission* (2010a), illetve *A Bizottság Iránymutatása* (2004).

³⁷ Ez nem jelenti azt, hogy a tagországok szintjén is feltétlenül hasonló volna a helyzet.

³⁸ Ezek az úgynevezett első fázisú (first phase) döntések.

³⁹ Az Unió 1990 óta összesen 21 esetben nem hagyta jóvá a tervezett fúziókat. A számokat lásd részletesen: <http://ec.europa.eu/competition/mergers/statistics.pdf>.

⁴⁰ *European Commission* (2009d).

⁴¹ Lásd COMP/M.4381. sz. ügy (2007. május 10.) JCI/Fiamm ügy, *European Commission* (2009d). *Szilágyi* (2010) 2010 tavaszáig nem talált olyan uniós ügyet, amely ebbe a kategóriába tartozna, és a későbbi időszakról sincs ilyen információk.

⁴² http://www.concurrences.com/rubrique.php3?id_rubrique=627&lang=en.

OFT aggályait, és 2009 januárjában engedélyezte az állítólag a kormánykörök által kezdeményezett fúziót. Ezt egyes elemzők a korlátozás nélküli politikai beavatkozás jelének, a verseny és a fogyasztók érdekeit sértő káros precedensnek tartották.⁴³ A Lloyds a vásárláshoz állami tőkeinjekciót kapott, így a megnövekedett cég 43 százaléka állami tulajdonba került, és 2009-ben még további kedvezményekben is részesült. A támogatást az Európai Bizottság jóváhagyta, de a reorganizációs terv benyújtásán kívül több részleg eladásához is kötötte.⁴⁴

A krízis hatására a bankszektorban másutt is élénk mozgás indult meg. Már 2008 szeptemberében hét pénzügyi óriásfúzióról szóltak az elemzések (*Reuters* 2008). Összeolvadt például a Bank of America és a Merrill Lynch, a JP Morgan és a Bear Stearnes. A bankokat az Európai Bizottság is külön esetként kezelte: egy-egy pénzügyi bukása rendszerkockázatot is hordozhat, amit ha nem is a szabályozásban, de a fúziók megítélésénél figyelembe kell venni. A testület azonban arra is felhívta a figyelmet, hogy a tapasztalatok szerint a fúzióknál sokszor kedvezőbb megoldás az egyes bankok kiegészítése tőkeinjekcióval, mert ez önmagában nem változtatja meg a piacszerkezetet, és átmeneti jellege könnyebben biztosítható.⁴⁵

Ez az eszköz valóban sokkal kiterjedtebb lett, mint a versenyszabályozás klasszikus területein alkalmazott válságkezelés.

3.2. Az állami támogatások

A versenyszabályozás hagyományos kereteinek fellazítása 2008 ősztől az állami támogatások területén vezetett a legnagyobb változásokhoz. Az átfogó kép körvonalazása után megvizsgáljuk a válság éveinek eseményeit a pénzügyi szektorban és a reálgazdaságban külön-külön, mert e két nagy területen a gondok, a mértékek és az eszközök is különböztek, majd áttekintjük az állami segítség visszavonulása érdekében tett lépéseket.

3.2.1. A támogatások megugrása

Az Európai Unió régóta jelentős erőfeszítéseket tett a versenytorzítónak tekintett állami támogatások visszaszorítása érdekében, mégpedig sikerrel. A támogatások GDP-hez viszonyított aránya az 1980-as évek átlagosan két százalékos szintjéről a következő évtizedben megfeleződött, majd az ezredforduló után 0,5 százalék körül ingadozott – 2008–2009-ben viszont négyszeresére, majd közel hétszeres magasságba szökött fel.

A táblázat adatai szerint az emelkedés egyértelműen a válságnak tulajdonítható, és a legnagyobb mértékben a régi tagországokat érintette (a teljes összeg több mint felét 2009-ben az Egyesült Királyság és Németország használta fel)⁴⁶. A 27 tagország átlagában a krízis hatása nélkül mért értékek lényegében nem változtak. Az újonnan csatlakozók támogatási szintje 2007-ben magasabb volt a régiékénél – és már ez is jelentős visszafogási erőfeszítések eredménye –, 2008 viszont ebben a csoportban kisebb ugrást hozott, és 2009-ben a válság nélkül mért érték lefelé indult el.

⁴³ http://www.concurrences.com/article.php?id_article=28588, a fúzióról lásd még például *Lyons* (2009), *Gerard* (2009), továbbá <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7622180.stm>.

⁴⁴ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1728&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en/1728&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, a döntés elemzését pedig lásd például <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7622180.stm> és

http://www.investors.rbs.com/download/moody/000010_MDY_030709.pdf.

⁴⁵ *European Commission* (2009d).

⁴⁶ *European Commission* (2010b).

1.táblázat Az átlagos támogatási* mérték az EU régi és új tagországaiban (százalék)

	2007	2008	2009
Támogatás/GDP EU 27	0,53	2,2	3,6
Támogatás válság nélkül EU 27	0,53	0,54	0,6
Támogatás/GDP EU 15	0,5	2,3	3,8
Támogatás válság nélkül EU 15	0,5	0,5	0,6
Támogatás/GDP EU 12	0,81	1,14	1,1
Támogatás válság nélkül EU 12	0,81	1,05	0,9

Jelmagyarázat: *Összes támogatás, a vasúti ágazat nélkül, aminek nagysága 2009-ben a GDP 0,3 százaléka volt.

Forrás: Commission (2008, 2009c), European Commission (2010b)

A támogatások egészét nézve 2008-ban Írország a GDP húsz százalékát és további három ország öt százaléknál magasabb összeget fordított a gazdaság közvetlen megsegítésére. A következő évben az éllovas Belgium „csak” tíz százalékot ért el, de még több államban ugrott meg a ráta.⁴⁷ Ebben kiemelkedő szerepet játszott a pénzintézeteknek a szabályozásban is elkülönítetten kezelt szektora.

3.2.2. A pénzügyi szektor kiségitése

A Bizottság 2007 végétől, még a rendkívüli szabályozás bevezetése előtt engedélyezte több bank támogatását a megmentési és szerkezetátalakítási cikkelyek alapján, megkövetelve az reorganizációs tervek benyújtását, és esetenként részletes vizsgálatot is kezdeményezve.⁴⁸ Hozzájárult továbbá három átfogó program elindításához Németországban, Írországban és az Egyesült Királyságban a súlyos zavarok elhárítására hivatkozva.⁴⁹ Ez mutatja, hogy ilyen lépésekre az eredeti szabályozás is adott lehetőséget. De a szubvenciók áradata csak az új keretek felállítása után indult el.

2008 októbere és 2010 októbere között a Bizottság összesen 200 döntést hozott a tagországi támogatásokról, amelyek alapján az elosztható keret 4 589 milliárd euró, az összesített GDP 39 százaléka lett.⁵⁰ Ennek durván a háromnegyedét átfogó, az egyes államok területén minden pénzintézet által igénybe vehető programokra, a maradék negyedét egyedi bankmentő intézkedésekre szánták.⁵¹

A 2. táblázat szerint a tagállamok a válság két első évében az engedélyezett összegnek csak durván a felét használták fel, ennek támogatás tartalma⁵² pedig még alacsonyabb: a jóváhagyott értéknek 13 százaléka, a tényleges ráfordításnak pedig a negyede. Így a felhasználás a megítélt hatalmas összeghez viszonyítva lényegesen szerényebb, 2008-ban a GDP 7,7, 2009-ben 8,3 százaléka lett, a támogatástartalom pedig 1,7, illetve 2,9 százalék.⁵³

⁴⁷ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/archive/annex_2009_autumn_en.pdf, illetve <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:1462:FIN:EN:PDF>.

⁴⁸ Ilyen támogatást kapott 2007 decembere és a következő év nyara között a Northern Rock, a German IKB, két német tartományi pénzintézet, majd a dán Roskilde Bank és Bear Stearns (Commission 2009b), a Lehman Brothers összeomlása után pedig a Fortis, a Dexia, a Bradford-Bingley, a Hypo real Estate Bank (Európai Bizottság 2010).

⁴⁹ A részleteket lásd

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/219&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

⁵⁰ European Commission (2010b, 48.o.).

⁵¹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html.

⁵² Az uniós szabályozás szerint az állami szubvenciónak csak az a része számít támogatásnak, ami eltérést jelent a piaci viszonyoktól. Például a garanciáknál a teljes érték helyett csak a piaci és az állami garanciadíj különbségét regisztrálják. Hasonlóképpen a kedvezményes kamatozású hitelnél nem a kölcsön összegét veszik figyelembe, hanem a kamatkülönbözetet. A tőkejuttatásnál viszont általában beszámítják a teljes summát, ha más gazdasági szereplő ilyen befektetésre nem hajlandó.

⁵³ Commission (2009c) és European Commission (2010b).

2. táblázat A pénzügyi szektornak a válságkezelés keretében nyújtott támogatások az EU 27 tagállamában (md euró)

	2008	2009	Összesen
Jóváhagyott összeg	3360,9	1228,0	4588,9
Felhasználás	1236,5	1106,5	2343,0
Támogatástartalom	237,5	351,7	589,2

Forrás: DG Competition: State aid, financial sector 2008–2009, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html

A jóváhagyott és a felhasznált mennyiség eltérése arra utal, hogy a krízis kitörésének kaotikus közegében az országok nehezen tudták megítélni a szükséges nagyságrendet, és maximális biztonságra törekedtek – majd a helyzet a legrosszabb feltételezéseknél kedvezőbben alakult. A támogatástartalom viszonylag alacsony volta pedig az alkalmazott *eszközrendszer* szerkezetével függ össze. A válságkezelő segítség háromnegyed részét, 3811 milliárd eurót ugyanis állami garanciavállalásra irányoztak elő, mert ez jelentős közvetlen kiadások nélkül erősíti az általános bizalmat. Márpedig a dolog természetéből következően itt a legalacsonyabb a támogatástartalom: míg ennek átlagos nagyságrendje a folyósított összegekhez viszonyítva az összes válságkezelő eszköznél 2009-ben egyharmadnyi volt, a garanciák esetében csak ennek a fele.⁵⁴ A tagállamok a garanciákra a két év alatt 811, illetve 826 milliárd eurót, a pénzügyi intézetek tőkehelyzetének rendezésére 100, illetve 140 milliárdot, 2009-ben az értékvesztett eszközök kivásárlására 110 milliárdot költöttek.⁵⁵

Noha a támogatástartalom számítása részletesen kidolgozott módszereken alapul, az alacsony összeg kalkulálása véleményem szerint *félrevezető*: éppen a válság időszaka mutatja világosan, hogy nem a garanciához felszámított kedvezményes díj a fontos, hanem önmagában az állami kezességvállalás ténye lehet életmentő egy-egy pénzügyi intézet számára.

Az egyes tagállamok között igen nagyok voltak az eltérések.

A felhasznált abszolút összegek szerint 2008-ban Dánia állt az élen, 586 milliárd euróval, majd Németország és az Egyesült Királyság következett 192, illetve 182 milliárddal. 2009-ben az élbolyban csökkentek a különbségek (Anglia 282, Németország 262, Franciaország 130 milliárd). A támogatástartalmat nézve 2009-ben Belgium a nemzeti össztermékének majdnem 10 százalékát, az Egyesült Királyság 7,7, Írország pedig 6,7 százalékát költötte a pénzügyi rendszer helyreállítására. Öt tagállam viszont egyáltalán nem kért jóváhagyást támogatásokhoz, további négy pedig szinte egyáltalán nem használta fel a lehetőséget.⁵⁶

A 2011. márciusi állapot szerint⁵⁷ 2008 óta a tagállamok összesen 126 támogatási programot és egyedi bankmentést alkalmaztak, tíznél többet Németországban, Írországban, Belgiumban és Hollandiában (közülük a listavezetőnél 22-öt). Sokat 2010-re, sőt néhányat 2011-re is meghosszabbítottak. Az egyedi esetek olyan óriás pénzügyi intézeteket is érintettek, mint az ING, az Aegon, a KBC, a Hypobank.

A legelső esetek egyike a jelzálog üzletágban érdekelt, nem kiemelkedően nagy angoliai Bradford&Bingley, amelynek ügyét a Bizottság még a rendkívüli szabályok bevezetése előtt, a vállalatmentési és szerkezetátalakítási támogatások keretében bírálta el. Miután a bankfelügyelet visszavonta a megrendült likviditási pénzügyi intézet betétgyűjtési engedélyét, a gyakorlatilag csődbe került bankot gyorsan állami kézbe vették, lakossági üzletágát nyilvános tenderen, azaz piaci áron eladták az Abbey Nationalnak, a megmaradó résznek pedig pótlólagos állami tőkét és garanciát nyújtottak. A Bizottság

⁵⁴ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html.

⁵⁵ European Commission (2010b).

⁵⁶ European Commission (2010b, 51.o.).

⁵⁷ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/219&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

folyamatos, hét végén is zajló előzetes egyeztetés után 24 óra alatt hozzájárult a támogatáshoz, reorganizációs tervet igényelve.⁵⁸ Az eljárásrend és a gyorsaság, valamint az engedély tartalma a későbbi döntések precedensévé válhatott. A legnagyobb ügyek közé tartozott viszont a 40 országban 85 millió ügyfelet kiszolgáló, az egyik legmagasabb üzleti értékkel rendelkező és a Bizottság által alapjában véve egészségesnek ítélt ING, amelyet 2008 őszén a holland állam először 12 milliárd euró garanciával, majd tízmilliárdos tőkeemeléssel, 2009 márciusában pedig 39 milliárd dollárnyi értékvesztett eszköz megvásárlásával segített ki. Ez utóbbi lépést a Bizottság csak feltételesen, hat hónapra engedélyezte, részletes vizsgálatot helyezve kilátásba. A végleges hozzájárulást 2009 novemberében a reorganizációs terv alapján adták meg, amely előírta az ING kockázatának és komplexitásának csökkentését, a biztosítási üzletág eladását és a terhek nagyobb részének banki vállalását.⁵⁹

Még tovább húzódik a Hypo Real Estate (HRE) ügye. Az első német kérelem a kezdeti szakaszban, 2008 szeptemberében érkezett a Bizottsághoz. Az állam és több más német pénzügyi intézmény 35 milliárd euró hitelgaranciát nyújtott a banknak, amit az akkori munkaütemnek megfelelően két nap alatt jóváhagytak (*Kroes* 2008c). A következő két évben a HRE állami kézbe került, összesen 105 milliárd garanciát és 8 milliárd tőkeinjekciót kapott. 2010 őszén a német állam 200 milliárd mérgezett eszköz kivásárlását helyezte kilátásba, és további garanciákra, tőkeemelésekre kért engedélyt. A Bizottság mindehhez csak feltételes hozzájárulást adott, majd az újabb és újabb fejleményeket látva kétszer meghosszabbította a részletes vizsgálat határidejét. Még 2010-ben is aggályosnak látta a bank talpra állását, és kétségei voltak a terhek elosztásával, valamint a versenyhatásokkal kapcsolatban.⁶⁰

Ezek az esetek arra utalnak, hogy a Bizottság a gyakorlatban is megpróbálta érvényesíteni a szabályok betartásának, ugyanakkor rugalmas alkalmazásának elveit. Az első, gyors, a bankok számára életmentő intézkedést sokszor részletes vizsgálat követte, amelyek a verseny érdekeit is érvényesítve – az indokolatlan előnyök megnyirbálásával, egyes üzletágak eladásával a piacszerkezetet is átrendezve – feltételeket szabhattak az engedély kiadásához. A támogatások többször az állami tulajdon kiterjesztését jelentették, ami a talpra állítás szempontjából változó sikerrel járt.

3.2.3. A reálgazdaság támogatása

A válság idején a vállalatok hitelhez jutását és beruházásait ösztönző, könnyített szabályok szerint megítélhető támogatások előirányzott összege és felhasználása is lényegesen kisebb volt a pénzügyi szektort érintő intézkedéseknél.

A 2009-ben jóváhagyott összeg nem érte el a pénzügyi szervezetek hasonló adatának 2,5 százalékát, a támogatástartalom pedig annak egy százaléka alatt maradt. Így erre a célra az uniós GDP 0,7 százalékát használták fel. Hozzá kell azonban tenni, hogy ez csak a válságkezelés egyéb ráfordításaihoz viszonyítva alacsony mutató – valójában magasabb, mint a békeévek összes állami támogatásának nagyságrendje.

⁵⁸ IP/08/1437

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1437&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁵⁹ IP/09/514, IP/09/1729, IP/10/1619, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1951>, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1729>.

⁶⁰ IP/08/1453, IP/09/1985, IP/10/1172, IP/09/1708.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1453&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1172>.

3. táblázat A pénzügyi szektoron kívül nyújtott támogatások (md euró)

	2009*
Jóváhagyott összeg	81,3
Felhasználás	2,7
Támogatástartalom	2,2

Jelmagyarázat: *Az adat nem tartalmazza az agrárágazatnak adott 1,2 milliárdos összeget és az exporthitel könnyítéseket.

Forrás: European Commission (2010b) 58.o.

A felhasználás és a támogatás tartalom egymáshoz közel eső értékei alátámasztják, hogy az alkalmazott eszközök zöme nem garanciavállalás vagy kedvezményes hitel: ezek csak a segítség 17, illetve 3 százalékát adták. A legnagyobb részt a közvetlen, vissza nem térítendő juttatás és az adókedvezmény tette ki, 43, illetve 37 százalékos aránnyal (*European Commission* 2010b, 58. o.).

A 2011. márciusi állapot szerint⁶¹ 2008 óta a tagállamok összesen 94 egyedi mentést és átfogó, az ipar és szolgáltatások minden területén, ágazati megkülönböztetés nélkül alkalmazható (a horizontális támogatásoknak az EU által kevésbé versenytorzítónak tartott körébe tartozó) vállalattámogatási programot hagyott jóvá. Közülük a legtöbb az 500 ezer euróra felemelt egyszeri juttatásokat foglalta magában. Ehhez járult még 17 program és öt ad hoc támogatás, amit az agrártermelők vehettek igénybe. Jó néhány tagállam a reálgazdaságnak csak 2009 második felében kezdte el folyósítani a segílyt. Így egy részük áthúzódhatott 2010-re, ami ebben az évben a ráfordítások növekedéséhez vezethetett – erről azonban még nincsenek adatok.

A legnagyobb keretösszegeket a 7–7 programot indító Németország és Franciaország irányozta elő, és egyetlen ország, Ciprus nem kért ilyen támogatásokhoz engedélyt (*European Commission* 2010b). A felhasználás alakulásáról országonként nem találtunk részletes adatokat, de a legtöbb helyen nyilván az alaptendencia érvényesült: az engedélyezettnél jóval kisebb volt a felhasználás. Ennek okát a Bizottság a bizonytalan körülmények között óvatos, az amúgy is rendkívül megterhelt költségvetéseket kímélni igyekvő kormányzati politikában jelölte meg, és feltehetően a vállalati igények is alacsonyabbak lettek a várakozásoknál (*Európai Bizottság* 2010).

Az első két reálgazdasági támogatási programot Németország számára engedélyezték még 2008. december 30-án. Az egyik 15 milliárd eurós kerettel kedvezményes kamatozású beruházási hitelekkel irányzott elő a kisebb (500 millió eurónál kevesebb forgalmat bonyolító) cégeknek, legfeljebb 50 millió euró értékig, a másik pedig gyorsan kihasználta a megemelt 500 milliós vissza nem térítendő segítség keretét. A korai ügy ezen a területen is precedensként szolgált: a Bizottság büszkén hivatkozott a jó kooperációra és a gyors, a karácsonyi ünnepek által sem akadályozott elbírálásra.⁶² Hasonló programokat fogadtak el Franciaországban, mégpedig ugyancsak gyorsan, 2009 első két hónapjában,⁶³ és ezeket a megoldásokat sok más ország is követte.

Már a korai hivatalos elemzések is külön említették az *autóipar* nehézségeit, amelyek a jórészt hitelből finanszírozott kereslet hirtelen visszaeséséből eredtek.⁶⁴ A megkülönböztetett kezelés alapja az, hogy az ágazatot az EU az európai ipar zászlóshajójának, a növekedés, az

⁶¹<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/219&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

⁶² IP/08/1993 és

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/2063&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

⁶³ IP/09/72 és IP/09/216.

⁶⁴ Az európai autót vásárlások 60–80 százalékához vettek igénybe a vevők kölcsönt (*Commission* 2009a).

export és az innováció motorjának tekinti; a nagyméretű, szerteágazó vállalkozói kapcsolatokba ágyazott cégek jelentős hatást gyakorolnak egyes országok és régiók gazdaságára a foglalkoztatás és a beszállítói hálózatok miatt, és fontos szerepet játszanak a tagállamok közötti kapcsolatokban is. Ezért a Bizottság 2009 elején állásfoglalást adott ki az ágazat válságának kezeléséről. A több országban elindított kedvezményes vásárlási lehetőségek („roncsprémiumok”) mellett a gyártók számára is előirányozták a hagyományos és rendkívüli (átmeneti) támogatások teljes eszköztárát: garanciákat, a piacinál alacsonyabb kamatozású hiteleket, segítséget a környezetbarát termékek előállításához és az elbocsátások miatt keletkező szociális terhek enyhítéséhez. A dokumentum mindezt beilleszthetőnek tartotta a reálgazdaságnak szánt általános programokba, és noha mindvégig hangsúlyozta az autóipar kiemelkedő jelentőségét, sajátos eszközként csak az Európai Beruházási Bank közel nyolc milliárd euróra emelt hitelkeretét jelölték meg, aláhúzással a támogatásoknak az unión belül koordinált, célzott és átmeneti jellegét, valamint a hosszabb távú versenyképesség javításának igényét (*Commission* 2009b).

A minden szektorra érvényes programok közül különösen a „zöld” fejlesztések támogatása kedvezett az autóiparnak, de a nagy cégeket más eszközökkel is segítették a tagállamok.

A jelentős gépkocsi gyártó országok legtöbbször élt a támogatási lehetőségekkel – Franciaország, az Egyesült Királyság, Spanyolország, Németország, Olaszország, Belgium és Románia környezetbarát termékek előállítását ösztönözte, kezességvállalást és kamatkedvezményeket nyújtott. Például a Renault 3 milliárd, az Opel 1,5 milliárd euró támogatott hitelt kapott, a Volvo állami garanciában részesült az EIB-től környezetbarát fejlesztésekre felvett 200 millió hitel 90 százalékára, a Scaniának és a Ford Romániának 11, illetve 57 millió euró képzési támogatást nyújtottak, beruházási preferenciákhoz jutott a spanyol Ford leányvállalat, a Fiat szicíliai fejlesztése és két nagy magyarországi befektetés, a Mercedes és az Audi.⁶⁵

A keretek kialakítása után két évvel, a tapasztalatok birtokában – és nyilván a helyzet változása miatt is – módosultak a bizottsági értékelés hangsúlyai.

A 2010 végén megfogalmazott jelentés az autóiparról szólva azt emeli ki, hogy a kínálati oldal támogatása versenytorzításhoz vezethet, távont tarthatja a piacról az új, innovatív szereplőket. Még aggályosabbnak találták a támogatások felhasználásának területi korlátozására irányuló törekvéseket.⁶⁶ Ennek mintapéldája az a 2009 februárjában bejelentett francia kezdeményezés volt, amely a támogatások feltételül az országon belüli felhasználást és hazai beszállítók igénybe vételét szabta volna. A Bizottság határozottan visszautasította az egységes piacot szétszabdáló protekcionista intézkedéseket. Franciaországnak garanciát kellett adnia arra, hogy nem alkalmaz ilyen kikötéseket.⁶⁷

Az Unió vezetése általánosságban is fellépett a tagállamok támogatási versenyhez vezető, a hatékonyságot veszélyeztető piacvédelmi intézkedései ellen (*Commission* 2009b).

A protekcionista hajlam azonban a válságok természetes velejárója (*Lyons* 2009), és annak rejtett, korábban is működő formái – az autóiparon messze túlnyúlva – most valószínűleg felerősödtek. Az állami piacteremtés, ezen belül a nemzeti piacok védelme a kereslet és a munkahelyek megtartását célozta. A nemzeti bajnokok teremtésének, a határokon

⁶⁵ *Európai Bizottság* (2010). Az Audinak juttatandó 50 millió eurós regionális támogatást a versenyhatóság részletes vizsgálatnak vetette alá (u.o. 51.o.).

⁶⁶ *European Commission* (2010b, 59.o.).

⁶⁷ MEMO/09/90,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/90&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. Lásd még *Commission* (2009a, 26.o.) Sajtóhírek szerint egyébként Franciaország már 2008-ban stratégiai alapot hozott létre a külföldi felvásárlások elleni védekezésre, és az elnök az egész Európai Unióra ki akarta terjeszteni a megoldást (*Mentik...* 2008).

átívelő fúziók kormányzati megakadályozásának, s helyettük a határon belüli akvizíciók bátorításának korábbi, főként az energetikai iparban, a bankszektorban és néhány feldolgozóipari ágazatban mutatkozó előjelei most szélesebb körre kiterjedtek. Előfordult, hogy a kormányok a hazai termeléshez, a foglalkoztatás fenntartásához kötötték a válság idején különösen fontosá váló állami megrendeléseket – ami nem tartozik a támogatások szabályozásának hatálya alá –, és szinte mindenütt hazai termékek vásárlására buzdították a cégeket és kisfogyasztókat (például *Anderson–Yukins* 2009, *Kriván* 2009, *Blahó* 2009, *Mindenki...* 2009).

3.2.4. Fokozatos, lassú visszatérés a szigorúbb szabályozáshoz

Az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályozás 2008–2009-ben végrehajtott valamennyi módosítása *hangsúlyozta a rendelkezések átmeneti jellegét*.

A *bankszektorral* kapcsolatos intézkedések indoklása kiemelte, hogy azok a pénzügyi piacokon jelentkező példátlan feszültségek miatt, szükségintézkedésként vezethetők be, ezért a rendkívüli körülmények fennálltaig alkalmazhatók.⁶⁸ A három alapvető közlemény – a pénzügyi válságkezeléséről általában, a feltőkésítésről és az értékvesztett eszközök megvásárlásáról – valószínűleg a feltételek bizonytalansága, a regenerálódás nehezen kiszámítható volta miatt nem szabott konkrét határidőt.⁶⁹ De már induláskor előirányozták a programok és egyedi támogatások értékelését félévenként, és ezt a Bizottság 2009 tavaszi jelentése is megerősítette, hozzátéve: a tagállamoknak a hathavonta esedékes áttekintés során javaslatot kell tenniük az állami támogatások mérséklésére.⁷⁰

A folyamat azonban *lassan indult el, a fokozatosság elvét követi, és 2011 őszén még nem látszik a végkifejlet*. A Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa már 2009 decemberében megállapította, hogy ki kell dolgozni a támogatási intézkedések leépítésére vonatkozó tervezeteket. Három hónappal később, a versenypolitikáról szóló éves jelentés tárgyalásakor az Európai Parlament is aláhúzta, hogy az állami támogatásokat nem kellene indokolatlanul meghosszabbítani, és mielőbb ki kell dolgozni a kilépési stratégiákat.⁷¹

A Bizottság azonban 2010-ben, július 1-től csak a garanciavállalások feltételeit, díjtételeit szigorította – hogy ösztönözzön az állami programok elhagyására –, és bizonyos nagyságrenden felül előírta az érintett bankok életképességét bizonyító terv bemutatását. Az év végén kiadott átfogó közlemény kiindulópontja az, hogy az élénkülés elindult, a bankszektor állapota általánosan javult, és a rendkívüli intézkedések alapjául szolgáló „komoly zavar” már nem minden tagállam esetében egyértelmű. Ugyanakkor a fellendülés törekeny, egyenlőtlen, a kilátások bizonytalanok, és az állampapírok piacán jelentkező feszültségek a pénzügyi rendszer összefonódottsága, kölcsönös függősége miatt gyorsan tovaterjedhetnek az Unió egészére. Ezért – nyilván a már akkor is aggasztó ír és a görög helyzetre is tekintettel – úgy döntöttek, hogy „biztonsági hálóként” célszerű fenntartani az eddig alkalmazott különleges intézkedések zömét. A 2010 végén lejáró, garanciákkal kapcsolatos határidőket újabb fél évvel meghosszabbították, az átfogó programok és egyedi bankmentések még 2011-ben is érvényben voltak. A hivatalos dokumentum csak a stabil és a nehéz helyzetben lévő pénzügyi intézetek kezelésének megkülönböztetését törölte el, minden tőkejuttatással vagy az értékvesztett eszközök megvásárlásával kíségett banknak előírva a szerkezetátalakítási terv benyújtását. Ezen kívül előirányozták, hogy a „komoly zavar”

⁶⁸ Az összefoglaló megállapítást lásd *A Bizottság Közleménye* (2010).

⁶⁹ A szerkezetátalakítási tervekről szóló, 2009 augusztusában közzétett előírások hatályát azonban már megjelölték, mégpedig 2010. december 31-ben lásd *A Bizottság Közleménye* (2009a).

⁷⁰ *Commission* (2009b).

⁷¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=HU&reference=P7-TA-2010-0050>.

hivatkozási alapja helyett, ha a körülmények 2012-től megengedik, a bankok megmentési és szerkezetátalakítási támogatásait kell állandó jellegű, új szabályozással felváltani.⁷²

Az Európai Unió *kiterjesztette a reálgazdaság* rendkívüli támogatási kereteinek hatályát is, de itt *nagyobb változások történtek*. Ennek a szabályozásnak, amely a címében is hangsúlyozta az időlegességet, a pénzügyi szektortól eltérően eredetileg is pontos határidőt szabtak: 2010 végéig. Az első felülvizsgálat már 2009 őszi felvetette azt a kérdést, hogy szükséges-e az érvényesség meghosszabbítása a következő évre, de erre a tagállamok akkor egyértelműen igennel válaszoltak. A 2011 januárjában kiadott bizottsági közlemény azonban, mérlegelve a gazdasági helyzet alakulását, az ideiglenes keretszabály élénkítő következményeit és a versenyre gyakorolt hatását, úgy ítélte meg, hogy a támogatásokat felszámoló stratégia keretében „...vissza kell térni azokhoz az állami támogatási intézkedésekhez, amelyek kevésbé torzítanak és jobban növekedésorientáltak, különösen azáltal, hogy olyan ellentételezést követelnek a kedvezményezettektől, amely egy közös érdekű különleges célt szolgál”(A *Bizottság Közleménye* 2011). A visszatérés csak fokozatosan valósítható meg. Így az Unió az év végéig meghosszabbította a különleges szabályokat, de szigorított feltételek mellett.

A legfontosabb változások a következők. Az ideiglenes keretszabály alapján nehéz helyzetben lévő vállalkozások nem kaphatnak támogatást; a segítséget az életképes cégekre, jövő-orientált fejlesztésekre kell összpontosítani. Az 500 ezer euróra emelt vissza nem térítendő támogatás helyébe ismét a korábbi, 200 ezer eurós csekély összegű (de *minimis*) támogatás lép, garanciával a felvett összegnek már nem a 90, hanem csak a 80 százaléka fedezhető. A nagyvállalatok csak beruházási hitelhez kaphatnak kamatkedvezményt és állami garanciát (az utóbbit teljes díjtétellel), a környezetbarát termékek gyártásához felvett hitelek kamata 25 helyett 15 százalékkal lehet alacsonyabb a piaci szintnél. A kis és közepes vállalkozásoknál ez az engedmény 50-ról 25 százalékra, a garanciadíj kedvezmény 25-ről 15 százalékra csökken, de ebben a körben forgóeszköz hitelhez is jár még a kamatmérséklés. Két évvel meghosszabbodik viszont a rövid lejáratú exporthitel biztosítás nyújtásának lehetősége.⁷³

3.3. Versenyszabályozás a válságban: értékelések

A hivatalos értékelések a *kezdeti időszakban*, 2009-ben és 2010-ben is kedvezőek voltak. Az Európai Bizottság szerint az *állami támogatást* a verseny szempontjából hatékonyan sikerült szabályozni,⁷⁴ miközben az a válságkezelés egyik legfontosabb eszközeként eredményesen működött, különösen a *pénzügyi szektorban*. „Nem merül fel kétség a banki és a biztosítási szektor javára nyújtott állami támogatás előnyeire. A likviditási injekció megakadályozta a pénzügyi rendszer összeomlását, és hozzájárult a piacok újbóli megnyitásához, emellett több pénzeszközt biztosított a reálgazdaságnak, és hozzásegített a pénzügyi piacokat a normálisabb piaci működés megvalósításához” – írta a 2009-ről szóló Éves Jelentés (*Európai Bizottság* 2010, 24. o.), hozzátéve, hogy a versenyszabályok alkalmazása elősegítette az adófizetők pénzének védelmét.

Független szakértők is egyetértettek abban – legalábbis 2010 végéig –, hogy a támogatások sikeresek voltak a pénzügyi piacok működőképességének fenntartásában. Ettől a ponttól kezdve azonban a *kezdeti értékelések nagyon eltértek egymástól*.

Egyes szerzők szerint az Európai Bizottság nem egészen helyesen ítélte meg a válság okait és hatásait. *Ahlborn–Piccinin* (2010) szerint a megmentési és szerkezetátalakítási

⁷² A *Bizottság Közleménye* (2010, 1–2. o.).

⁷³ A változások részleteit lásd

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:006:0005:0015:HU:PDF>.

⁷⁴ A 2009 tavaszi jelentés szerint „A Bizottság döntése megmutatta, hogy az állami támogatások ellenőrzése hozzájárul a pénzügyi stabilitáshoz, miközben a legkisebbre szorítja le a versenytorzítást”(Commission 2009b, 8.o.).

támogatások elveinek alkalmazása elhibázott volt, mert a pénzügyi szektorban nem kapacitásfelesleg, hanem kapacitáshiány mutatkozott, azaz nem volt elegendő forrás a bankok számára – sokkal inkább a hatásalapú megközelítésre kellett volna koncentrálni.⁷⁵ Mások úgy vélik, hogy a megközelítés alapjában véve helyes volt, de még több „agresszív és idejében alkalmazott állami támogatásra és beavatkozásra” lett volna szükség (Mateus, 2009 1. o.). Többen aggódnak, hogy a rengeteg, sokszor 24 óra alatt elbírált ügy nem eredményezett-e a szükségesnél nagyobb versenykorlátozást (Jaeger, 2009). Jenny (2009) több példát is hoz arra, hogy a pénzügyi mentőcsomagokkal kíségetett bankok, biztosítók indokolatlan versenyelőnyre tesznek szert. Adler és szerzőtársai (2010) szerint az elmúlt évek állami támogatásai előtérbe helyezték a pénzügyi intézmények megmentését a verseny szempontjaival szemben, amin azonban a válságot követően változtatni kell; az állami támogatások fokozatos és nemzetközileg összehangolt leépítése során célszerű előnyben részesíteni az Európai Unión belüli és a nemzeti piacokon folyó versenyt. Végül vannak, akik úgy vélik, hogy az Európai Bizottság a válság alatt is nagyjából hasonló elvek mentén ítélte meg az állami támogatásokat, mint azelőtt (Hatton–Coumes, 2009), illetve azt állítják, hogy a legelső, 2009 márciusáig tartó szakasz után, amikor a legfontosabb cél a pénzügyi szektor stabilitásának megőrzése volt, az Európai Unió fokozatosan visszatért a szigorú ellenőrzéshez (Ahlborn–Piccinin, 2010).⁷⁶

Élénk vitát váltott ki a bankszektoron kívüli vállalatok támogatása. A szerzők egyik csoportja a versenykorlátozó hatásokat hangsúlyozta (Lyons 2009), mások viszont jó példákat hoztak arra – igaz, inkább az Egyesült Államokból, és nem Európából –, hogy a feltételekhez kötött segítség, végső esetben az időleges állami tulajdonba vétel alkalmasnak bizonyult a régen megoldatlan strukturális, hatékonysági gondok felszámolására (Kwoka 2009).

A válságkezelés versenyre gyakorolt hatásáról, a megközelítésekről és módszerekről feltehetően még sokáig tart a vita – a magatartási, piacszerkezeti kockázatok bekövetkeztéről is csak később lehet megvonni a mérleget. Az azonban eleve kétségesnek látszik, hogy ha az állami támogatásokat főszabályként versenytorzítónak tekintjük, akkor a válság első szakaszában elosztott példátlanul magas összeg vajon belefér-e az elvi szilárdság fogalmi keretébe. Az uniós versenyhatóság nem akadályozta meg az állami támogatások összegének és esetszámának megugrását, döntéseivel csak a versenytorzító hatásokat kísérelte meg mérsékelni. Úgy is mondhatjuk, hogy az Európai Bizottság elég erősnek bizonyult ahhoz, hogy a források elosztásának módszereit, eszközeit szabályozott keretek között tartsa, és a könnyített feltételek között megpróbálja az alapelveket érvényesíteni, de a támogatások áradatát nem tudta megfékezni. Ezzel hozzájárult az egyensúlyhiányok létrejöttéhez-növekedéséhez, a pénzügyi piacok ismételt destabilizálásához, az európai válság második, 2011 tavaszától eszkalálódó szakaszának kibontakozásához.

Az Európai Unió vezetése már 2009 őszén elismerte – amit azóta Írország, Görögország és más államok esete egyértelműen mutat –, hogy a közreműködésével elosztott euró milliárdok többhelyütt szerepet játszottak a nagy és csak lassan lefaragható költségvetési deficit és eladósodás kialakulásában.⁷⁷

⁷⁵ Lásd még erről Jaeger (2009), Werner–Maier (2009). Ezt azután a 2009-es iránymutatás és a legújabb gyakorlat, úgy tűnik, részben orvosolta.

⁷⁶ A részletes elemzést lásd Szilágyi (2010).

⁷⁷ Egy-egy ország pénzügyi helyzetének alakulásában természetesen sok más tényező is szerepet játszott, de 2008-ban Írország magasan vezette a GDP arányos támogatási ráta listáját, és 2009-ben a görögök is az első öt közé kerültek. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/archive/annex_2009_autumn_en.pdf, illetve <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:1462:FIN:EN:PDF>.

4. táblázat Államháztartási egyenleg a GDP százalékában

	2007	2008	2009	2010
EU 27	-0,9	-2,4	-6,8	-6,4
Euró övezet	-0,7	-2,0	-6,3	-6,0
Magyarország	-5	-3,7	-4,5	-4,2

Forrás: Eurostat⁷⁸

Az uniós országok átlagát nézve 2008-ban emelkedő, majd a következő évben megugró és azután is alig csökkenő hiány nagy eltéréseket takar. 2010-ben Írország lett a listavezető, a GDP egyharmadához közelítő deficittel, de 10 százalék fölött volt a görög és angol, 9 fölött pedig a spanyol és a portugál deficit is. Ez hozzájárult az államadósságok növekedéséhez: a GDP-hez viszonyított részarány átlaga négy év alatt 21 százalékponttal nőtt, és 2010-ben a közös valuta övezetében 25 százalékponttal meghaladta a maastrichti célkitűzést.

5. táblázat Államadósság* a GDP százalékában

	2007	2008	2009	2010
EU 27	59,0	62,3	74,4	80,0
Euró övezet	66,3	69,9	79,5	85,3
Magyarország	66,1	72,3	78,4	80,2

Jelmagyarázat: *Konszolidált bruttó adósság.

Forrás: <http://sdw.ecb.europa.eu>

Az országok közötti különbségek ezen a területen is jelentősek. 2010-ben a nemzeti összterméknél nagyobb volt az adósság Görögországban és Olaszországban (142, illetve 119 százalék), azt megközelítő pedig Belgiumban, Írországban és Portugáliában. A rangsor másik végén Észtország, Bulgária és Luxemburg áll (6,6, 16, illetve 18 százalékkal).

Az EU versenyhatósága már 2009 nyarán világosan látta, hogy a támogatások nyomán a kockázat átkerült a magángazdaságból a közsférába (A Bizottság Közleménye 2009a). Kornai János (1993) terminológiáját alkalmazva azt mondhatjuk, hogy a vállalatok (bankok) költségvetési korlátjának felpuhulása felszínre hozta, illetve erősítette az államok költségvetési korlátjának puhaságát. Ezen a szinten, a válság által teremtett bizonytalanság és bizalmatlanság légkörében azonban a nemzetközi pénzügyi korlátok is gyorsan megjelentek.

A Görögországból induló, majd a következő években az Unió egészét megrendítő adósságválság⁷⁹ megkérdőjelezi a krízis kezelésének korábban kedvező értékeléseit. Az állami támogatásoknak tulajdonított előnyök átmenetinek bizonyultak. Ma már világos, hogy nehezen kezelhető mellékhatásokkal jártak – ennek ellenére további kiterjesztésük nélkül egyes tagországok fizetőképessége és a közös valuta is veszélybe kerül.

A támogatások, elsősorban a bankmentések ugyanis, bár kizárólagos oknak nem tekinthetők, biztosan hozzájárultak a lefelé menő spirál kialakulásához, ami leegyszerűsítve ezt jelenti: az állami kiadások megugrása nyomán nő a költségvetési hiány és az államadósság, az ennek lefaragást szolgáló kiadáscsökkentés és bevétel emelés a növekedés lassulásához, esetleg recesszióhoz vezet, így a nemzeti össztermékhez viszonyított egyensúlyi mutatók romlanak, az adósságszolgálati terhek tovább nőnek, ami újabb megszorításhoz vezet.

Ennek megakasztására, az államadósság-válság kezelésére az Unió több módszerrel próbálkozik. 2011 októberében az intézményrendszer átalakításának hosszabb távra ható kísérletein kívül – amelyek fő eleme a gazdaság- és költségvetési politikák szorosabb

⁷⁸ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb080>.

⁷⁹ A válság e szakaszának elemzéséről lásd például Arghyroua–Kontonikasb (2011), a görög esetről Visvizi (2012).

összehangolása, a tagországokban szükséges strukturális reformok katalizálása, a pénzügyi közvetítő rendszer működésének újraszabályozása – a fő cél Görögország finanszírozásának fenntartása és a fertőzés továbbterjedésének megakadályozása.⁸⁰ Az államadósság egy részének leírása, az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz mozgásterének tágítása és a bankok feltőkésítésének újabb hulláma azonban ismét növeli a támogatásokat. Ezek a lépések kiterjesztik redisztribúció hatókörét az országok megmentésére, az államok közötti újraelosztásra is. A léptékek csak látszólag nagyok: a teljes görög államadósság a tizede annak az összegnek, amit a pénzügyi szektor megmentésére csak 2008-ban előirányoztak, a 2011-es bankmentés 100 milliárdja is töredéke a 2008–2009-ben elosztott segélyeknek – ráadásul ebben a részvényeseknek is részt kell venniük –, és az európai közös alap 1000 milliárd eurós mérete a válság első periódusában jóváhagyott támogatásnak 22, a felhasználásnak pedig 42 százaléka.

Az összegek viszonylagos csökkenésében látható módon nem játszott szerepet az európai versenyhatóság, amely a krízisnek ebben a szakaszában nem tűnik aktív szereplőnek. Vezetői 2011 őszén a korábbi megközelítések érdemi – esetleg önkritikus – értékelése helyett a bankmentés változatlan fontosságát és a „bevált” módszerek további alkalmazását hangsúlyozzák.

A versenyügyi biztos azt emelte ki, hogy a hatóság 2008 ősze óta a bankok működőképességének fenntartását tekintette egyik fő céljának és feladatának, és az államadósság-válság kezelése során is tőkeemelésük elősegítése a legfontosabb. „Az állami támogatást az utolsó mentsvárnak kell tekintenünk mindaddig, amíg az összegegyeztethető az EU támogatási szabályaival. A megmentések jóváhagyása előtt kiszabott feltételek fenntartották *a fegyelem bizonyos szintjét* a pénzügyi rendszerben, és segítenek az ipar megreformálásában.”⁸¹ Az általunk kiemelt „bizonyos szint” nem érvényteleníti, legfeljebb enyhíti a magabiztosságot.

A korábbi keretek változatlan fenntartását erősítette meg az államfők októberi csúcstalálkozója is, amely az új mentőeszközök ismertetése után, a nyilatkozat utolsó bekezdésében utalt az állami támogatásokra, a tagállami segítség mellett most már az uniós szintűekre is. Ezeket „az állami támogatásokra a válság idején érvényes, speciális keretek feltételei szerint bíráljuk el, amelyeket a Bizottság álláspontjának megfelelően a szükséges arányossággal alkalmazunk a válság rendszer-jellegű természetére tekintettel.”⁸²

A versenyszabályozás tehát továbbra is az elvek formális fenntartásának és rugalmas alkalmazásának útját követi. A megközelítés eredményessége azonban, már csak a közelmúlt tapasztalatai alapján is kétséges.

4. Állami támogatások Magyarországon: válság előtt, válság alatt

Magyarországot sajátos helyzetben érte a válság: a 2006-tól indított stabilizációs program következtében a növekedés lelassult, az egyensúlyi mutatók viszont még mindig gyengék voltak. A költségvetési hiány 2007-ben elérte az 5, az adósságráta pedig a 66 százalékot – az előbbi az egész Unión belül, az utóbbi az új tagországok csoportjában kiugró, ráadásul gyorsan növekvő érték (4. és 5. táblázat). Így az új feltételek között a hazai gazdaságpolitikának az országok zömétől eltérően határozottan az egyensúlyt kellett előnyben részesítenie a visszaesés mérséklésével szemben. A növekedés fenntartására-élénkítésre szűk volt a tér, és a támogatások, különösen a bankmentések köre is kicsi maradt.

⁸⁰ A részleteket lásd *Statement...*(2011), *Euro Summit ...*(2011).

⁸¹ Almunia (2011, 2. o.).

⁸² *Statement...*(2011, 3.o.).

A hazai támogatások *nem a válság hatására* értek el kimagasló értéket, hanem az unió egészétől és az újonnan csatlakozó országokétól is eltérő, különös pályát futottak be. Nem követték ugyanis az ezredforduló után jellemző, általánosan csökkenő tendenciát, hanem éppen a belépés évétől kezdve szöktek fel, 2004 és 2008 között folyamatosan és jelentősen (több mint egy százalékponttal) meghaladták az EU, sőt az új tagállamok átlagát is.

A részletesebb bontás azt is megmutatja, hogy a kiugró értékek hátterében inkább a közlekedés és a mezőgazdaság áll, nem pedig nem az ipar és a szolgáltatási szektorok, de az alaptendencia az utóbbi, szűkebb körre is érvényes. Az országok támogatási rangsorát nézve 2004-ben Málta és Szlovénia után a harmadik helyen álltunk, majd a következő három évben stabilan tartottuk a második helyezést, Máltát követve.

6. táblázat Állami támogatások a GDP százalékában, 2000–2009

	EU átlag összesen	EU 12 összesen	EU 12 Ipar és szolgáltatás*	Magyarország Ipar és szolgáltatás*	Magyarország összesen
2000	0,7	1,2	1,2	1,1	1,1
2001	0,7	1,0	0,9	1,0	1,0
2002	0,7	1,3	1,2	1,0	1,0
2003	0,6	2,0	1,9	1,2	1,4
2004	0,6	1,5	1,0	0,9	2,8
2005	0,6	1,1	0,6	1,2	3,2
2006	0,8	0,9	0,5	1,0	2,2
2007	0,5	0,9	0,4	0,9	1,9
2008 Válság nélkül	0,6	1,0	0,8	1,6	2,3
2009 Válság nélkül	0,6	0,9	0,8	1,6	1,5
2008 Válsággal	2,5	1,1	0,7	1,6	2,3
2009 Válsággal	3,6	1,1	0,5	1,0	2,1

Jelmagyarázat: *közlekedési és agrártámogatások nélkül.

Megjegyzés: Az adatok a 2009. év végi állapotot tükrözik, ezért a frissebb (az előző táblázatokban közölt) mutatóktól egyes pontokon eltérhetnek. Felhasználásukat a hosszú időszakra visszatekintő konzisztencia indokolja – az újabb frissítés csak 2011 végén várható.

Forrás: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html.

2008-ban a krízis hatására mindenütt emelkedett a GDP arányos támogatás, és az EU átlag közel került a magyar értékhez – miközben az új tagországok mutatói lényegesen kevésbé ugrottak meg. A válság hatása nélkül nézve azonban ebben az évben Magyarország nyújtotta a legtöbb támogatást. A nemzeti össztermékhez viszonyított érték az uniós tagországok átlagának háromszorosa lett, és a szerkezet is módosult: a mezőgazdasági és közlekedési rész a többi ágazati kiadással együtt csökkent, a növekmény a horizontális célok⁸³ rovatában jelentkezett: a regionális támogatások egyharmaddal emelkedtek, a foglalkoztatási célú pedig megháromszorozódtak.⁸⁴ A támogatások jelentős részét már korábban is a regionális támogatások adták, mert ebbe a körbe kerültek a nagyberuházásoknak adott közvetlen és közvetett (adózási) kedvezmények. Ez a tétel a válságot közvetlenül megelőző időben, és a krízis alatt is jelentős maradt, főként a nagy autóiipari fejlesztések megkülönböztetett kezelése miatt.⁸⁵ A 2008-as emelkedés azonban a hivatalos nyilvántartás

⁸³ Ide tartozik minden nem ágazati jellegű támogatás: kereskedelem- és export-, kultúra-, foglalkoztatási, környezetvédelmi, természeti katasztrófa-, kutatás-fejlesztési és innovációs, kockázati tőke-, regionális, kisvállalkozásoknak szóló és képzési támogatás.

⁸⁴ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html#3.

⁸⁵ 2008-ban a Mercedes, majd az Audi Hungaria is 50 millió euro nagyságrendű támogatást kapott, és az Opel is csatlakozott hozzájuk. Az Audi ügyét a Bizottság részletes vizsgálatnak vetette alá, elsősorban a releváns piac és ennek következtében a piaci részesedés növekedésének eltérő értékelése miatt (lásd C31/2009).

szerint nem a válság következménye: a válságintézkedésektől megtisztított adatok Magyarországon szinte egyedülálló módon pontosan megegyeznek az összes támogatással.

A két kategória közötti olló csak 2009-ben nyílt ki, de akkor sem nem nagymértékben: az 6. táblázat szerint a krízisnek tulajdonított hatás a GDP-nek csak 0,6 százaléka, miközben sokhelyütt lényegesen nagyobb volt az ugrás. Ekkor a teljes támogatási részarány már 12 országban meghaladta a hazai mutatót, és a fejlett országok csoportja több támogatást osztott el az újaknál és Magyarországnál is.⁸⁶

A válságkezelésre irányuló állami támogatások tehát a krízis első éveiben nálunk alacsonyok voltak, ami tükröződik az – egyébként sok más tényezőtől is függő – államháztartási hiány alakulásában is. Míg 2007-ben és 2008-ban a magyar deficit uniós átlagban magasnak számított, a következő évben az enyhe növekedés ellenére alatta maradt az EU 27 és az euróövezet hat százalék fölé ugró arányának, 2010-ben pedig követni tudtuk az enyhe csökkenés általános trendjét (4. és 5. táblázat).

A támogatások 2008–2009-ben a pénzügyi szektorban és azon kívül is visszafogottak maradtak.

7. táblázat Válságkezelő támogatások a pénzügyi szektorban Magyarországon (md euró)

	2008	2009
Engedélyezett	10,3	
Felhasználás	0,0	2,6
Támogatástartalom	0,0	0,4

Forrás: Commission (2008, 2009), European Commission (2010b), DG Competition: State aid, financial sector 2008–2009, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html

A pénzügyi intézmények kisegítésére jóváhagyott keret a teljes EU előirányzatnak csak a töredéke – a szóban forgó tízmilliárd euró kevesebb, mint amennyit jónéhány európai nagybank külön-külön kapott –, a 2009-es felhasználás ennek is csak a negyedét érte el, csekély támogatástartalommal. Ennek fő oka a hazai bankszektor részvényesi szerkezete. A jelentős külföldi tulajdonlás egyfelől hozzájárult a globális pénzpiaci fertőzés gyors áttérjedéséhez Magyarországra, és a válságkezelés kezdetén az új tagállamok uniós diszkriminálása is nehezítette a helyzetet. Később az anyabankok, amelyeknek elemi érdekük volt leánycégeik működőképességének fenntartása, a likviditás biztosításával és tőkeemelésekkel siettek a hazai pénzügyintézetek segítségére – részben saját országuk támogatásait is igénybe véve.⁸⁷

A jóváhagyott támogatás azonban a magyar GDP-hez viszonyítva jelentős összegű volt,⁸⁸ és Magyarország három keretprogramot nyitott meg. Az Unió mindegyiket többször is meghosszabbította, legutóbb 2010 decemberében.

A pénzügyintézeteknek nyújtható általános csomag garanciát és tőkejuttatást tartalmazott; az utóbbihoz speciális, vétőjogot biztosító állami részvények és ellenőrzési jogok társultak, lehetővé téve többek között a menedzsment jövedelmek korlátozását. A jelzálog támogatási rendszer a lakáshitelt felvevő adósok számára nyújtott áthidaló kölcsönt két évre, amelynek 80 százaléka mögött állami kezességvállalás állt. A magyar

⁸⁶ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html.

⁸⁷ Lásd például Várhegyi (2010).

⁸⁸ Egy 2009. augusztusi összesítés szerint a keret a GDP 7,1, a felhasználás annak 2,7 százaléka volt http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/review_of_schemes_en.pdf. Ettől eltérően a korábban idézett, 2009 végi állapotot tükröző adat a teljes magyar támogatást a nemzeti össztermék 2,1 százalékában adja meg, amiből a válsághoz kapcsolódó intézkedés a GDP fél százaléka. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html#2

állam már 2009 elején biztosított a bankoknak likviditásbővítő hiteleket, de ezt a programot furcsa módon csak 2010 januárjában hagyta jóvá a Bizottság.⁸⁹

Az általános likviditásjavító és garanciális intézkedések egy része – mint a tartalék ráta csökkentése, a fedezetül szolgáló eszközök bővítése vagy a normál piaci feltételek mellett nyújtott hitel és kezességvállalás – nem is tartozik az állami támogatások körébe. Ezekon túl közvetlen kormányzati segítségre csak azok a bankok szorulhattak, amelyeknek nem volt tőkeerős, egyébként saját államuk által gyakran sokféle módon támogatott anyabankjuk. Az OTP, valamint a Földhitel és Jelzálogbank (FHB) valóban igénybe vette a lehetőségek egy részét, de gyorsan vissza is fizette a tartozást.

A kormány 2009 márciusától – az államháztartási törvény módosítása után – közvetlenül vagy közvetve, MNB-kötvények kölcsönadásával hitelt nyújtott a bankoknak piaci kamatozással, garancia-, illetve kölcsönzési díj ellenében. Ebből a forrásból a két külföldi szakmai befektető nélkül működő nagybank részesült. A cél a hitelezési aktivitás fenntartása volt, mégpedig hangsúlyozottan a hazai lakossági és vállalati ügyfelek részére. A felhasználás szabályszerűségének ellenőrzésére az állam delegálta képviselőit a bankok felügyelő bizottságába.

Gyakorlatilag ezt a két pénzügyintézetet érinthette a 2008. őszi 1500 milliárdos, tőkeemelés és állami garanciát kilátásba helyező, 2009 tavaszától lehívható bankmentő csomag is, amelynek célja éppen a verseny egyenlő feltételeinek megteremtése volt, annak ellensúlyozása, hogy a külföldi tulajdonban lévő pénzügyintézetek anyavállalatuktól kaptak segítséget. A támogatással a bankok kezdetben nem éltek, a kemény feltételek, az állam kiterjedt ellenőrzési és irányítási jogosítványai miatt és jó hírnevük elvesztésétől, az üzleti partnerek bizalmának megrendülésétől tartva. Az OTP el is tudta kerülni az állami tőkejuttatást, mert hazai és külföldi érdekeltségeinek finanszírozásához elegendőnek bizonyult saját nyeresége, amelyet a Garancia Biztosító szerencsés időben, 2008 nyarán végrehajtott eladása is növelt. Az Földhitel és Jelzálogbank viszont igénybe vett egy 30 milliárd forintos tőkeemelés – cserébe az állam tulajdonrészhez, különleges vétőjogot biztosító és osztalékelsőbbbségi részvényekhez jutott.⁹⁰ Az FHB szükségesnek tartotta hangsúlyozni, hogy bár a segítség forrása a bankmentésre elkülönített összeg, lényegében likviditásbővítésről van szó: a saját tőke növelésére az államtól kapott (120 milliárd forintos) kölcsön miatt van szükség, ami nélkül a tőkemegfelelési mutató a törvényben előírt szint alá csökkent volna (Várkonyi 2009).

A viszonylag alacsony összegű és rövid időre szóló segítség ellenére az FHB feltőkésítését az Unió részletes vizsgálatnak vetette alá.

A magyar hatóságok ezt a támogatást a korábban jóváhagyott programok részének tekintették, a Bizottság megítélése szerint viszont külön is be kellett volna jelenteni, mert a juttatás meghaladta a mentesítés kritériumát, a kockázattal súlyozott eszközérték két százalékát. A felszólításra Brüsszelnek benyújtott szerkezetátalakítási terv előzetes áttekintése alapján kétségek merültek fel, hogy a bank elegendő részt vállalt-e az átstrukturálásból, nem jutott-e jogosulatlan versenyelőnyhöz, a támogatást a terjeszkedési stratégia és a megvalósított akvizíció finanszírozására használva, és helyreállítható-e hosszú távú életképessége a terv alapján.⁹¹

A *reálgazdaság* kisegítésének kereteit nézve Magyarország az élbolyba tartozik hat programmal, amelyek az 500 ezer euróra emelt egyszeri és az agrárgazdaságoknak adható 15

⁸⁹ IP/09/253, IP/09/1123, IP/10/19, lásd

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/219&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

⁹⁰ A hazai banktámogatásokról lásd részletesen Várhegyi (2010).

⁹¹ IP/10/1731

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/219&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

ezer eurós támogatástól a kamatkedvezményeken és garanciákon át az exporthitel biztosításig szinte minden ideiglenesen alkalmazható eszközre kiterjedtek (*European Commission* 2010b) – de a felhasználás csekély maradt.

2010 tavaszáig az ingyenes tőkejuttatás és három garanciaprogram kezdődött el, 400, illetve 1.865 milliárd forintos (összesen közel nyolc millió eurós) jóváhagyott kerettel. Az első esetben a pályázatokon elosztott, ténylegesen felhasznált összeg támogatás tartalma 31 milliárd forint volt (ennek felét is a Strukturális Alapokból fedezték), 2800, zömmel a feldolgozó-és az építőiparba tartozó kis és közepes vállalkozást segítve ki. A fő cél a munkahely megtartás, a képzés és a korábban tervezett vagy elindított fejlesztések segítése volt. Ebben a kezdeti periódusban még kisebb volt az állami garancia keret felhasználása: a díjkedvezményből számított támogatás tartalom mindössze 24 millió forint, amit 21 kisebb vállalkozás, szinte kivétel nélkül mezőgazdasági termelő kapott. A Bizottság kérdőívére adott magyar válasz – amelyből ezek az adatok származnak –, nehezményezte a garanciavállalás szigorú, a kifizetést megnehezítő előírásait, és új programok indítását irányozta elő az év második felétől, ezért a keretek érvényességének meghosszabbítást javasolta.⁹²

A reálgazdasági támogatási keretek felhasználása tehát lassan indult el, és a 2010 nyarán hivatalba lépő kormány intézkedéseinek sorában sem kapott nagy sajtónyilvánosságot ezek erőteljes felfutása.

Az új kabinet először gazdaságpolitikai váltást tervezett. A növekedést serkentő és az előirányzott költségvetés hiányát túllépő szándékok azonban gyorsan beleütköztek az Unió – és a nemzetközi pénzpiacok – határozott elutasításába, így a 2011 elején meghirdetett Széll Kálmán Terv, az évközi intézkedések és a 2012-re szóló költségvetés *ismét az egyensúlyt kényszerült egyértelmű prioritásként megjelölni*. A gazdaságpolitika fő célja az államadósság csökkentése lett, amelynek tartós érvényesítését az új alkotmány is garantálja.

A folyamatos és drasztikus megszorítások keretébe nagy támogatási programok nem fértek bele. A már megítélt szubvenciókat nem nyirbálták meg, sőt újabbakkal (például a Malév többszöri tőkeemelésével, a BKV kisegítésével) tetézték, de a meghirdetett nagy átrendezésre alig maradt forrás.

A kormányzat ugyanis két, részben egymást átfedő cégcsoport, a kisebb vállalkozások és a hazai tulajdonban lévők előnyben részesítését deklarálta – elsősorban a versenyhátrányok kiegyenlítésére hivatkozva (*A Nemzeti... 2010, Magyarország Kormánya* 2011). Az eddig kevés látható eredményt hozó Új Széchenyi Terv forrásainak zöme azonban nem közvetlenül ennek a szektornak, hanem közlekedési nagyberuházásoknak jut. Az uniós források elosztását szolgáló Nemzeti Fejlesztési Terv keretei nem változtak, és a pályázatok majdnem egy éves lefagyás után – sokszor a szükséges hazai önrész hiányában – lassan indulnak be.

A támogatások visszafogottsága nem kedvez a növekedésnek – de így kicsi a *versenytorzító* hatás is. Az utóbbi inkább *a szelektív elvonások és a piacteremtés* következtében jelentkezhet.

A piacteremtés fő eszköze az állami megrendelés, amelyhez a kiválasztott cégek kevésbé átlátható módon jutnak hozzá. A differenciált elvonások fő terepe pedig a különadók kivetése, amelynek módja (a nyereség helyett a forgalomra vetített, a méret szerint sávosan emelkedő mérték) egy-egy ágazaton belül is a magasabb profitot elérő, illetve kisebb méretű bankoknak, vállalkozásoknak kedvez – ami szinte minden területen a hazai tulajdont preferálja.⁹³

⁹² http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_temporary_framework/hungary_hu.pdf. Az ideiglenes keretprogramba tartozó hazai támogatásokról frissebb adatokat nem találtunk.

⁹³ Lásd erről részletesen *Voszka* (2011).

Ezek a rejtett módszerek nem jelennek meg az uniós támogatások regisztrálásában, így a magyar mutatók 2010–2011-ben viszonylag alacsonyok maradhatnak.

5. Összegzés

A világméretű pénzügyi-gazdasági válság súlyos dilemmák elé állította a versenypolitikát. Az Európai Unió versenyhatósága kezdetben aktív, sokszor koordináló szerepet játszott a válság kezelésében. A versenyjogi követelmények felfüggesztése vagy merev alkalmazása helyett köztes megoldást választott: a gyorsan meghirdetett irányvonal a szabályozás alapkereteinek fenntartását próbálta összeegyeztetni az elbírálás és az eljárásrend rugalmas alkalmazásával. Ezt megkönnyítette a korábbi szabályozás logikája, a versenykorlátozó magatartások általános tiltásához csatlakozó kivételek, mentességek sora, amelyek megfelelő kezelése viszonylag széles mozgásteret adott. Csakhogy ez egyben a mérlegelési lehetőségek kiterjesztését is jelentette olyan feltételek között, amikor rövid idő állt rendelkezésre, és hiányoztak a megfelelő piaci információk is, viszont erős volt a politikai nyomás az engedékeny megítélésre.

A versenyszabályozás klasszikus területein kisebb mértékben változtak a keretek, de a korábban is meglévő kivételek (csoport és egyéb mentességek) szélesebb körben érvényesültek, és minden területen, főképp a fúziókkal kapcsolatban rugalmas, gyors döntések születtek. Az EU a vállalati összjátások ellen lépett fel a leghatározottabban: a krízis kartell hivatkozás nem bukkant fel.

Lényegesen fellazult viszont az állami támogatások a szabályozása, *a versenytörzítés hajtóerői* – mint erre Jenny (2009) is felhívja a figyelmet – most a *kormányzatok* lettek. Velük szemben a versenyhivatalok gyengébbnek bizonyulhatnak, mint a kartellező, összefonódó vagy erőfölényükkel visszaélő cégekkel szemben. A támogatások 2008–2009-ben megítélt és azután elosztott léptékét nézve úgy tűnik, hogy az Európai Bizottság csak a bank- és vállalatmentés módszereit, feltételeit tudta befolyásolni, de nem akadályozta meg azok soha nem látott felfutását, a magánkockázatok átzilipelését a közszférába, a gazdálkodó szervezetek mellett az államok költségvetési korlátjának puhulását. Ezzel hozzájárult az államadósság válság kiéleződéséhez, *a pénzügyi piacok ismételt, 2011 tavaszától kibontakozó destabilizálásához*.

Az állam és a piac viszonyának elvi átértékeléséről, paradigmaváltásról, *a versenyszabályozás alapértékeinek feladásáról Európában mindmáig nincs szó*. Az Unió kezdettől hangoztatta, hogy a módosított szabályok és intézkedések csak a rendszerkockázatot hordozó kivételes helyzetre érvényesek, átmeneti-időleges jellegűek. De a visszatérés az eredeti rendszerhez *lassan indult meg*, és inkább csak a reálgazdaság támogatásánál vált érzékelhetővé. A bankok megmentésére kialakított kereteket viszont a bizonytalan helyzet miatt több felülvizsgálat is lényegében változatlanul hagyta, sőt ezen a területen 2011-ben elindult egy második szakasz, ami most már összekapcsolódik az államok (és az egész közösségi pénzügyi rendszer) megmentésével. Az alapjaiban változatlan megközelítés kimenetele azonban kétséges.

A magyar versenyszabályozás sem lazult fel, az eleve magas támogatási szint a válság alatt alig emelkedett. A gazdaságpolitika fő célja már a válságot megelőző évektől kezdve – a parlamenti választásokat követő rövid kitérésű kísérlettől eltekintve – az egyensúly fenntartása volt. A pénzügyi kényszerhelyzet kevés teret hagyott nemcsak a gazdaságélénkítésnek, hanem a támogatások kiterjesztésének is, amelyekre egyébként a bankszektor tulajdonosi szerkezete miatt kevésbé volt szükség. Így a versenyt nálunk nem annyira az állami támogatások, mint az elvonások (különadók), valamint a rejtett piacteremtési módszerek fenyegetik.

A magyar eset egyik tanulsága tehát az, hogy *a regisztrált állami támogatások szerepe a versenyhelyzet alakulásában korlátozott*: versenytörzítés lehetséges a versenyszabályok formális kereteinek teljes fenntartása mellett is. Másodszor, korlátozott, *aszimmetrikus* a

szubvenciók hatása a makrogazdasági pénzügyi helyzet alakulására is. Kiterjedésük nagy valószínűséggel rontja az egyensúlyt, míg viszonylag kis emelkedésük vagy éppen stagnálásuk sem gátolja meg az egyensúlyi mutatók romlását. Végül ezek viszonylag kis romlása vagy éppen javulása mellett is felgyorsulhat a lefelé menő negatív spirál: a növekedés lassul, vagy eltűnik, a nemzeti valuta gyengül, a kamatfelárák emelkednek, ami az adósság növekedése miatt újabb megszorításokhoz vezet. Erről a pályáról eddig az ismét zorddá váló nemzetközi pénz- és termékpiacon feltételek között a kreatív, unortodoxnak hirdetett gazdaságpolitika sem tudta letérni az országot. Az elmúlt években alkalmazott módszerek – beleértve a hektikusan változó, kiszámíthatatlan szabályozást, a jogbiztonságot megrendítő és a külföldi tőkét is elriasztó lépéseket – a jelek szerint inkább felerősítik a kedvezőtlen külső hatásokat. A kicsi, nyitott, kevés tartalékkal rendelkező magyar gazdaság egyedül aligha tud kilábalni a nehéz helyzetből.

Irodalomjegyzék

- A Bizottság Iránymutatása 2004: *A vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendelet szerint a horizontális összefonódások értékeléséről*. Interneten: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:08:03:52004XC0205%2802%29:HU:PDF>.
- A Bizottság Jelentése 2011 Állami támogatási értesítő. Jelentés az állami támogatások Európa 2020 stratégiához való hozzájárulásáról, Interneten: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2011_spring_hu.pdf.
- A Bizottság Közleménye 2008a: *A pénzügyi intézetek feltőkésítése a jelenlegi pénzügyi válságban: a támogatás szükséges minimális szintre történő korlátozása és az indokolatlan versenytorzulás kiküszöbölését célzó biztosítékok*. Interneten: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:010:0002:0010:HU:PDF>.
- A Bizottság Közleménye 2008b: *Az állami támogatások szabályainak alkalmazása a pénzügyi intézetekkel kapcsolatos intézkedésekre a jelenlegi pénzügyi világválság körülményei között*. Interneten: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:016:0001:0009:HU:PDF>.
- A Bizottság Közleménye 2008c: *Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban (2009/C 16/01)* Interneten: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:016:0001:0009:HU:PDF>.
- A Bizottság Közleménye 2009a: *A pénzügyi szektor életképességének helyreállítása és a jelenlegi válságban hozott szerkezetátalakítási intézkedések értékelése az állami támogatási szabályok alapján*.
- A Bizottság Közleménye 2009b: *Az értékvesztett eszközök közösségi bankszektorban történő kezeléséről*. Interneten: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/impaired_assets.pdf.
- A Bizottság Közleménye 2010: *A pénzügyi válsággal összefüggésben nyújtott bankmentő intézkedésekre vonatkozó állami támogatási szabályok 2011. január 1-jétől történő alkalmazásáról*.
- A Bizottság Közleménye 2011: *A finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban alkalmazott ideiglenes közösségi keretszabály*. Interneten: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:006:0005:0015:HU:PDF>.
- A Nemzeti Együttműködés Programja 2010: 2010. május 22.

- Adler, E. – Kavanagh, J. – Ugrumov, A. 2010: State Aid to Bank in the Financial Crisis: The Past and the Future. *Journal of European Competition Law and Practice*, 1, 1, pp. 66–71.
- Ahlborn, C. – Piccinin, D. 2010: The Application of the Principles of Restructuring Aid to Banks during the Financial Crisis. *European State Aid Law Quarterly*, 4. <http://ssrn.com/abstract=1476298>.
- Almunia, J. 2011: *Stoking growth in Europe: a time for bold decisions*. 6. October, Interneten: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/640&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- Anderson, R. D. – Yukins, C. R. 2009: *International Public Procurement Developments in 2008*. Public Procurement in a World Economic Crisis, The George Washington University Law School Working Paper No 458.
- Argyroua, M. G. – Kontonikas A. 2011: *The EMU sovereign-debt crisis: Fundamentals, expectations and contagion*. European Union.
- Bishop, S. – Walker M. 2010: *The Economics of EC Competition Law: Concepts, Application and Measurement*, Sweet and Maxwell. London.
- Blahó M. 2009: Kereskedelmi háború jön? *Népszabadság*, február 6.
- Commission of the European Communities 1982: *Twelfth Report on Competition Policy*. Interneten: http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/ar_1982_en.pdf.
- Commission of the European Communities 2008: *State Aid Scoreboard*. Autumn 2008 Update, november 17. Interneten: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/archive/2008_autumn_en.pdf.
- Commission of the European Communities 2009a: *Responding to the crisis in the European automotive industry*. február 25. Interneten: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/files/pagesbackground/competitiveness/com_2009_0104_en.pdf.
- Commission of the European Communities 2009b: *State Aid Scoreboard*. Spring 2009, Special Edition április 8. Interneten: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/archive/2009_spring_en.pdf.
- Commission of the European Communities 2009c: *State Aid Scoreboard*. Autumn 2009 Update, december 7. Interneten: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/archive/annex_2009_autumn_en.pdf.
- Coppi, L. – Haydock, J. 2009: *The Approach to State Aid in the Restructuring of the Financial Sector*. *Competition Policy International*, 5, 77.
- Devlin, A. 2009: Antitrust in an Era of Market Failure. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 33, 2, Interneten: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1429539.
- Euro Summit Statement 2011: október 26. Interneten: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/125644.pdf.
- Európai Bizottság 2010: *Éves jelentés a versenypolitikáról 2009*. Interneten: http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2009/hu.pdf.
- European Commission 2009a: *DG Competition's review of guarantee and recapitalisation schemes in the financial sector in the current crisis*. 7 August 2009 Interneten: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/review_of_schemes_en.pdf.
- European Commission 2009b: Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. *European Economy*, 7.
- European Commission 2009c: *Facts and figures on State aid in the EU Member States*. State Aid Scoreboard, Autumn 2009 Update, július 12.
- European Commission 2009d: *OECD Roundtable on the Failing Firm Defence*. Interneten: <http://ec.europa.eu/competition/international/multilateral/failingfirmdefence.pdf>.

- European Commission 2010a: *EU Competition Law, Rules Applicable to Merger Control*. Situation as at 1 April 2010, Interneten: http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/merger_compilation.pdf.
- European Commission 2010b: *Facts and figures on State aid in the EU Member States*. State Aid Scoreboard, Autumn 2010 Update, december 1.
- Fingleton, John 2009: Competition policy in troubled times. Office of Fair Trading (United Kingdom), január 20. Interneten: http://www.oft.gov.uk/shared_of/speeches/2009/spe0109.pdf.
- Gerard, D. 2009: EC Competition Law Enforcement at Grips with the Financial Crisis: Flexibility on the Means. Consistency in the Principles. *Concurrences*, 1, január 30. pp. 46–62.
- Hatton, C. – Coumes, J–M. 2009: European Commission Adopts Guidance on State Aids to the Financial Sector. *European Competition Law Review*, 30, 2, pp. 51–52.
- Heyer, K. – Kimmel, S. 2009: Merger Review of Firms in Financial Distress. *Competition Policy International*, 5, 2, p. 103.
- Jaeger, T. 2009: How much flexibility do we need, Commission crisis management revisited. *European State Aid Law Quarterly*, 1, pp. 3–5.
- Jenny, F. 2009: Gazdasági és pénzügyi válság, szabályozás és verseny. *Külgazdaság*, 53, 9–10, pp. 29–46.
- Kornai J. 1993: A szocialista rendszer. *HVG*, pp. 308–399.
- Kriván B. 2009: Kardot rántott Amerika. *Népszabadság*, január 30.
- Kroes, N. 2008a: *Dealing with the current financial crisis*. Brüsszel, október 6, Speech/08/498.
- Kroes, N. 2008b: *In defence of competition policy*. Brüsszel, október 13, Speech /08/521.
- Kroes, N. 2008c: State aid: Commission approves German rescue aid package for Hypo Real Estate Holding AG. *Commission press-release*, IP/08/1453 of October 2.
- Kroes, N. 2008d: *The Role of State aid in Tackling the Financial & Economic Crisis*. Brüsszel, december 8. Interneten_ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/683&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- Kroes, N. 2009a: *Competition, the crisis and the road to recovery*. Toronto, március 30, Speech/09/152.
- Kroes, N. 2009b: *Lessons learned from the economic crisis*. Brüsszel, szeptember 29, Speech/09/420.
- Kwoka, J. E. Jr. 2009: The U.S. Industry Under Duress: Fit, or Finished? *CPI Competition Policy International*, 5, 2, Autumn.
- Laki M. – Voszka É. (szerk.) 2008: *Kaleidoszkóp – Versenyhelyzet Magyarországon 2007-ben*. Pénzügykutató Rt, Budapest.
- Laki M. – Voszka É. (szerk.) 2010: *Kaleidoszkóp. Versenyhelyzet Magyarországon 2008–2009-ben*, Pénzügykutató Rt, Palatinus Kiadó, Budapest.
- Lindsay, A. – Berridge, A. 2009: *The EC Merger Regulation: Substantive Issues*. Thomson Reuters, London.
- Lowe, Ph. 2009: Competition Policy and the Global Economic Crisis. *Competition Policy International*, 5, 2.
- Lyons, B. 2009: Competition Policy, Bailouts and the Economic Crisis. *Centre for Competition Policy*, Working Paper 09–4.
- Magyarország Kormánya 2011: *Új Széchenyi Terv*. január.
- Mateus, A. M. 2009: The Current Financial Crisis and State Aid in the EU. *European Competition Journal*, február 2, <http://ssrn.com/abstract=1500532>.
- Mentik... 2008: Mentik a menthetetlent. *HVG*, november 1.

- Mindenki...2009: Mindenki magáért. A protekcionizmus réme a világgazdaságban. *HVG*, február 21.
- OECD 2009a: *Competition and Financial Markets – Key Findings*.
- OECD 2009b: *Economic Surveys Euro Area*. 1 January.
- OFT restates... 2009: *OFT restates position on merger "failing firm" defence*. január 13. Interneten: <http://www.shoosmiths.co.uk/news/1902.asp>.
- Pelle A. 2010: *Az Európai Közösség kartellszabályozásának német gyökerei*, Doktori értekezés.
- Schwalbe, U. – Zimmer, D. 2009: *Law and economics in European merger control*. Oxford University Press, Oxford.
- Statement of EU Heads of State or Government 2011 október 26. Interneten: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/125621.pdf.
- Reuters 2008: *Safe banks, dealmakers vie as winners from turmoil*. szeptember 25.
- Stiglitz, J. E. 2008: *The End of Neo-liberalism? Project Syndicate*, július 7.
- Szilágyi P. 2010: *A pénzügyi és gazdasági válság hatása a versenypolitikára és a kapcsolódó szabályozásra*, kézirat.
- Várhegyi É. 2010: *Ütészálló bankok*, In Laki–Voszka (szerk.): *Kaleidoszkóp. Versenyhelyzet Magyarországon 2008–2009-ben*, Pénzügykutató Rt, Palatinus Kiadó, Budapest.
- Várkonyi I. 2009: *Terjeszkedési övet kapott az FHB. Népszabadság*, április 1.
- Visvizi, A. 2012: *The Crisis in Greece and the EU-IMF Rescue Package: Determinants and Pitfalls*, *Acta Oeconomica*, 1 (forthcoming).
- Voszka É. 2009: *Versenybarát és versenykorlátozó állam – válság előtt, válság alatt*, *Közgazdasági Szemle*, 56, 10, 913–932. o.
- Voszka É. 2011: *Erős állam: a verseny feltétele vagy torzítója? Külgazdaság*, 7–8, 3–30. o.
- Werner, Ph. – Maier, M. 2009: *Procedure in Crisis? Overview and Assessment of the Commission's State Aid Procedure during the Current Crisis*. *European State Aid Law Quarterly*, 2, pp. 177–186.
- White, L. J. 2009: *Financial Regulation and the Current Crisis: A Guide for the Antitrust* Interneten: [Community http://ssrn.com/abstract=1426188](http://ssrn.com/abstract=1426188).
- Whyte, Ph. 2009: *How to restore financial stability*, *The Centre for European Reform*. január
- Zingales, L. 2009: *Yes We Can*, *Secretary Geithner, Economists' Voice*. February.