

# Tartalom

## KÖZPÉNZÜGYEK

HETÉNYI ISTVÁN: <i>Az adórendszerek fejlődésének tendenciái az OECD-országokban</i> _____	3
---	---

## FEJLESZTÉSPOLITIKA

TÖRÖK ÁDÁM: <i>A helybenjárás és alternatívái</i> _____	23
CHIKÁN ATTILA: <i>A vállalati versenyképesség mérése</i> _____	42
BÁGER GUSZTÁV: <i>A köz- és a magánszféra együttműködése és a számvetőségi ellenőrzés</i> _____	57

## FELÜGYELET ÉS ELLENŐRZÉS

FARKAS ISTVÁN: <i>A pénzügyi piacok felügyelete: Quo vadis domine?</i> _____	79
--	----

## VÉLEMÉNY

VERESS JÓZSEF: <i>Szubjektív látélet a gazdaságpolitika és a globalizáció viszonyáról</i> _____	97
---	----

## SZAKIRODALMI SZEMLE

### KÖNYVEKRŐL

KORNAI JÁNOS: <i>A gondolat erejével – rendbogyó önéletrajz (Király Júlia)</i> _____	105
PALÁNKAI TIBOR: <i>Az európai integráció gazdaságtana (Becsky Róbert)</i> _____	111
ÁDÁM TÖRÖK–BALÁZS BORSI–ANDRÁS TELCS: <i>Competitiveness in Research and Development (Balogh Tamás)</i> _____	115

## MŰHELY

<i>Konferencia az Akadémián a korrupcióról (Báger Gusztáv)</i> _____	118
<i>Konferencia a költségvetési felelősségről (K. Gy.)</i> _____	121

## PÉNZÜGYI SZEMLE

Közpénzügyi szakfolyóirat  
Megjelenik negyedévenként

Alapító, laptulajdonos: Pénzügyminisztérium 1954. májustól  
Állami Számvevőszék 2005. júliustól

*A folyóirat célja, hogy hiteles képet adjon a pénzügyi rendszerről,  
valamint – a legfontosabb pénzügyi összefüggések tükrében – a közszféra  
és a nemzetgazdaság működésének főbb vonásairól, a felzárkózási, jövőépítési törekvésekről  
és a kapcsolódó szakmai vitákról.*

### A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI

Akar László, Asztalos László György, Auth Henrik, Báger Gusztáv, Bod Péter Ákos,  
Botos Katalin, Chikán Attila, Csapodi Pál (főszerkesztő), Erdei Tamás (társelnök), Fazekas Károly,  
Gidai Erzsébet, Halm Tamás, Hetényi István, Katona Tamás, Kovács Árpád (elnök),  
Kupa Mihály, Mészáros Tamás, Nagy Zoltán, Palócz Éva, Parragh László, Roóz József,  
Schweitzer Iván, Székely Péter, Terták Elemér, Török Ádám (társelnök),  
Varga Mihály, Veress József, Voszka Éva

### A SZERKESZTŐSÉG

Csapodi Pál (főszerkesztő) Lévai János (felelős szerkesztő),  
Asztalos László György, Báger Gusztáv, Halm Tamás, Schweitzer Iván, Török Ádám (rovatvezetők),  
Nagy Ildikó (szerkesztő), Görgényi Pálné (szöveggondozó)

---

A Pénzügyi Szemle a szerkesztőbizottság tudományos minősítéssel rendelkező tagjai  
által lektorált cikkeket közöl.

---

A kiadványról kereskedelmi célú másolat készítése,  
vagy más formában való felhasználása a kiadó engedélye nélkül tilos.

Pénzügyi Szemle – közpénzügyi szakfolyóirat ■ Szerkesztőség: 1052 Budapest, Bécsi u. 5., telefon: 484-9104, 235-4075,  
e-mail cím: hingljn@asz.hu ■ Szakfordítás: L.C.Bt. ■ Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1085 Budapest, Somogyi  
Béla u. 6., telefon: 266-9290. ■ Felelős kiadó: dr. Kodala László elnök-vezérigazgató. ■ Nyomja a Magyar Hivatalos Közlöny-  
kiadó Lajosmizsei Nyomdája. Felelős vezető: Burján Norbert vezérigazgató-helyettes. ■ HU ISSN 0031-496-X. 05.3075

---

Példányszámonkénti ár: 5000 Ft

Hetényi István

# Az adórendszerek fejlődésének tendenciái az OECD-országokban

A Magyar Tudományos Akadémia

„Magyarország 2015” projektje „Gazdasági és pénzügyi intézmények reformja” programjának keretében készült tanulmány alapján

A tanulmány azt vizsgálja, hogy vannak-e, illetve melyek az euroatlanti térség adózási jellemzői és ezek milyen tanulsággal szolgálhatnak Magyarországnak számára. A cikk a nemzetközi és magyar statisztikák alapján mutatja be az adórendszereket és tendenciáikat, értékeli az adóreformokat. A szerző ismerteti a felmerülő problémákat és az ezekhez kapcsolódó véleményét, valamint a levonható következtetéseket.

## ADATOK A FEJLŐDÉSI TENDENCIÁKRÓL

### Az adóteher (adóráta)

#### A múlt

Ezt nagyon sok szerző vizsgálta már, (Szabó László, 2004 és Pitti Zoltán, 2004) most csak a választott időszakhoz igazítva mutatok be adatokat (lásd: 1. táblázat, OECD Revenue Statistics, 2005).

1. táblázat

### ADÓTEHER AZ OECD-ORSZÁGOKBAN

(a GDP százalékában)

Ország	Adó- és tb-teher		Adóteher tb nélkül 2003
	1990	2003	
OECD	34,8	36,3	26,8
EU 19	39,3	39,4	27,4
EU 15	39,3	40,5	28,9
Magyarország	–	38,8	26,8
Ausztria	39,6	43,1	28,6
Szlovákia		31,1	18,7
Spanyolország	32,1	34,9	22,5
Portugália	29,2	37,1	25,3
Görögország	29,3	35,7	22,8
Dánia	47,7	48,3	47,1
Franciaország	42,2	43,4	27,0
USA	27,3	25,6	18,8
Kanada	35,9	33,8	28,6

A kiválasztás szempontjai: Ausztria, Szlovákia – közeli kis országok; Portugália, Görögország – hasonló méretű mediterrán országok; Spanyolország – nagy mediterrán ország; Dánia – „újító”, kis, fejlett ország; Franciaország – rajnai típusú, nem föderatív ország; Kanada – angolszász „kirajzó” (off shoot), az európai kultúrától befolyásolt ország, USA; EU 19: EU 15+4 Visegrádi ország.

1965-ben az *adórátá* [összes adó- és társadalombiztosítási járulék (a továbbiakban: tb-járulék) a GDP %-ában] az OECD egészében 25,8% volt és ez 2003-ra 36,3%-ra nőtt. 1965–75 között a növekedés 4,3%, 1976–85 években 3,2%, 1986–95-ben 2,2%, 1995 óta 1,1%. Tartalmilag az első időszak a jóléti politika kiszélesítését, a második időszak a kínálati

közgazdaságtan és a költségvetési hiány hatását tükrözte, 1995 óta az adóteher alakulását a konjunkturális helyzet és az adók megfélemezésének szándéka együttesen befolyásolta.

Az általános tendencián belül éles különbséget kell tenni az EU 15, az úgynevezett kirajzoltak, valamint Japán és az USA között. (Lásd: 2. táblázat)

2. táblázat

### ADÓTERHEK AZ EGYES ORSZÁGCSOPORTOKBAN

(a GDP százalékában)

Ország	1965	1995	2003
EU 15	27,9	40,1	40,5
Kirajzoltak (Kanada, Új-Zéland, Ausztrália)	23,8	34,1	33,3
USA	24,7	27,9	25,6
Japán	27,4	26,7	25,3
Mediterrán országok (Portugália, Spanyolország)	16,8	32,6	35,9

Megjegyzés: mérlegeletlen átlagok

Milyen megállapítások tehetők az adóterhelésre vonatkozóan?

■ 1965 óta az adóterhelés Európában lassuló ütemben, de nőtt, az USA-ban és Japánban tartósan alacsony szinten maradt.

■ Csekély növekedés a nagy adóterhű nyugat-európai országokban 1980 után is észlelhető, a mediterrán országokban a növekedés jelentős.

■ 20 nyugat-európai OECD-országból 1990–2004 között 5 országban csökkent az adóteher.

■ Az emelkedés 2000-ig jellemző, 2000 után az EU 15-re összesen 1,2%-pont csökkenés mutatkozik. 2000 és 2004 között az adattal rendelkező 25 ország közül 4 év alatt 1%-pontnál többel nőtt az adóteher 4 országban, csökkent viszont 13 országban.

■ Más forrásból ismert, hogy a rendszerváltás óta a visegrádi országokban az adóterhelés szintén csökkent. (Magyarországon közel 7%-ponttal).

■ Nem állapítható meg egyértelműen, hogy a 2000 utáni csökkenés Nyugat-Európában mennyire tudatos adópolitika és mennyire a de-

konjunktúra következménye. Az Economist közlése szerint az euroövezetben 2005-ben még több mint 2% a negatív GDP-gap. (2005. augusztus 29.)

Mi várható? Az EU-ban várható adófolyamatra az egyes országok által benyújtott konvergenciaprogramokra támaszkodhatunk. (Lásd: 3. táblázat) Mint látható, a következő évekre az egyes országok kisebb csökkentést, mások az adóterhelés stagnálását tervezik, de a mediterrán országokban tovább emelnék az adórátát.

### AZ ADÓSZERKEZET

#### Jövedelmi, forgalmi és tb-járulékok részesedésének tendenciái Európában

2003-ban a jövedelemadók az EU 19-ben az adóbevétel 31%-át adják, de 23 és 60%-os szélső értékkel. 26–36% közé csak 4 tartozik. 40% feletti érték Dániára, 26% alatti pedig 7 országra jellemző.

**AZ ADÓRÁTA PROGNÓZISA A STABILITÁSI ÉS KONVERGENCIAPROGRAMOKBAN**  
(a GDP százalékában)

Ország	A dokumentum dátuma	Közteher					
		2003	2004	2005	2007	2008	2010
Magyarország	2005. december	39,1		39,0	36,5	35,5	
Ausztria	2004. november		44,3			41,2	
Szlovákia	2004. november	32,1			30,7		
Dánia	2004. november	48,9	48,9				47,3
Franciaország	legújabb			43,7		43,7	
Németország	2004. december	45,0				42,5	
Görögország	2005. március	39,5			42,0		
Portugália	2005. január			37,2		39,7	
Spanyolország	legújabb		36,3			36,6	
Svédország	2004. november	50,5			48,7		
Finnország	legújabb				44,1		44,3

A termékadóknál is jelentős a szóródás. Az EU 19-ben átlagosan a bevétel 31%-át adják, a szélső értékek Európában 24 és 50%. Az átlagtól 5%-pontnál nagyobb mértékben tér el 9 ország adata a 23-ból. A tb-járulék átlaga az EU 19-ben 31%. 5%-pontnál nagyobb mértékben tér el ettől a 23 európai országból 11 ország adata.

Ha idősorokat nézünk – erről nem közlünk táblát –, akkor azt találjuk, hogy az EU 19-ben 2003-ban a jövedelemadók 31%-os aránya azonos az 1965. évvel. A tb-járulék mindvégig növekvő arányú. A munkára terhelt adók [személyi jövedelemadó (a továbbiakban: szja) + tb-járulék] 1970 és 2003 között az EU-ban a GDP

**AZ ADÓBEVÉTELEK SZERKEZETE, 2003\***  
(az összes adó százalékában)

Megnevezés	Jövedelemadók	Termékadók	Tb-járulék**
EU 19	31,0	31,4	30,9
EU 15	33,2	30,4	28,8
Skandináv országok (Svédország, Norvégia, Finnország)	39,4	29,8	26,2
Rajnai (Franciaország, Németország, Ausztria)	26,8	27,7	37,3
Mediterrán (Görögország, Spanyolország, Portugália)	25,3	33,6	34,4
Visegrádi (3) (Magyarország, Csehország, Szlovákia)	21,9	33,9	41,5
Kirajzottak (3)	53,6	30,3	5,1
USA	43,3	18,2	26,4
Magyarország	24,8	39,4	30,5
Szlovákia	22,3	36,2	39,6
Ausztria	29,7	28,2	33,7

\* Mérlegeletlen átlagok

\*\* Béradókkal együtt

Megjegyzés: más adókat nem emeltünk ki, ezért a 3 oszlop összege nem 100%.

16%-áról annak 22%-ára nőttek, azaz az ezen időszakban mutatkozó teljes adóterhelés növekedésének háromnegyede erre esett. Az USA-ban és Japánban ez csak 14–15% (Martinez-Mongay, 2003). A termékadók 1975 óta stabil arányt mutatnak. (Lásd: 4. táblázat)

A GDP-bez viszonyított kép kissé más, de ez csak az összes adóteher súlyának változásából adódik, új minőségi megállapítás nem tehető. Érdemes viszont vizsgálni, hogy vannak-e jól észlelhető különbségek az adószervezetben „kulturörök” szerint. Ezt mutatja a 5. táblázat.

5. táblázat

### ADÓSZINT ÉS ADÓSZERVEZET ORSZÁGCSOORTOK SZERINT, 2003\*

(a GDP százalékában)

Megnevezés	Összesen	Jövedelemadók	Termékadó	Tb-járulék**
EU 19	37,4	12,5	12,2	12,4
EU 15	40,5	13,7	12,2	12,0
Skandináv országok	46,3	18,1	13,7	13,1
Rajnai	40,7	10,9	11,2	16,4
Mediterrán	35,9	9,1	12,1	12,3
Visegrádi 3	34,3	7,6	11,5	14,3
Kirajzottak	33,3	17,9	10,2	1,7
USA	25,6	11,1	4,6	6,7
Magyarország	38,5	9,5	15,2***	12,7

\* Mérlegeletlen átlagok

\*\* Béradókkal együtt

\*\*\* Magyarország iparűzési adó és vám nélkül körülbelül 12,6%

Érzékelhető különbségek láthatók ország-csoportok szerint. A magyar forgalmi adók magas szintjét a forgalmi típusú iparűzési adó és a vám befolyásolja, tehát nem csak fogyasztási adó jelenik meg benne. Ezek nélkül a mediterrán országokéhoz hasonló adat alakulna ki. E hasonlóság miatt érdemes megnézni a mediterrán csoport adószervezetének dinamikáját. (Lásd 6. táblázat)

6. táblázat

### MEDITERRÁN CSOPORT ADÓSZERVEZETE

(százalékban)

Megnevezés	1965	1990	2003
Jövedelmi	16,3	25,4	25,3
Tb-járulék	27,3	29,9	34,4
Forgalmi	44,6	38,9	33,6
Együtt	88,2	94,2	93,3

Látható, hogy a három mediterrán országban az adóteher növekedését alapjában a munkát terhelő adók (és tb-járulék) idézték elő.

## AZ ADÓTERHEK KÖZGAZDASÁGI ÉRTÉKELÉSE

### Funkcionális adóterhelés

Az erőforrások hatékony allokációja számára nem közömbös, hogy a munkavállalót, a tőkét (vállalkozót), illetve a fogyasztást közvetlenül mekkora adó terheli, hiszen ez befolyással lehet a munkavállalásra, a tőkebefektetési kedvre, illetve a fogyasztás és felhalmozás alakulására. Persze az adófizetési kötelezettség és annak terhe az adóáthárítás miatt egyáltalán nem azonos. Az EU-ban (EU 15) készített idevágó szá-

mítások sok módszertani kérdést vetnek fel (meg kell bontani az egyes adóbevételeket a három csoportra),<sup>1</sup> nem ritka, hogy a számítási metodikát módosítják, ami elsősorban a tőke adóterhelésének mutatóját jelentősen érinti.

Az EU 2002-re végzett elemzése szerint a teljes adóterheknek hozzávetőleg fele a munkavállalók keresetére kivetett közvetlen adó (tb-járulékkal együtt). A munkavállalói jövedelemre vetített adóterhek a teljes munkaköltségre vetítve 36%, jelentős szóródással. Az átlag alatti mutatóval rendelkezik 6 ország, 37–43%-os mutatóval 6 ország, ennél is nagyobb teherrel 3 ország. Ez az érték 1995 óta nagyjából változatlan. Magyarországra végzett számításaim szerint nálunk ez 41% volt, amelynek kétharmada tb-járulék. (Ezzel a 15+1 országból a 11. helyen állunk.)

A tőke adóterhének számításakor két dolgot kell figyelembe venni:

- tőkejövedelemnek tekintik az úgynevezett egyes (vállalkozói) jövedelmet,
- a mutatót számítják az üzleti tőkejövedelemre, de külön a tőkejövedelem + vagyona-ra vetítve is.

A tőkére vetített teljes adóterhek 29%, ez az érték az EU-ban 18 és 37% között szóródik. A vagyona, vagyontárgyakra, azok forgalmazására kivetett adók nélkül számítva, tehát az üzleti jövedelemre kivetett adók a fenti értéknél persze alacsonyabbak: 1995-ben 16%, 2002-ben 23%. Magyar adatokat nem lehetett számítani; egy elnagyolt becslés szerint a tőke adóterhe kisebb, mint az EU 15 átlagában. Alacsonyabb a társasági adó, másrészt az egyéni vállalkozók alacsony jövedelmet mutatnak ki. A tárgyi adózás is szűkebb körű.

A fogyasztás adóterhe (áfa, fogyasztási adók az EU 15-ben 23%-ot tesznek ki) 1995-höz képest alig emelkedett. A magyar adat 22, illetve 26%, attól függően, hogy a közületi áfát beszámítjuk-e vagy sem, illetve a forgalmi adók közé sorolt iparüzési adót és a vámot nem tekintjük fogyasztási adónak.

## Adóék (tax wedge)

Ez a munkavállalói munkaerőköltség (bér, juttatások, tb-járulék) százalékában kifejezett adóterhek. Mivel ennek értéke szóródást mutat a szerint, hogy ki, milyen élethelyzetben van, az OECD különféle számításokat közöl az adóékre. Így kiszámítják az ipari átlagkeresetre, az egyedülálló munkavállalókra és a kétgyermekes családokra. Emellett az átlagkeresettől eltérő értékekre vonatkozó számításokat is bemutatnak 2002-re. Az élethelyzetek különbségeiből adódó közteherkülönbségek adóékre gyakorolt hatását szemlélteti a 7. táblázat.

Összefoglalva:

■ A fejlett országokban az adónemek szerint számított adószervezet igen jelentősen különbözik, nincs a fejlettséghez kötött „normális” adószervezet.

■ Az adószervezet eltérései alkotmányos és társadalmi hagyományokat tükröznek, nem adóelméleti megállapításokhoz igazodnak.

■ Hosszú távú általános tendencia volt a munkavállaláshoz kötődő adók növekvő aránya.

■ Magyarországon a munkához kapcsolódó adóterhek teljes összege a GDP-hez viszonyítva nem kiugróan magas, de a foglalkoztatottság alacsony színvonalára és a kiskeresetűek jelentős adómentesítése miatt az átlagos keresetű munkavállalók foglalkoztatásához igen magas terhek, főleg tb-járulék párosul. A gyermekes családok támogatása a munkavállaló számára a terhelést jelentősen csökkentette.

*Meg kell azonban jegyezni, hogy Magyarországon az „átlagos” kereset nem a tipikus. A 2004. évi szja-bevallás szerint például a magánszemélyek átlagos szja-adóalapja több mint 1,3 millió forint volt, de a mediánadóalap 900 ezer forint alatt maradt.*

Mindent egybevetve érdemes idézni egy újabb, az európai versenyképességgel foglalkozó OECD-tanulmány megállapításait:

„Az adórátá (az összes adó a GDP %-ában) és a GDP növekedése közti összefüggésre vonatkozó empirikus kutatások nem vezettek meggyőző eredményre. *Barro* (1991) az egy főre eső GDP növekedési üteme és az adórátá közti viszonyt elemezte. Eredményei azt erősítik, hogy az adóterheknek negatív hatása van a növekedésre. Későbbi tanulmányok ezt támadják; ezek enyhén pozitív vagy jelentéktelen korrelációt mutatnak ki (például *Easterly* és *Rebelo*, 1993).

Nemcsak az adóterhet, de az adószervezetet is jelentősnek tartják a növekedés számára, mivel az egyes adók ösztönzési hatása eltérő. *Easterly* és *Rebelo* szerint (1993) összefüggés van a nemzeti jövedelem és az adók szerkezete között. *Kneller*, *Bleaney* és *Gemmell* (1999) azt találták, hogy a torzító adók növekedést fékező hatásúak. Ezzel szemben *Mendoza*, *Milesi-Ferretti* és *Asea* (1997) azt mutatják ki, hogy az adószervezet változásának (a tőke, a munka és a fogyasztás implicit adóterhének) növekedési hatása elhanyagolható. [OECD, 2004 a) 27. oldal]”

A globális adatok tehát korlátozott értékűek, de a következőkben más vonatkozásban is vizsgáljuk a kérdést.

## ADÓRENDSZER ÉS VERSENYKÉPESSÉG

Bevezetésül fel kell hívni a figyelmet arra, hogy itt nem az államháztartás és versenyképesség kapcsolatáról van szó. Az államháztartás kiadási politikáját nem értékeljük, pedig a szakirodalom szerint ez inkább hat a versenyképességre.

### Az IMD (International Institute for Management Development, Lausanne) jelentése

Ismertnek tételezzük fel az IMD-metodika lényegét: 51 ország és ezen felül 9 régió mutatóit (egyenként több mint 300-at!) értékeli, majd ezeket összegezve sorrendeket alakít ki. Gyakran hivatkoznak rá, de a részletekből látni fogjuk, hogy számos mutatója és az alkalmazott súlyozás igencsak szubjektív.

A 8. táblázatban az átfogó helyezés, a kormányzati tevékenység minősítése és az ennek részeként szereplő főbb adózási mutatók rang-

7. táblázat

### A BÉRADÓÉK (TAX WEDGE) 2002-BEN

(a teljes munkaerőköltség százalékában)

Megnevezés	Egyedülálló		2 gyermekes család	
	átlagbéren	167% kereseti szinten	100%	100+67%
EU 15 (mérlegeletlen átlag)	41	49	29	37
– legalacsonyabb	24	34	9	15
– legmagasabb	55	61	40	49
Magyarország	46	55	30	35
Ausztria	45	50	30	34
Szlovákia	41	45	30	36
Dánia	43	51	31	38
Spanyolország	38	42	31	35
Portugália	33	38	23	27
Görögország	35	40	35	35
Franciaország	48	51	39	40
USA	30	35	18	25



**VERSENYKÉPESSÉGI RANGSORMUTATÓK**  
(IMD 2005 World Competitiveness Yearbook 2005 szerint)

Mutató megnevezése	Magyarország	Ausztria	Szlovákia	Spanyolország	Franciaország	Dánia	Portugália	Görögország	Kanada	USA
Általános sorrendben	37	17	40	38	30	7	45	50	5	1
Ugyanez régiók nélkül*	32	17	35	33	28	7	37	42	5	1
Kormányzat egésze	38	20	17	30	45	4	41	52	9	16
Tejjes adóteher	45	50	34	38	54	59	36	40	35	21
Szja/GDP % (régiókat kihagyva)	35	43	18	30	34	55	26	23	49	40
Szja effektív**	58	53	22	20	44	56	30	32	35	26
Profit adóterhe (társaságok)	3	41	7	47	43	24	17	47	57	47
Társasági adó/GDP	16	11	26	36	22	28	41	45	44	10
Tb-járuék/GDP										
• munkaadói	45	37	40	42	50	9	38	32	21	26
• munkavállalói	30	48	33	25	42	20	39	45	27	36
Vagyoni és tőkeadó/GDP	17	8	9	43	55	38	29	6	56	51
Indirekt adó/GDP	57	44	39	26	33	58	54	53	20	7
Adóelkerülés	39	10	15	26	23	11	53	46	14	24

\* Az IMD 51 országra és 9 országon belüli, legtöbbször fejlett régióra együtt ad rangsort.

\*\* Effektív: az 1 főre jutó GDP-szintű jövedelem mellett.

Kiegészítésként megjegyeznendő, hogy a vizsgált országok az adóteher tekintetében a délkelet-ázsiai és óceániai országok mögé szorultak. A globális adóteher/szja-mutatóban Írország a legjobb európai, de ez is csak a 19. helyet foglalja el.

sorolásait mutatjuk be. A sorrendi mutató annál jobb minősítést jelent, minél kisebb az adó.

Látható, hogy az adózás értékelése és az átfogó helyezés sokszor messzemenően eltérő (Kanada, USA, Ausztria, Dánia), amely arra vall, hogy az adózás nem játszik döntő szerepet egy ország versenyképességében. Utalhatunk itt arra, hogy a befektetői döntésekben, főleg a nemzetközi tőkeáramlásban a gazdaság általános feltételei és az úgynevezett metagazdasági viszonyok (például jogkövetés, jogbiztonság) milyen erős szerepet játszanak. Feltűnő, hogy a versenyképes gazdaságok rangsorában ezért kiváló helyezést érnek el azon magas adóterhet felmutató (skandináv) országok, amelyek a magas adóbevételt értelmesen és a választók bizalmától övezve költik el.

Magyarország mutatóira koncentrálna kiemelhető:

- Az átfogó mutató, a kormányzat egészének értékelése és az adószint, valamint az adóelkerülés helyezési mutatói közel állnak egymáshoz. Ausztriában, Dániában, Kanadában ezek erősen eltérnek az általános értékelés (civilizáltság?) mutatói javára.

- Az üzleti szféra adóterhe Magyarországon relatíve igen kedvező (a profit adóterhe, a vagyoni adó). Ezt feltehetően rontaná, ha az iparüzési adót is idesorolnánk, de előny így is maradna.

- A tb-járulék egészében rosszabb értékelést kap, de Dánia és Kanada kedvező minősítéstől eltekintve a bolyban vagyunk.

- Igen gyenge helyezést mutat az effektív szja-terhelés. De tudni kell, hogy ezt az egy főre jutó GDP szintjén, tehát az átlagosnál jóval magasabb jövedelműekre mérik. 2002-ben ez 1,65 millió forint/év jövedelmet jelent, miközben az szja-statisztikák szerint a jövedelembevallást adók átlagos adóalapja 1,1 millió forint és a mediánjövedelem csak 777 ezer forint volt. Az 1,65 millió forint jövedelem alatt helyezkedik el a bevallók több mint 80%-a.

- Rossz helyezésünk az indirekt adók terén részben az idesorolt iparüzési adónak tulajdo-

nítható. (Egyébként a versenyképesség szempontjából az indirekt adók magas aránya a direkt adókhoz képest inkább előnyös vonás).

## Adóteher, bérvóta, bérék

A versenyképesség kapcsán gyakran az összefüggéseket leegyszerűsítve érvelnek a felsorolt kategóriákkal, nem vizsgálva, hogy ezek között milyen a kapcsolat. Lássuk a kiválasztott országokra ezek értékét, kiegészítve még egy mutatóval, az szja+tb-járulék jelentőségével, mivel ezek a munkavállalás fő közvetlen adóterhei.

Tudatában vagyok annak, hogy a mutatók abszolút értékeinek nincs közgazdasági tartalmuk. De a 9. táblázatot mégis közlöm, mert a közpolitika leginkább ilyesmivel érvel (ha egyáltalán számol), és a fejekben e mutatók között messzemenő koherenciát vél. De az eltérések különbsége rávilágít arra, hogy közeli rokonításuk téves egyszerűsítés lenne. Az alacsony adóterhet mutató USA-ban és Japánban például a bérhányad hasonló a svédhez és magasabb, mint a finn érték (59, 55, illetve 57 és 49% 2001-ben). Görögországban viszont jóval alacsonyabb (33%), holott az adóteher nagyobb, mint Kanadában és az USA-ban. Úgy tűnik, hogy a gazdasági fejlettséggel együtt járó foglalkoztatási szerkezet a mutatót inkább befolyásolja.

Ha az egyes országok mutatóit *alacsony – közepes – magas* csoportba osztjuk, akkor a mutatók párosítása részben a logikailag mért, részben attól eltérő eredményt ad. Így például a magas adóteher és a magas bérek a 14 országból 9-ben együtt jár, hasonló a helyzet a magas szja+tb-járulék és magas bérhányad esetén. De például a magas *béradóék – alacsony foglalkoztatás* (vagy a fordítottja) a 14 esetből csak 7 esetben jár együtt, az *alacsony adórátá – magas foglalkoztatás* és a fordítottja pedig csak 5 esetben.

**AZ ADÓTEHER ÉS A BÉRHÁNYAD MUTATÓI 2001-BEN**

(százalék)

Ország	1	2	3	4	5	6	7	8
	Adó/GD	Szja+tbj/GDP	Bérek	Bérhányad* Fogl.népesség	Fogl.népesség	4-1	4-2	4-3
Ausztria	44,6	24,8	44,8	52,1	35,8	7,5	27,3	7,3
Kanada	34,9	18,3	30,8	54,1	50,1	19,2	35,8	23,3
Dánia	49,1	27,9	43,4	54,3	38,4	5,2	26,4	10,9
Görögország	36,6	16,8	34,7	33,3	36,4	-3,3	16,5	-1,4
Finnország	46,1	26,9	45,4	48,9	46,1	2,8	22,1	3,5
Franciaország	44,1	24,1	47,9	52,5	40,2	8,4	28,4	4,6
Magyarország	39,1	18,2	46,3	45,6	38,7	6,5	27,4	-0,7
Írország	30,1	13,1	24,5	40,9	44,6	10,8	27,8	16,4
Japán	26,8	21,9	24,2	55,4	49,5	28,6	33,5	31,2
Portugália	35,7	17,1	32,5	49,6	49,2	13,9	32,5	17,1
Szlovákia	32,9	17,5	41,1	41,1	40,2	8,2	23,6	-0,3
Spanyolország	34,4	18,9	38,2	50,1	40,8	16,7	31,2	11,9
Svédország	51,0	31,5	47,5	57,6	48,6	6,5	26,1	11,1
USA	28,8	19,2	29,6	58,7	46,9	29,9	39,5	29,1

\* Compensation of employees/GDP

**Az adókulcs és az adóteher**

Az adókulcsok önmagukban igencsak félrevezetők, mert az adóalap számítása igencsak eltérő. (Franciaországban például az szja határ-adókulcsa 48% – most azt tervezik, hogy 2007-től 40%-ra szállítják le. De eltörlik azt a szabályt, hogy a keresetek 20%-a nem képez adóalapot, így a magas keresetűeket „legrosz-

szabb esetben” semlegesíti. Egyébként 5500 euróig a kulcs 5,5%, és a 40% 65,6 ezer eurónál lépne be. Persze más teher is van, így a jövedelem 60%-ában maximálják az összes adóterhet. (Economist, 2005. 09. 24.)

A társasági adó kulcsa is keveset árul el az effektív adóteheréről. Ezt mutatja a közepes és nagyvállalatokra vonatkozó 10. táblázat 2005-re.

**ADÓKULCS ÉS ADÓTEHER**

Ország	Törvényes adókulcs	Effektív adóteher
USA	39	38
Kanada	34	39
Japán	42	34
Egyesült Királyság	30	21
Németország	38	37
Svédország	28	12 (!)
Kína	24	46 (!)

Forrás: Economist 2005. 09. 24. a C. D. Howe Intézetre hivatkozva. (A számítás pontos módját nem közli.) Kína a beruházást forgalmi adóval terheli, de kedvezményekkel a 46% akár 18%-ra csökkenhet. Más országokban a helyi adók jelentenek többletterhet.

## KÖZPONTI ÉS HELYI ADÓ

A helyi adóbevételekre vonatkozó adatok két felfogást tükrözhetnek:

- helyi adónak csak azt tekintjük, amelynek adóalapját és/vagy mértékét az önkormányzat állapítja meg,
- helyi adók és átengedett (megosztott) adóbevételek együttesét tekintjük helyi adóforrásnak.

Bár az EU elvben az első megközelítést tekinteli elsődlegesnek, az OECD adóstatistikája a másodikat alkalmazza (kivéve éppen Magyarországot<sup>2</sup>) és ezért rendszeres adatközlés csak erről van. Egyébként eltérő következtetésre juthatunk akkor, ha a föderális államok tartományi (állami) adóit a helyi adók közé számítják, illetve ha nem. Számunkra nyilván a nem föderális államok tendenciái elsődlegesek.<sup>3</sup> Álljon itt a 11. táblázat.

11. táblázat

### ADÓBEVÉTELEK KORMÁNYZATI SZINTEK SZERINT AZ OECD-BEN

(összes államháztartási adóbevétel = 100)

Megnevezés	Helyi bevétel	
	1975	2003
Föderatív államok (mérlegeletlen átlag)		
• helyi	10,6	8,1
• tartományi + helyi	28,4	27,3
Nem föderatív államok (mérlegeletlen átlag)	12,3	13,7
• legkisebb érték	0,0	2,1
• legnagyobb érték	29,2	35,7
Magyarország	.	5,8*
Szlovákia	.	5,1
Dánia	29,8	35,7
Franciaország	7,6	10,3
Portugália	0,0	5,8
Görögország	3,4	0,9
Spanyolország	4,3	28,2

\* Az IMF GFS-statisztika szerint 10%-ot meghaladó, mert az OECD Magyarországon a megosztott szája-t nem ide, hanem a támogatások közé sorolja, az IMF viszont nem.

Forrás: OECD Revenue Statistics, 2005

Mint látható, mind a szinteket, mind pedig a dinamikát tekintve igen vegyes a kép. Az OECD alapjában a 1999. évi adatokra építve végzett egy speciális elemzést is. (OECD, 2002) Ez megállapítja, hogy

- általános tendencia a regionális kormányzatok erősödése (önkormányzatként vagy anélkül);
- az újonnan csatlakozó EU-tagállamokban a fiskális decentralizáció alacsonyabb fokú, mint az EU 15-ben;

- Magyarországon a decentralizáció viszonylag erősebb, mint az újonnan csatlakozó országokban (különösen, ha az egyetlen decentralizált szinttel rendelkezők között nézzük) annak ellenére, hogy az önkormányzatok nagy része nagyon kis méretű; a magyar decentralizáltsági fok összemérhető számos nyugat-európai országgal;
- valóban helyi döntésű adók szerepe az újonnan csatlakozó országokban – Ma-

gyarország kivételével – elenyésző, de a magyar érték is elmarad a hét, hasonló felépítésű nyugat-európai államétól;

- a jövőt illetően figyelemreméltó az a megállapítás, hogy hüvelykujj-szabály szerint 6000–8000 lakosnál kisebb település önkormányzata nem képes intézményfenntartó feladatokat hatékonyan ellátni. (Magyarországon 2000-ben a települések 91%-a 5000 lakos alatti és ezekben él a lakosság 31%-a);
- az önkormányzati adóstruktúra országonként szélsőségesen eltérő; az összes helyi adóból (beszámítva az átengedetteket is)
  - ♦ Svédországban és Dániában a jövedelemadók több mint 90%-ot érnek el, Franciaországban és az Egyesült Királyságban ez 0,
  - ♦ a tulajdoni adók 0 (Svédország) és 100% között (Egyesült Királyság) helyezkednek el,
  - ♦ az „egyéb” adók általában jelentéktelenek, de Magyarországon és Olaszországban igen jelentősek (iparűzési adó).

## ADÓREFORMOK

*Ivanova* szerint a permanens adóreformoknak három oka lehet: a választók igénylik azokat, a korábbi reformok elhibáztak vagy a társadalmi-gazdasági körülmények változnak. (*Ivanova, 2005*) Nem vitatva e megállapításokat, azok – véleményem szerint – kiegészítésre szorulnak. A permanens választói igényhez hozzátenném, hogy az igényt a politikusok a választási programjukkal gerjesztik, amelyek mindig szebb és jobb körülményekkel csábítanak. Az igény az érdekharcok miatt ritkán teljesül, mert az is igaz, hogy a reformokat jórészt addig igénylik, amíg azokat el nem kezdik...

Az előző reformok legfőbb hibái, hogy gyakori a nem várt (nem felismert vagy háttérbe fojtott) mellékhatás, és a politikusok rendsze-

rint túlbecsülik reformjaik jelentőségét. Végül való igaz, hogy a körülmények változnak. Ilyen reform például az 1988. évi magyar adóreform és ilyen hatású ma a globalizáció és esetleg a decentralizáció igénye.

Az újabbkori adóreformok legjelentősebb, egyértelmű tendenciái a XX. évszázad végéig:

- az áfa alkalmazása (1954 óta),
- a társadalombiztosítás kiszélesítése,
- az szja határadókulcsainak és az utolsó 1–2 évtizedben a társaságiadó-kulcsnak a mérséklése,
- progresszív adósávok számának csökkentése,
- forrásadózás erősítése,
- a jövedelemkulcs csökkentésének gyakori ellensúlyozása adóalap-szélesítéssel és a fogyasztás adóterhének növelésével,<sup>4</sup>
- további gyakori jellemző, hogy az adócsökkentést célzó lépéseket nem kötik össze a kiadások reformértékű csökkentésével.

Mindez Magyarországra is jellemző. Az adóreformokat hullámvázások és kudarcok is kísérték. Néhány példa az utóbbira:

- az adócsökkentéseknek a növekedésre és a megtakarításokra gyakorolt hatása elmarad a várakozásoktól (USA 1980, Japán 1990),
- a munkanélküliség Európában inkább nőtt, mint csökkent,
- az adórendszerek nem egyszerűsödtek, inkább bonyolultabbá váltak,
- az adórendszerek globalizációhoz igazítása még csak részleges, új problémaként és kihívásként jelent meg a „káros adóverseny” elleni küzdelem szükségessége, valamint az „Európai Társaság” forma, amely a kormányok cselekvési lehetőségeit korlátozza.

Hullámvázás jellemző a különböző tőkejövedelmek adó alá vonásában. A gyakori és csak részlegesen sikeres reformálásnak sok oka van:

- a reformok gyakran túl sok feladatot kívánnak felvállalni, amelyek között trade off-ok vannak,

- az adóelmélet kifinomulttá vált, de operationalizálhatósága hiányos, nemigen képes az általános téziseket a konkrét körülményekre alkalmazni. A nagyon specifikus „törvények” igencsak támadhatók (például Phillips-görbe), mert sajátos helyzetekhez kötöttek és az adózói magatartások változnak,
  - a reformokat össze kell tudni egyeztetni a bevételi követelményekkel, ezért gyakran féloldalasak és gazdasági hatásukat túlbecsülik,
  - a reformjavaslatok a politikai alkukban gyakran elvesztik belső koherenciájukat.
- áfaharmonizáció, az elektronikus kereskedelem, letöltések adókérdései és származási ország szerinti adóztatás,
  - energiaadó,
  - nyugdíjak kettős adóztatásának elkerülése,
  - multinacionális vállalatok adóalapjának harmonizálása,
  - a tőkejövedelmek eltérő adóterhének kezelésítése,
  - EU-szintű adó esetleges alkalmazása (légi közlekedés?),
  - a foglalkoztatást segítő adólépések,
  - a káros adóverseny visszaszorítása.

Az adóreformok során mindig kiemelten hangsúlyozzák az adórendszerbe épített kedvezmények csökkentésének elengedhetetlen voltát. A kedvezmények értékelésével gond van: nincs hosszú idősr, nemzetközileg összehasonlítható adat. Nem definiált a kedvezmény fogalma. Egyes kedvezmények talán nem is azok, hanem a rendszer jellemzői. Például az áfa „kedvezményes” kulcsa, a magyar szja-jóváírás vagy a kettős adóztatás elkerülését célzó levonások. A megkülönböztetések jelentős része az adóalap megállapításához kötődik. Például az adómentes nyugdíj, a nem realizált jövedelem elszámolása...

Az általános benyomásom az, hogy nincs tendenciózus kedvezménycsökkentés ott, ahol az adókulcsok már reális (10–40%) mértékűek.

Ma Európában törekvés a nagyra nőtt bérék mérséklése és az adórendszer semlegesebbé tétele (ágazati megkülönböztetés mérséklése, fogyasztásfelhalmozás befolyásolása), amelyben a versenyképesség és a foglalkoztatás szempontjai lépnek előtérbe. A „growth and jobs” szemlélet uralkodó és a redistribúciós és stabilizációs célok hátrább szorulnak. Egyrészt vesztek prioritásukból, másrészt e funkciókat inkább a költségvetési kiadások útján vélik hatékonyabban megoldhatónak.

Újabb vonás a nemzetközi szabályozás erősödése. Az EU például jelenleg leginkább az alábbi adókérdésekkel foglalkozik:

## PROBLÉMÁK ÉS VÁLASZTÁSOK

### A társadalmi változások – keretek az adópolitikához

Rendszerint adottnak veszik, hogy a társadalmi-gazdasági változások szabják meg az adópolitika kereteit. Ez végső soron kétségtelen. *Hegedűs Lóránt* a múlt század '30-as éveiben a „társadalom-adótant” tárgyalva azt írta: „Az adó sohasem valamely elvont elvnek a szülötte, hanem mindig és mindenütt a társadalom különös mozgólódásának rejtélyes mutatója.”

Az idézetből a „rejtélyes” szó a leglényesebb. Azt fejezi ki, hogy a társadalmi mozgólódások gyakran csak jóval később válnak világossá, és azt is, hogy az érdekharcok miatt nincs mechanikus időbeli egybeesés egy időszakban a társadalmi folyamatok és az adórendszer változása között. Tehát felrajzolhatunk egy elméletet, de az nem érvényesül tisztán, mert az adópolitikát az érdek- és hatalmi viszonyok, valamint a tradíciók inkább befolyásolják.<sup>5</sup>

Modellként a liberális, a szociális piacgazdaság<sup>6</sup> és a jóléti állam modelljét szokás idézni. (eltekintek a kelet-ázsiai viszonyoktól.) Ez a hagyományos felosztás viszont keveset mond az újabb ökológiai kihívásokról, nem számol a

globalizáció „kezelésével”, a versenyképesség, mint állami felelősség uralkodó szempontjává válásával.

Mit jelenthet mindez az adópolitika számára? Talán megkockáztatható az a következtetés, hogy az adórendszer az államháztartás három fő funkciójából kevesebbet vállaljon, azok a kiadási politika révén talán hatékonyabban láthatók el. Közlebebről:

- a konjunktúrastabilizálást közismerten magas adórata és erős progresszió képes szolgálni. Ezek viszont a versenyképesség szempontjából bírálhatók. Alacsonyabb adórata, elnyújtottabb progresszió gyengíti a stabilizáló hatást. Viszont a munkanélküli segélyek, egyéb rugalmasabb, azaz a rászorultságot szem előtt tartó szociális intézkedések ezt ellensúlyozhatják, annál is inkább, mert ezek nagy fogyasztási hajlandóságú rétegekhez jutnak;
- a redistribúciót az alacsony jövedelműek felé célzottabb támogatásokkal lehet jobban szolgálni. Ez persze a középrétegektől nagyobb öngondoskodást követelne, ezért nemigen illik bele a választási adópolitizálásba;
- az allokáció részben a feladatkör kisebb szűkítésével és a jórészt egyéni jólétet közvetlenül szolgáló szolgáltatásoknak fokozatos díjazásával (rászorultságalapú mentesítésekkel kísérve) valamelyest mérsékelhető specifikus egalitarianizmus fenntartása mellett.

## Adóreform-irányzatok

„A prognózis mindig bizonytalan, különösen, ha a jövőre vonatkozik.” Ez a bölcsesség ma is áll. Az elméleti megállapítások elgyengültek. Egyre inkább felértékelik a növekedési tényezők között az institutionális tényezőket, szemben a folyamatszabályozó (flow) intézkedésekkel.

Végül is egyre nyilvánvalóbb, hogy nem folytatható az az általános gyakorlat, hogy az adócsökkentést elszakítják a kiadások strukturális átalakításától.

A következő évek tendenciájára már utaltam az első fejezetben. A konvergenciaprogramokból látszik, hogy általában nem rohannak hanyatt-homlok az adóteher radikális csökkentése felé.

Ennek a megállapításnak ellentmond az USA-ban legutóbb kibontakozott markáns adócsökkentési tendencia. Milyen hatással lehet ez az EU-tagországokra? Lehet, hogy revidálniuk kell a mai konvergenciaprogramokban előirányzott langyos adócsökkentési politikájukat? Lehetséges, de kevésbé tartom valószínűnek, a fiskális fegyelem erősítése ma általános feladat.

*Bár a társadalombiztosítási járulékot joggal tekintjük adónak, mégis ennek tárgyalásától eltekintek, mert a társadalombiztosítás problémaköre jogkeletkeztető jellege miatt önállóan tárgyalandó.*

## Adóteher és versenyképesség

Az 1990-es évektől az adóreformok elsősorban a hatékonyság javítását hangsúlyozzák. Ez az adóteher csökkentését és az allokációs torzítások mérséklését állítja előtérbe.

Az adóteher csökkentésének iránya:

- a tőke, illetve az üzleti jövedelem adóterhének mérséklése. A fő érv a globalizáció előnyomulása nyomán igen mobillá vált tőke biztosítása, amely menekül a nagy adóteher alól. Az elmélet a „racing to the bottom” vízióját vetíti előre.
- a munkanélküliség és az EU-ban az USA-hoz képest alacsony foglalkoztatás felerősítette a bérterhek csökkentésének szándékát, elsősorban célzottan a képzetlen munkaerő számára.

Egy sor mélyebbre ásó tanulmány (Caterano, 2003; Martinez-Mongay, 2003) azonban azt mu-

tatja, hogy a pusztító adóverseny, az adók visszaszorítása nem következett be és elég bizonytalanlanná vált az adóteher és növekedési ütem összefüggése. Az adókulcsok csökkentése 2003-ig nemigen vezetett adóteher-csökkentésre.

Van-e nemzetközi konvergencia az adóterhekben? Európán belül van némi konvergencia. Ennek egyik egyértelmű jele a korábban alacsony adórátával rendelkező mediterrán államok felzárkózása, másik jele a munka adóterhének konvergálása az 1980–1995-ös időszakban. De a kutatók nem látnak tisztán abban, hogy ez az adóverseny hatása-e vagy más közös, az adókra ható strukturális változásoké. (Martinez-Mongay, 2003)

### Adóharmonizáció, adókoordináció?

Szorítkozzunk az EU-ra. Az EU és az USA között közismerten nincs adóharmonizáció. Az Európai Unión belül a forgalmi adókra a rendszer harmonizációja közismert. De a bevételek kétharmad részét adó közvetlen adóknál, a nem túl jelentős volumenű társasági adótól eltekintve, nincs tudatos harmonizáció. Talán a lisszaboni folyamat részeként az úgynevezett „nyílt koordináció” egyelőre puha eszközzel felmerülhet.

A nyílt koordinációnál jelentősebb lépések várhatók (például az európai társaság megjelenésével) a társaságiadó-alapok egységesítése és kedvezményrendszer közelítésében. A tőkejövedelem más formáinál is erősödni fog az egységesítés igénye.

*Az Európai Unió az egységes piac koncepciójának megfelelően (a 4 szabadság és a versenysemlegesség) kezdetektől fogva az adóharmonizáció motorja, ami elsősorban a vámunióra és az ár-adók szabályozására irányult, majd kiegészült az országhatáron átvélő műveletekre (anya- és leányvállalat, telephelyek, kapcsolt vállalkozások, akvizíciók). Ehhez tartozik a transzferárak, jog-*

*díjak, kamatok kezelése is. E harmonizáció haszná a fokozott átláthatóság, a kisebb teljesítési költség és az EU-n belüli allokáció javítása lehet. Újabban erősödött meg az adóverseny gondolata, amelynek hívei az adók leszorítását, a pénzügyi fegyelem megszilárdulását, az adóteher és az állami szolgáltatások közötti „egyensúlyt” tekintik előnynek. (Hívei alapján ellenzik a közvetlen adók terén az adóharmonizációt, mert úgy vélik, hogy az a leviatán természetű kormányok egyezkedése és nem szolgálja az állampolgár érdekét.)*

### Kormányzati szintek az adózásban – az önkormányzati adók

Láttuk, hogy az önkormányzati adóbevételek (átengedett adókkal számított) rendszere és mértéke igen tarka. Ez jórészt abból ered, hogy az önkormányzati rendszerek is eltérőek az OECD-országokban. Eltérnek abból következően, hogy

- vannak föderatív és nem föderatív államok, (az utóbbiak középszintű igazgatással vagy anélkül),
- történelmileg eltérők az egyes önkormányzatok méretei és funkciói és
- a központi hatalom centralizációs filozófiái.

Kézenfekvő, hogy egy elaprózott önkormányzati struktúra más feladatköröket indokol, mint egy koncentrált. Minél elaprózottabb a struktúra, annál nagyobb egyenlőtlenségek mutatkoznak még az azonos méretű funkciójú települések között is és ez erősíti azt a tendenciát, hogy az adóerőtől nem elszakított adórendszerben az adók 3100 önkormányzat esetén alárendelt jelentőségűek legyenek. Magasabb részarányt ilyen struktúra mellett csak akkor érhetnek el, ha az önkormányzatok feladatait jelentősen korlátoznák (centralizálás), azaz a nevező csökkenne.

Mindezek ellenére a helyi finanszírozás tekintetében megfigyelhetők bizonyos típusok.



*Illés Iván* (2005) ezt írja:

- „az angolszász és a hozzájuk közel fekvő országok (Nagy-Britannia, Írország, Hollandia) hagyományos, közel 100%-ban vagyoni adókon alapuló gazdálkodását belátható időn belül aligha tudjuk átvenni;
- a déli mediterrán országok erősen centralizált, a települési önkormányzatoknak minimális kompetenciákat és forrásokat biztosító rendszerei (Görögország, Portugália) valószínűleg ugyancsak nem követendő példák;
- de nem követhetők jelenleg a skandináv országok mintái sem, ahol a fejlett jóléti politika megvalósítása döntően az önkormányzatok feladata és ez köti le az egyébként bőséges önkormányzati források döntő hányadát;
- a hozzánk közel fekvő Ausztria, Svájc és Németország viszont föderális berendezésű országok, ami nálunk belátható időn belül ugyancsak nem valósítható meg, de nem is biztos, hogy célszerű lenne.”

E megállapításokat a szerző kiegészíti azzal, hogy a Visegrádi országok helyzete szolgálhat talán leginkább tanulsággal számunkra. De ez sem sok tanulság. Helyi adórendszerük fejletlen abban az értelemben, hogy saját kivetésű adóik – ismereteim szerint – csekélyek. Az OECD által kimutatott adóbevételük túlnyomórészt jövedelemadó-átengedés.

A továbbiakban adottak vesszük a kistérségi intézményfenntartás kiszélesedését és a régiók megjelenését. De itt további feltételezésekkel kell operálni.

■ Átalakul-e a társulásokra alapozott rendszer valódi koncentráltabb helyi önkormányzati rendszerré? Egy ésszerű adópolitika ezt igényelné.

■ Megmarad-e az a mai önkormányzati felvétel, amely az adóátengedést végletesen elszakítottan ítéli a helyi adóktól? Igen, ha az adóátengedés mai gyakorlata marad fenn. De véleményünk szerint ésszerűbb rendszer is kialakítható,

ha az önkormányzatok egy választási vagy EU-költségvetési ciklus egészére alkotmányos garanciát kapnak az évenkénti önkényes változtatásokkal szemben, és ha az átengedés szabálya összhangba hozható az önkormányzati adókra kívánatos szolgáltatási elvvel.

■ Milyen finanszírozás várható a régiók szintjén? Elvben lehetnének szabályos önkormányzatok, amelyek önállóan adóztatnak. De 2015-ig ez nem valószínű. Magyarországon a régióhoz semmiféle tudati kapcsolódás nem alakult és alakul ki. Ilyen körülmények között „saját forrásként” átengedett adók szolgálhatnak a már említett alkotmányos biztosítékok mellett.

Az alkotmányos rendezés kétirányú lehetne:

- az önkormányzati választások előtt a ciklus (vagy az EU tervezési időszaka) egészére vonatkozó átengedési rendszer és mérték megállapítása kétharmados törvényben,
- a fejlettségbeli különbségek kiegyenlítését célzó intézményi és döntési rendszerek erősítése.

Az önkormányzati adóknál mindenképpen az a vezérelv, hogy szolgáltatáselvű adózás kerüljön előtérbe. Az önkormányzati költségvetésekhez nem társítható konjunktúrastabilizáló funkció és alapján önálló redistribúciós politika sem. Éppen emiatt a konjunktúráról erősen függő adók alkalmazása sem célszerű, mert a folyó önkormányzati kiadások egyenesen jelentkeznek. Egy következő elv: lehetőleg kerülni kell a bagatelladók alkalmazását, mert financiálisan ésszerűtlen és elszaporodásuk rontja a pénzügyek átláthatóságát.

### **Adóátengedés, adómegosztás**

Kistérségi szinten a személyi adó alkalmas az átengedésre, ha több évre rögzítik a globális részesedés mértékét, és ha az átengedés a szolgáltatási feladatkörhöz igazított (például infrastrukturához igazodó létszámhoz és esetleg az eltérő funkciókhoz kapcsolt súlyozás). Ha a gazdálkodók vagy a társaságok jelentős tárgyi adót fi-

zetnek, ez – esetileg indokolatlan különbségek tompítása érdekében – a régiókkal megosztott vagy átengedett adóként funkcionálhatna.

### Jövedelemadó

Egylőre az adóátengedés járhatóbbnak látszik az önálló adóztatásnál. Megfontolható egy pótlékoló rendszer, de ebben óvatosság indokolt. Egyfelől valószínűleg adónövelésre vezet, és bonyolult adminisztrációt igényel. Önálló helyi szja csak koncentráltabb önkormányzati rendszer esetén elvben lehetséges, de inkább csak hosszabb távlatban.

### Tárgyi adók

A lakossági ingatlan helyi adóztatása általánossá válhatna, de igencsak fokozatos mértékben. Az ingatlanforgalmi illeték teljes mértékben átengedhető. Mindenképpen elemezni kell a nagyon különböző tárgyi adók szerkezetét: a fejlett országok közül az angol-szász országokban jelentős az ingatlanadó, más országokban a forgalomból (nem rekurrens adó) származik jelentős bevétel. Ezért a két adó – és az örökösödési illeték – csak együtt vizsgálható.

### Néhány további kihívás

A következőkben kitérek az európai adópolitika néhány specifikus kérdésére.

#### Az egykulcsos személyi jövedelemadó

Főleg Kelet-Európában egykulcsos szja-t vezettek be az elmúlt években. Nyugaton időnként szintén felmerülnek ilyen elgondolások (legújabbán az Egyesült Királyságban), de nem átütő sikerrel. Az USA-ban nem fontolgatják. Az egykulcsos adó úttörői a balti államok 26–33%-os kulcsot vezettek be. Újabban 13–19%-os kulcsot alkalmaznak egyes kelet-közép-európai és a poszt-szovjet államok. Ez nagy hatással lehet a magyar adópolitikára.

Problémája – ha magyar szemszögből nézzük:

- alacsony kulcs esetén nagy adókiesésre vezetne, magas kulcs esetén a középréteget erősen sújtaná,<sup>7</sup>
- hogy valóban egyszerűsítést hozzon, át kellene térni az adójóváírás bonyolult rendszeréről az adómentes jövedelemsáv alkalmazására. Ha ez alacsony (alacsonyabb a minimálbérnél), akkor sújtja a kiskeresetűeket, ha magas, akkor magas kulcsot követel. (Egyébként a 2004. évi statisztika szerint 4,3 millió szja-bevallás mellett csak 2,9 millió fő fizetett szja-t.),
- a bevezetés terhét csökkentheti, ha erőteljesen ebben alkalmazzák a transzferekben a munkához kötődő, illetve a rászorultság elvét,
- mindent egybevetve, széles középréteget is érint kedvezőtlenül és/vagy nagy adókieséssel járna. Az utóbbi esetben a fogyasztási adók emelése válna szükségessé.

*Oroszországban 2001-ben 13%-os egykulcsos szja-t vezettek be (néhány tőkejövedelemre 30%-ot alkalmazva), a korábbi 0, 10, 20, 30 százalékos helyett. A 13%-os kulcs az átlagbér 20%-át kitevő adómentes jövedelem felett lép be. Egyidejűleg a tb-járadék 38,5%-ról átlag 30%-ra csökkent 35%-ról 5%-ra ereszkedő degresszió mellett. Az adóbevétel jelentősen nőtt, bár az szja így is csak a GDP 3,4%-át érte el. Az IMF elemzése szerint azonban nem megállapítható, hogy ez a reform következménye-e. A kínálati hatás nem volt erős. Az adózási fegyver javult, de nem világos, hogy ebben mi volt a szerepe az adóreformnak és mi az adóigazgatást javító új rendelkezéseknek. Egy panelvizsgálat szerint ugyanis a 30%-os határadókulcs a reform előtt csak az adózók fél százalékát érintette, a 20%-os is csak 7%-ot. (Ivanova, 2005)*

#### Ökoadó

Várható-e áttörés a jelentőségükben? A GDP-hez viszonyított ökoadóterhelés 1995–2002 között az EU-ban stagnált, vagy kicsit csökkent. Itt persze lehet paradigmaváltás, de mivel az energia és

a közlekedés különadóztatása versenyképességi tényezővé válhat – ez csak nemzetközi harmonizálással lehetséges, amely nagyon időt rabló. (Lásd a kamatadózás vitáját az EU-ban.)

### *Vállalati adózás és a nemzetközi működő tőke áramlása*

A vállalatok adóterhe nyilván befolyásolja a multik által generált nemzetközi tőkeáramlást. (Az egyéni befektetés kisebb jelentőségű.) Ez a hatás azonban nem egyszerűsíthető le a nyereségadókulcsok eltéréseire, mert:

- más adók, kedvezések és külső körülmények (például rizikó) is szerepet játszanak,
- az adóalap számítása eltérő (amortizációs szabályok, a K+F elszámolása),
- a profitlehetőség országok között igen eltérő lehet,
- a külföldi jövedelem adóztatása igen eltérő rendszerű az egyes tőkeexportáló országokban (beszámítás lehetősége és szabályai),
- eltérőek a befektetések finanszírozásának lehetőségei és feltételei (idetartozik a kamat, a royalty elszámolása is),
- a transzferárak lehetőséget kínálnak a profit áthelyezésére.

A vizsgálatok szerint az adószabályok a profit újrabefektetése esetén nagyobb szerepet kapnak, mint új befektetésnél. Hatás tehát van, de a sok tényező együttes hatása legfeljebb az egyes cégek konkrét döntései esetén lehetnek áttekinthetők. (Hines, 1996)

## KÖVETKEZTETÉSEK

*„A régiék erénye, hogy a szükségesnél semmilyen dologban nem tesznek sem kevesebbet, sem többet.”*

*G. E. Lessing: Laokoón*

A következtetések nem csupán a tanulmányban foglaltakon alapulnak, hanem egy sor tapasztalaton is. Az OECD-országok adópolitikáját az

elmúlt évtizedekben kétségtelenül erősen befolyásolta az adóelmélet fejlődése, amely feltárta a jelentős méretűvé vált adók jövedelmi és elterítési, valamint a GDP alakulására gyakorolt hatását. Mindegyikre jellemző azonban, hogy e hatás intenzitása számos kísérő feltételtől függ, ezért önmagában szerény fogódzót nyújt az adópolitika, az adótervezés számára. Az újabb, a közösségi döntések elmélete emellett teljesen más megvilágításba helyezi a döntések mozgatórugóit, kiemelve az üzleti és politikai érdekérvényesítés döntő szerepét.

Ennek ellenére néhány általános tendencia megfogalmazható.

■ Az elmúlt évtizedekben néhány, nem európai angolszász országtól és Japántól eltekintve az adórata növekedett, de ez a növekedés lassuló és újabban stagnálásra váltott.

■ Az utóbbiban szerepe volt az adócsökkentést (is) célul kitűző reformoknak, amelyeket a növekvő adócsalás és adóelkerülés, a globalizáció és a liberális nézetek erősödése váltott ki.

■ A legáltalánosabb irány az adósávok számának és a határadókulcsnak a csökkentése az szja-ban, a társasági adó harmonizálása az szja-val és az áfarendszer alkalmazása.

■ Újabban a reformok nagy hangsúlyt fektetnek a versenyképesség javítására, bár az adózás és a versenyképesség közti kapcsolat nem olyan közvetlen, mint sokan gondolják. Úgy tűnik, hogy a munkaerő-piaci magatartásoknak és szabályozásnak – és ebben persze az adónak is – komolyabb szerepe lehet.

■ Az adóteher és adószervezet alakulásában domináns szerepet játszik az állami szreppvállalás történelmi alakulása, az egyéb, az egyén és az állam viszonyát eltérően megítélő hagyomány.

■ Az adóreformok időzítésében nagy szerephez jutnak a választási ciklusok. A programokat rendszerint elszakítják a kiadási politikától és gyakori jellemzőjük a túl nagyot akarás, amelyhez képest a konkrét intézkedések és hatások elmaradnak az eredeti várakozásoktól.

■ Az adóreformok céljait az adónemek közti arányok változtatásával és a semlegesebb adóhatásra törekvéssel kívánják elérni. Ezek az arányok a munkavállaláshoz kötődő adóterhek növelését eredményezték (kevésbé mobilis tényező); újabban a foglalkoztatás növelése közvetlen céllá vált és törekszenek ezen terhek mérséklésére. Mivel a tőkejövedelem erősebb adóztatása aligha járható, ezért kulcskérdés a kiadások alakítása, emellett a szolgáltatáselvű adók és díjak, a fogyasztás adóterhe és az ökoadó növelésére van elvont lehetőség.

■ Az ökoadózás bevonult az adópolitikába, de a gyakorlatban nem lett átütő mértékű.

■ A tőkeallokáció javítását célozza a tőkejövédelmek adóterhének egységesítése, amit azonban a lobbik sokáig hátráltatnak.

■ Felismerve a következetes jövedelemadózás negatív hatását a megtakarításokra, gyakran emelik a fogyasztás adótételeit, de a fogyasztás adóterhelése egészében nemigen nőtt.

■ Az adóterhek az EU-ban közel egyharmada a társadalombiztosítási járulék. (A nem európai angolszász országokban ez nagyságrendileg kisebb.) Ezért általános a törekvés e rendszerek részleges államháztartáson kívülre helyezésére, az öngondoskodás erősítésére, amelyet a népesség elöregedése még aktuálisabbá tesz.

■ Az adópolitikában csak ritkán érvényesül hosszú távú tudatosság, amely az egyes adók kölcsönhatását, az adócsökkentés és a kiadás-csökkentés egyenszilárdságát tartja szem előtt.

■ Az USA-ban újabban felerősödött adócsökkentés nemzetközi hatását még nem lehet felmérni, többek között azért sem, mert az európai országok, még a maastrichti kritériumok rugalmasabb értelmezése esetén sincsenek abban a helyzetben, hogy hatalmas költségvetési deficiteket finanszírozzanak meg külső forrásból.

■ Viszonylag új jelenség az egykulcsos szja alkalmazása. A kelet-európai gyakorlat nyomán ilyen gondolatok megjelentek, például az Egyesült Királyságban és Németországban is, de

egyelőre kevés sikerrel. Az USA-ban nincs napirenden. Ahol alacsony kulcsot alkalmaznak, ott a reformot az áfa emelése kísérte.

### *Magyarországra levonható következtetések*

A magyar adórendszer – a következő évekre már bejelentett változásokat is beszámítva – nagyjából beleillik a rajnai és a mediterrán országokban kialakult képbe. Ezekhez képest kedvezőnek ítéltető a fogyasztás megfelelő adóztatása és kedvezőtlennek az alsó-közép jövedelemmel rendelkező munkavállalókra nehezedő magas béradóék. Gyökeres átértékelésre szorul az önkormányzati adózás és finanszírozás.

A viszonyítás alapjául vett országok adórendszerének jövője nagyban függ attól, hogy a hagyományos értékrend mennyiben változik meg a neoliberais tendenciák hatására. Számolni lehet:

- az adóteher némi csökkentésével, a magánosítás, korporatizálás, díjasítás kiterjesztésével,
- a társadalompolitikai szerepvállalás csökkenésével az adózásban, áttérve egy részüket a kiadási politikára (kisebb adoprogresszió – célzottabb jóléti politika),
- az adózás semlegességének erősítésével, a kedvezmények, mentességek szűkítésével – de nem egyértelmű, hogy melyek maradhatnak (például USA: jótékonyosság, saját lakás; Európa: család), egy egységesebb tőkejövedelem-adóztatással,
- a foglalkoztatás elősegítésének prioritásával, amelyben az adózáson kívüli tényezőknek jelentős szerep jut,
- a helyi önkormányzati finanszírozás gyökeres átalakításával. Középtávon inkább az adóátengedés, mint az önállóan kivethető adók szerepe nőhet.

Mindez hatással lesz a magyar adópolitikára is. Ha a kutatás előrehaladásával kirajzolódik egy magyar viszonyokat tükröző társadalmi-gazdasági modell, illetve annak alternatívái, akkor részletesebb elgondolások is kialakíthatók.<sup>8</sup>

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A megbontás nem egyszerű. Kiderül például, hogy az EU 15-ben az szja-nak csak 55–70%-a munkavállalást terhelő. Az adók csoportosításában lehetnek módszertani bizonytalanságok. Erre utal, hogy az EU-elemzéseket főleg a tőke adóterhének számításában gyakran korrigálják. (Például: a részvényopció elért nyereség kétségtelenül – egyébként a GDP-ben nem tükröződő – tőkenyereség, de az adóztatás a munkavállalói jövedelem részének tekinti.)
- <sup>2</sup> Az átengedett vagy megosztott adók esetében a központi kormányzat egy szubnacionális egységnek juttatja a beszedett adó rögzített hányadát. Így a központ és az önkormányzat „együtt sír, együtt nevet”. A magyar szja-átengedést azért nem fogadják el önkormányzati adóként, mert csak töredéke kötődik a keletkezése helyéhez.
- <sup>3</sup> A nem föderális országok közül csak a sajátos történelmi jellemzőkkel rendelkező régiók (például Spanyolországban, részben újabban az Egyesült Királyságban) rendelkeznek adóztatási feladatokkal.
- <sup>4</sup> Adókulcs-csökkentés Ausztráliában: 1955-ben 29 sáv, 67% határadókulcs, az átlagkereset 12%-áig terjedő adómentes sáv. A határadókulcs az átlagjövedelem 18-szorosánál lép be. 1985-ben viszont: 5 sáv, 60% határadókulcs, az átlagjövedelem 22%-ának megfelelő adómentes sáv és az átlagjövedelem 1,7-szeresénél belépő határadókulcs. (1989-ben: határadókulcs 49%, de az átlagjövedelem 1,3-szeresétől.) Egyesült Királyság 1985–1995: a határadókulcs 60%-ról 40%-ra csökkent, de a 40% feletti sávban a reform előtt is csak az adózók 4%-a volt. Az áfakulcs viszont 15%-ról 17,5%-ra nőtt.
- <sup>5</sup> Az egyik legjobbnak tartott közpénzügyi tanácskönyv az adóelméletet tárgyaló fejezetét azzal zárja, hogy „figyelembe véve a téma összetettségét, az Olvasó joggal kételkedhet abban, hogy a gyakorlatban e problémák felvetődnek-e egyáltalán a döntéshozatal során.” (Cullis, 2003)
- <sup>6</sup> A szociális piacgazdaságot ma legtöbbször félreemagarázzák, valamiféle jóléti állammal azonosítják. Eredeti értelme – és jobb lenne ennél maradni – egy liberális felfogás szociális biztosítékokkal kiegészítve, amely anti-keynesista és megállapodáspárti (participáció).
- <sup>7</sup> Egy, az Egyesült Királyságban végzett számítás szerint egy 30%-os flat rate-adó a 4–7. jövedelmi decilisbe tartozók terhét növelné.
- <sup>8</sup> Gondolataimat egy korábbi tanulmányban már kifejtettem. (Hetényi, 2004)

## IRODALOM

- ALESINA, A.–FUCHS-SCHUENDEN, N. (2005): Good-bye Lenin (or not), *Beyond Transition*, Vol.16, No 2
- BALASSONE, F.–FRANCO, D., STADERINI, A. (2003): Tax Policy in EMU: A Preliminary Assessment In: *Tax Policy Banca d' Italia Roma*
- BERNARDI, L. (2003): Tax Reforms in Europe: Objectives and Some Critical Issues, In: *Tax Policy Banca d' Italia Roma*
- BUTI, M.–SESTITO, P.–WIGKANDER ed. (2001): Taxation Welfare and the Crisis of Unemployment, In: *Edward Elgar, Cheltenham UK*
- CATERANO, M.–VIDAL, J-P. (2003): Tax Competition vs. Tax Harmonization in a Dynamic World Economy, In: *Tax Policy Banca d' Italia Roma*
- CULLIS, J.–JONES, Ph. (2003): Közpénzügyek és közösségi döntések, *Aula, Budapest*
- CSABA I.–TÓTH I. GY. (1999): A jóléti állam politikai gazdaságtana, In: *Osiris, Budapest*
- Economist (2005. 09. 10.): A dip in the middle
- EU (2004): Structures of the Taxation Systems in the EU DG Taxation and Customs Union
- Az Európai Foglalkoztatási Stratégia és a magyar foglalkoztatási politika (2005), *Külgazdaság, 5–6. szám*
- www.europa.eu.int/comm/economy-finance 2005. 09. 09.
- Helyi szintű pénzügyek Európában (2001), *Dexia*
- HETÉNYI I. (2004): Adózási dilemmák, *Fejlesztés és Finanszírozás, 3. szám*
- HINES, J. R. (1996): Tax policy and the Activities of Multinational Corporations NBER, *Working Paper 5589*

- HÖGYE M. (2005): Adóigazgatási Modellek és Reformok – Nemzetközi Összehasonlítás, *Sopron, kézirat*
- ILLÉS I. (2005): Önkormányzati finanszírozás és adózás nemzetközi összehasonlításban, In: *Félúton* (szerk.: Vígvári A.), *TÖOSZ-BM Idea*
- IVANOVA, I.–KEEN, M.–KLEMM, A. (2005): The Russian Flat Tax Reform, *IMF Working Paper WH/04/XX*
- JOUMARD, I. (2001): Tax Systems in EU Countries, *OECD ECO/WKP 27*
- MARTINEZ-MONGAY, C. (2003): Labour Taxation in the EU, In: *Tax Policy Banca d' Italia Roma*
- OECD (2001): Principles of Good Tax Administration, *Centre for Tax Policy and Administration GAP 001*
- OECD (2002): Taxing Wages, Taxing Families
- OECD (2002): Fiscal Decentralization in EU
- OECD (2004a): European Competitiveness Report
- OECD (2004b): Tax Administration in OECD Countries: Comparative Information, *Series CTPA*
- OECD (2005): Revenue Statistics
- PATTERSON, B. (2002): Tax Coordination in the EU: the latest Position EU Parliament, *ECON 129 EU*
- PITTI Z. (2004): Közterhiviselési rendszerek az EU-ban, *Magyar EU figyelő, Elvek és gyakorlat 2.*
- SCHÖN, W. (ed) (2003): Tax Competition in Europe, *IBFD Amsterdam*
- SIVÁK J. (2002): Adóharmonizáció vagy adóreform az EU-ban, *Pénzügyi Szemle, 10. szám*
- SZABÓ L. (2004): Adórendszer és versenyképesség, *Fejlesztés és Finanszírozás, 3. szám*
- SZEMLÉR T. szerk. (2004): EU adózási elképzelések, *MTA VKI*

Török Ádám<sup>1</sup>

# A helybenjárás és alternatívái

## A magyar K+F- és innovációs stratégia lehetőségei versenyképességi szemléletben

A magyar K+F-szektor, illetve nemzeti innovációs rendszer nem egyszer – sőt szinte mindig – olyan területként szerepelt különféle kormányzati programokban vagy nyilatkozatokban, amelynek gyors fejlesztése kulcskérdés az ország gazdasági felzárkóztatása szempontjából. Ezt még gyakrabban látni és hallani, amióta Magyarország EU-csatlakozása eldöntött tényé vált, az Európai Unió pedig 2000-től saját felzárkózási programmal, a Lisszaboni Stratégiával rendelkezik (Rodrigues, 2003; Kok, 2004).

Az EU Egyesült Államokhoz való felzárkózását célul tűző program hangsúlyozza a versenyképes tudásalapú gazdaság kiépítését Európában, és ebben kulcsszerepet szán a K+F-nek. A K+F és az innováció uniós teljesítményjavulásának kulcsa a program szerint a GERD/GDP-mutató 3 százalékra emelése 2010-ig az EU átlagában.<sup>2</sup> Ebből a célkitűzésből úgy látszik, mintha az amerikaihoz mérten is sikeres innovációs rendszer kiépítésének csak a kiadások oldalán lennének feltételei. A helyzet azonban korántsem ennyire egyszerű. Most a magyar eset közelebbi vizsgálatával próbáljuk meg érzékelteni, hogy a gazdaságnak ebben a szektorában – ahogy egyébként a többiben – sem lehet könnyű és gyors megoldást találni olyan problémákra, amelyek több évtizede halmozódnak. A megoldási javaslatok pedig általában kézenfekvő elosztási, illetve intézményrendszeri jellegűek voltak a szerkezeti gondok és a gazdasági háttér mélyebb feltárása nélkül.

Ez a tanulmány sem tárhatja fel a megoldási kísérletek kudarcainak összes mélyebb okát. Arra azonban kísérletet tehet, hogy újabb irányt adjon a magyar K+F-ről és innovációról folyó vitáknak. A két területet megpróbálja együtt kezelni, mert csak aránylag kevés esetben igaz az, hogy a K+F közvetlenül vagy közvetve nem alapoz meg innovációt, illetve, hogy lehetséges komoly és sikeres innováció érdemi K+F-háttér nélkül.

A tanulmány nem fordít kiemelt figyelmet a K+F és az innováció magyarországi és külföldi statisztikai tényeire, bár bőven hivatkozik az őket tartalmazó közleményekre. A statisztikai tények azonban széles körben ismertek, például arról, hogy az Európai Unió K+F-re fordított GDP-hányada (a GERD/GDP-mutató) 1,8 százalék. Ez az amerikai adat körülbelül kétharmada, a magyar érték pedig a kilencvenes évek eleje óta egyes években súrolta alulról az 1 százalékot, 2004-ben például 0,89 százalékot ért el.

A magyar K+F-et azonban nem csupán – vagy nem is elsősorban – a ráfordítások és a nem pénzügyi erőforrások relatív hiánya sújtja. Koncepcionális bizonytalanságok, toldozott-foldozott intézményrendszer és számos szerepzet mellett ott is lehet a bajok magyarázata, hogy a magyar politikai elit hosszú ideje nemigen érti pontosan a K+F és az innováció szerepét a gazdaságfejlődésben. Az alapfokú tankönyvi leckét persze tudja: e tevékenységek

fő feladata új termékek kidolgozása és bevezetése a későbbi sikeres gyártás és export érdekében. Pedig más, fontos funkcióik is vannak, amelyekre azonban csak egy olyan gazdaságnak lehet igazán szüksége, amely nemcsak mennyiségi értelemben növekedni, hanem minőségi értelemben fejlődni szeretne, ugyanakkor komolyan integrálódni is akar a világ gazdaságba.

Az úgynevezett tudásteremtés haszna nem csupán a gazdaságban közvetlenül alkalmazható innovációk létrehozása, hanem olyan kutatói és fejlesztői kapacitások működése is, amelyek egy ország kutatását és felsőoktatását minél közelebb tudják tartani a világ élvonalához. Ez pedig szellemi export és működőtőke-import mellett a nemzetközi kutatói hálózatokban való részvételen keresztül hozhat megfogható gazdasági hasznokat – de csak hosszabb építkezési folyamat után.<sup>3</sup>

A tanulmány először áttekinti a magyar K+F és innováció problémáinak szakirodalmát, pontosabban annak lényegi elemeit. A magyar K+F- és innovációs szektor versenyképességéről végzett saját kutatások alapján igyekszik megállapítani a szektor pozícióit a nemzetközi versenyben. Kitér az intézményrendszerre is, majd a következő kérdéscsoport a magyar K+F és innováció tényleges szerepe a gazdaságban. A stratégiai lehetőségek számbavétele zárja a tanulmányt.

## A MAGYAR K+F DIAGNÓZISAI

A magyar K+F és a nemzeti innovációs rendszer működéséről az elmúlt 10–15 évben számos látélet készült.<sup>4</sup> Ezek igen sok közös vonást mutatnak és következtetéseik is többnyire ugyanazok. A magyar K+F elhanyagolt helyzetét és a gazdaság túlnyomó részének csekély innovációs érdekltségét és érdeklődését a szerzők nagy többsége az állami finanszírozás visszaesésével, az üzleti szféra – különösen a belföldi tulajdonú és a kisebb méretű vállalatok

– tőkehiányával, gyenge kockázatvállaló képességével és nemzetközi tájékozatlanságával magyarázza.

Több forrás szóvá teszi a magyar K+F diffúziós rendszer rossz hatásfokát és szervezeti problémáit is (legújabbban: Viszt, 2005), bár a diffúziós rendszer vizsgálatának elméleti háttéréről viták folynak. A diffúziós rendszer fogalma ugyanis feltételezi az innovációs rendszer lineáris jellegét. A lineáris modellben a K+F-től a piacon értékesített innovációig egyenes út vezet, a szereplők elkülönülnek egymástól és a folyamat egymást diszkrét pontokként követő állomásból áll. Ezt a megközelítést viszont az újabb kutatások elméleti fikciónak tartják, és ehelyett bonyolultabb, de a valóságot jobban közelítő modellek (a „körkörös”, a „random”, illetve a „három spirálos”) alkalmazását ajánlják (lásd Lundvall, 1992; Nelson, 1993; Leydesdorff, 2000; Török, Borsi és Telcs, 2005).

A magyar diffúziós rendszer korábbi (Török, 1996) és későbbi (Viszt, 2005) diagnózisai ugyanakkor egybehangzó következtetéseket fogalmaznak meg. Ezek lényege a K+F-eredményeket a kutatóhelyekről a fejlesztő és termelő vállalatokhoz közvetítő intézményrendszer kaotikus, szétaprózott jellege. A kilencvenes és a 2000-es évek közepe között alig volt változás abban, hogy a korábban állami vagy külföldi pályázati támogatással létrehozott kvázi-diffúziós szervezetek jó része fennmaradt, technológia-menedzselési vagy -közvetítő tevékenységet azonban már régóta egyáltalán nem végez.

Különösen az alapkutatások területén okoz zavarokat és fölöslegesen párhuzamos kapacitásokat az 1990 előtti időkből megmaradt struktúra, amelyben nincs világos munkamegosztás az egyetemek és az akadémiai kutatóintézetek között. Az ilyen struktúrák nemzetközileg nem egyedülállóak (hasonló működik például Franciaországban és a legtöbb volt KGST-országban), de feladataikat többnyire megfelelően összehangolják. A szakmai közvélekedés



szerint a párhuzamosság fő oka Magyarországon az, hogy a korábbi rendszerben az egyetemeknek főleg oktatási feladataik voltak, 1990 után azonban ezek sok helyen a gyenge személyi feltételek mellett is kibővültek kutatási feladatokkal.

Kétségtelen, hogy a hetvenes-nyolcvanas években az egyetemeken aránylag csekély hallgatói létszám és szigorú felvételi rendszer, ugyanakkor kevés pályázati lehetőség mellett a vezető oktatók is az oktatásra tudtak koncentrálni, a tudományos továbbképzés (ma: doktorképzés) rendszere viszont akkor még nem az egyetemeken működött. 1990 után viszont ismét bevezették az egyetemi autonómiát, és az akadémiai intézetek ugyancsak kikerültek a közvetlen állami irányítás alól. Az alapfinanszírozás mindkét területen egyre szűkösebbé vált. A felsőoktatásban különböző továbbképzési és úgynevezett költségtérítési konstrukciókkal próbálják kiegészíteni a hallgatói létszám után járó állami forrásokat, a hiányzó forrásokat azonban az egyetemek és az akadémiai intézetek egyaránt főleg pályázati úton próbálják megszerezni.

A hasonló szakmai profilú kutatóhelyek között az egymással versenyző pályázatok miatt mutatkozik jelentős párhuzamosság, a valóban versenyképes kutatói kapacitások azonban inkább kiegészítik egymást az azonos szakterületeken. Látni kell azt is, hogy igazi minőségi kontroll főleg az akadémiai intézeti rendszerben van, miközben több olyan felsőoktatási intézmény alakult vagy kapott magasabb rangot, amely ehhez csak papíron rendelkezik a megfelelő szellemi kapacitásokkal. A magyar felsőoktatási akkreditációs rendszer sokkal inkább a formális kutatói minőséget méri (azaz a tudományos fokozatok számát), mint a tényleges tudományos teljesítményt.

A diagnózisok nagy része nem fejt ki, hogy milyen irányban és jelleggel, illetve milyen struktúrában kellene fejlődni a magyar K+F-és innovációs rendszernek akkor, ha a rendszer-

esen megismételt politikai ígéreteket be is tartanák és a szektor finanszírozása az igényeknek megfelelően emelkedne, esetleg meg is közelítené az EU-átlagot. A diagnózisok túlnyomó része nélkülözi az érdemi összehasonlítást a Magyarországgal hasonló fejlettségű európai országokkal, például Görögországgal, Portugáliával, Lengyelországgal, Csehországgal, Szlovákiával vagy Szlovéniával.

Pedig a GERD/GDP-mutatók és a gazdaságfejlettségi szintek összehasonlítása megmutatja (Török, 2005), hogy a világ legtöbb gazdaságában erős korreláció mutatkozik a GDP/fő- és a GERD/GDP-mutató között, és a Magyarországhoz hasonló fejlettségű európai országok többségében (Csehország és Szlovénia kivételével) a GERD/GDP-mutató el is marad az 1 százaléktól. Persze ezt az erős kapcsolatot lehetne úgy is értelmezni, hogy a nagyobb K+F-ráfordítások segítik a gazdaság fejlettségének emelését. Ez az összefüggés azonban csak hosszabb távon igaz. Rövid távon sokkal inkább a fordítottja érvényesül: fejlettebb országok többet tudnak olyan célokra fordítani, mint a K+F és az innováció, amelyek megtérülése kedvező, de csak hosszabb távon lehet érzékelni.

A gazdagabb országokban ugyanis a GDP elosztása már kevésbé a – hosszabb ideje nem teljesített – jóléti és fejlesztési igények függvénye, mint alacsonyabb fejlettségi szinteken. Ugyanakkor érvényesül egy másik erős összefüggés is a gazdasági fejlettség és a GERD/GDP-mutató, illetve annak a komponensei között. A BERD/GDP-mutató (az üzleti szféra K+F-ráfordításainak GDP-hányada) ugyancsak a gazdaság fejlettségével egyenes arányban növekszik (Török, 2005). Ezt egyszerű volna úgy magyarázni, hogy „fejlettebb országnak a vállalatai is fejlettebbek”, és az igazság nem is áll messze ettől a tautologikusnak látszó megállapítástól.

További elemzésekkel még alá kellene támasztani, de valószínűleg érvényes feltételezés, hogy a fejlettebb országok vállalatai jobb tőke-

ellátottsággal, erősebb szellemi tulajdonvédelem mellett, kiterjedt nemzetközi kapcsolatokkal, nagyobb kockázatviselő képességgel és jelentősebb piaci erővel működnek, miközben a fejlett gazdaságok belső és nemzetközi innovációs hálózatai is sokrétűek és számos elemből állnak. Ezek pedig olyan hálózati hatásokat (lásd Pyka-Küppers, 2002; Barabási, 2003) hoznak létre, amelyek nagyban megnövelik a K+F-ráfordítások hatékonyságát.

Mindezek miatt úgy látszik, hogy Magyarországon a K+F-szféra és az innovációs rendszer sikeresebbé tétele sok tennivalót követel meg a gazdaság egészében, tehát a K+F és az innováció ösztönzésén és finanszírozásán kívül is. Számíthatnánk arra is, hogy a gazdaság tartósan gyors növekedése esetén növekvő arányban szabadulnak fel állami és vállalati erőforrások a K+F és az innováció növekedésgyorsító szerepének megerősítése érdekében. Így majd egy klasszikus visszacsatolós, öngerjesztő K+F és innovációs fejlődési folyamat is kibontakozhatna.

A magyar eset azonban mégsem írható le jól egy steril növekedési modell keretei között. Itt ugyanis a stratégiaalkotást egyre erősebben befolyásolják olyan intézményi érdekek, amelyek ennyire nyílt konfliktusa csaknem egyedülállónak látszik Európában. A vita részben intézmények, részben pedig szakpolitikai (*policy*) prioritások között folyik.

Tény, hogy az Európai Unió Lisszaboni Stratégiája minden korábbi uniós dokumentumnál nyíltabban áll ki a hatékony K+F-re épített sikeres innovációs rendszer szükségessége mellett (Rodrigues, 2003), tehát nem tekinti elegendőnek az uniós felzárkózás megalapozásához a K+F-ráfordítások növelését akkor, ha ebből nem lesz lényegesen sikeresebb innovációs tevékenység. Az Európai Unióban a K+F a kutatási, az innováció pedig a vállalati főigazgatóság hatáskörébe tartozik, s ez a széttagoltság néha valóban okoz komoly koordinációs problémákat. A nyílt összecsapás azonban ott is pél-

da nélküli a K+F- és az innovációs politika között.

Magyarországon – törvényi felhatalmazás alapján, de a szakmai hagyományoknak megfelelően is – a K+F-politika a Magyar Tudományos Akadémia (a továbbiakban: MTA), az innovációs politika pedig a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal (a továbbiakban: NKTH, a korábbi OMFH funkcióit 4 év kihagyás után átvett szervezet) felelőssége, így a kettő ugyancsak elkülönül egymástól. A két intézmény erősen eltérő álláspontot képvisel a magyar K+F- és az innovációs politikáról<sup>5</sup>, s ennek – főleg a kormányzati oldalon álló NKTH és a Gazdasági Minisztérium – néha a közvélemény előtt is hangosan kifejezést ad<sup>6</sup>.

Az MTA álláspontja elismeri az alapkutatókat és az alkalmazott kutatásokat, illetve az innováció egymásra utaltságát, míg az NKTH koncepciója inkább kizáró jellegű. Nem fogadja el az alapkutatók jelentősebb állami finanszírozásának létjogosultságát, és a K+F-ben mindekelelt a vállalati források felhasználását kívánja növelni. Az MTA fenntartaná az alapkutatókat – alkalmazott kutatásokat – és a kísérleti fejlesztés egyaránt körülbelül egyharmados finanszírozási arányát, az NKTH szerint viszont csak azok a kutatások érdemelnek állami támogatást, amelyek közvetlenül szolgálják a vállalati innovációt és a versenyképesség növelését.

Az úgynevezett „európai paradoxon” egyik interpretációja szerint az Európai Unióban a K+F elsősorban az alapkutatók terén fejlődik, s ezért a K+F-ráfordítások növelése nem javítja megfelelően az innováció feltételeit és a versenyképességet (Papanek, 2003). A hivatkozott szerző szerint a magyar K+F-és innovációs rendszerre – alacsonyabb szinten – ugyancsak ez a paradoxon jellemző. Valószínű, hogy az NKTH idézett, igen markáns álláspontjának a kialakulására is hatással volt az „európai paradoxon” újabb keletű népszerűsége a szakirodalomban. A magyar K+F- és innovációs rendszer diagnózisában (lásd például Báger–Goldperger–Varga,

2005, 11–12. oldal) egyre inkább kimutatható az „európai paradoxon” hatása<sup>7</sup>, s ma már több szerző is ezt tekinti a magyarországi K+F egyik fő gyengeségének.

A „paradoxon” ténye (az európai K+F eredményei növekvő mértékben publikációkban jelennek meg, s csak csökkenő arányban szabadalmakban) statisztikai szempontból nem vitatható, a világos statisztikai kép azonban csábít a túlzott leegyszerűsítésre.

Az is következhetnének ugyanis belőle, hogy az Európai Unióban túl sok az alapkutatás és túl kevés a vállalati igényeket valóban közvetlenül szolgáló K+F.

A szabadalmi bejegyzések csökkenése azonban nem feltétlenül az innovációs tevékenység visszaesését tükrözi, hanem annak is a következménye, hogy a szabadalmaztatás egyre kevésbé nyújt hatékony jogvédelmet (például a távol-keleti termékmásolással szemben) a költségeihez képest.<sup>8</sup> Pontosabban, a jogvédelem egyre kevésbé tekinthető a szellemi tulajdon leghatékonyabb védelmi eszközének. Az innováció esetleg jobban rejtve maradhat cégen belül, ha piacra vitele előtt nem is szabadalmaztatják, s így nem hívják fel rá a figyelmet.

A statisztikai „paradoxon” nem kívánt hatása, hogy a tájékozatlan közvéleményt, sőt a politika egy részét is az alapkutatások ellen hangolja, mintha azok fölöslegesek lennének és csupán egy improduktív kutatói réteg megélhetését szolgálnák. Az a tény is az „európai paradoxon”-hoz hasonló helyzetet teremt Magyarországon, hogy a magyar természettudományos K+F külföldön elismert eredményei elsősorban alapkutatási jellegűek a matematikában, az élettudományokban és a kémiai kutatásokban.

Az alapkutatási bázis fenntartása egy arra egyébként felkészült országban ugyanakkor legalább három ok miatt fontos, ezeket az okokat viszont az alapkutatásokat ostromozó szakmai vagy politikai állásfoglalások rendszeresen figyelmen kívül hagyják.<sup>9</sup>

A három ok a következő:

1. technikai és szervezési szempontból igen nehéz az alap- és az alkalmazott kutatások szigorú különválasztása, mert a valóságtól látszólag távoli kutatási területekről is bebizonyosodhat, hogy nagy gyakorlati hasznuk van;<sup>10</sup>

2. az alapkutatásoknál nemzetközi méretekben könnyen felléphet a „potyautas-probléma”, ha több ország is úgy dönt, hogy maga csak alkalmazott kutatást és kísérleti fejlesztést folytat, az alapkutatási eredményeket viszont másoktól veszi át. Mivel az alapkutatási eredmények ritkábban esnek ipari jogi védelem alá, mint a piaci értékesítéshez közelebbi K+F-fázisok, többségük átvehető alacsony költséggel a szakirodalomból. Így azután az alapkutatást végző országok által létrehozott közjavak ingyen kerülnek a „potyautasok” birtokába, ez pedig végző soron az alapkutatást még finanszírozó országok érdekeltségét gyengíti. A „potyautasok” sem feltétlenül járnak jól, mert az alapkutatások irányába egyre kevesebb beleszólásuk lesz és alkalmazott kutatásaikat is a létező alapkutatási eredményekhez kell igazítaniuk;

3. az igényes saját K+F-re törekvő országok felsőoktatása nem lehet tartósan színvonalas akkor, ha az oktatásban és a tudományos továbbképzésben kulcsszerepet játszó alapkutatási eredményeket csak külföldről veszi át, mert nincsenek hazai alapkutatások. Így az oktatói állomány minősége romolhat, hiszen az alaptárnyak oktatói megfelelő alapkutatási feltételek hiányában aligha érhetik el a szakmai előmenetelükhöz szükséges kutatási teljesítményt.

Az alapkutatások és az alkalmazott kutatások szembeállítására sajnos nem meglepő olyan országban, ahol a K+F- és az innovációs rendszerben szokássá vált, hogy a rendszer szereplői egymással küzdenek a szűkös erőforrásokért. Mivel itt lényegében zérus összegű játék folyik, többleterőforrásokat csak egymásvárára lehet szerezni. A gazdasági szempontból látszólag haszontalan, gazdasági háttér és vállalati kapcsolatok hiányában pedig sokszor

politikai érdekérvényesítő képességgel sem rendelkező alapkutatói csoportok ereje kicsi. Így pedig nehezen tudnak fellépni a gazdasági racionalitás érvrendszerét kisajátítani igyekvő alkalmazott kutatói és fejlesztői érdekcsoportokkal szemben, amelyek mögött gyakran nagyvállalati támogatás és lobbierő áll.

A kétfajta kutatás szembeállítását azonban mesterkélt és szakmailag indokolatlan éppen azért, mert a kettő csakis egymásra támaszkodva fejlődhet. Az „európai paradoxon” önkényes értelmezése látszólag csábító megoldást kínálhat a magyar innovációs rendszer régóta várt reformjára. Az alapkutatások kiiktatása a magyar nemzeti innovációs rendszerből azonban kitépheti az alkalmazott kutatások magyarországi szakmai gyökereit anélkül, hogy az így felosztható erőforrástöbblet valóban versenyképesség-javító alkalmazottkutatási felhasználását bárki is komolyan garantálni tudná.

A magyar K+F- és innovációs rendszer rossz finanszírozását, strukturális zavarait és számos működési problémáját nem tagadja egyetlen szakirodalmi forrás sem. A rendszer nemzetközi mércével mért teljesítménye ugyanakkor nem mutatott drámai romlást a kilencvenes években, bár lassú pozícióvesztés kétségtelenül történt. Ilyen relatív lecsúszás azonban az EU legtöbb országánál is tapasztalható volt néhány olyan ország látványos előretörése következtében, amely évtizedeken át a nemzetközi K+F perifériájához tartozott. Ezek közé elsősorban a nagy területű és lakosságú fejlődő országok tartoznak, mint Kína, India, Brazília, a Dél-Afrikai Köztársaság, de mindinkább Vietnam, Thaiföld és a Fülöp-szigetek is.

Magyarország még mindig a nemzetközi K+F- és innovációs mezőny élbolya mögött helyezkedik el. Ezzel természetesen nem nyugtathatjuk meg magunkat, a 2003–2004-es nemzetközi pozíciók megtartása azonban máris komoly eredmény lenne az áttekintett finanszírozási, működési és szervezeti problémák versenyképesség-rontó hatását figyelembe véve.

## A MAGYAR K+F A NEMZETKÖZI MEZŐNYBEN

A magyar K+F nemzetközi mércével mért teljesítményét és versenyképességét több tanulmány tárgyalta. A különféle módszerekkel készült felmérések eredményei hasonlóak annak ellenére, hogy az egyes felméréseknek általában különböző fogalmi és elméleti háttere van. Az is közös bennük, hogy stratégiai következtetések nem mennek túl az egyes mutatók növelésére vonatkozó javaslatokon. Pedig egy-egy mutató önmagában csak gyenge hatásfokkal tudja leírni az egész K+F-, illetve a nemzeti innovációs rendszer teljesítményét és versenyképességét (Török, Borsi és Telcs, 2005).

Először *Török* (2000, 2002) próbálta meg bevezetni a versenyképesség fogalmát a nemzetközi K+F-összehasonlításokba. Ez az elemzés két bemeneti (GERD/GDP és K+F-foglalkoztatottság), illetve két kimeneti mutató (nemzetközi publikációs részarányok tudományterületi felosztás nélkül és az Egyesült Államokban bejegyzett szabadalmakon belüli részesedés) alapján az Európai Unió Agenda 2000 című dokumentumában (1997) megfogalmazott állítást próbálta meg verifikálni arról, hogy Magyarország bent van-e a világ első 20 országa között a tudományos teljesítmény alapján.<sup>11</sup>

Hasonló következtetéseket fogalmazott meg Balogh Tamás (2002, 2004), aki kevésbé a kérdés elméleti háttérével, mint inkább a magyar K+F helyzetének nemzetközi összehasonlításban való leírására alkalmas mutatókkal foglalkozott, 2004-es cikkében már az EU Innovációs Eredménytáblája alapján. Ő azonban nem tekintette feladatának sem a K+F-versenyképesség értelmezését, sem azt, hogy összevont mutatót próbáljon konstruálni a magyar K+F-versenyképesség nemzetközi pozíciójának megállapítására. Eredményei megerősítik, hogy a nemzetközi K+F-versenyben Magyarország a felső középmezőny tagja (azaz a vezető ipari országok utáni csoportba tartozik), de

a nem kielégítő finanszírozás és a nemzeti innovációs rendszer működési hatásfokának problémái miatt a lemorzsolódás valóban erősen fenyegető veszély.

Az eddig említett kutatóknál frissebb adatokkal és több mutatóval dolgozott *Hohl Ferenc, Holczer Márton és Pái Attila* (2004), mégpedig kifejezetten az Európai Unió által is ajánlott „benchmarking” -technika alkalmazásával.<sup>12</sup> Tanulmányuk az OECD és az EU felméréseire épül, és itt is szerepelnek az olvasó előtt már jól ismert K+F-finanszírozási, illetve -foglalkoztatási mutatók.

A szerzők ugyanakkor alig térnek ki a gyakran használt mutatók módszertani problémáira. Így komolyabb fenntartások nélkül a publikációk minőségi mutatójának tekintik a hivatkozások számát, bár a mutató alkalmazási korlátaira hivatkozva ők is érintik a szakirodalmi kritikákat (Papp, 2004). Hasonlóképpen, „a technológiai fejlesztések mérőszámának” (Hohl, Holczer és Pái, 2004, 1017. oldal) tartják a szabadalmi mutatókat, s csak később jegyzik meg, hogy a vállalat nem csak szabadalmi bejegyzéssel óvhatja meg a K+F-fel létrehozott szellemi tulajdonát.

A szerzőcsoport a nemzetközi K+F-teljesítmény mércéi között említi az olyan pályázati rendszerekben elért nyeresi arányt, amelyek egyformán nyitottak az összehasonlításban szereplő országok előtt (ilyen rendszerek például az EU és az Európai Kutatási Térség Keretprogramjai, ha európai országok közötti K+F-összehasonlításról van szó). A tanulmány egy 32, részben minőséginek tekintett mutatót tartalmazó mérőszámlistát ad meg a hasonló rendszerezési kísérletek (mindenekelőtt Godin, 2003) említése nélkül. A kutatók összefoglaló következtetései kevésbé a magyar pozíciókra, mint inkább az Európai Kutatási Térségen belüli K+F-teljesítmény összehasonlítást megnehezítő adathiányra vonatkoznak.

A Nemzeti Kutatás-Fejlesztési Programban 2001 és 2004 között *Borsi Balázs és Telcs András* végzett elemzéseket a magyar K+F nemzet-

közi versenyképességi pozícióinak több mutatót felhasználó kvantitatív bemutatására.<sup>13</sup>

Borsi és Telcs (2004) sorra veszi a nemzetközi K+F-összehasonlítások legfontosabb módszertani problémáit. Pontosságra törekvő megfogalmazásuk szerint az abszolút ország-összehasonlítások „súlyozott pontokként” jelenítik meg az egyes szereplőket a K+F világtérképén, a fajlagos (egy főre jutó) mutatókkal viszont hatékonysági képet lehet rajzolni. Emiatt a kétféle szemléletű nemzetközi K+F-összehasonlítás markánsan eltérő képet ad, de az igazán igényes elemzésekben célszerű egyesíteni ezt a két megközelítést.

A szerzők két módszerrel, főkomponens-elemzéssel és genetikus algoritlussal keresték a megoldást a K+F-teljesítmény és -versenyképesség különféle mutatói összeillesztésének a problémájára.<sup>14</sup> Ezt a két kutató a látványos ténnyel szemlélteti, hogy a különféle abszolút mutatók egyedi rangsoraiban Magyarország pozíciói a 24. és a 43. hely között szóródnak, a fajlagos rangsorokban pedig a 6. és a 40. helyezés között.<sup>15</sup>

Az abszolút mutatókkal végzett elemzések Magyarországot a 35–36., a fajlagos elemzések a 27–28. helyre teszik a K+F nemzetközi versenyében (2000-es adatok alapján), ami a magyar nemzeti innovációs rendszer nemzetközi átlagnál valamelyest magasabb hatékonyságát sejteti.<sup>16</sup> Ez azonban nem több sejtetésnél, mert a viszonylag kis országméret eleve hátrányt jelent az abszolút összehasonlításban, a fajlagos mutatók rangsorai pedig nagy szóródást mutatnak.

A két helyezés közötti különbség és a Borsi–Telcs szerzőpáros által kialakított ranglisták alapján némileg pontatlanul azt az összképet rajzolhatjuk fel, hogy Magyarország<sup>17</sup> a K+F nemzetközi versenyében a következő országok közvetlen vetélytársa:

- a fejlett országok közül: a 2–3-szor kisebb lakosságszámú országok (Írország, Új-Zéland, talán még Norvégia), de Dánia, Finnország és Svájc már ezek közül sem;

- a közepesen fejlett országok közül: Lengyelország, Csehország, valamint az EU hasonló lakosságszámú régebbi tagjai közül Görögország és Portugália;
- a fejlődő országok közül: lényegesen nagyobb méretű, rohamosan iparosodó országok, mint Brazília, Argentína, Mexikó és Törökország, de ezek többsége gyorsan ledolgozza hátrányát az EU új közép-európai tagállamaival szemben.<sup>18</sup>

A hivatkozott nemzetközi összehasonlítások rámutatnak néhány szerkezeti anomáliára a magyar K+F-szektor és a nemzeti innovációs rendszer működésében. Ezek közül az egyik az alap kutatások aránylag magas finanszírozási hányada és jó eredménymutatói az alkalmazott kutatások és a kísérleti fejlesztés háttérbe szorulásával (lásd különösen Hohl, Holczer és Pái, 2004, 986. oldal), amelyben az „európai paradoxon” sajtóságos formában mutatkozik meg. A másik az eredménymutatók meglepően kedvező alakulása a csekély pénzbeli és munkaerő-ráfordításokkal szemben. A harmadik pedig a vállalati K+F-kiadások (BERD) alacsony súlya a GERD-en belül, amely a magyar K+F- és innovációs rendszernek (már ebben a tanulmányban is érintett) hagyományos problémája.

Versenyképességi szemléletben mindez az jelenti, hogy a magyar K+F-szektor, illetve az innovációs rendszer egyre nagyobb nemzetközi versenyképességi nyomás alatt működik úgy, hogy eredményei iránt továbbra is csekély a piaci kereslet, erőforrásai relatív értelemben (a fő konkurenssekkel összehasonlítva) szűkülnek, miközben egyre jobban arra kényszerül, hogy tényleges nemzetközi versenyben küzdjön meg erőforrásaiért és eredményei értékesítéséért. Noha a hivatkozott számítások szerint romló *versenyképességet* is látunk, valójában kivált a *versenyképességi tényezők* romlása tekinthető aggasztó folyamatnak. A kérdés most már az, hogy létezik-e a magyar K+F-politikában (vagy gazdaságpolitikában) stratégiai válasz erre a kihívásra.

## Van-e Magyarországnak K+F- és innovációs stratégiája?

A magyar K+F-szektor és innovációs rendszer átfogó kormányzati stratégiájának jelenleg nincs dokumentuma. 1999 végén elkészült ugyan egy innovációs stratégia, ezt azonban az éppen akkor zajló kormányzati szerkezeti változtatásokkal összefüggésben levették a napirendről még az államigazgatási egyeztetés előtt, és a továbbiakban hivatkozni sem lehetett rá.

Más hasonló dokumentumról nincs tudomásunk 2006 elején. A Magyar Tudományos Akadémia rendszeres parlamenti beszámolóiban vázolt stratégiai elképzelések, illetve a 2005-ben közzétett akadémiai tudománypolitikai koncepció az egész magyar tudomány fejlődésére vonatkozik, de ez nem esik egybe a K+F-szektorral, a nemzeti innovációs rendszerrel pedig különösen nem. A Nemzeti Fejlesztési Terv különböző változataiban megfogalmazott elképzelések stratégiai célja ugyan kétségtelen, ez a stratégia azonban elsősorban Magyarország EU-n belüli erőforrás-igényeinek megalapozását, nem pedig az egyes szektorok átszervezését és a hazai erőforrások jobb felhasználásával való versenyképesebbé tételét szolgálja. Az NKTH Tudás, alkotás, érték című, ugyancsak 2005-ös program dokumentuma pedig kifejezetten az innovációk feltételeinek a javítását célozza a már említett kizáró jellegű szemléletben.

Az Európai Unió Lisszaboni Stratégiája – és az ennek megvalósulását vizsgáló Tavaszi Jelentés (European Commission, 2004), majd a Kok-jelentés (Kok és szerzőtársai, 2004) – névleg kulcsszerepet szán a K+F-nek és az innovációnak az EU nemzetközi felzárkóztatásában, a szektor gyorsabb fejlesztésében azonban indokolatlanul nagy súlyt szán a finanszírozásnak. Ezt a gondolkodásmódot – nem feltétlenül az EU-ból jövő inspirációra – a K+F-fel kapcsolatos magyar politikai állásfoglalások is tükrözték az elmúlt jó tízéves időszakban, azaz leg-

alább 1995-től. A politikai ígéretek és célkitűzések fő eleme a GERD/GDP-mutató növelése volt – Magyarországon 1, majd 1,5 százalékra növelése már rövid távon is, az EU-ban pedig középtávú szemléletben átlagosan 3 százalékra a 2000-es évek elején mért 1,8 százalékról (Rodrigues, 2003).

Nem tekinthetjük azonban K+F-stratégiának a GERD/GDP-mutató növelésére irányuló nyomást alulról és a felülről jövő ígéretek sem. Még akkor sem, ha – mint Magyarországon a 2000-es évek közepén – minden kétséget kizárva elfogadható és elismerhető tény, hogy a szektor súlyosan alul van finanszírozva. A K+F-szektor és a nemzeti innovációs rendszer fejlesztésében játszott kormányzati szerep fő része természetesen a finanszírozás, különösen azokban az országokban, ahol a BERD/GERD-arány alacsony, tehát a kormányzatra az üzleti szektornál nagyobb szerep hárul a K+F és az innováció finanszírozásában.

## A K+F-STRATÉGIAI GONDOLKODÁS SZINTJEI

A K+F-stratégia legfelső, politikailag látványos és könnyen érthető, tartalmilag azonban nem kifejezetten igényes rétege a GERD-probléma, illetve – kérdéskör, vagyis az, hogy a GDP mekkora hányadát kell, illetve lehet K+F-re fordítani, de pontosabban megfogalmazott eredménykövetelmények nélkül. A második, már kevésbé látható szint az üzleti szektor részvétele a finanszírozásban és a K+F-ben – ezt BERD-problémának nevezhetjük, bár korántsem csupán statisztikai tartalma és jelentősége van. A harmadik, legalsó szint pedig az, ahol a K+F-szféra és a nemzeti innovációs rendszernek és szereplőinek részletes ismeretére is szükség van a stratégiai alternatívák megértéséhez. Ezt nevezhetjük diffúziós problémának.

A *GERD-kérdéskör*: a K+F- és innovációs stratégia kivált itt érintkezik a politikai alkuk

világával. Amikor a BERD-kérdéskör megoldatlan, azaz a K+F-szektor több forrást követel, de az üzleti szféra erre nem hajlandó, akkor a GERD növelését rendszerint a kormányzattól kérik az egyetemek, a tudományos akadémiák és a nemzeti innovációs rendszer kínálati oldalának további szereplői. Ehhez pedig valamilyen mértékben feltétlenül be kell kapcsolódniuk a politikai kapcsolatok és kommunikáció rendszerébe.

A kilencvenes évek eleje óta a magyar tapasztalatok bő példatárral szolgálnak arra, hogy ekkor mi történik. A K+F-szféra érdekérvényesítő képessége látszólag erős, azaz a magyar tudományos élet azt általában el tudja érni, hogy a mindenkori kormányzat megígérje az állami K+F-támogatás növelését. Az ígéretek teljesítésének hatékony számonkérésére azonban már sokkal kevésbé vannak meg a K+F-intézmények és a tudományos élet eszközei, ezért az ígéretek vagy nem valósulnak meg, vagy pedig a kormányzat csak látszólag teljesíti az ígéreteit. Csak az 1999 óta eltelt 5 évben három különböző példa is volt azokra a technikákra, amelyekkel a kormányzat látszólag helyt állt ugyan a GERD/GDP-arány 1 százalékos fölé emelésére tett ígéretéért, valójában azonban semmit vagy csak az ígértnél sokkal kevesebbet adott a K+F támogatására, és nem tudta elérni a vállalati K+F-ráfordítások komolyabb növekedését sem.

■ Az egyetemi finanszírozás belső arányainak megváltoztatása. Ehhez az eszközhoz 1999-ben nyúlt a magyar kormányzat, amikor megnövelte a felsőoktatás kutatási normatíváját az oktatási normatíva terhére. Egyszerűen fogalmazva ezzel annyi történt, hogy az egyetemek és a főiskolák ugyanannyi kormányzati pénzt kaptak, mint korábban (természetesen ideértve az inflációt ellensúlyozni hivatott nominális támogatás növekedését), ebből azonban névleg többet költöttek K+F-re, mint korábban. Tartalmilag azonban ez nem jelentette a GERD tényleges növekedését.

■ A K+F általános forgalmi adójának emelése. A magyar kormányzat két ízben, előbb 2003, majd 2004 elején emelte a K+F-szolgáltatások általános forgalmi adóját, előbb 0 százalékról a kedvezményes kulcsra, majd pedig a 25 százalékos általános áfaszintre. A magyar nemzeti innovációs rendszer, illetve K+F-szféra főszereplői, az egyetemek és az akadémiai kutatóintézetek azonban nem rendelkeznek áfa-visszaigénylési joggal, így az áfanövelés valójában ugyanilyen értékben csökkentette az államtól K+F-re kapott forrásaikat. A kormányzati kommunikációban ugyanakkor – politikai tekintetben érthető módon – csak a K+F-re adott források növelése szerepelt, a forgalmi adó-emelést (pontosabban átsorolást) azonban nem hangoztatták. Ráadásul az áfaemelés csak tartalmilag csökkenti a magyar GERD-et, statisztikailag viszont nem. Így valójában nem is hasonlíthatók össze egymással a 2002 előtti és utáni magyar GERD-adatok.

■ A magyar kormányzat 2004 elejétől innovációs járulékot vezetett be, amelyet bizonyos vállalatméret fölött minden vállalkozásnak fizetnie kell, és ezt a befizetési kötelezettséget csak az állami kutatóhelyeknek adott K+F-megbízások, illetve a saját K+F-ráfordítások értékével csökkentheti. Ez az eszköz forrásoldalon a BERD részének látszik, tartalmilag azonban nem vállalati döntések alapján növeli a GERD-et. Igaz, GERD-növelő hatása kétszeres, mert a kormányzat – ígérete szerint, de a 2006 eleji helyzet szerint csak 2007-től – az ilyen címen érkező vállalati befizetésekkel azonos értékben növeli a pályázati úton elosztott K+F-támogatásokat.<sup>19</sup>

A GERD növelésének politikai ígéretei és inkább kommunikációs, mint stratégiai céljai Magyarországon a kilencvenes évek közepe óta csak felemás módon teljesültek.<sup>20</sup> A köztudatba nem került be (s látható módon nem mutatkozott meg a kormányzati stratégiai gondolkodásban sem), hogy a GERD/GDP-mutató szintje nem tekinthető a K+F és az innovációs

rendszer átfogó és megbízható állapotjelzőjének. E mutató növekedése csak egyetlen (igaz, fontos) szempontból jelentheti a K+F feltételeinek javulását.

Egy krónikusan alulfinanszírozott rendszert a pénzügyi források növelése feltétlenül levegőhöz juttat és lassítja bomlási vagy leépülési folyamatát. Nem jelenti azonban feltétlenül azt, hogy a rendszer határfoka és teljesítőképessége azonnal meg is javul, hiszen ehhez a rendszer belső struktúrájában, a szereplők eredmények iránti érdekelttségében is változást kell elérni. Ez a javulás azonban nem megy máról holnapra, s nem csupán a rendszer belső tehetetlensége és ellenállása miatt. Azért sem, mert a K+F teljesítménykritériumai a nemzetközi szakirodalomban sem egyértelműek (lásd Török, Borsi és Telcs, 2005). Különösen akkor nem használhatók jól, ha a stratégiai cél nem önmagában a K+F-teljesítmény megjavítása, hanem az innovációs tevékenység lényeges mértékű kibontakoztatása.

A GERD növelésének népszerű jelszava nem hiányzik a Lisszaboni Stratégia fő célkitűzései közül sem. Ez a jelszó csak akkor nyer valódi tartalmat a belföldi tudományos kapacitások és értékek ugyancsak fontos szempontján túl, ha kapcsolódik hozzá az üzleti szféra K+F-finanszírozásban való részvételének növekedése, és világossá válik, hogy a GERD/GDP-arány emelkedése mennyiben javítja a gazdaság versenyképesség-növelési potenciálját. A GERD növelésének tehát az egyik fontos hatása lehet, hogy szorosabbra fűzi a kapcsolatot a K+F különféle módszerekkel közelíthető versenyképessége és a gazdaság ugyancsak nem egyértelműen mérhető versenyképessége között.

A *BERD-kérdéskör*: a vállalati K+F-ráfordítások GERD-en belüli aránya a világ legtöbb országában egyenes arányban áll a gazdaság fejlettségével, és általában az is igaz, hogy a magasabb BERD/GERD-arányokat mutató gazdaságokban magasabb K+F-versenyképesség tapasztalható. A vállalati szféra tevékenységének



K+F-intenzitásáról azonban nem állnak rendelkezésre összehasonlítható nemzetközi adatok. A legtöbb országról így nem lehet tudni, hogy a vállalatok tevékenysége átlagosan mennyire K+F-igényes, illetve innovatív. Erre utaló mutatóként szokták értelmezni az export technológiaigényességét, illetve a technológiai fizetési mérleget, de ezek a mérőszámok nem tudnak különbséget tenni a nemzetgazdaságon belül, illetve kívül létrehozott innovációk és technológiák között. Ezért sok olyan országban – közöttük Magyarországon is – technológiaigényes külkereskedelmi struktúra tapasztalható, ahol egyébként csekély a belföldi vállalkozások K+F-finanszírozási hajlandósága.

A „hajlandóság” kifejezés azonban itt valójában pontatlan. Azt a látszatot kelti ugyanis, hogy a vállalatok jelentős részének választási lehetősége van a K+F intenzív stratégia, illetve a K+F nélküli stratégia között. Több vállalati felmérés<sup>21</sup> tanúsítja, hogy a magyar gazdaságban jó esetben is csak néhány ezerre tehető a tényleges K+F-et végző vállalatok száma, az innovatívnak nevezhető vállalkozások aránya pedig nem éri el az összes vállalkozás 20 százalékát.<sup>22</sup>

A magyar vállalkozások, különösen a kisvállalkozások túlnyomó része olyan kiszolgáló vagy egyszerű, illetve hagyományos technológiájú tevékenységet végez, amely nem igényel K+F-et és innovációt. A BERD/GERD-mutató alacsony szintje tehát elsősorban nem magatartási probléma, hanem strukturális okai vannak. Így pedig szélesebb struktúrapolitikai keretben kell értelmezni a vállalati K+F-ráfordítások növelésének kérdését és nem lehet csupán jobb vagy erősebb ösztönzőktől várni a megoldást – a vállalati K+F-ráfordítások, s így a BERD/GERD-arány lényeges növekedését.

A BERD/GERD-arány struktúrapolitikai értelmezése azonban nem alapulhat a gazdaság hagyományosan értelmezett ágazati szerkezetén. Több, látszólag technológiai intenzív – s közben részben be is zárt – külföldi tulaj-

donú magyarországi nagyüzemről derült ki, hogy ott valójában csak korszerű termékek egyes, mindössze betanított munkát igénylő szerelési fázisait végezték, tehát a csúcstechnológiai jellegű szektorokban vagy iparágakban sem folyik feltétlenül magas hozzáadott értékű tevékenység. A szektorális adatok mutatathatják a korszerűnek tekinthető iparágak magas termelési vagy exportarányát, ez azonban nem jelenti szükségszerű módon a K+F-igényes tevékenységek hasonló mértékű jelenlétét a gazdaságban.

A BERD/GERD-arány növelését célzó (azaz a vállalati szféra fokozott K+F-szerepét előirányzó) elképzelések kidolgozásánál fontos lenne figyelembe venni azt is, hogy a magyar K+F-szektorban, illetve nemzeti innovációs rendszerben valójában mekkora a korszerű K+F-re igénybe vehető munkaerő száma. Erről ugyanis nem áll rendelkezésre a magasabb szintű kutatói készségek arányát is tükröző felmérési eredmény.<sup>23</sup>

A tudományos fokozatok statisztikai nem mutatják reálisan a kutatói készségek reális állapotát. Ennek egyik oka, hogy a magasabb minősítésű kutatók jelentős része az idősebb korosztályokhoz tartozik.<sup>24</sup> A kutatói állomány statisztikai létszáma ugyanakkor számos olyan szakembert tartalmaz, aki más irányú tapasztalatai, elavult felkészültsége vagy munkahelyének gyenge felszereltsége miatt nem kifejezetten alkalmas a korszerű nemzetközi követelményeknek megfelelő kutatásokra.

A magyar kutatóhálózat nemcsak nemzetközileg magasan jegyzett Kiválósági Központokból áll, hanem olyan kisebb kutatóhelyekből (például vidéki főiskolákból) is, ahol nincs tényleges technikai lehetőség és talán kutatói kapacitás sem a nemzetközi mércével mérhető kutatásokra. Mind ez pedig korlátokat szab a BERD növelését célzó, s egyelőre részleteiben nem is kiforrott stratégiai törekvéseknek.

A BERD-kérdéskör így szoros kapcsolatban áll a GERD-problemával, és azt az alapvető

kérdést veti fel, hogy valójában mekkora a magyar K+F-szektor tőkeabszorpciósi képessége, azaz milyen kutatói-fejlesztői kapacitáskorlátai lehetnek a finanszírozás, különösen pedig a gyorsan látható eredményekhez kötött vállalati finanszírozás növelésének. A nagyobb mértékű finanszírozásra vonatkozó elképzelésekhez tehát hozzá kellene rendelni a valóban versenyképes kutatói kapacitások méretére vonatkozó elképzeléseket is.

A *diffúziós kérdéskör*: a magyar K+F-szférában és az innovációs rendszerben többször megerősített tapasztalat<sup>25</sup>, hogy a magyar kutatási és fejlesztési eredmények csak alacsony hatáskörrel válnak a piac által is elfogadott innovációkká. A hagyományos magyarázat erre a magyar diffúziós rendszer gyengesége, de a BERD-kérdéskör áttekintése megmutatta, hogy az innovációs rendszer keresleti oldala is csökevényes. Így nemcsak arról van szó, hogy a Magyarországon létrehozott K+F-eredmények eljuttatása nehézkes a felhasználókhoz, hanem arról is, hogy kevés a komolyan számításba vehető felhasználó.

A diffúziós kérdéskör azonban tágabb a szó szerinti diffúziós rendszer problémájánál. Hozzá tartozik a nemzeti innovációs rendszer összes szereplője közötti kapcsolatok kérdése is. A magyar K+F- vagy innovációs stratégiának célul kellene kitűznie ezeknek a kapcsolatoknak az áttekintését és rendezetté tételét.

Fel kellene dolgozni, hogy a magyar innovációs rendszer mely szereplői bizonyultak sikeres belföldi és nemzetközi pályázóknak a kilencvenes és a 2000-es években és ebben milyen szerepe volt a felhasználókkal kiépített kapcsolataiknak. Ugyanakkor a rendszeresen sikertelen pályázók kudarcaiban közrejátszhatott a pályázati készségek gyengesége (idértve a rossz minőségű pályázatokat) éppúgy, mint az ilyen pályázók elszigeteltsége a nemzeti innovációs rendszeren belül, illetve a felhasználókhoz fűződő kapcsolataik hiánya. Lehetnek azonban olyan, esetenként sikeres pályázó szervezetek

is, amelyek elsősorban nem jó referenciáik vagy a tevékenységükhöz fűződő felhasználói igények miatt jutnak támogatásokhoz, hanem azért, mert intézményi finanszírozásuk más úton-módon nem oldható meg, az adott K+F-szervezet fenntartásához pedig nem K+F-, hanem más (például regionális) stratégiai érdekek fűződnek.

A diffúziós kérdéskör tehát stratégiai értelemben elsősorban azt jelenti, hogy a magyar nemzeti innovációs rendszeren belül csak névleg ismertek a szereplők, és csupán egy részükről lehet pontosabban tudni, hogy mennyire versenyképes és a felhasználók számára mennyire érdekes K+F-potenciállal rendelkezik. Az ismert és eddig sikeresnek bizonyult szereplők jelentős része maga is végez diffúziós funkciókat és kapcsolatrendszere is kiterjedt. Számos más szereplő viszont még a diffúziós rendszerrel sem áll komolyabb kapcsolatban, és egyelőre azt sem lehet tudni, hogy mennyire válhatnának egy modern nemzeti innovációs rendszer versenyképes szereplőivé.

A diffúziós kérdéskör feldolgozása azért nem hiányozhat a magyar K+F-, illetve innovációs stratégiából, mert a finanszírozási kérdések áttekintésénél nem lehet egy homogén és jól szervezett nemzeti innovációs rendszer fikciójából kiindulni. Feltételezhető (de ezt részletes szervezeti elemzésekkel még bizonyítani kell), hogy a magyar nemzeti innovációs rendszerben a fejlett országokban szokatlan módon együtt élnek a nemzetközileg magas szinten versenyképes és a csupán mesterségesen életben tartott kapacitások, ezekre viszont nem érdemes formailag egységes, tartalmilag viszont diszkracionális elemeket is tartalmazó támogatási szabályrendszert fenntartani. Nyilván egyszerű megoldás lenne a támogatások koncentrációja a bizonyítottan versenyképes kapacitásokra, de ez a K+F területén nehezítené meg a Lisszaboni Stratégiában ugyancsak célként megjelölt regionális kiegyenlítődést.

## A MAGYAR K+F- ÉS INNOVÁCIÓS STRATÉGIA VERSENYKÉPESSÉG-NÖVELŐ ELEMEI

A magyar K+F nemzetközi versenyképességét még mindig aránylag jónak és az ország gazdasági fejlettségéhez képest kedvezőnek tekinthetjük. A vásárlóerő-paritással korrigált egy főre jutó GDP-adat szerint Magyarország csak a világ első 50 országa közé tartozik. Az IMD 2004-es (számos kevésbé fejlett országot nem, viszont néhány nyugat-európai régiót már külön is tartalmazó) nemzetközi versenyképességi rangsora már a 42. helyre tette (az országokon belüli régiók nélkül ez a 38. helyezést jelent), a K+F-versenyképesség különféle értelmezései és mutatói szerint viszont feltétlenül az első 35 szereplő között található. A nemzetközi pozíciók lemorzsolódása azonban megkezdődött, a magyar K+F- és innovációs stratégia kidolgozása nem várthat magára ennek a stratégiai ágazatnak a megmentése érdekében.

A magyar K+F- és innovációs rendszer számos ponton korrekcióra szorul, s ezek egy része olyan szabályozási változásokkal képzelhető el, amelyek nem vagy csak alig igényelnek pótlólagos pénzügyi forrásokat. A magyar K+F belföldi teljesítménymércéi nem mindenben felelnek meg a nemzetközileg szokásos mércéknek. Ez pedig a „torzított ösztönzők” miatt oda vezet, hogy a magyar K+F-teljesítmény és versenyképesség gyengébbnek látszik, mint amit még az erőforrások adott helyzetében is mutatni tudna.

## AZ EGYETEMEK KUTATÓ FUNKCIÓJA

A magyar nemzeti innovációs rendszer szervezeti elemei között tisztázatlan és diszfunkcionális az egyetem szerepe.<sup>26</sup> A korszerű amerikai és európai egyetemeknek alapszabályban rögzített kutatói funkciójuk is van, és ez többnyire egyenrangú az oktatási funkciójukkal. Ilyen alapító okirati kitételek a magyar

egyetemekre is vonatkoznak, az állami egyetemek hallgatói kvóta- („fejpénz-”) alapú finanszírozási rendszere azonban előtérbe helyezi a kizárólag számszerűleg, nem pedig minőségi szempontok szerint mért oktatási teljesítményt.

Ennek ugyanakkor ellentmond, hogy az egyetemi oktatók előmenetele jelentős részben tudományos minősítésüktől függ, ez a rendszer pedig sújtja a jó oktatói, de csak gyengébb kutatói teljesítményre képes egyetemi szakembereket. Magyarországon bevezetésre vár a „kutatóegyetem” többletfinanszírozással is elismert kategóriája. Ebben a fogalomban benne van a ki nem mondott feltételezés, hogy más egyetemek nem kutató jellegűek.

Az oktatás- és a K+F-politikának egyezsége kellene jutnia arról, hogy mi az egyetem pontos szerepe a magyar K+F-stratégiában, és szükség volna az egyetemen belüli kutatói életpályák maradéktalan elismerésére is. Ma több magyar egyetemen bevett gyakorlat, hogy magas tudományos minőségű, kiemelkedő kutatói teljesítményt felmutató professzorok nagy létszámú alsó évfolyamokat oktatnak úgy, hogy eközben gyakran a középiskolában megtanítandó alapismeretek pótlására kényszerülnek. Ez a gyakorlat gyengíti az egyetem kutatói kapacitásának felhasználási határfokát.

## KUTATÓI KARRIER ÉS HÁLÓZATÉPÍTÉS

A nemzetközi kutatói teljesítménymércék egyértelműek akkor is, ha egyes gyenge pontjaikban (például a társszerzői teljesítmények aránytalanul jó elismerésében) nem várható változás. A fejlesztői karrier kevésbé kapcsolódik a tudományometriai mutatókból látható teljesítményekhez, és sokkal inkább a vállalaton belüli előrejutás kifelé nem nyilvános pályáin valósulnak meg. Az ilyen előrejutásban szerepe van a vállalati szellemi tulajdon gyarapodásának, azaz a szabadalmi bejegyzések nö-

vekedésének, a vállalati szabadalmakat azonban általában nem egyéni fejlesztői teljesítményként tartják nyilván.

Magyarországon a kétféle sikermérce között nem világos a különbség, és a kormányzat nem is nyújt komolyabb támogatást a kutatói és a fejlesztői karrierhez a K+F általános finanszírozásán kívül. Erre azonban szükség volna azért, mert a nemzetközi K+F-versenyben való magyar helytállás, a publikációs, idézettségi és egyéni szabadalmi mutatók javítása specifikus támogatási formákat is igényel. Egyszerűen működtetett pályázati rendszerre volna szükség például a magyarul megírt cikkek angolra való színvonalas lefordításának támogatására, mert ennek hiányában egyes versenyképes magyar eredmények nem jutnak el időben a nemzetközi publikációs piacra.

A kimagasló teljesítményű kutatók megfelelő szellemi infrastruktúrával való támogatása is megtérülne hosszabb távon a magyar K+F nemzetközi felzárkózásában. Számos vezető amerikai kutatónál szokásos gyakorlat, hogy többen a keze alá dolgoznak, és neki nem kell cikkei végső formába öntésével, esetleg még technikai jellegű szerkesztésével vagy mondjuk konferencia-előadásai előzetes kivonatának elkészítésével is törődnie. Az ilyen vezető kutatók munkaszerződése nemcsak a fizetésüket, informatikai beszerzésekre és utazásokra fordítható keretüket tartalmazza, hanem azt az összeget is, amelyből kutatói segéderőket vagy fiatalabb kutatókat alkalmazhatnak maguk mellett. A vezető kutatók munkájának támogatása azonban munkahelyük számára megtérül a jobb publikációs teljesítményben, ami pedig a pályázati eredményekre és az egyetemek rangsorolására is kedvező hatással van.

Egyes egyetemeken a vezető kutatók támogatását a PhD-hallgatók foglalkoztatásával oldják meg, ami azonban gyors fluktuációval jár és összeférhetetlenségi problémákat is okozhat. A mai magyar egyetemek és akadémiai kutatóintézetek titkársági személyzete csak nagyon

ritkán alkalmas az említett kutatási segédfeladatokra és többnyire ideje sincs rájuk.

A nemzetközi kutatói hálózatokban való rendszeres részvétel haszna mindig sokrétű, de ez a haszon közvetlenül megjelenik a publikációs teljesítményben is. A rendszeresen megjelenő amerikai K+F-elemzések (például NSB 2002; 2004) közlik az egyes országok kutatóinak hálózati kapcsolatait jellemző mutatókat, például a társszerzős cikkek gyakoriságát. Egyes összefüggésnek látszik, hogy a K+F-teljesítmény és -versenyképesség mutatói jobbak ott, ahol a kutatók erősebben vesznek részt nemzetközi K+F-hálózatokban. Ennek az összefüggésnek valószínűleg az az egyik fő oka, hogy a kutatói hálózatok tagjai aránylag sok társszerzős cikket publikálnak (s ezzel kutatói erőfeszítéseiknél jobban növelik publikációs teljesítményüket), ami persze éppen az adott hálózat létezésének egyik statisztikai bizonyítéka.

A magyar K+F-stratégiában szükség volna tehát olyan eszközökre, amelyek nemcsak a kutatók tényleges, hanem a látható teljesítményének a javítását is szolgálják. A nemzetközi hálózatépítés támogatása például valószínűleg ugyanakkora kutatói erőfeszítés mellett is látványosan megjavíthatná a magyar kutatók nemzetközi tudományometriai mutatóit. Hasonlóképpen, a vezető kutatók – vagy általában a jó teljesítményre képes kutatók – adminisztrációs támogatásának lehetővé tétele kutatói kapacitásuk jobb kihasználását tenné lehetővé.

## A TUDOMÁNY ÉS A K+F A MAGYAR TÁRSADALOMBAN

A magyar társadalomban a tudomány, az intézmények között pedig a Magyar Tudományos Akadémia magas, illetve kiemelkedő presztízsnak örvend. Egy 2003–2004-es reprezentatív felmérés szerint a foglalkozási ágak között a tudósoké (az orvosok mögött) a második legelismertebb, a társadalom intézményei közül pedig

a maximális érték több mint 80 százalékkal az első helyen áll (Fábri, 2004, 1257–1259. oldal).

Egy sajátos mezőben, a magyar társadalmon belül ez is a magyar tudomány, tehát részben a K+F versenyképességének helyzetét mutatja, mégpedig kedvező pozícióban. Persze az összehasonlítás eredményének értékeléséhez hozzátartozik, hogy a 2000-es évek magyarországi társadalmában eléggé széles körű bizalmi válság mutatkozik több foglalkozás<sup>27</sup>, illetve több politikai és társadalmi intézmény iránt. Éppen ezért a tudomány és a Magyar Tudományos Akadémia kedvező megítélése valószínűleg nem csupán szakmai teljesítményének, hanem integritásának és a napi politikától való távolgátartásának is szól.

A magyar tudomány és tudományosság jó társadalmi megítélése azonban nem szükségszerűen jelent erős alkupozíciót a tudomány képviselői és irányítói számára a kormányzattal, általában pedig a politikával szemben. A GERD, illetve a K+F állami finanszírozásának alakulása 1990 óta azt mutatja, hogy a GERD/GDP-mutató 1997-ig, majd 2003-tól megint folyamatosan csökkent, a több kormányzat által is megígért – sőt látszólag szorgalmazott – 1 százalékos GERD/GDP-arányt azonban legfőljebb egy-egy évben sikerült érinteni vagy elérni.

Ez az arány ugyan hasonló, mint a Magyarországhoz mérhető fejlettségű dél-európai és közép-európai gazdaságokban, kitörésre vagy akár csak némi pozíciójavításra azonban nem elegendő. Ilyen finanszírozási arány mellett a magyar tudomány és K+F társadalmi támogatottsága nagy lehet ugyan, ez azonban nem jelenik meg a szektorral szembeni politikai magatartásban, és ez a finanszírozási mérték nem utal a szektor sokat emlegetett stratégiai jellegrére sem. A magyar tudomány jelentősnek látszó társadalmi elfogadottságát nem tükrözi az üzleti szféra magatartása sem a tartósan és nemzetközi összehasonlításban kifejezetten alacsony BERD/GERD-mutató szerint.

Lehet, hogy a magyar tudományt a társadalom kedveli és elfogadja, a hivatkozott felmérés azonban azt már nem tartalmazta, hogy vajon a magyar társadalom mekkora adóemelést tartana elfogadhatónak a K+F állami támogatása növelésének fedezetéül. Valószínű, hogy a pénzügyi tét nélküli társadalmi elfogadottság sokkal nagyobb, mint ami az elfogadottság olyan felmérése esetén mutatkoznék, amely tartalmazna az esetleges pénzügyiteher-viselésre vonatkozó kérdést is.

A magyar K+F nemzetközi versenyképességéről végzett vizsgálatok eredménye természetesen felhasználható arra, hogy a kormányzat és a politika megítélje a szektor támogatási igényeinek jogosságát. Azt azonban látni kell, hogy az adott évben vagy rövidebb időszakban mutatkozó teljesítmény és versenyképesség mindig korábbi évek ráfordításainak az eredménye. Elég csak arra gondolni, hogy egy kutatási projekt, illetve innovációs folyamat általában több évig tart és a vezető tudományos folyóiratokban ma már több mint 1, esetleg 2–3 év is lehet a benyújtott közlemények megjelenéséig eltelt idő. A magyar K+F például 2007-ben vagy 2008-ban elképzelt kibontakozását tehát már 2004-ben és 2005-ben meg kellett volna alapozni.

A GERD mértéke, illetve a GERD/GDP-mutató csak korlátozott fokmérője lehet a K+F erőforrás-ellátottságának és teljesítőképeségének. Mégsem tagadható, hogy alacsony GERD/GDP-arány mellett a K+F és az innováció csak szavakban válhat stratégiai szektorrá, és versenyképességének növelése eleve lehetetlenné válik. Magyarországon az az érdekes helyzet tapasztalható, hogy a tudomány és a K+F, illetve az MTA népszerűsége és elfogadottsága történelmi okokra, a politikától való hagyományos függetlenségére is visszavezethető a teljesítménye mellett. Nemzeti ágazat-, illetve intézmény jellege pedig jobban látható és könnyebben bizonyítható, mint szerepe a gazdaság fejlődésében és a versenyképesség növelésében.

Eléggé nehéz viszont bizonyítania a kormányzat számára gazdasági (s így politikai) hasznosságát, ezért a szektor (az Akadémia, a felsőoktatás és a kutatás-fejlesztési alapok) helyzete a költségvetési tárgyalásokon némileg hasonló társadalmi megítéléséhez. A kormányzat és általában véve a politika szavakban rendszeresen elismeri a K+F-szektor fontosságát, de a tétre menő finanszírozási tárgyalásokon többnyire csak korábbi pozícióinak megtartását teszi lehetővé.

A K+F- és az innovációs szektor stratégiai jelentőségét magasabb szintű jogszabályban is rögzíteni kellene. Természetesen nem volna elegendő, ha például egy törvény preambuluma tartalmazna hasonló nyilatkozatot. Nyomatékosan adna viszont egy ilyen kijelentésnek, ha megfogható és tartós kormányzati kötelezettségvállalás is megjelenne mögötte.

Ilyen kötelezettségvállalás lehetne, ha törvényben rögzítenék a GERD/GDP-mutató minimális értékét minden évre, és lehetőség szerint ez a törvény tartalmazná a finanszírozás évenként szükséges növelésének előirányzott mértékét. Ezzel a törvényi kikötéssel meg le-

hetne teremteni a közvetett ösztönzőt is arra, hogy a kormányzat törekedjék az üzleti szféra fokozott bevonására a K+F és az innováció finanszírozásába. A BERD növekedése ugyanis a javasolt törvényi szabályozásnak megfelelően automatikusan csökkentené a költségvetésre háruló K+F-finanszírozási hányadot.

Aránylag könnyen megoldható technikai kérdés, hogy az adott évi GDP értékét nem lehet előre tudni és nem határozható meg pontosan a GERD várható értéke sem. Hasonlóképpen, az adott évi BERD értéke is csak az év vége után derül ki, és erre még prognózist sem szoktak adni. Ki lehet viszont indulni például a Központi Statisztikai Hivatal GDP-prognózisából az utólagos korrekció lehetősége mellett, a költségvetési előirányzatban a BERD várható értékét pedig az elmúlt 5 év BERD-átlagával lehet közelíteni. A BERD állandóan emelkedő irányzata esetén ez a szabályozó némileg megnövelné a kormányzat K+F-finanszírozási terheit, ezt a tehernövekedést azonban a BERD/GERD-arány folyamatos csökkenése közvetve mégis kompenzálná a költségvetés számára.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> A szerző ezt a cikket az MTA-BDF Regionális Fejlesztési és Mikrointegrációs Kutatócsoport vezetőjeként jegyzi. A kutatást az NKFP 5/089/2004. számú programja (A kettős felzárkózás elméleti problémái és gazdaságpolitikai eszközei) támogatta.

<sup>2</sup> A Kok-jelentés azonban már erősen hangsúlyozza azt is, hogy a GERD/GDP-arány növelését kísérnie kellene a BERD/GERD-arány emelkedésének (Kok, 2004).

<sup>3</sup> Erre az építkezési folyamatra jó példát ad Finnország háború utáni gazdaságpolitikája. Lásd: Steinbock, 1998

<sup>4</sup> Az átfogó igényűek közül például Papanek és szerzőtársai, 1999; Biegelbauer, 2000; Balogh, 2002, 2004; Báger, Goldperger és Varga, 2005; Az EU-országok és Magyarország K+F-jének hasonló

problémáiról Papanek, 2003; Papanek és Török, 2004; A diffúziós rendszer hiányosságairól Török, 1996; Az új EU-tagállamok K+F- és innovációs rendszerének sok szempontból hasonló gyengeségeiről Gorzelak és szerzőtársai, 2001; Aide a la Décision Économique, 2001

<sup>5</sup> A két koncepció lényegre törő összefoglalását lásd: Fábri, 2006

<sup>6</sup> A cikk egyik lektora azt igényelte, hogy az anyag értékelje vagy legalábbis érintse az NKTH szerepét és teljesítményét 2004 eleje óta. Ez azonban elmarad, azért, mert a szűkebb szakma igen erősen megoszlik ebben az ügyben, a higgadt és szakszerű értékeléshez szükséges részletes és hiteles információkat pedig – például a pályázati rendszer átláthatóságával, az NKTH-szakembergárda jó részének eltávozásával és a hivatal által kezelt pénzalap felhasználásával

kapcsolatban – a magyar kormányzat 2006. február végéig megtartotta magának.

- <sup>7</sup> A hivatkozott szerzők ugyanakkor bírálják is az „európai paradoxon” létezése melletti érveket, mert a legújabb kutatások szerint Európa már az alapkutatások globális térképén is teret veszít (Báger–Goldperger–Varga, 2005, 12. oldal).
- <sup>8</sup> Ehhez tudni kell, hogy a szabadalmi védelem megsértését jogerősen csak bíróság állapíthatja meg. A bírósági ítéleteknek azonban ma már a kibővült EU-ban sem lehet mindig gyorsan és könnyen érvényt szerezni, Európán kívül pedig még sokkal kevésbé.
- <sup>9</sup> Az alapkutatások létjogosultságának elméleti elemzését lásd: Pavitt, 1991
- <sup>10</sup> Ez történt például a számelméletben. Az ott elért kutatási eredmények szinte mindegyikéről sokáig azt tartották, hogy a gyakorlatban nem lehet semmi hasznuk. A nyolcvanas évek elején azonban hirtelen megnőtt a kereslet a számelméletben jártas matematikusok (a „számelmélészek”) iránt. Kiderült ugyanis, hogy a számelméletnek a rejtjelezésben jelentős szerepe lehet, messzire vezető informatikai alkalmazásokkal (Devlin, 1990, 21–22. oldal).
- <sup>11</sup> A mérést megnehezítette, hogy az EU ehhez a megállapításhoz nem adott sem mérőszámot, sem definíciót. A vizsgálat szerint több mutató is a világranglista 25–30. helye közé tette Magyarországot. Így az elemzés azzal a következtetéssel zárult, hogy Magyarország 1996–1997-es adatok alapján még a nemzetközi K+F-verseny 30 legfontosabb szereplője közé tartozott, de ezt a pozícióját már rövid távon sem tudja megtartani az iparosodott fejlődő országok gyors előretörése miatt.
- <sup>12</sup> A módszer felzárkózó országok versenyképességmérésére való alkalmazásáról lásd: Zinner, Eilat és Sachs, 2001
- <sup>13</sup> Kutatásaik első szakaszának eredményeit a (Borsi–Telcs, 2004) cikk tartalmazza, ezek továbbfejlesztését pedig a (Török, Borsi és Telcs, 2005) könyv 4. fejezete.
- <sup>14</sup> Könyvfejezetükben már a burkolófüggvény-eljárást (DEA – Data Envelopment Analysis) alkalmazták (Borsi–Telcs, 2005). Ennek eredményei azonban – a (Borsi–Telcs, 2004) cikktől eltérően – nem kifejezetten a magyar pozíciók meghatározását szolgálták.

- <sup>15</sup> Látható, hogy a szóródás sokkal nagyobb a fajlagos rangsorokban. A tudományometriai adatok elemzése azonban megmutatja, hogy a fajlagos nemzetközi ranglisták esetenként a nemzetközi K+F olyan szereplőit is magas pozícióban tüntethetik fel, amelyek egyébként akár működő nemzeti innovációs rendszer nélküli országok néhány kiemelkedő teljesítményű – s alighanem külföldön dolgozó – kutatóival (Török, Borsi és Telcs, 2005).
- <sup>16</sup> Erre a szerzők nem utalnak.
- <sup>17</sup> Országként, amelynek csak közvetve van köze az egyes magyar kutatóhelyek pályázati és partnerkeresési versenyeseihez.
- <sup>18</sup> Borsi és Telcs burkolófüggvény-elemzése felhívja a figyelmet arra, hogy a kilencvenes évek második felében az EU összes új közép-európai tagországa pozíciókat veszített a nemzetközi K+F-versenyben (Borsi–Telcs, 2005).
- <sup>19</sup> Itt azonban egyfajta kényszerintézkedésről van szó, amely nem növeli a vállalkozások K+F-támogatások iránti érdekeltségét, és inkább azt a benyomást keltheti számukra, hogy növekvő mértékben kell hozzájárulniuk a nekik nem sok közvetlen hasznot hozó magyar K+F eltartásához. Ennek az eszköznek az alkalmazásakor a magyar kormányzatnak nagyon óvatosnak kell lennie, nehogy a Lisszaboni Stratégia célkitűzéseivel ellentétes politikai hatást érjen el. Az EU felzárkózási programja ugyanis a K+F és az üzleti szféra egymáshoz közelítését irányozza elő, nem pedig stratégiai szembeállításukat.
- <sup>20</sup> A legfrissebb KSH-adatok a magyar GERD/GDP-arányt 2002 és 2004 között csökkenőnek és a GDP 0,8 százalékához közeledőnek mutatják (KSH, 2005a, 5. oldal).
- <sup>21</sup> Lásd például: OMFB, 1999; Papanek–Török, 2004; ugyanakkor Chikán és szerzőtársainak versenyképességi felmérése azt mutatja, hogy a felmért vállalatok többsége érzékeli K+F-ráfordítási lemaradását versenytársai mögött, de ugyancsak a többség nem jelzi, hogy ezen a következő években változtatni szeretne (Chikán, Czákó és Zoltayné, 2004, 20. oldal)
- <sup>22</sup> Forrás KSH, 2005b, 8. oldal. A reprezentatív felmérés szerint az iparban 21,4, a szolgáltatásokban pedig 15,8 százalékos volt az innovatív vállalkozások aránya. A tényleges arányok azonban valószínűleg még kisebbek, mert a reprezentatív felmérés kérdőívére valószínűleg inkább az olyan vállalkozások válaszoltak, amelyek innovatívnak tartják

magukat. Annak pedig nincs objektív kritériuma, hogy egy önmagát innovatívnak tartó piaci szereplő valóban bevezetett-e a piac által is így értékelt innovációkat.

<sup>23</sup> Azt tudhatjuk, hogy a magyar K+F-munkaerő részaránya kifejezetten csekély az összes foglalkoztatottn belül. 2002-ben ez az adat az EU 15 átlagában 10,2 ezrelék volt, Magyarországon pedig 6,1 ezrelék, az áttekintett európai országok közül az egyik legalacsonyabb (KSH, 2005a, 65. oldal).

<sup>24</sup> A tudományos minősítéssel rendelkezők 60 száza-

léka 60 éves vagy idősebb, a 49 év fölöttiek részaránya pedig 87,8 százalék (KSH, 2005a, 50. oldal).

<sup>25</sup> Lásd: Török, 1996; Inzelt, 1998, 71; OMFB, 1999

<sup>26</sup> A forma kedvéért ide kellene sorolni a főiskolákat is, kutatói kapacitásuk és teljesítményük azonban – egyes nagyobb városokban működő, több karból álló főiskoláktól eltekintve – általában messze elmarad az egyetemekétől.

<sup>27</sup> A hivatkozott felmérés szerint kivált a bírók, az ügyészek és az újságírók.

## IRODALOM

Aide a la Décision Économique S. A. in association with The University College London School of Slavonic and European Studies and The Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology (2001): Innovation policy issues in six candidate countries: The challenges, *European Commission Directorate-General for Enterprise EUR 17036. 189*

BALOGH T. (2002): Hol állunk Európában? (A magyarországi kutatás-fejlesztés helyzete), *Magyar Tudomány*, 3. szám 361. oldal

BALOGH T. (2004): A magyarországi innováció helyzete az új Európában, *Európai Tükör* 2., május, 45–60. oldal

BARABÁSI A. L. (2003): Behálózva, A hálózatok új tudománya, *Magyar Könyvklub, Budapest*, 367. oldal

BÁGER G.–GOLDPERGER I.–VARGA GY. (2005): Kutatástól az innovációig – a K+F tevékenység helyzete, néhány hatékonysági, finanszírozási összefüggése Magyarországon, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, *Módszertani Füzetek, október, Budapest*, 167. oldal.

BIEGELBAUER, P. S. (2000): 130 Years of Catching Up with the West. A comparative perspective on Hungarian industry, science and technology policy-making since industrialization. *Contemporary Trends in European Social Sciences, Ashgate, Aldershot*, 250

BORSI B.–TELCS A. (2004): A K+F tevékenység nemzetközi összehasonlítása országstatisztikák alapján, *Közgazdasági Szemle, február*, 101–126. oldal

CHIKÁN A.–CZAKÓ E.–ZOLTAYNÉ PAPRIKA Z. (2004): Fókuszban a verseny, Gyorsjelentés a 2004. évi kérdőíves felmérés eredményeiről, Budapesti Corvinus Egyetem Vállalatgazdaságtan Tanszék *Versenyképesség Kutató Központ, szeptember*, 63. oldal

DEVLIN, K. (1990): Mathematics: the New Golden Age, *Penguin Books*, 287

European Commission (2004): Delivering Lisbon, Reforms for the Enlarged Union, *Report from the Commission to the Spring European Council. Brussels, 21. 1. 2004. COM, 29 final*

FÁBRI GY. (2004): Tudomány, közvélemény, média – kutatási tájékoztató, *Magyar Tudomány*, 11. szám 1252–1268. oldal

FÁBRI GY. (2006): A „Tudás, alkotás, érték” (NKTH), illetve „Az uniós Magyarország tudománypolitikája” (MTA) című stratégiai koncepciók összevetése, A Magyar Tudományos Akadémia honlapja, 2005. január 19. [www.mta.hu/index.php?id=634&backPid=417&tt\\_news](http://www.mta.hu/index.php?id=634&backPid=417&tt_news)

GODIN, B. (2003): The emergence of S&T indicators: Why did governments supplement statistics with indicators? *Research Policy*, vol. 32, pp. 679–691

GORZELAK, G., EHRLICH, É., FALTAN, L. AND ILLGNER, M. (eds., 2001): Central Europe in Transition: Towards EU Membership, Regional Studies Association Polish Section – *Wydawnictwo Naukowe, Warsaw*, 371

HOHL F.–HOLCZER M.–PÁI A. (2004): Az európai kutatási térség és Magyarország helyzetének össze-



hasonlító vizsgálata, *EU-tanulmányok II., Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest, 981–1037. oldal*

INZELT A. (1998a): Nemzeti innovációs rendszerek, Megjelent: Inzelt A. (szerk.): Bevezetés az innovációmenedzsmentbe, *Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 58–73. oldal*

KOK, W. és szerzőtársai (2004): Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, *November, Office for Official Publications of the European Communities*

KSH (2005a): Kutatás és fejlesztés 2004, *Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 139. oldal*

KSH (2005b): Innováció 2003, *Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 26. oldal*

LEYDESDORFF, L. (2000): The tripple helix: an evolutionary model of innovations, *Research Policy, vol. 29, pp. 243–255*

LUNDEVALL, B-A. (ed., 1992): National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning, *Pinter, London*

NELSON, R. R. (1993): National Innovation Systems: A Comparative Analysis, *Oxford University Press, Oxford, UK and New York, NY*

NSB (2002): Science and Engineering Indicators 2002, Volume I. *National Science Board, National Science Foundation, Arlington, VA*

NSB (2004): Science and Engineering Indicators 2004, Volume I. *National Science Board, National Science Foundation, Arlington*

PAPANEK G. (2003): Az „európai paradoxon” a magyar K+F szférában, *Fejlesztés és Finanszírozás, 4. szám, 40–47. oldal*

PAPANEK G. (szerk., 1999): A magyar innovációs rendszer főbb összefüggései, *OMFB, Budapest, 149. oldal*

PAVITT, K. (1991): What makes basic research economically useful? *Research Policy, 20. 109–119*

PYKA, A.–KÜPPERS, G. (2002): Innovation Networks, Theory and Practice. *Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, USA, 232*

RODRIGUES, M. J. (2003): European Policies for a Knowledge Economy, *Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 169*

STEINBOCK, D. (1998): The Competitive Advantage of Finland, From Cartels to Competition, *Taloustieto Oy, Helsinki, 308*

TÖRÖK Á. (1996): A K+F diffúziós rendszere Magyarországon, *Külgazdaság, 5. szám, 63–72. oldal*

TÖRÖK Á. (2000): Reális-e a magyar tudomány 20. helyezése a (képzeltbeli) világranglistán? *Magyar Tudomány, 11. szám, 1307–1328. oldal*

TÖRÖK, Á. (2002): Hungarian Science and Technology in the Top Twenty? Megjelent: VARGA, A. – SZERB, L. (szerk.): Innovation, Entrepreneurship, Regions and Economic Development: International Experiences and Hungarian Challenges, *University of Pécs, 11–26*

TÖRÖK Á. (2005): A K+F ráfordítások mérése, A „3 százalékos” lisszaboni cél és a tényleges teljesítmény, *Fejlesztés és Finanszírozás, 3. szám, 20–29. oldal*

TÖRÖK Á.–PAPANEK G. (szerk., 2004): Vállalati versenyképesség az EU-csatlakozás küszöbén, *GKI Gazdaságkutató Rt. – Magyar Vállalatgazdasági Kutatásokért Alapítvány, Munkanyag a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium megrendelésére, Kézirat, Budapest*

TÖRÖK, Á. (with Balázs Borsi and András Telcs, 2005): Competitiveness in R&D, Comparisons and Performance, *Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 251 p*

VISZT E. (2005): A diffúzió új eszközei, A hídképző, technológiát közvetítő intézmények szerepe az innováció diffúziójában, Háttér tanulmány a „Kettős felzárkózás” című NKFP-program keretében, Szerződésszám: OM-00033/2004, *GKI Gazdaságkutató Rt., Budapest, 38. oldal*

Chikán Attila

# A vállalati versenyképesség mérése

*Egy versenyképességi index és alkalmazása*

A versenyképesség napjaink egyik leggyakrabban használt közgazdasági fogalma. A világgazdaság elmúlt évtizedben bekövetkezett változásai közül az egyik legfontosabb a verseny élesedése (Ohmae, 1995), ami egyre keményebb követelmények elé állítja a gazdaság szereplőit (Chikán–Czakó, 2002). E követelményeknek való megfelelés, a versenyben való helytállás a túlélés feltétele a gazdaság valamennyi szintjén. Ebben az általános megfogalmazásban valószínűleg mindenki egyetért, ez az egyetértés azonban hamar megszűnik, ha a versenyképesség fogalmának pontos megadásáról vagy különösen, ha annak mértékéről, méréséről esik szó.

Tanulmányomban először felvázolom azt a versenyképesség-konceptiót, amelynek jegyében 1995 óta folytatunk kutatásokat, s amelyre a Versenyképesség Kutató Központ tevékenysége épül. Ezt követően megfogalmazom és értelmezem a cikk fő tárgyát, a „vállalati versenyképességi index”-et (a továbbiakban: VVI), kitérve azokra a matematikai-statisztikai elemzésekre, amelyekre építve az index végleges formáját kialakítottuk. A VVI segítségével elemzéseket végeztünk a Versenyképesség Kutató Központ nagyméretű vállalati adatbázisán, s bemutatom az ebből levonható következtetéseket. Végül az index további hasznosíthatóságára vonatkozólag fogalmazom meg a lehetőségeket.

## A VERSENYKÉPESSÉG FOGALMA ÉS SZINTJEI

A versenyképesség fogalma széles körű viták tárgya mind a közgazdaságtani, mind pedig az üzleti irodalomban. Cikkemben nem töreksem a téma részletesebb elemzésére (Chikán–Czakó, 2006), csupán annyiban foglalkozom vele, amennyiben erre az index ki-munkálásához szükség van.

A nemzetközi szakirodalomban a gazdasági versenyképességnek leggyakrabban négy szintjét szokás megkülönböztetni: a nemzet, az ágazat, a vállalat és a termék szintjét. Természetesen ez sincs vita nélkül: vannak, akik nagy jelentőséget tulajdonítanak a régiók versenyképességének, ráadásul kétféle értelemben. A szakemberek egy része a makrorégiók esetén beszél az USA, az EU, Kína, Japán (vagy éppen Délkelet-Ázsia) versenyképességéről (Buckley, 1998; Mirza, 1998), míg mások a kisebb földrajzi régiók (Észak-Olaszország, Közép-Anglia stb.) versenyképességének elemzését helyezik a középpontba (lásd: IMD-jelentések vagy Porter, 1998). Vannak aztán, akik szerint nincs értelme a vállalatnál magasabb rendszerek szintjén versenyképességről beszélni, hiszen a verseny színe helye a piac, ott pedig a vállalatok jelennek meg termékeikkel (Krugman, 1994). E vitákat cikkünk nem részletezi, mi csak a vállalati verseny-

képességgel foglalkozunk. Sajátos körülmény, hogy a vállalati versenyképesség fogalma és mérése meglehetősen elhanyagolt az irodalomban, összevetve a versenyképesség további szintjeivel. (Itt csak megjegyzem, hogy magam Krugman érvelésével nem értek egyet, tehát véleményem szerint van értelme nemzeti, regionális vagy ágazati versenyképességről beszélni.)

A vállalati versenyképességnek olyan definíciójával, amely a mi kutatási céljainknak megfelelne, nem találkoztunk az irodalomban, de igen sok fontos és hasznos adalékot találtunk. *Török Ádámnak* igaz van, amikor a makroszintű versenyképességre fókuszáló munkájában azt írja, hogy miközben „a közgazdaságtan és a nemzetközi gazdaságtan alig vagy egyáltalán nem vesz tudomást a fogalomról, ezzel szemben a menedzsment-tudományok igen komolyan veszik és bőven foglalkoznak vele” (Török, 2002). Sajnos ez nem változtat azon, hogy a vállalati szintű versenyképesség definiálása és mérése megoldott problémának legyen tekinthető. Többféle felfogásról ad jó áttekintést *McFetridge* (1995), az erőforrás-alapú elméletre is támaszkodó hivatkozások találhatók a *Kumar–Chadee*-tanulmányban (2002). *Hoványi* (1999) igen érdekes strukturális modellje gondolatébresztő, de nem találtuk operacionálizálhatónak (alkalmazhatónak) saját kutatásaink elméleti keretében. *Molina* és társainak (2004) – egyébként tanulságos – empirikus elemzése nem foglalkozik érdemben a versenyképesség definíciójával, a külső tényezőket *Porter* nyomán kezeli, a belső tényezőkhöz ugyan megad számos hivatkozást, de a tényezőket nem foglalja rendszerbe. *Klein* (2002) kritizálja a versenyelőnynek és teremtésének hiányos definiáltságát, valamint az utóbbinak a stratégiával való összekeverését, valójában azonban ő sem ad definíciót, bár a versengés és a stratégiamegvalósítás elválasztását kétségkívül érdekesen fejti ki. Ezért már a versenyképességre vonatkozó kutatásaink kezdetén saját definíciót adtam (Chikán, 1995), amelyet aztán a kutatás

jelenlegi fázisai számára némileg továbbfejlesztettem, finomítottam, a kutatásban résztvevők véleményére is támaszkodva. Eszerint „*A vállalati versenyképesség a vállalatnak azon képessége, hogy a társadalmi felelősség normáinak betartása mellett tartósan tud olyan termékeket és szolgáltatásokat kínálni a fogyasztóknak, amelyeket azok a versenytársak termékeinél (szolgáltatásainál) inkább hajlandók a vállalat számára nyereséget biztosító feltételek mellett megfizetni. Ezen versenyképesség feltétele, hogy a vállalat legyen képes a környezeti és a vállalaton belüli változások érzékelésére és az ezekhez való alkalmazkodásra, a versenytársaknál tartósan kedvezőbb piaci versenykritériumok teljesítésével.*” (Chikán–Czakó, 2005)

Nem célokom ehelyütt a definíció részletes elemzése, csupán annyit jegyzek meg, hogy a versenyképesség szó értelmezésében itt valóban az a képesség jelenik meg, hogy a vállalat a versenyben a siker reményében részt vegyen. Ez a pontosítás nagyon fontos abból a szempontból, hogy megkülönböztessük a versenyképességre és a teljesítményre vonatkozó fogalmi és mérési rendszereket. [A két fogalmat időnként azonosítják, így például *Arora–Gambardella* (1997) még gyakran egyszerűen implicite feltételezik, hogy a jobb teljesítmény egyúttal nagyobb versenyképességgel is jár – így *Andersen* és társai, 2006]. Az általam adott definíció a manapság az üzleti elméletekben legszélesebb körben felhasznált erőforrás-alapú vállalatelmélet talaján áll [az elmélet alapművének *Wernerfelt* (1984) számít, de idesorolható a jóval szélesebb körben ismert *Hamel–Prahalad*-felfogás (1994) a vállalat lényegi képességeire vonatkozóan], amely szerint a vállalat sikere a saját – nem vagy nehezen másolható – erőforrásain múlik. Ezek az erőforrások sikerpotenciált jelentenek, de ennek realizálása csak megfelelően megválasztott és végrehajtott stratégia alapján lehetséges. Ez megköveteli, hogy a vállalat állandóan újratermeljen versenyelőnyt biztosító tulajdonságokat, erőforrásokat, proaktív módon alkalmaz-

ková (azaz előre jelezve és felkészülve) viszonyuljon a környezet változásaihoz. A versenyképesség feltétele tehát a folytonos működőképesség fenntartása mellett a változásoképesség (proaktív adaptivitás) folyamatos fenntartása, ezek együtt vezethetnek el a környezet által elismert teljesítményhez. [Kornai (1971) a működőképességet és a változásoképességet mint az adaptáció két fokozatát különbözteti meg: az elsődleges adaptáció a szervezet pusztta létét hivatott fenntartani, míg a másodlagos adaptáció segítségével azt szeretné elérni, hogy eközben bizonyos elvárásai teljesüljenek.]

A fenti elméleti alapokhoz társult az a megfontolás, hogy felfogásom szerint a vállalat alapvető célja fogyasztói igények kielégítése, nyereség elérése mellett (Chikán, 2003), s ebből következően a vállalat egy kettős értékteremtő tevékenységet folytat: ugyanazon folyamatban kell megvalósítania a fogyasztói érték és a tulajdonosi érték létrehozatalát. Ezt az elvet a vállalat teljesítményének méréséhez alapvetőnek tartom, s az indexben is erre építetek.

## A VÁLLALATI VERSENYKÉPESSÉGI INDEX (VVI) MEGFOGALMAZÁSA

Az indexet a versenyképesség itt megadott definíciójára, illetve a működőképesség/változásoképesség/teljesítmény logikai rendjébe építve alakítottam ki. A végső változat kimunkálásában az elvi megfontolások mellett fontos szerepet kaptak azok a matematikai-statisztikai elemzések, amelyekkel arra kerestünk választ, hogy valóban alkalmas-e mérésre a kialakított mutató, illetve a logikailag szóba jöhető változatok közül melyik rendelkezik a legkedvezőbb mérési tulajdonságokkal.

*A számítások elvégzésében és kiértékelésében Kovács Erzsébet egyetemi tanár volt segítségemre, amelyért ezúton is köszönetet mondok.*

Az indexet úgy alakítottam ki, hogy az reálisan számszerűsíthető legyen, s mind a tudományos kutatás, mind pedig a gyakorlati alkalmazás számára hasznosíthatóvá tehesük. A nemzetközi szakirodalomban gyakorlatilag semmi segítséget nem találtunk egy vállalati index megalkotásához. Ugyanakkor, mint az közismert, több olyan index is létezik [a legismertebbek a World Economic Forum ([www.weforum.org](http://www.weforum.org)) és az IMD (<http://www01.imd.ch/wcc>) indexei. Értékelésüket lásd: Czakó (2004)], amely a nemzetgazdasági versenyképességet méri. Ennek logikáját felhasználtuk az index kimunkálásakor. E nemzetgazdasági indexek, csakúgy, mint az általunk eddig végzett kutatások is, döntően véleménykérdező kérdőívekre épültek. A VVI számszerűsítése elvben mind tételes vállalati adatok, mind pedig vélemények alapján elvégezhető. Az indexnek e cikkben alkalmazott változata az utóbbira épít – ez tette lehetővé, hogy elemzéséhez, végleges formájának kialakításához felhasználjuk a bevezetésben említett kérdőíves felmérések gazdag adatbázisát.

Az ismertetettek alapján az index alapszerkezetét az 1. ábrán látható módon alakítottam ki.

Az ábrában a C (az angol competitiveness szó rövidítéseként) az eredményül kapott VVI-et jelöli. Az M, V és T a mért változók (illetve változócsoporthok), amelyeknek összefoglalt hatását az index méri, míg a K egy közbeeső munkaváltozó.

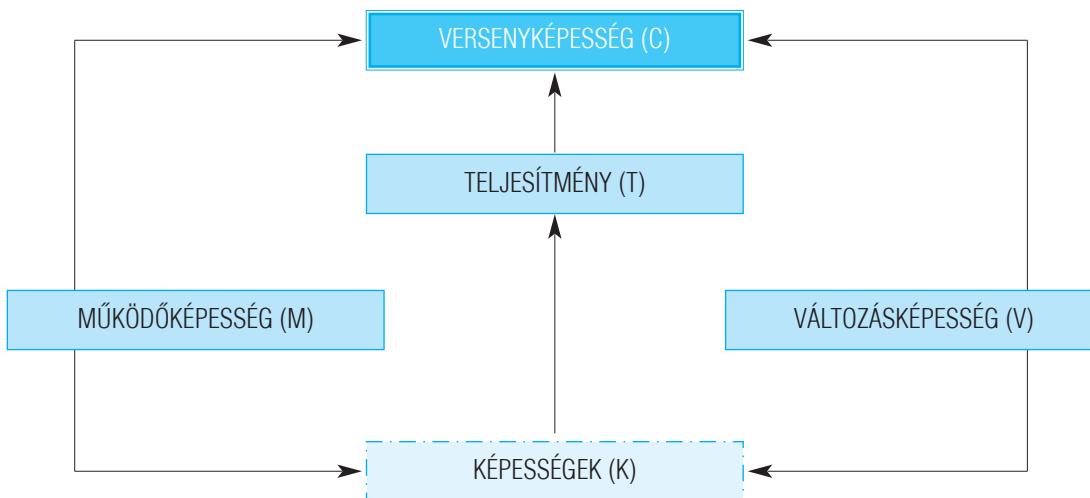
Képlet formájában kifejezve az ismertetettek azt jelentik, hogy a versenyképesség mérésére a

$$C = (M + V)T$$

formulát használjuk. Ennek tartalma az, hogy a versenyképesség mércéje a működőképesség és változásoképesség együttes mértékének a piac által elismert hányada.

Ez a formula megfelel az erőforrás-alapú vállalatelmélet kritériumainak, amennyiben az M és V változóban kifejezhető a lényegi képességek. A teljesítmény megfelelő mércéit alkal-

**A VVI SZERKEZETE**



mazva értelmezhető a modell a kettős értékre-remtés fogalmi rendszere szempontjából is.

Az M, V és T egyaránt változócsoporthoz kompozíciói, mérésükre, mint látni fogjuk, a vállalati tevékenységet értékelő véleményekből képzett több jelzőszámot is felhasználtunk. Fontos továbbá már itt megemlíteni, hogy az indexet eredetileg több változatban gondoltuk végig, itt ismertetett végső formája számos elemzési lépés alapján alakult ki. A jelzőszámok kiválasztásához, illetve a képlet véglegesítéséhez a Versenyképesség Kutató Központ vállalati felmérésének adataira támaszkodtam, a következő fejezetben fejtem ki, hogyan történt ez.

**A KÉRDŐÍVES FELMÉRÉS ÉS A MUTATÓK MÉRÉSE**

A Budapesti Corvinus Egyetem Vállalatgazdaságtan Intézete mellett működő Versenyképesség Kutató Központ 2004 április–májusában már harmadszor végezte el lényegében azonos kérdőív alapján a vállalati versenyképességre vonatkozó felmérést. Először 1996-ban 325 vállalat 1300 vezetője, majd 1999-ben 316 vállalat 1264 vezetője, most pedig 301 vállalat 1204

vezetője vett részt a felmérésben. A korábbi felmérések összefoglalását és a 2004–2006-os kutatás programját Chikán–Czakó (2005) foglalja össze. [A legutóbbi felmérés adatbázisának részletes ismertetését, a minta reprezentativitási viszonyait lásd: Lesi (2005)] Az igen kiterjedt, vezetői véleményekre alapozott felmérés nagyon sokoldalú adatbázist szolgáltatott, nagy szabadságfokkal válogattunk tehát a szóba jöhető információk körében.

Számos megfontolás végiggondolása után jutottunk arra az eredményre, hogy az indexet az úgynevezett „vezérigazgatói” kérdőív egy adott kérdésblokkjára célszerű építeni. (Minden vállalatnál külön-külön kérdőívet töltött ki az első számú vezető – többnyire a vezérigazgató, a termelési, a kereskedelmi és a pénzügyi vezető, illetve esetenként megbízottjuk.) Ez a kérdéscsoport arra a fő kérdésre kereste a választ: „Milyen színvonalat ért el a vállalat a tevékenységét jellemző alábbi területeken az elmúlt 2–3 évben a legerősebb versenytársához viszonyítva?”. A kérdés után 42 területet soroltunk fel, s a válaszokat ötfokozatú skálán kértük, ahol az 1 „sokkal gyengébb”, a 3 a „lényegében azonos” az 5 pedig a „sokkal jobb” értékelést jelentette. Az M és V változók kiszámításához ezeknek a skáláknak az

adatait vettem alapul, ebből választottam ki a következőkben ismertetendő gondolatmenet alapján a felhasznált 22 változót.

A teljesítmény mérésére az előbbi kérdést közvetlenül követő másik kérdéscsoport változóit használtuk. A kérdés így szól: „Az iparági átlaghoz viszonyítva értékelje vállalatának, illetve (több üzletág esetén) kiemelt üzletágának teljesítményét (belföldi összehasonlításban) a következők szerint”. Az ötfokozatú skálán az 1 jelentése: „mélyen az iparági színvonal alatt”, a 3 „az átlaghoz hasonló”, az 5 érték pedig az „élenjáró” szintet jelentette. Itt hét kérdés szerepelt a kérdőívben, ebből használtunk fel ketőt az indexhez.

A működőképesség méréséhez a tevékenységmenedzsment (Operations Management)-

irodalmat hívtam segítségül, amely számos, itt elvileg használható jelzőszámot ismer és használ. Korábbi kutatásainkra támaszkodva (Chikán–Demeter, 2005) azt a legteljesebbnek ítélt változócsoportot választottam, amelynek első megfogalmazását *Miller és társai* (1992) adták meg. Ezen megfogalmazás szerint a vállalat működési hatékonysága a költség/ár, minőség, idő, rugalmasság és szolgáltatás színvonalát mérő paraméterekkel írható le. A kérdőívünkben szereplő kérdések felhasználásával így az M kiszámításához az 1. táblázatban szereplő elemeket alkalmaztuk. (Az egyes tényezők mellett a kérdőív V16 kérdésének alpontjaihoz felhasznált betűjeleket tüntettük fel azonosítóként. Ennek a továbbiak szempontjából nincs jelentősége.)

1. táblázat

### A MŰKÖDŐKÉPESSÉG SZÁMÍTÁSA

<p><b>Költség/ár (<math>m_1</math>)</b> Költséghatékonyság (a) Versenyképes árak (f)</p>	$m_1 = \frac{a + f}{2}$
<p><b>Minőség (<math>m_2</math>)</b> Termékminőség (d) Gyártási színvonal (m) Alapanyag-színvonal (aa)</p>	$m_2 = \frac{d + m + aa}{3}$
<p><b>Idő (<math>m_3</math>)</b> Szállítási határidő (k) Szállítás pontossága (g)</p>	$m_3 = \frac{k + g}{2}$
<p><b>Rugalmasság (<math>m_4</math>)</b> Rugalmas reagálás fogyasztói igényekre (l) Termelési rendszer rugalmassága (i) Logisztikai rendszer rugalmassága (j)</p>	$m_4 = \frac{l + i + j}{3}$
<p><b>Szolgáltatás (<math>m_5</math>)</b> Termékválaszték (e) Fogyasztói kiszolgálás színvonala (t) Elosztási csatornák szervezetsége (p) Etikus magatartás (y)</p>	$m_5 = \frac{e + t + p + y}{4}$

A táblázat alapján:

$$M = \frac{1}{5} \sum m_i$$

azaz a működőképesség átfogó mérésére a részmutatók átlagát használtuk fel.

Hasonló logikával közelítettünk a változóképesség mutatójának kiszámításához. Támaszkodva az adaptivitásra, a változóképességre vonatkozó irodalomra, három fő tényező csoportot definiáltunk:

- a piaci kapcsolatok: fogyasztói igények előrejelzése és az ehhez való alkalmazkodás,
- a napjainkban legfőbbnek tekinthető erőforrás, az emberi tényező rendelkezésre állása és
- a szervezeti válaszképesség.

Ezek mérésére a 2. táblázatban szereplő változókat használtuk (ismét hivatkozom a kérdőív egyes pontjaira). Így a változóképesség mutatója:

$$V = \frac{1}{3} \sum_{i=1}^3 v_i$$

Mindezekből látható, hogy M és V valamennyi részadatát az ötszintű skálán mértük, s a két mutató ezek átlagaként áll elő. Így M és V értéke egyaránt 1 és 5 közé esik valamennyi vállalatnál.

A vállalati teljesítmény mérésére a kettős értékteremtés logikáját alkalmaztuk. A két felhasznált változó az árbevétel-arányos nyereség ( $t_1$ ), illetve a piaci részesedés ( $t_2$ ) iparági átlaghoz viszonyított mértéke az előbbi a jövedelmezőséget, az utóbbi a fogyasztói orientációt hivatott kifejezni. Mindkét mutató az iparági átlaghoz méri a vállalat teljesítményét, azaz azt mutatja, hogy a piac mennyivel inkább ismeri el azt, mint más vállalatokét (mennyivel inkább hajlandó fizetni a vállalat által kínált termékekért – ezt méri a jövedelmezőség, illetve mennyiben preferálja ezek megvásárlását mások termékeinél ezt méri a piaci részesedés). Így

$$T^* = \frac{t_1 + t_2}{2}$$

Eszerint  $T^*$ -érték is 1 és 5 közé esik. Annak érdekében azonban, hogy a VVI-ben T azt a szerepet tölthesse be, amelyet a képlet összeállításakor neki szántunk (azaz az alapvető képességek M és V által kifejezett, a versenytársakhoz mért színvonalát a piac által elismert mértékkel korrigálja). T értékét normáltuk, s így értéke a (0,1) tartományba került, ezt használtuk a számításokban T megjelenítésére.

2. táblázat

## A VÁLTOZÁSKÉPESSÉG MUTATÓJÁNAK SZÁMÍTÁSA

### Piaci kapcsolatok ( $v_1$ )

Minél közvetlenebb kapcsolat a fogyasztókkal (nn)  
Piaci változások előrejelzésének képessége (w)  
Innovatív eladási módszerek alkalmazása (ee)

$$v_1 = \frac{nn + w + ee}{3}$$

### Emberi feszültség ( $v_2$ )

Alkalmazottak képzettsége (dd)  
Színvonalas, jól felkészült vezetők (ff)

$$v_2 = \frac{dd + ff}{2}$$

### Szervezeti válaszképesség ( $v_3$ )

Döntési/működési módszerek korszerűsége (gg)  
Technológiai színvonal (c)  
K+F-ráfordítások szintje (hh)

$$v_3 = \frac{gg + c + hh}{3}$$

## KVANTITATÍV ELEMZÉSEK

Az index végleges változatának kialakítása, valamint az eredmények megfelelő értelmezése céljából kiterjedt matematikai-statisztikai elemzéseket végeztünk. Először azt vizsgáltuk meg, hogy az M, V és T változók között milyen összefüggéseket tételezzünk fel az index végső formájának megválasztásához. Az ismertetett, kiválasztott index mellett megvizsgáltuk

- egyrészt a  $C = \frac{MT + V}{2}$ ,
- másrészt a  $C = (\alpha M + \beta V)yT$ ,
- valamint a  $C = \alpha MyT + \beta V(1-y)T$

változatokat is. A vizsgálathoz a 2004. évi felmérés 301 kérdőívét használtuk fel, hiányzó vagy hibás alapadatok miatt azonban csak 217 vállalat adataira építhettük a vizsgálatokat. Rangkorreláció számításával feltártuk, hogy az előzőekben leírt változatok lényegében azonos sorrendet eredményeztek a mintában szereplő vállalatok között  $\alpha$ ,  $\beta$  és  $y$  paraméterek széles skáláját figyelembe véve, ugyanakkor az eredmények interpretálása elméletileg kevésbé megalapozható és sokkal nehezkesebb, mint a  $C = (M+V)T$ -formula esetén.

Az elemzések azt is kimutatták, hogy M és V szerepe nagyjából azonos a vállalatok sor-

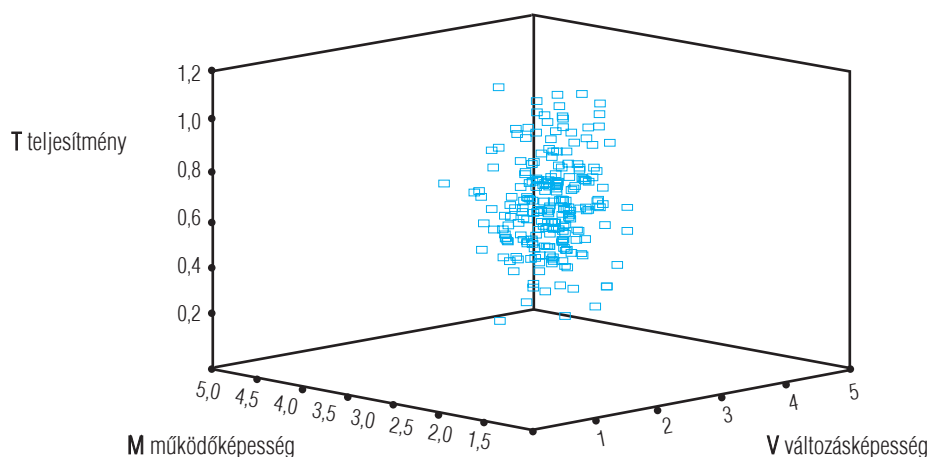
rendjének meghatározásában, így összesszerű szerepeltetésüknek nemcsak az elvi közgazdasági megfontolások alapján van értelme, hanem a statisztikai szempontok szerint is megalapozott. A teljes mintán C lineáris korrelációs együtthatója az M, V és T értékekkel rendre 0,57 és 0,66, valamint 0,91; ezek igen magas szinten szignifikáns kapcsolatot jeleznek. [Mivel M-nek és V-nek a T-re vonatkozó korrelációs együtthatója lényegében azonos, a  $C = (MT+V)$ - és  $C = (M+V)T$ -formulák közül célszerűnek találtuk az utóbbi alkalmazását. M és V magyarázó ereje lényegében azonos, T-é valamivel nagyobb.]

Az M, V és T közötti kapcsolatok feltárására főkomponens-elemzésre épülő faktoranalízist végeztünk, ez alátámasztotta a három változó jelentőségét a vállalati versenyképességi sorrend meghatározásában. A faktorelemzés  $F = 0,45M + 0,47V + 0,32T$  összefüggést eredményezett.

A vállalatokat reprezentáló pontoknak a három változó terében történő elhelyezkedését mutatja a 2. ábra. Jól látható, hogy ezek a pontok jól tömörülnek egy képzeletbeli tengely körül. Ez azt jelenti, hogy az adatok alapján értelmes a faktornak és az egy dimenziós rangsornak az előállítását.

2. ábra

### A VÁLLALATOK ELHELYEZKEDÉSE M, V ÉS T TERÉBEN





A faktor és a C-index (a VVI) egyezése monoton és konzisztens, a köztük lévő korreláció 0,864, a rangkorreláció 0,867. Ez igen jó egyezés, ebből a szempontból annak kérdése tehát, hogy az eredeti C indexet, avagy az F faktort helyesebb-e alkalmaznunk a vállalatok rangsorolására, döntően azon múlik, hogy a T tényező közgazdaságilag inkább additív vagy multiplikatív viszonyban van-e M-mel és V-vel. Mint az index bevezetésekor kifejtettük, T azt méri, hogy a piac mennyiben ismeri el az M-ben és V-ben kifejezett vállalati képességeket. Ez a multiplikatív hatás feltételezését teszi indokolttá. Figyelemre méltó továbbá, hogy a faktormodell csak 62 százalékban képes megőrizni a három mutató eredeti információtartalmát, ami szintén a C index használata melletti érvet jelent. Faktoranalízissel azt is kimutattuk, hogy az  $m_i$  és  $v_i$  páronkénti korrelációs együtthatói és a faktoranalízissel nyert kommunalítások közel azonos nagyságúak, így megállapíthattuk, hogy valamennyien számottevő jelentőségűek a VVI előállításában.

Az itt összefoglalt eredmények megnyugtató módon alátámasztották, hogy az általunk végül is kiválasztott  $C=(M+V)T$ -mutató statisztikailag alkalmas a vállalati versenyképesség mérésére, a vállalatok e szerinti sorba rendezésére.

## A VVI FELHASZNÁLÁSA VÁLLALATOK RANGSOROLÁSÁRA

Az index megalkotásának elsődleges célja, hogy felhasználható legyen vállalatok versenyképességének értékelésére és elemzésére. Az itt adódó lehetőségek feltárása céljából elvégeztük a rendelkezésre álló vállalati adatok alapján a valamennyi szükséges adatot megadó 217 vállalat rangsorolását és a rangsor értékelését. A kérdőíves felmérésre vonatkozó „játékszabályok” betartása mellett természetesen egyedi vállalatok adatait nem publikálhatjuk, de úgy vélem, néhány érdekes következtetés így is adódik.

Az értékeléshez felhasználtuk a vállalati jellemzőknek a kérdőíves felmérés feldolgozása során kialakított rendszerét (Wimmer, Á.–Csesznák, A., 2005). A kérdőívben minden vállalatra vonatkozólag több száz adat szerepel, ezek közül kiválasztottunk tizet, amelyek az előző években végzett kutatások, illetve a jelen kutatási fázis céljai szempontjából a legfontosabbak. Ez azt jelenti, hogy valamennyi vállalatot egy tízelemű vektorral jellemzünk, a kiválasztott változóknak a kérdőívben szereplő értéke alapján. A kiválasztott tíz változót a lehetséges értékekkel együtt a függelékben adjuk meg.

A 3. táblázatban megadjuk a rangsorban első tíz és utolsó tíz helyen szereplő vállalatok paraméterértékeit.

A táblázatban a megvastagított számok az első, illetve utolsó tízben legjellemzőbb értékeket (móduszt) jelentik. A vessző hiányzó adatot jelöl. Eszerint a „jellemző” vállalat a legversenyképesebbek csoportjában a következő tulajdonságokkal rendelkezik:

- nagyvállalat;
- többségi külföldi tulajdonban van;
- a feldolgozóiparhoz tartozik;
- nem jellemző a tevékenység diverzifikáltsága;
- döntően hazai piacra termel;
- az EU-csatlakozással kapcsolatos várakozásai semlegesek;
- proaktív magatartású, a változásokat befolyásolni igyekszik;
- saját teljesítményét az iparági vezetők közé sorolja;
- mérsékelt piaci növekedést tűz ki célként;
- koncentrált piacon működik.

Ezzel szemben lényegesen eltérő tulajdonságokkal rendelkezik a „tipikus” legrosszabb versenyképességi csoportba tartozó vállalat:

- méretét tekintve bármelyik csoportba tarthat;
- többségi állami tulajdonban van;
- ágazati hovatartozása nem jellemző;

**A TÍZ LEGINKÁBB ÉS LEGKEVÉSBÉ VERSENYKÉPES VÁLLALAT JELLEMZŐI**

Helyezés	A vállalat kódja	B <sub>1</sub>	B <sub>2</sub>	B <sub>3</sub>	B <sub>4</sub>	B <sub>5</sub>	B <sub>6</sub>	B <sub>7</sub>	B <sub>8</sub>	B <sub>9</sub>	B <sub>10</sub>
1	97	3	3	3	1	3	1	4	3	2	2
2	301	2	1	3	2	1	1	2	3	2	1
3	209	3	3	1	1	1	2	3	3	1	2
4	28	3	1	4	3	,	1	4	3	1	3
5	88	3	3	3	2	1	2	3	3	2	1
6	228	3	1	2	2	1	2	4	3	2	1
7	193	2	1	1	2	1	,	3	3	3	2
8	31	3	3	3	1	1	2	4	3	2	1
9	291	3	3	4	3	,	2	4	3	2	1
10	253	3	3	3	1	1	2	4	3	2	2
201	245	3	1	2	1	1	3	1	1	1	1
202	210	3	1	3	3	3	2	3	1	2	1
203	194	1	2	1	2	1	1	1	1	1	3
204	156	1	1	4	2	1	1	3	1	2	2
205	23	3	2	2	2	1	2	3	1	2	2
206	25	3	1	3	3	2	3	1	1	2	2
207	1	2	1	3	1	3	,	3	3	3	3
208	8	2	,	4	1	1	3	3	2	2	1
209	13	2	1	2	1	1	,	3	3	1	1
210	14	2	2	4	2	1	,	2	,	2	,

- a tevékenységi kör diverzifikáltsága szerint szintén bármelyik csoportba tartozhat;
- döntően belföldi piacra termel;
- nehézségekre számít az EU-csatlakozás kapcsán;
- a változásokra felkészülő (adaptív) magatartást igyekeznek tanúsítani;
- saját teljesítményük szerint a lemaradók csoportjába sorolják magukat;
- mérsékelt piaci növekedés a céljuk;
- koncentrált piacon működnek.

Azt látjuk tehát, hogy a két csoport közötti eltérés főként a tulajdonos, az EU-csatlakozáshoz való viszony, a változásokra való felkészülés, valamint a vállalati teljesítmény szempontjából adódik. Érdekes, hogy három tényező az exportorientáció, a piaci célok és a piaci koncentráció szempontjából azonos a két csoport legjellemzőbb értéke.

A alaposabb elemzéshez még egy vizsgálat eredményeit hívtuk segítségül. A mintában sze-

replő 217 vállalatot (pontosabban az első 210-et) 30-as csoportokba soroltuk, hogy megnézzük: milyen tendenciák fedezhetők fel a rangsor képzésénél.

Megvizsgáltuk, hogy az egyes csoportokban

- milyen típusú vállalatok fordulnak elő a legnagyobb gyakorisággal (a típusokat a korábban megadott tíz szempont szerint képezve);
- mennyiben tér el az egyes részmintákban a vállalatok különböző szempontok szerinti megoszlása a teljes mintában tapasztalható megoszlásoktól.

A legversenyképesebb vállalatok a 4. táblázat szerint jellemzően nagyvállalatok és többségi külföldi tulajdonban vannak. Az ágazati megoszlás és az exportorientáció nem játszik fontos szerepet a csoport kialakításában. Közepesen diverzifikált vállalatok, amelyek optimisták az EU-csatlakozással kapcsolatos várakozásaikban. A változásokra előre felkészülnek, az

**A KIEMELT VÁLTOZÓK MÓDUSZA AZ EGYES VERSENYKÉPESSÉGI CSOPORTOKBAN\***

Tulajdonság	Csoportok						
	1-30	31-60	61-90	91-120	121-150	151-180	181-210
Méret	3	2	3	2	1/2	2/3	2/3
Tulajdonos	3	2/3	3	2	-	2	1
Ágazat 1	3	3	3	3	3	3	3
Diverzifikáltság	2	2	2	-	2	2	2
Exportorientáció	1	1	1	1	1	1	1
EU-várakozás	1	1	1	1	1	1	3
Változásokhoz való viszony	3	3	3	2	2	2	1
Teljesítmény	-	3	2	-	-	1	-
Piaci célok	-	-	-	2	2	2	1/2
Koncentráció	1	2	1	1	1	3	2

\* Több csoportban nincs módusz, ekkor vonal szerepel a táblában (1/2 vagy 2/3 jelentése: két módusz van).

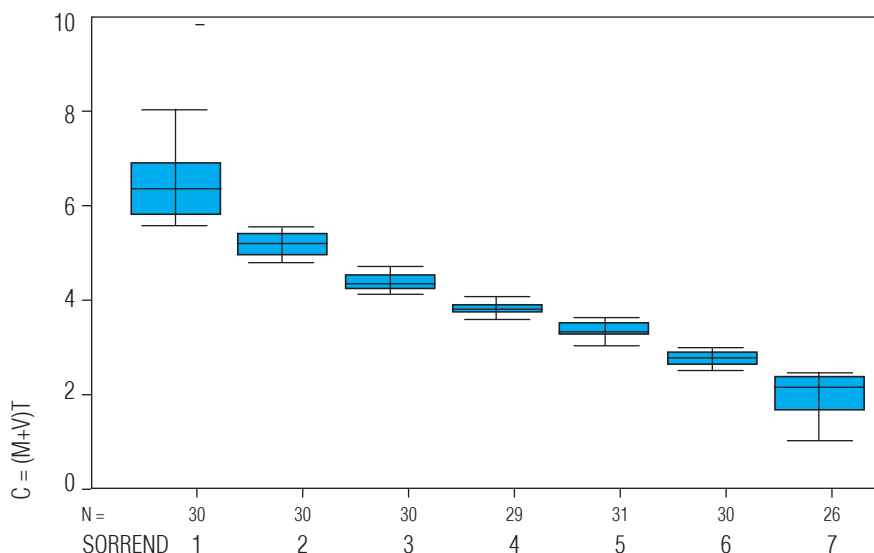
iparági átlagnál lényegesen jobbnak tartják saját teljesítményüket. Jellemzően koncentrált piacon működnek, s mérsékelt piaci növekedést tűznek ki célul. A leggyengébb versenyképességű vállalatok többnyire a közepes vállalatok közül kerülnek ki, és többségi állami tulajdonban vannak. Tipikus ágazati hovatartozás nem jellemző. Közepesen diverzifikáltak és döntően belföldi piacra termelnek. Az EU-ban való

helyállásban nehézségekre számítanak, a változásokat saját véleményük szerint nehezen követik. Teljesítményüket maguk is gyengének tartják, mérsékelt koncentrált piacon működnek, különféle piaci célokkal.

A versenyképességi indexük természetesen monoton csökken, de az első és az utolsó csoporton belüli eltérések nagyobbak, mint a közbűlső öt csoportban.

3. ábra

**AZ EGYES VERSENYKÉPESSÉGI CSOPORTOK ÖSSZEHASONLÍTÁSA**



A 3. ábrán a függőleges vonalak terjedelme az adott klaszterbe eső értékek maximumát és minimumát jelöli, a téglalap azt a tartományt, amelybe az adatok 50 százaléka esik, míg a vízszintes vonal a téglalap belsejében a medián.

Elvégeztük a 217 vállalat klaszterezését is a 10 kiemelt változó terében, 9, 7 és 5 klaszterbe sorolva a vállalatokat. Az összehasonlítás érdekében a 7 klaszteres megoldást mutatjuk be. Az egyes klaszterek között minden változót tekintve szignifikáns eltéréseket találtunk, ami megerősíti, hogy e változók használatával a vállalatok között érdemi különbségek tárhatók fel. A hét klasztert tekintve megvizsgáltuk a tíz kiemelt változónak a klaszterképzésben való befolyását. A hét klaszter egyedül a diverzifikáltság szintjétől független, a többi kilenc szempont és a klaszterbesorolás között közepesen szoros vagy szoros asszociáció van. A hét klaszterbe sorolható vállalatok átlagos VVI-je között szignifikáns a különbség. Ezek az eredmények azt jelzik, hogy a figyelembe vett változók valóban meghatározó szerepet töltenek be a versenyképességi sorrend kialakításában.

Ugyanakkor nem sikerült határozott kapcsolatot felfedezni a kialakított klaszterek és a versenyképességi rangsor alapján képzett 30-as csoportok összetétele között. (A két besorolás közötti függetlenség csak 6,6 százalékos szig-

nifikanciaszinten vehető el, ami határesetnek tekinthető.)

Az 5. táblázat is mutatja, hogy a versenyképességi rangsor alapján meghatározott csoportok és a 10 szempont szerint képzett klaszterek közötti átfedés nem elegendően nagy ahhoz, hogy a kétféle csoportosítást azonosként kezeljük. Ez azt sugallja, hogy egy-egy szempont fontos különbségeket takar, de még a 10 szempont együtt sem determinálja a rangsorban elfoglalt helyet. A szempontok között van nominális is, ahol a jobb-rosszabb nem is értelmezhető. Az egy klaszterba tartozást pedig csak a hasonló értékek határozzák meg, a hasonlóság nem jelent hierarchikus rendezést, a klaszterek nem rangsorolhatók, ezért nem igazán vehető össze egy rangsorral.

### ÖSSZEFOGLALÁS: AZ INDEX FELHASZNÁLÁSÁRÓL

Az ismertetett elemzések azt mutatják, hogy a VVI mind a közgazdasági elméletek, mind pedig a statisztikai elemzések próbáját kiállja, alkalmas a vállalati versenyképesség mérésére. Természetesen nem állítom, hogy ez lenne az egyetlen, vagy akár a legjobb módszer erre, mindenesetre ez az első ilyen próbálkozás a nem-

5. táblázat

#### A VERSENYKÉPESSÉGI SORRENDEN KIALAKULT CSOPORTOK ÉS AZ EGYES KLASZTEREK KÖZÖS ELEMEI

Klaszterek	A VVI szerint képzett csoportok							Összesen
	1	2	3	4	5	6	7	
1	6	4	4	4	6	8	3	35
2	5	2	4	4	3	4		22
3	6	4	4	3	3		1	21
4	1	3		2	2	4	7	19
5						2	2	4
6	1	4	5	2		1	2	15
7	1	1	2	2	3	1	1	11
Összesen	20	18	19	17	17	20	16	127

zetközi szakirodalomban, és az eddigi elemzések alapján érdemi eredményeket hozott.

Ahogy az már sokszor bebizonyosodott bonyolult folyamatok lefolyásának, illetve eredményeinek mérésénél, egy intuitíve jól átlátható, ugyanakkor szerkezetileg egyszerű mutató bizonyult a leginkább használhatónak. Segítségével érdemi megállapításokat tudunk tenni az adott vállalati minta egészére, illetve egyes részhalmozaira vonatkozóan. Terveink között szerepel, hogy a kutatási programunk keretében elvégzett más vizsgálatokhoz kapcsolódva felhasználjuk a VVI-t a megállapítások gazdagítására, illetve a versenyképességre vonatkozó hatások elemzésére.

Az átfogó elemzési feladatok mellett a VVI megítélésünk szerint alkalmas egyes vállalatok működésének benchmarking típusú értékelésére is. A VVI-hez szükséges véleményeket egy adott vállalat felsővezetőjétől zárt interjú formájában rövid idő alatt megkaphatjuk. Az ezekből kiszámított VVI-t és a részindexeket összevethetjük a minta egészének, illetve az egyes részmintáknak (például az azonos ágazatokhoz tartozó vagy azonos piaci célokat kitűző vállalatok) adataival. Ez nemcsak abban segít, hogy a vállalat pozícionálja magát a hasonló vállalatok között versenyképességének szintjét illetően, hanem magyarázatot ad arra is, milyen okok vezettek e szint eléréséhez.

## IRODALOM

ANDERSEN, N.–HENRIKSEN, B.–AARSETH, W. (2006): Holistic Performance Measurement: an integrated framework, *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 55. No. 1. pp. 61–78

ARORA, A.–GAMBARDELLA, A. (1997): Domestic Markets and International Competitiveness: Generic and Product-specific Competencies in the Engineering Sector, *Strategic Management Journal*, Vol. 18. pp. 53–74

BUCKLEY, P. J. (1998): A perspective on the emerging world economy: protectionism, regionalization and competitiveness, In: Mirza, H (1998b), pp. 12–21

CHIKÁN A. (1995): A versenyképesség fogalmáról, Kézirat, „Versenyben a világgal” kutatási program, BKE Vállalatgazdaságtan Tanszék, Budapest

CHIKÁN A.–CZAKÓ E. (2002): Kis nemzetgazdaságok versenyképessége a globális gazdaságban a magyar példa, In: Chikán A.–Czakó E.–Paprika Z. (szerk): Vállalati versenyképesség a globalizálódó magyar gazdaságban, Akadémiai Kiadó, Budapest

CHIKÁN A. (2003): A kettős értékteremtés és a vállalat alapvető célja, *Vezetéstudomány*, 5. szám

CHIKÁN A.–CZAKÓ E. (2005): Kutatási tervtanulmány, Versenyben a világgal, 2004–2006, Gaz-

dasági versenyképességünk vállalati nézőpontból című kutatás, 1. sz. műhelytanulmány, *Budapesti Corvinus Egyetem, Vállalatgazdaságtan Intézet, Versenyképesség Kutató Központ, Budapest*

CHIKÁN A.–CZAKÓ E. (2006): A versenyképesség szintjei: fogalmak és értelmezések, Versenyképességi Kutatások műhelytanulmány-sorozat, *Versenyképesség Kutató Központ, Budapest*

CHIKÁN, A.–DEMETER, K. (2006): Company characteristics, operations competitiveness and overall performance, *Submitted to the International Journal of Quantitative and Operations Management*

CHO, D-S.–MOON, H-C. (2000): From Adam Smith to Michael Porter, Evolution of Competitiveness Theory, *World Scientific, Singapore, etc.*

CZAKÓ E. (2004): Miért versenyképes a versenyképesség? A versenyképességi listák újdonságai, In: Czakó E.–Dobos I.–Kőhegyi A.

HOVÁNYI G. (1999): A vállalati versenyképesség makrogazdasági és globális háttere, *Közgazdasági Szemle, XLVI. évf., november, 1013–1030. oldal*

IMD Versenyképességi elemzések, <http://www01.imd.ch/wcc>

KORNAI J. (1971): Anti-equilibrium, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest*

- KRUGMAN, P. (1994): Competitiveness: A dangerous obsession, *Foreign Affairs* 732, pp. 28–44
- KUMAR, R.–CHADEE, D. (2002): International Competitiveness of Asian Firms: An Analytical Framework, *ERD Working Paper No. 4., Asian Development Bank, Manila*
- LESI, M. (2005): A 2004-es versenyképesség kutatás vállalati mintájának alapjellemzői és reprezentativitása, Versenyben a világgal 2004–2006 Gazdasági versenyképességünk vállalati nézőpontból című kutatás, 2. számú műhelytanulmány, *Budapesti Corvinus Egyetem, Vállalatgazdaságtan Intézet, Versenyképesség Kutató Központ, Budapest*
- McFETRIDGE, D. G. (1995): Competitiveness: Concepts and Measures, *Occasional Paper No. 5. Industry Canada, Ottawa*
- MILLER, J. G.–DE MEYER, A.–NAKANE, J. (1992): Benchmarking Global Manufacturing, *Business One, Irwin Homewood, Illinois*
- MIRZA, H. (1998a): Globalization and regionalization: an introduction, In: Mirza, H., pp. 3–11
- MIRZA, H. (ed. 1998b): Global Competitive Strategies in the New World Economy, *Edward Elgar, Cheltenham, U.K.*
- MOLINA, M. A.–BARRIOS DEL PINO, I.–RODRIGUEZ, A. C. (2004): Industry, Management Capabilities and Firms' Competitiveness: An Empirical Contribution, *Managerial and Decision Economics* 25, pp. 65–281
- OHMAE, K. (Editor, 1995): The Evolving Global Economy, Making Sense of the New World Order, *Harvard Business Review Book, Cambridge, Mass*
- PRHALAD, C. V.–HAMEL, G. (1991): The Core Competence of the Corporation, *Harvard Business Review*, 66 (May–June)
- TÖRÖK Á. (2002): Mit mérünk mivel? A versenyképesség értelmezéséről és mérési problémáiról, IFM-tanulmányok, *Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport, Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest*
- WERNERFELT, B. (1984): A Resource-Based View of the Firm, *Strategic Management Journal* 5, pp. 171–180
- WIMMER Á.–CSESZNÁK A. (2005): Vállalati jellemzők és összefüggéseik az EU-csatlakozás idején, a Versenyben a világgal 2004–2006 kutatási programban részt vevő vállalatok jellemzése, Versenyben a világgal 2004–2006, Gazdasági versenyképességünk vállalati nézőpontból című kutatás, 3. számú műhelytanulmány, *Budapesti Corvinus Egyetem, Vállalatgazdaságtan Intézet, Versenyképesség Kutató Központ, Budapest*
- World Economic Forum versenyképességi jelentések, [www.weforum.org](http://www.weforum.org)

## 1. FÜGGELÉK

### V16.

a) Milyen színvonalat ért el a vállalat a tevékenységét jellemző alábbi területeken az elmúlt 2–3 évben a legerősebb versenytárshoz viszonyítva?

	sokkal gyengébb		lényegében azonos		sokkal jobb
a) Költséghatékonyság	1	2	3	4	5
c) Technológiai színvonal	1	2	3	4	5
d) Termékminőség	1	2	3	4	5
e) Termékválaszték szélessége	1	2	3	4	5
f) Versenyképes árak	1	2	3	4	5
g) Szállítás pontossága	1	2	3	4	5
i) Termelési rendszer rugalmassága	1	2	3	4	5
j) Logisztikai rendszer hatékonysága	1	2	3	4	5
k) Szállítási határidő rövideje	1	2	3	4	5
l) Rugalmas reagálás a fogyasztói igények változására	1	2	3	4	5
m) Gyártási tevékenység színvonala	1	2	3	4	5
p) Elosztási csatornák szervezetsége	1	2	3	4	5
t) Fogyasztói szolgáltatások színvonala	1	2	3	4	5
w) Piaci változások előrejelzésének képessége	1	2	3	4	5
y) Etikus magatartás	1	2	3	4	5
aa) Megfelelő minőségű alapanyagok bevezetése	1	2	3	4	5
dd) Alkalmazottak képzettsége	1	2	3	4	5
ee) Innovatív eladásösztönzési módszerek alkalmazása	1	2	3	4	5
ff) Színvonalas, jól felkészült vezetők	1	2	3	4	5
gg) Döntési/működési módszerek korszerűsége	1	2	3	4	5
hh) K+F-ráfordítások szintje	1	2	3	4	5
nn) Minél közvetlenebb kapcsolat a fogyasztókkal	1	2	3	4	5

### V17.

Az iparági átlaghoz viszonyítva értékelje vállalatának, illetve (több üzletág esetén) kiemelt üzletágának teljesítményét (belföldi összehasonlításban) a következők szerint:

- 1 – mélyen az iparági átlagszínvonal alatti
- 2 – az iparági átlagszínvonalnál némileg elmaradó
- 3 – az iparági átlagszínvonalhoz hasonló
- 4 – az iparági átlagszínvonalat némileg meghaladó
- 5 – az iparágban élenjáró színvonalat jelentő

a) Árbevétel-arányos nyereség	1	2	3	4	5
c) Piaci részesedés (az árbevétel alapján)	1	2	3	4	5

## 2. FÜGGELÉK

A változó neve	A változó kódja	A változó értékei
1. Vállalatméret	B1	1 – Kisvállalat, 2 – Középvállalat 3 – Nagyvállalat
2. Tulajdonosok típusa	B2	1 – Többségi állami tulajdon 2 – Többségi belföldi (nem állami) tulajdon 3 – Többségi külföldi tulajdon
3. Fő tevékenység	B3	1 – Mezőgazdaság és élelmiszeripar 2 – Kitermelő- és építőipar, energiaszolgáltatás 3 – Feldolgozóipar 4 – Kereskedelem és szolgáltatás
4. Tevékenység diverzifikáltsága	B4	1 – Egy üzletágban tevékenykedő vállalat 2 – Diverzifikált vállalat 3 – Erősen diverzifikált vállalat
5. Exportorientáció	B5	1 Döntően hazai piac 2 Közepes exporttevékenység 3 Az export a meghatározó
6. Az EU-csatlakozással kapcsolatos várakozások	B6	1 – Optimisták 2 – Semlegesek 3 – Nehézségekre számítók
7. Változásokhoz való viszony	B7	1 – A változásokat nehezen követők 2 – A változásokra késve reagálók 3 – A változásokra felkészülők 4 – A változásokat befolyásolók
8. Vállalati teljesítmény	B8	1 – Lemaradók 2 – Átlagosan teljesítők 3 – Vezetők
9. Piaci célok	B9	1 – Cél a piaci pozíciók megtartása 2 – Cél a mérsékelt növekedés 3 – Cél az agresszív növekedés
10. Piaci koncentráció	B10	1 – Koncentrált piac 2 – Mérsékelt koncentrált piac 3 – Megosztott piac



Báger Gusztáv

# A köz- és a magánszféra együttműködése és a számvevőszéki ellenőrzés

## Nemzetközi kitekintés és hazai tapasztalatok

Az utóbbi másfél évtized jellemző tendenciája szerte a világban – főként Európában, a társadalmak előregedési folyamatával is összefüggésben – az állami feladatok és a közszolgáltatások terjedelmének újragondolása. Szinte mindenütt hasonló problémákkal küzdenek a kormányok: egyfelől az egészségügyi, oktatási stb. szolgáltatások iránti társadalmi igények nőnek, másfelől csökken a munkaképes lakosság. Ugyanakkor egyidejűleg létezik jelentős munkanélküliség, Németországban például több mint 5 milliós nagyságrendben. Mind az európai demográfiai trendek, mind a jelentős munkanélküliség miatt relatíve egyre kisebb központosítható bevételek állnak rendelkezésre, illetve ezek a jelenségek egyre több kiadást involválnak. A kormányok számára tehát olyan megoldások keresése a feladat, hogyan lehet magasabb színvonalú szolgáltatást nyújtani egyre kevesebb pénzből – növelni a szolgáltatások hatékonyságát – és a szűkös állami források mellé külső forrásokat bevonni a közszolgáltatások teljesítése végett.

A kiútkeresés egyik fő iránya a piaci mechanizmusok különféle formákban történő alkalmazása, amelyért a közelmúltban az OECD is napirendre tűzte a témát.<sup>1</sup> A tanácskozás a köz- és magánszféra általános értelemben vett kooperációjának, a piaci mechanizmusok alkalmazásának négy fő területét jelölte meg: a kiszervezést

(outsourcing), a köz-és magánszféra partnerségét (public private partnership, a továbbiakban: PPP), az utalványrendszert (voucher), valamint a felhasználók díjfizetési kötelezettségét (user charging).

A cikk – hazai jelentősége miatt – az első két területtel foglalkozik részletesebben. Ami ugyanis a voucher-t és a user charging-ot illeti, ezek alkalmazása periférikus, nem igazán tartozik a hazai kooperációs gyakorlat körébe.<sup>2</sup> A részletesen tárgyalt két módszer közül az itthon klasszikus formában mintegy két éve indult és gyorsan terjedő PPP-re irányítjuk a fő figyelmet, miután az 1990-es évek közepétől kezdődő kiszervezési folyamat Magyarországon lényegében már lezajlott.

Az áttekintés célja a külföldi és hazai alkalmazások tapasztalatainak ismertetése, a belőlük levonható tanulságok és következtetések összefoglalása. Ennek során mindvégig az Állami Számvevőszék (ÁSZ) szemüvegén keresztül nézzük a folyamatokat, vagyis ahol az ÁSZ-nak már konkrét ellenőrzési tapasztalata van (kiszervezés), ott arra támaszkodunk, ahol pedig még nincs (klasszikus PPP-projektek), ott keressük az ÁSZ szerepét. Ez jelenleg leginkább figyelemfelhívásban, a nemzetközi tapasztalatok és ajánlások átadásában és a közpénzek nem gazdaságos hosszú távú felhasználását, illetve elszívargását kiváltó, aggodalomra okot

adó szabályozási és egyéb hiányosságok feltárásában nyilvánulhat meg. Ennek megfelelően – összefoglalásként – az ÁSZ követelményrendszerével és ajánlásaival zárul a tanulmány.

## KISZERVEZÉSEK (OUTSOURCING)

A kiszervezés a legelterjedtebb piaci típusú mechanizmus az állami feladatok ellátásának területén.<sup>3</sup> Elsődleges célja a hatékonyság növelése. A cél érdekében a közzsférának nyitottnak kell lennie az üzleti szemléletre, illetve a verseny teremtetése lehetőségek kihasználására. További fontos cél, hogy ily módon elérhetővé váljon az adott intézményben esetleg hiányzó szakértelm is.

A kiszervezett szolgáltatások és tevékenységek igen széles kört alkotnak a fejlett országokban és három jól meghatározható csoportba oszthatók. Az elsőbe tartoznak a fizikai dolgozók által ellátott tevékenységek, amelyeket általában először szerveznek ki és széles körben elterjedt a nemzetközi porondon. Ilyen szolgáltatások a középületek takarítása és fenntartása, a hulladékkezelés, valamint az őrző-védő feladatok ellátása. A második csoportba tartoznak azok a magasabb hozzáadott értékű szolgáltatások, amelyek közvetlenül nem függenek össze az adott minisztérium, intézmény alaptevékenységével. A legelterjedtebbek az információs technológiához kapcsolódó, továbbá a jogi és pénzügyi tevékenységek, valamint az emberierőforrás-gazdálkodás kiszervezése. Fontos jellemző vonásuk, hogy komplex funkciókat takarnak és működési környezetük gyorsan változik. A harmadik csoportot azok a szolgáltatások alkotják, amelyeket sokan továbbra is szinte teljes mértékben kormányzati jellegűnek tartanak. Ilyen például a börtönök kiszervezése (jellemző Ausztráliában, Kanadában és az USA-ban). További érdekes példák a kiszervezésre: a tűzoltóság (Dániában) és az élelmiszerellenőrzési hatóság (Izlandon). Az utóbbi idő-

ben néhány országban előtérbe került az egészségügyi, oktatási és jóléti szolgáltatások részleges kiszervezése is. Közéjük tartozik a speciális kórházi gondozás, a diagnosztikai szolgáltatások nyújtása, a gyermekgondozó központok és az öregek otthonainak működtetése vagy a csökkent képességűek ellátása.

A kiszervezések pontos mértékét nehéz meghatározni, ezért szinte lehetetlen az országok közötti összehasonlítást elvégezni, mert alkalmazásukról nem áll rendelkezésre standardizált, összehasonlítható adatbázis. Az OECD felmérése szerint e formák alkalmazása leginkább az angolszász és skandináv országok gyakorlatára jellemző, Európa többi országában velük kapcsolatban csak mintegy feleakkora intenzitás tapasztalható.

Hazánkban az állami feladatok csökkentését, illetve hatékonyabb ellátását a költségvetés fejeteinek intézményei a gazdasági és közhasznú társaságok, alapítványok létesítésével kísérelték meg. E törekvéseket elősegítette a jogszabályi környezet változása is: 1994-től lehetőség nyílt arra, hogy a közalapítványok, illetve közhasznú társaságok szervezeti keretei között az állami feladatok egy részét államháztartáson kívül lássák el. Létesítésük célja, hogy tehermentesítsék az államot és a feladatokat olcsóbban, hatékonyabban oldják meg, miközben magánforrást is mozgósítanak a közcélok érdekében.

Az Állami Számvevőszék az államháztartáson kívüli állami feladatellátás rendszerének ellenőrzéséről készített jelentésében<sup>4</sup> átfogó értékelést adott az Országgyűlés, a kormány vagy a fejezetek által létrehozott szervezetekről, az átadott állami vagyronról, a támogatás nagyságrendjéről és a 35 közalapítvány működésének hatékonyságáról. A 2002–2003. években 42 alapítvány, 100 közhasznú társaság és 147 gazdasági társaság adatszolgáltatása alapján folyt a vizsgálat. E szervezetek<sup>5</sup> jelentős, évente 600 milliárd forintot is meghaladó állami (központi költségvetési) pénzeszközt kaptak – elsősor-

ban a fejezeti kezelésű előirányzatokból – működésre, felhalmozásra, illetve tőkejuttatás és apport formájában. Ami a tevékenységi kört illeti, az állami feladatok közül legnagyobb arányban a műszaki kutatásokra és fejlesztésekre alapítottak közhasznú társaságokat. A gazdasági társaságok többsége az ár- és belvízvédelem, a mező- és erdőgazdálkodás valamint a vízellátás feladatainak megoldását segítette. A közalapítványokat a határon túliak támogatására, a sport és szociális-kulturális feladatok támogatására hozták létre, amelyek azonban csak az állami pénzeszközök továbbosztásával foglalkoztak.

Az ÁSZ korábbi ellenőrzéseinek tapasztalatai<sup>6</sup> és legutóbbi átfogó vizsgálata is egyértelműen bebizonyították, hogy ezek az intézmények működésük során *nem igazolták a hozzájuk fűzött reményeket*. Az alapítás hátterében sokszor a kormány által előírt létszám- és feladatcsökkentés kényszerű teljesítése állt, így ez többnyire érdemi funkció- és feladatelemzés, hatékonyságvizsgálat nélkül történt. Az átfogó ellenőrzés megállapította: annak ellenére, hogy az alapítás célja deklaráltan a gazdaságosabb közfeladat-ellátás volt, kimutatható megtakarítással ez nem járt, sőt a szervezetek harmada a vizsgált időszakban veszteségesen, illetve forráshiányosan gazdálkodott. A kiszervezési döntésekből hiányzott a rendszerszemlélet, a követelmények és az egységes rendező elvek kimunkálása, a hatástanulmányok elkészítése. A szervezetek finanszírozására sem állapítottak meg egységes rendező elveket, a támogatások nyújtása többnyire egyedi döntéseken alapult. Az első tapasztalatok alapján tehát nem igazolható, hogy a piaci működési mechanizmusok „beengedése” az állami feladatellátásba növelné a hatékonyságot.

Megállapítható, hogy a klasszikus kiszervezési folyamat egy túlburjánzott alapítási lázba torkollott, gyakorlatilag minden újabb kormányzati feladatra külön új szervezet jött létre az államháztartáson kívül, s így jelentős pénz-

eszközök kerültek ki a szorosan vett állami ellenőrzés alól. Jellemző a minisztériumi és más központi szervek által kiépített háttérintézményi hálózat méreteinek eltúlzása, a háttérintézmények közhasznú vagy gazdasági társaságba bújtatása, az állandó megbízásokkal, tanácsadói stb. hálózattal a minisztériumi (központi, hivatali stb.) szervezet burkolt megnagyobbítása, a fél-állami szervként köztestületek-közalapítványok mértéktelen létrehozása és ezáltal a szervezetek leértékelődése.<sup>7</sup>

A korábban említett ÁSZ-ellenőrzések tapasztalatai mellett a kormány az úgynevezett üvegsebprogram keretében elindított felmérése és az érintett szervezetek felülvizsgálatának elrendelése<sup>8</sup> hozzásegített a problémák feltárásához. Ezzel együtt 2004 végéig végül is csak 17 központi költségvetési intézmény, 5 közhasznú társaság és 1 közalapítvány megszüntetésére került sor.<sup>9</sup> A közigazgatás reformjáról gondolkodók számára ma már egyértelmű, – de ezzel a pénzügyi kormányzat is egyetért –, hogy ezek az intézkedések már nem elégségesek, „újra kell gombolni a hagyományos és a kiszervezett kabátot is”. Ez azt jelenti, hogy meg kell találni a közfeladatok ellátásához jobban igazodó, a hatékony működést elősegítő szervezeti formákat, ki kell dolgozni azok szabályrendszerét.<sup>10</sup>

## A KÖZ- ÉS MAGÁNSZFÉRA PARTNERSÉGE (PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP, PPP)

Közszolgáltatást nyújtani kétféle formában lehetséges: vagy erre a célra létrehozott állami vállalattal vagy úgy, hogy az állam hosszú távú szerződést köt egy magáncéggel, s az látja el a feladatot. Jóllehet a két megoldás végeredménye, a szolgáltatás ugyanaz, a szervezeti és a finanszírozási forma azonban eltérő. Erre találtak ki a koncessziót, amely Magyarországon is már legalább 100 éve létezik. A PPP ennek az

újkori konstrukciója, amely legrégebben és legnagyobb mértékben az angolszász területen terjedt el. Ezért a fogalmi meghatározások is többnyire innen erednek és a projektek eredményességéről is leginkább innen van tapasztalat, hiszen nagy hangsúlyt helyeznek a megvalósult projektek utólagos értékelésére is.

Tekintettel arra, hogy ma már magyar nyelven is jelentős számban találkozunk az idevágó szakirodalommal<sup>11</sup>, amelyek részletesen taglalják a PPP-konstrukció fogalmát, célját, előnyeit és hátrányait, e kérdéseknek csak rövid összefoglalására szorítkozunk.

### A PPP legjellemzőbb vonásai

A PPP a köz- és magánszféra olyan – többnyire fejlesztési – együttműködését jelenti, amelyben a közfeladathoz kötődő tervezési, építési, működtetési és finanszírozási feladatokat az állam a megszokottnál nagyobb vagy teljes mértékben és komplexebb módon bízva a magánszektorra. Általános jellemzője a viszonylag hosszú – 20–30 éves – időtáv és az, hogy a magánvállalkozás nemcsak az infrastruktúra-projektek megvalósításában vállal szerepet, hanem a közszolgáltatás nyújtásának felelőssége is rá hárul: a szolgáltatásait eladja a kormánynak vagy – állami garancia mellett – harmadik (felhasználó) partnernek. Az eddigi tapasztalatok szerint kedvező, ha ugyanaz a cég építi meg és működteti az adott közszolgáltatást nyújtó létesítményt.

Ami a terjedésének történetét illeti, elmondható, hogy általános értelemben *a PPP a privatizációhoz hasonló előnyöket kínál*. A privatizáció azonban azokon a területeken ment a legmesszebb, ahol a közszektorban a tradicionálisan magánvállalkozások által végzendő árutermelés és szolgáltatásnyújtás volt a jellemző és kívánatos volt a nagyobb verseny. Az infrastruktúrát érintően – az ismert közgazdasági okok miatt – a privatizáció lendüle-

te más országban is általában sokkal kisebb volt. Jóllehet Magyarországon az 1980-as és 1990-es években széles körű privatizáció történt a kereskedelemben, a közszektorok kulcsterületein – a gáz- és olajiparban, a víz- és csatornaszektorban, a légi közlekedésben, a kultúra, az oktatás, és az egészségügy területein – a privatizáció a vállalatok/intézmények monopolpozíciója és stratégiai fontossága miatt nem volt széles körű.

A privatizációs programokat megvalósító – elsősorban a tranzíciós – országokban jelentkezett így az a dilemma, hogyan lehet finanszírozni a „megmaradt infrastruktúra” működését és kiegészítő fejlesztését az állandósult költségvetési forráshiányok közepette. Erre ad egy lehetséges választ a PPP, amely egyre nagyobb jelentőséggel bír a felzárkózó országokban és egyre népszerűbb a globális gazdaságban is.

A PPP és a privatizáció közötti tartalmi kapcsolat és történelmi folytonosság arra késztet, hogy a köz- és magánszféra partnerségének kibontakozását a privatizáció új szakaszának fogjuk fel Magyarországon, 1999-től kezdődően.<sup>12</sup> E szakasz széles, gazdaságpolitikai értelemben nem az állami vállalkozásokról, nem a „maradvány” eladásáról, hanem *az állami feladatok új típusú ellátásáról* szól. Az állami szolgáltatások magánkézbe, illetve koncessziókba adásának története – jóléti kérdések által motivált vitáktól kísérve – még csak a kezdeteknél tart, s még abban is vita van a szakemberek között, hogy a nagy társadalmi ellátórendszerek privatizálása – *technikájában, módszereiben* – mennyiben lesz (lehet) hasonló a termelő vállalatok eladásához. Természetesen lehet vitatni a szerzőknek e folyamatokkal kapcsolatos, a „privatizáció folytatása” kiindulású megközelítését, azonban az aligha vonható kétségbe, hogy *ezekben az esetekben is abból az alapelvből kell (kellene) kiindulni, miszerint a magánkézbe adás (osztott köz-, magántulajdonlás) nem végcél, hanem csak eszköz a közszolgáltatások hatékony ellátásához*.

## Nemzetközi modellek, szabályok

A PPP világszerte elterjedt angolszász modellje mellett – többek között – beszélhetünk még *francia vagy kontinentális modelltől*<sup>13</sup> is. Köztük az egyik figyelemre méltó különbség az, hogy az utóbbinál az együttműködés fő partnerei a helyi önkormányzati szervek (illetve különféle társulásaik) és a magánvállalkozók (az állam és törvényeinek követő felügyelete mellett), míg az angolszász modell jobban épít a versenyző piacok működésére és az optimalizálás elvére. Ebből adódó másik fontos különbség, hogy a francia modell – intézményi és technikai szempontból – rugalmasabb, szemben az angol modellre jellemző részletes szerződéskötési gyakorlattal és az ellenőrzés céljaira létrehozott külön monitoringszervezetekkel.

A PPP-konstrukciók klasszikus formáit és a velük kapcsolatos fogalmakat az EU bizottsága által kiadott irányelvek<sup>14</sup> alapján ismerhetjük meg, de hangsúlyozni kell, hogy ezeket a fogalmakat és definíciókat nem lehet globálisan értelmezni. A PPP fejlődése rendkívül dinamikus. Megfigyelhető, hogy a módszer alkalmazásában már számottevő tapasztalatra szert tett országok – egyre tágabb értelmezést követve – számos új konstrukciós és szerződéses struktúrát alkalmaznak. Ugyanakkor egyes projekt típusok „letisztulása” irányában mutató tendencia is megfigyelhető, amely a szintén élen járó országoknál a *modellszerződések* alkalmazására való törekvés eredménye. A legtipikusabb PPP-forma talán a DBFO (design build finance operate)-konstrukció, ahol a magáncég nemcsak az infrastruktúra tervezését, kivitelezését és működtetését végzi, hanem a projekt finanszírozását is biztosítja. A magánszféra kombinált felelőssége garantálja a növekvő hatékonyságot és a teljes időtartamra vonatkozó megfelelő minőséget.

A magánüzemeltető közvetlenül is kapcsolatba kerülhet a végső felhasználókkal, például

fizetős autópálya vagy vasút esetén. Ennek tipikus formája a *koncesszió*, ahol a koncesszor meghatározott díjat vagy a nyereség bizonyos százalékát fizeti az államnak, és a szerződés lejártakor az eszköz tulajdonjoga át- vagy vissza kerül az állam birtokába, általában kevesebért, mint a valós piaci érték.

Összehasonlítva a PPP-konstrukciót a köz- és magánszféra együttműködésének *hagyományos modelljével, más formáival*, a fő különbség az, hogy ott az *eszköz tulajdonjoga az államnál marad* és a magántársaság egy jól körülhatárolt feladatkörért *csak korlátozott felelősséget vállal*. *A PPP-megoldások ugyanakkor – mint láttuk – integráltan kezelik a projekt egyes szakaszait – tervezés, kivitelezés, finanszírozás, működtetés – és jelentős finanszírozási és üzemeltetési kockázatokat is rónak a magánszférára.*

A PPP-konstrukció legfontosabb elvárt előnyei – röviden – tehát a magasabb színvonalú, olcsóbb, vagyis gazdaságosabb szolgáltatásban, valamint a költségvetés kímélésében rejlik, abban, hogy a szükséges beruházások egyszeri terhei több évre szóló jövőbeli fizetések formájában szétteríthetők. Ezen kívül nem elhanyagolható az sem, hogy a megvalósult *beruházás élénkítő hatása következtében* javítja a makrogazdasági mutatókat: serkenti a gazdasági növekedést, a csökkenő államháztartási deficit következtében több pénzügyi forrás jut a privát szférának.

Ezek az előnyök azonban nem automatikusan teljesülnek, hanem nagyon körültekintő előkészítő munka és ellenőrzés szükséges ahhoz, hogy a megfelelő szerződések megvalósításán keresztül az előnyök elérhetőek legyenek.

Az előnyökkel kapcsolatban külön figyelmet érdemelnek a *PPP-projektek költségvetési elszámolásának* kérdései, az EU Statisztikai Hivatalának (Eurostat) ezzel kapcsolatos, mind ez ideig egyetlen nemzetközi módszertani útmutatása<sup>15</sup>, amelyről a Pénzügyi Szemle hasábjain is tájékozódhattunk<sup>16</sup>. Az EU által megfogalmazott szabályrendszer – mint azt az idézett

források is ismertetik – a kockázatelemzést tekintve a besorolás kulcselemének: eszerint *csak akkor nem minősül a PPP-eszköz kormányzati eszköznek* (vagyis már a beruházáskor költségvetési kiadásként elszámolandónak), ha bizonyítható, hogy a *magánpartner viseli a kockázatok többségét*.

Tekintettel a magyar költségvetés hosszú távú mozgásterének szűk voltára, a hazai gyakorlatban az is fontos szempont, hogy a választott konstrukció valóban költségvetést kímélő legyen, amelynek feltétele, hogy a megvalósult projektet a magánberuházások közé lehessen sorolni. Ha ugyanis például az állam a beruházás finanszírozásának több mint 50 százalékát magára vállalja, akkor a teljes beruházás kormányzati beruházásnak minősül és az adott évben növeli a költségvetési kiadásokat és a maastricht-i hiányt, vagyis elvész a PPP-projekt egyik fő előnye.

### Főbb alkalmazási területek külföldön

Manapság a PPP-projektek olyan gyorsan terjednek, hogy már globális tendenciáról beszélhetünk. Az Európai Unió az „infrastrukturális szakadék” áthidalására többek között ezt a módszert is ajánlja az új EU-tagországoknak.<sup>17</sup> Az infrastrukturális felzárkózás új, nagy lehetőséget, „piacot” teremt a PPP-projektek számára ezekben az országokban. Az állami beruházások nagysága az EU 8 országokban a GDP 3 százalékához közeli volt 2003-ban, kivéve Lettországot, ahol csak 1,5 százalékot tett ki. A felzárkózási folyamat következtében az arány az EU 8 országokban 2006-ban már elérheti a 3,5 százalékot, miközben az állami beruházások az EU 15 országokban csak a GDP 2 százalékához közeliek, amely természetesen hűen tükrözi például az infrastrukturális fejlettség EU-n belüli amplitudóit. A távolabbi beruházási igényeket illetően, az EU 2001-ben az új EU-tagállamok számára 10 milliárd

euróra becsülte a közlekedési infrastruktúra beruházási igényeit.<sup>18</sup> Egy másik becslés szerint a környezetvédelem 47–49 milliárd euró beruházást igényel, s ebből Magyarországra 10 milliárd euró jut.<sup>19</sup>

Ismerve a „fiskális tér” szűkösségét, joggal feltételezhető a PPP-projektek iránti kereslet további növekedése, engedve azon lehetőségek csábításának, amelyet a kreatív államháztartási könyvelés nyújt. Ez természetesen széles, az állami beruházási program prioritásainak keretében értendő: bármilyen területen is indulnak PPP-projektek, rövid távon mindenképpen fejlesztési forrásokat szabadíthatnak fel más területek fejlesztése, például az infrastrukturális felzárkózás céljaira. A régebbi EU-tagországokban a PPP-programok alkalmazásának leggyakoribb területei között található – az Eurostat felmérése szerint – éppen az infrastruktúra (vasúti, közúti és közműberuházások), az egészségügyi beruházások (kórházak), az oktatási, kulturális és szociális beruházások (kollégiumok, múzeumok, bérletépítések), a büntetés-végrehajtási intézmények (börtönök), a honvédelmi beruházások (logisztikai központok) és a sportlétesítmények (stadionok).<sup>20</sup>

Ami az *oktatási beruházásokat* illeti, az első oktatási beruházásról (iskolaépítésről) szóló PPP-szerződést Írországból írták alá 2001-ben. A típusszerződésben a magáncég vállalja az építést, a finanszírozást, a működtetést és a fenntartást, de az iskolák az állam tulajdonában vannak, így a nemzetiszámla-rendszerben kormányzati eszközként szerepelnek. A magáncégnek kell azonban gondoskodni az iskola eszközeinek biztosításáról és az államtól a működési költségek fedezésére havi térítést kap, azaz a beruházási költségek az állam számára folyó költségekké váltak (de nem estek el!). Hollandiában is tervek készülnek a kollégiumok PPP-formában való építéséről.

Jóllehet a finanszírozás fő forrását a fejlett nyugat-európai országokban ma még a költség-

vetési források jelentik, az *autópálya-építés területén* egyre inkább terjedőben van a különféle formájú PPP-megoldások alkalmazása. Az építésekre és a pályák hosszú távú üzemeltetésére irányuló megoldások két alapkoncepció köré csoportosíthatók: a díjfizetéses autópályák és az úthasználók szempontjából ingyenes pályák, amikor az állam fizeti a rendelkezésre állási díjat (árnyék-útdíjas DBFO-modell).<sup>21</sup> Az Egyesült Királyságban a PPP-struktúra bevezetése óta 10 autópálya-, illetve autópályák építési/felújítási projektet indítottak el jórészt ez utóbbi formában, de érdemes tanulmányozni a Finnországban, Portugáliában alkalmazott megoldásokat és a norvég modellt is.

Jó példák vannak a *börtön- és a kórházépítés* terén is. Az e területen élenjáró Angliában 1993-ban kezdődött a PPP-konstrukció alkalmazása a börtönépítésben és üzemeltetésben, s azóta már 7 börtönnel kapcsolatban vannak tapasztalatok. Az angol számvevőszék, a NAO jelentése<sup>22</sup> alapján megállapítható, hogy a magánszektor által működtetett börtönök – a kezdeti nehézségek után – általában a harmadik működési évtől kezdve működnek költséghatékonyabban, mint az államiak. A PPP első hullámában 15 kórház épül magántőkeből és magáncégek működtetésében az Egyesült Királyságban. Ezek – átszámítva – átlagosan 40 milliárd forint tőkenagyságú beruházások. Érdekes, hogy az egészségügyi dolgozók az Állami Egészségügyi Szolgálat (NHS) alkalmazottai maradnak.<sup>23</sup> A brit kormány – az abból fakadó lakossági félelmek ellenére, hogy például az ágyak számának megállapítása a helyi magánvezetés feladata – változatlanul bízik abban, hogy a PPP javítani fogja a fekvőbeteg-ellátás minőségét és költséghatékonyágát.<sup>24</sup>

A PPP természetesen nemcsak Európában, hanem a világ más térségeiben, például Latin-Amerikában is gyorsan terjed. Különösen nagy szerepet játszik Braziliában, de oly módon, hogy a projektek háttéréként a fejlesztéspolitikai célokat meghatározó hosszú távú, integrált

tervezés szolgál. Ebben az országban a PPP-projektek alkalmazásának kiemelt területei a vasúti közlekedés, az autópálya-építés, az oktatás-képzés és a nemzetközi kapcsolatokat szolgáló tartományi fejlesztések.

## PPP ÉS A SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉS

E témakörrel kapcsolatban egyrészt azzal foglalkozunk, hogy a közpénzek ilyen formában történő elköltésének számvevőszéki ellenőrzése elméletileg milyen típusú feladatot jelent, milyen új kihívást fogalmaz meg általában és állít a számvevőszékek elé, másrészt ebből vezetjük le, hogyan célszerű a magyar számvevőszékeknek erre a feladatra felkészülnie. Ennek érdekében összefoglalóan ismertetjük az állami számvevőszékek világszervezetének (INTOSAI) véleményét és iránymutatását, amely mind a PPP-konstrukciók résztvevői, mind az ellenőrzés számára hasznos figyelemfelhívást és tanácsot fogalmazott meg. Az eddig leírtakból is kiderült már, hogy a PPP-programok alkalmazásában a nemzetközi szinten Angliában él. Ott találjuk talán a legkiterjedtebb és legrégebbi példáit a magántőke bevonásának. Ezért az angol számvevőszék (NAO) főbb tapasztalatait és tanácsait a fejezet végén összefoglaljuk.

### A PPP-programok ellenőrzésének elméleti modellje

Az intézményi környezet változásával folyamatosan fejlődik, módosul a pénzügyi ellenőrzés is. Ilyen környezeti változást jelent a PPP-programok elterjedése is a modern gazdaságban. Nem véletlen tehát, hogy a nemzetközi tapasztalatok azt is bizonyítják, hogy a sikeres, hatékony PPP-programok nélkülözhetetlen tartozéka a körültekintő pénzügyi ellenőrzés, benne

kiemelt hangsúllyal a számvevőszéki ellenőrzés. Nézzük meg tehát röviden, hogyan illeszthető be ez a fontos intézményi változás a pénzügyi ellenőrzés lehetséges forgatókönyveibe.

Az intézményi változások hatásainak elemzésére egy elméleti modell felvázolását végezték el az ÁSZ kutatói az 1990-es évek második felének úttörő munkáira támaszkodva. A modell különböző, az ellenőrzés társadalmi-gazdasági környezetére vonatkozó scenáriókból (forgatókönyvekből) indult ki.<sup>25</sup> A megvizsgált scenáriók közül a PPP-programok elterjedése a nagy valószínűséggel bekövetkezőnek ítélt „verseny növekedés”-forgatókönyv gondolkörébe tartozik.

A környezetre vonatkozó prognózisok jelentőségét gyorsan változó világunkban aligha kell bizonyítani. *A forgatókönyvek három faktor: a gazdasági teljesítmények, az intézményi változások és a közigazgatás (ellenőrzés) feltételrendszerét, egymásra hatását tartalmazzák.* E keretek között négy koordinációs elem határozza meg a szereplők magatartását.

■ Az első ilyen koordinációs mechanizmus maga a verseny (piaci koordináció). Faktorai: az áralakulás szabadsága, a kereskedelem liberalizáltsága, a privatizáció és a hatékony, stabil pénzügyi rendszer.

■ A második koordinációs mechanizmus a kormányzati irányítás. Ennek meghatározó eleme a jogbiztonságon alapuló szabályozás, valamint a szakszerű és hatékony igazgatás. E követelmények kikényszerítésében növekvő szerepe van az ellenőrzésnek.

■ A harmadik mechanizmus a különféle gazdasági szereplő csoportok közös értékeinek, normáinak önkéntes követése, az ezen alapuló önszabályozó hatás.

■ A negyedik mechanizmus a különböző érdekcsoportok közötti partneri együttműködés, érdekköordináció, amely szintén önszabályozó módon működik.

E mechanizmusokban kulcsszerepet töltenek be az úgynevezett *változást generáló szerve-*

*zetek.* Lokális szinten ilyen meghatározó szervezetek a termelő és szolgáltató vállalatok, a politikai és a civil szervezetek, valamint nem utolsósorban az állami intézmények, az igazságszolgáltatás. Globális szinten változást generálnak a transznacionális korporációk, a szupranacionális szervezetek, a nemzetközi szakmai szervezetek és szövetségek. Amennyiben – mint esetünkben – a PPP-konstrukcióra gondolunk, *a változást generáló szervezetek között új szervezetként a szerződést kötő állami intézmények, a magánvállalkozók és a finanszírozó bankok együttesét kell megemlíteni.*

A számvevőszéki ellenőrzéssel kapcsolatos elméleti kutatási eredményeknek a PPP-programokat is érintő gyakorlati adaptációja számára két követelmény fogalmazható meg, s ezek a követendő alapelveket is meghatározták.

■ A fejlett világban a hagyományos pénzügyi ellenőrzés keretében az elszámolások megbízhatóságának minősítése, az átláthatóság érvényesítése mellett előtérbe került a *közgazdasági értékelést és a döntés-előkészítést segítő, a teljesítményre, a hatékonyságra összpontosító kontrolltevékenység.* A szabályok betartása az államháztartás működtetésének minimumkövetelménye. Nélküle nem értelmezhető a teljesítmény, a hatékonyság. Következésképpen az átláthatóságot, elszámoltathatóságot szolgáló szabályszerűségi kontroll a versenyképesség legalapvetőbb feltétele.

■ A közpénzügyi ellenőrzésben már a teljesítmény-ellenőrzés jelenti az alapértéket. A számvevőszékek az ezredfordulótól mindinkább figyelmet fordítanak olyan új területekre is, mint például a gazdálkodás etikai, humánpolitikai összefüggéseinek vizsgálata vagy a korrupció- és a pénzmosás ellenes programok szakmai támogatása.

■ Mindennek alapján a követendő alapelvegyértelmű: olyan számvevőszéki ellenőrzésre van szükség, amely elősegíti a közpénzek és a közvagyon felhasználásának átláthatóságát és elszámoltathatóságát.



Az eddig elmondottak természetszerűen a kormányzati, közigazgatási intézményrendszer *külső, parlamentet segítő hatáskörében működő, legfelső szintű ellenőrző szervezet szempontjából közelítettek*. Értelemszerűen a teljes rendszer versenyképessége érdekében *a kormányzati, belső ellenőrzésre vonatkozó stratégia kidolgozása is szükségessé vált*. E stratégia is megszületett s alkalmazkodik a számvevőszéki elképzelésekhez. A megvalósításhoz figyelem, erőforrás, pénz szükséges, s a belső ellenőrzés „klasszikus” módszerei, területei felől kétségtelenül el kell mozdulni a *PPP-projektek behatóbb, sokoldalúbb vizsgálata felé is*.

## Nemzetközi irányelvek a PPP számára

A hazai felkészülés és a jó gyakorlat elterjedése érdekében nézzük meg, hogy mit tanácsol a számvevőszékek nemzetközi szervezete, az INTOSAI. Eszerint a számvevőszékeknek fontos szerepük van mindenekelőtt annak meghatározásában és vizsgálatában, hogy a PPP-projektek kockázatait megfelelően, hatékonyan kezelik-e a partnerek. Az INTOSAI<sup>26</sup> felhívja a figyelmet arra, hogy az újfajta kapcsolatok ellenőrzése során maguk *a számvevőszékek is több kockázati tényezővel állnak szemben*.

■ A számvevőszékek részéről hiányozhat az a szükséges üzleti tapasztalat, hogy felmérjék, az állami szektor mennyire jól védi a közérdekeket és nem vállal-e túlzott kockázatot a projektben.

■ Sok esetben a számvevőszékek nem képesek a szükséges információkat megszerezni, mert a magánpartner az üzleti érdekeit szem előtt tartva vonakodik azok elérhetőségét biztosítani.

■ A meglévő módszertanok nem minden esetben biztosítják a megfelelő ellenőrzési színvonalat az új típusú PPP-projekteknel. Néhéz meghatározni a nyújtott szolgáltatás minő-

ségét, hatásosságát, költséghatékonyságát, ha kevés összehasonlítási pont van. Ez önmagában megnehezíti annak megítélését, hogy mi az az elfogadható hozam, amely a közsférát és mi az, amely a magánpartnert megilleti.

■ Végül arra is figyelemmel kell lenni, hogy az állam kötelezettségeket vállal a PPP-n keresztül. Ez szükségessé teszi, hogy az állam a számláiban egy kockázatregisztert hozzon létre, amely tartalmazza a vállalt kötelezettségek becsült értékét. A regisztert a számvevőszéknek kell ellenőriznie, különös tekintettel a becslések indokoltságára.

A magánszektor és az állam partneri kapcsolatában sok, különféle kockázati tényező határozható meg. Az INTOSAI felhívja a figyelmet azokra a kockázatokra, amelyekkel elsősorban *az államnak kell szembe néznie* egy ilyen partnerkapcsolat kialakítása előtt és a szerződés megkötésekor.

■ Az államnak számos célja van, amelyek néha egymásnak ellentmondóak is lehetnek. Szükséges tehát ezeket pontosan felmérni és közöttük megfelelő prioritási sorrendet felállítani, hogy pontos képet alkothassanak a partneri kapcsolatból származó, (várható) előnyökről.

■ Az állam által fontosnak ítélt célok között számos olyan lehet, amely a magánpartner számára vonzóbb. Az államnak készen kell állnia arra, hogy biztosítsa: a partnerkapcsolatban a magánfél ne tudja „kimazsolázni” a számára legnagyobb nyereséget hozó és biztosító területeket.

■ A partner kiválasztása során szembe kerülhet egymással a nagyobb hatékonyság és/vagy a költségvetést inkább kímélő megoldás, azaz előáll az a helyzet, hogy rangsorolni, választani kell. A költségvetési szempontok minden áron való figyelembevétele azzal a kockázattal járhat, hogy a hatékonyság szempontjából nem a legmegfelelőbb ajánlat kerül kiválasztásra, azaz elesnek a másik megoldás hosszú távú előnyei, hozamai.

■ A közbeszerzési eljárás során szükség van pénzügyi és jogi tanácsadókat alkalmazni, de el kell kerülni, hogy ezektől az állam függőségbe kerüljön és a piaci értékeknél nagyobb összeget fizessen ki számukra. Fennáll a korrupció veszélye mind a tanácsadók, mind az állami alkalmazottak oldaláról. A partneri kapcsolat véglegesítése előtt egy harmadik féllel meg kell vizsgáltatni mind a kiválasztás folyamatát, mind a tervezett szerződést.

■ Az államnak megfelelő ütemezéssel kell a szerződésben foglalt díjakat fizetni, ezáltal megelőzve a magánpartner esetleg elmaradó és nem megfelelő minőségű szállítását. Ugyanúgy szerződéses garanciák (kötbér, kártérítés stb.) biztosítsák a vállalt szolgáltatás minden szempontból maradéktalan teljesítését.

■ A szerződések megkötése előtt tanácsos meggyőződni arról, hogy megfelelő-e a jogi keret a kívánt partnerkapcsolati forma létrehozásához.

■ A közbeszerzési törvény követelményeinek való megfelelés szűkíti a versenyt, ezért szükséges az előzetes kommunikáció a potenciális partnerekkel.

■ A nemzeti szempontból fontos eszközök-nél figyelemmel kell lenni arra, hogy az eszköz magánkézbe adásával a közszektor elveszíti azok felett a kontrollt. Ilyenkor a lízing célra vezetőbb forma lehet. Így a partnerkapcsolatban az állam megtartja a közbelépés jogát, még ha ezáltal csökkenti is a magánszektor érdekelt-ségét a kapcsolatban.

■ Az állam által adott biztosítékok és garanciák sokszor nem jelennek meg egy-egy szerző-dés értékelésekor. A számvevőszéki ellenőrzé-ssek során tekintetbe kell venni, hogy ezek a ga-ranciák milyen kockázattal járnak, és el kell vé-gezni a kockázatok árazását is és összehasonlí-tását a közszektor részesedésével, hozamával.

■ A költségvetést kímélő konstrukciók, az-az a beruházás közszektorba sorolásának elke-rülése érdekében előfordulhat, hogy az állam kisebbségi tulajdonosként vesz részt a projekt-

ben. A szerződésnek ilyenkor tartalmaznia kell a megfelelő védelmet és garanciarendszert az irányítás és a menedzselés számára. Az állami részesedés értékének elvesztése valós veszély, elkerülése érdekében folyamatosan nyomon kell követni, hogy a főtulajdonos eleget tesz-e a kötelezettségeinek.

Az állami partner nem mindig rendelkezik a megfelelő pénzügyi, jogi, technikai szakérte-lemmel, hogy sikeresen részt tudjon vállalni a projekt végrehajtásában, s így nem képes a jo-gait minden esetben, teljes mértékben gyako-rolni. Gyakran az állam nem jut megfelelő in-formációkhoz a magánpartner teljesítményé-ről. A partnerkapcsolati szerződésnek ezért kellő mélységben, részletesen tartalmaznia kell a teljesítéshez és működtetéshez szükséges projektelemeket. Mindezt figyelembe véve a számvevőszéki vizsgálatoknak elő kell segíteni-ük, hogy a projektek megfelelően konszolidál-tak legyenek az állammal és a magánpartner anyavállalatával egyaránt.

A PPP-re vonatkozó irányelvek mellett az országok, így hazánk számára is hasznosak az INTOSAI-nak a privatizáció ellenőrzésével foglalkozó munkacsoportjában a programok ellenőrzésének tapasztalatairól folytatott ta-pasztalatcserék is. A munkacsoport 2004. évi (szófi)ai ülésén például Észtország, az Egyesült Királyság, Norvégia és Brazília képviselője szá-molt be a saját tapasztalataikról. Ezek az adott országok államháztartásáról, gazdaságáról is hasznos információkat szolgáltatottak, de olyan fontos kapcsolódó kérdésekről is részletesen szóltak, mint például a programokkal kapcsola-tos jogi szabályozás problémái, a programok átláthatósága és a célszerűen felhasználható el-lenőrzési típusok kiválasztása. Egységes volt abban a megközelítés, hogy az ilyen programok nem szolgálhatják az államháztartás (láthatat-lan, burkolt) hitelfelvételeit, illetve olyan irány-elvek szükségesek, amelyek alapján megítélhe-tő egy-egy ilyen program célszerűsége. A priva-tizációt érintő, a legjobb vizsgálati-eljárási gya-

korlatokra épülő ellenőrképzési programok folytatását hasznosnak ítélve, ezért a résztvevők új kiemelt területnek a PPP-konstrukciókkal kapcsolatos képzési programok bővítését javasolták.

A munkacsoport 2005. évi (brazíliai) ülésén a PPP-programok területén szerzett ellenőrzési tapasztalatokról Norvégia, az Egyesült Királyság és Magyarország képviselője számolt be. A norvég prezentáció azt a nagy kihívást állította középpontba, amelyet e programok jelentenek a számvevők szakmai felkészültségével és a szükséges ellenőrzési kapacitásokkal kapcsolatban, továbbá rámutatott arra, hogy a PPP-programokkal kapcsolatban nincs semmiféle hivatalos útmutatás Norvégiában. Az angol előadás a PPP-programok teljesítmény-ellenőrzésének azokat az új vonásait ismertette, amelyek jobban érvényesítik a teljesítmények teljes körű számbavételének követelményét, különösen a működtetés szakaszában. Az Állami Számvevőszék képviselőinek előadása<sup>27</sup> a PPP-programok főbb elveinek és a kormány szerepének vázolója után azokat a tapasztalatokat tekintette át, amelyeket a magyar számvevők a Budapest Sportcsarnokkal, a Nemzeti Színházzal és az M-5-ös autópályával kapcsolatos ellenőrzések során szereztek. A munkacsoport – a főbb konklúziók között – éppen az ismertetett magyar tapasztalatra hivatkozva javasolja kiegészíteni az irányelveket a tárcaközi PPP-bizottság létrehozásának célszerűségével. Ennek jelentőségét – kérdéseivel és hozzászólásával – *Sir John Bourn*, a munkacsoport és a NAO elnöke is kiemelte.

### Az angol számvevőszék (NAO) intelmei

Mint említettük, az angolszász országok alkalmazták a legszélesebb körben a PPP-struktúrákat és közülük is Nagy-Britannia fekteti a legnagyobb hangsúlyt a projektek működésének értékelésére, a hagyományos modellekkel

való összehasonlításra. Az INTOSAI iránymutatásai után foglaljuk össze, milyen ajánlásokat fogalmazott meg az angol számvevőszék a már közel 50 PPP-projekt ellenőrzése, a szerzett tapasztalatok alapján.

Az Állami Számvevőszékkel szoros munkakapcsolatban álló angol testvérszervezet egyértelműen élen jár nemcsak a projektek ellenőrzésében, hanem tapasztalatainak tanácsadás keretében történő elterjesztésében, hasznosításában is. A NAO eme törekvését jól illusztrálja az elmúlt évben létrehozott adatbank is, amelyben több mint 200 – ellenőrzésen alapuló – javaslat áll a PPP-projektek szervezőinek rendelkezésére.<sup>28</sup> Ezek közül álljon itt – mutatóba – néhány tanács<sup>29</sup> az ezzel foglalkozó kormányzati szerveknek és a projektek szervezőinek figyelmébe ajánlva.

■ Egy magánvállalat menedzsmentje általában jobban fel tudja mérni az adott üzlet kockázatait és többnyire hatékonyabb a teljesítményadatok ellenőrzésében és nyilvántartásában is, mint az állami szektor. Ezért a közszférában is át kell venni a magánvállalatoknál alkalmazott információs rendszereket és folyamatosan képezni kell a közreműködőket. Intenzívebb kooperációra és rendszeres tapasztalatcsere-re van szükség a hasonló szolgáltatást nyújtó magán- és állami működtetésű intézmények között, továbbá célszerű a személyzetet cserélni a kétféle típusú intézmény között, főleg a magasabb beosztású vezetőket.

■ A PPP-szerződésekben pontosan meg kell határozni a kilépés lehetőségét arra az esetre, ha a szállító nem képes a kívánt szolgáltatást tovább biztosítani. Fontos, hogy a pályázat kiírója és nyertese azonos jogokkal rendelkezzen a projektből való kilépést illetően. (Ez gyakran nincs így; utalunk itt például az M5-ös autópálya első szakaszának koncessziós szerződésére.)

■ A nehéz helyzetbe került PPP-projektek megsegítésének (támogatásának) módját a szerződésben kell tisztázni. Kellő körültekint-

tés, a várható helyzet alapos felmérése alapján lehet például meghitelezni a bajba jutott résztvevőt.

■ A számvetőszeknek jogokkal kell rendelkeznie, hogy mind a fővállalkozót, mind az alvállalkozót ellenőrizhesse, az állami pénzek útját nyomon kövesse.

Az eddigiekből és a fenti ajánlásokból is kiderül, hogy a sikeres projekt legfontosabb feltétele – mint már hangsúlyoztuk – a szerződés jó, alapos előkészítése, mivel a tapasztalatok szerint a legtöbb probléma a szerződésekben elkövetett hibákra, hiányosságokra vezethető vissza. Ezért tartjuk nagy jelentőségűnek, hogy Angliában standard szerződésmintát<sup>30</sup> dolgoztak ki és tettek közzé, amelynek alkalmazásával megelőzhető végzetes hibák újbóli elkövetése.

## HAZAI TAPASZTALATOK

Az állami feladatellátás új formái között Magyarországon is egyre inkább teret nyernek a magántőke bevonásával kapcsolatos formák. Vele együtt megjelennek azok a törekvések is, amelyek nem államinak igyekeznek feltüntetni azt az intézményi formát is, amely valójában mégis közpénzek felhasználásával valósul meg.

### Kezdeti próbálkozások értékelése

Az állami- és a magánszféra együttműködésének *első, valóságos hazai tapasztalatait* néhány megvalósult nagyberuházás döntési és megvalósítási folyamatán keresztül mutatjuk be. *Varga Mihály* már idézett cikkében<sup>31</sup> két esettanulmányt ismertetett. Először ezekhez fűzünk néhány megjegyzést.

Ami az *M5-ös autópálya első szakaszának* értékelését illeti, megállapíthatjuk, hogy ez a beruházás a magántőke bevonásának egy – az állam részéről egyértelműen – negatív példája. Ebben a beruházás megvalósításához szükséges

forrásokat a magánpartner adta ugyan és az üzemeltetést is vállalta, de az üzemeltetés kockázata, illetve a – viszonylag magas – profit biztosítása 100 százalékig az államra hárult, annak minden anyagi terhével együtt. E rossz szerződés legfontosabb tanulságai és az ebből eredő nyilvánvaló veszteségek a következőkben foglalhatók össze.

■ *Egyoldalú kockázatviselés:* a magánfél csak az építési kockázatot vállalta, a hosszú távú együttműködés során az üzemeltetés kockázatát teljes egészében az államra hárította.

■ *Egyoldalú profitgarancia a befektetőnek, amely visszaélésre adott lehetőséget:* a pályahasználati díj magas szinten tartásával nem vonzották a forgalmat, hanem taszították, súlyos környezeti károkat stb. okozva a párhuzamos mentén levő településeknek, az egész környéknek.

■ *A kilépés feltételei hiányoztak a szerződésből:* a gyakori miniszterváltás, a kormány által kijelölt felelősök személyének változásai gyengítették a magyar pozíciót, s bár a magyar fél próbált az Alföldi Koncessziós Autópálya Rt. (AKA) zsákutcájából kihátrálni és kedvezőbb feltételeket elérni, esetleg új koncesszort találni, az AKA ragaszkodott a már megszerzett piachoz, előnyösebb helyzetben is volt, mint a potenciális versenytársai, s így ő építheti a második, illetve harmadik szakaszt is.

A másik esettanulmány Varga Mihály idézett cikkében a *Budapest Sportarénről* (BSA) szól, amihez mindenképpen szükséges néhány megjegyzést fűzni.

Az eredeti elképzelés szerint a leégett sportcsarnok helyén egy klasszikus PPP-projekt keretében épült volna meg a BSA. Az elgondolás szerint a partner magáncég építette, legalább fele részben finanszírozta és működtette volna a létesítményt, amelynek fejében az állam szolgáltatói díj fizetését ígérte húsz évig. Ezután az egész objektum az állam tulajdonába került volna, s a további hasznosításról ekkor kellett volna rendelkezni. A húszéves elkötelezettsé-

get azonban a kormány akkor nem tudta vállalni, ezért – a különböző közbülső megoldások áttekintése után – a projekt más konstrukcióban valósult meg.

A nyertes külföldi projektcég a finanszírozáshoz saját tőkével csak 10 százaléknál kisebb mértékben tudott hozzájárulni, a többit az állam (Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium) alapvetően hosszú lejáratú – 12 éves futamidejű – hitelfelvételből fedezte, amely értelemszerűen növelte az államadósságot, illetve annak jövőbeli terheit. Azóta a létesítmény már – a külföldi tulajdon állami kivásárlásával – a közel 100 százalékos állami tulajdonú Rendezvénycsarnok Rt.-hez került és az üzemeltetést az Rt. tulajdonában lévő Aréna Üzemeltető Rt. végzi. Az üzemeltető a tulajdonosnak bérleti díjat és úgynevezett eszközpótlási hozzájárulást fizet.

Az ÁSZ 2003 őszén a teljes projektet megvizsgálta<sup>32</sup> és bár szakmai szempontból alapvetően rendben lévőnek minősítette, kifogásolta, hogy a beruházás megvalósítására létrehozott vegyesvállalatban az induláskor – amikor egyébként a legfontosabb beruházási döntések és a szerződéskötések történtek – a külföldi partner 75 százalékos, a magyar állam 25 százalékos részvényesi aránnyal és ennek megfelelő döntési jogosultsággal rendelkezett. Ez – az ÁSZ szerint – nem biztosította az állami érdekek megfelelő érvényre juttatását a legfontosabb döntésekben, és főként nem volt arányban a végül is nagyon csekély magántőkearányával, amely a teljes beruházás költségének csupán 6 százalékát adta, 90 százalékos banki hitel (100 százalékos állami garanciavállalással) és 4 százalékos költségvetési forrás mellett.

Megállapítható tehát, hogy bár ez a beruházás tipikus klasszikus PPP-konstrukciónak látszik, a különféle körülmények – az idő sürgetése, a várt magas színvonalú megvalósítás stb. –, de főként az alkalmazásban meglévő *gyakorlati tapasztalatlanság és szakmai felkészületlenség miatt mégsem sikerült előnyeit az állam, a köz javára kamatoztatni*. A magántőke a gyors megvaló-

sítást talán segítette, de a hatékonyság és a közpénzek takarékos felhasználásának szempontjait már nem sikerült érvényesíteni.

A már megvalósult és a „korai próbálkozások” közé sorolható PPP-típusú projektek között említhetjük a *Művészetek Palotáját* is. Indításkor, 2001-ben PPP jellegű beruházásként szerette volna a kormány ezt a beruházást megvalósítani, tekintettel a már akkor is szűkös költségvetési mozgástérre. Az eredeti szerződés értelmében a beruházás teljes kockázatát – az engedélyezéstől a finanszírozásig – valóban a befektető állta volna, az állam viszont vállalta, hogy az átadást követő tíz év alatt a költségeket részletekben visszafizeti a befektetőnek. Ez azonban valójában nem más, mint egy *pénzügyi lízing*, egyfajta hitel; vagyis a magánbefektető meghitelezte a beruházást az állam teljes körű garanciavállalása mellett. *A konstrukció nem teljesítette a PPP-beruházások hármasságát, azt, hogy a megvalósítási (építési), a rendelkezésre állási és az üzemeltetési kockázatot a befektetőnek kell vállalnia*. Csak ebben az esetben mentesítheti a beruházási kiadás az állami költségvetést, pontosabban csak akkor, ha a kockázatviselésnek legalább kétharmada a magánberuházót terheli. Ezért újra kellett tárgyalni a szerződést, amelynek során az üzemeltetési kockázatnak körülbelül a 99 százalékát sikerült a befektetőre hárítani. Eszerint harminc éven keresztül a befektető üzemelteti az intézményt, finanszíroz minden üzemeltetéssel összefüggő javítási, karbantartási és felújítási tevékenységet, az állam pedig rendelkezésre állási díjat fizet.<sup>33</sup> A konstrukciót az Eurostat ennek ellenére kormányzati beruházásnak minősítette, amely azt jelentette, hogy a beruházási időszakban, 2002–2004 között a létesítmény 32 milliárd forintos beruházási költségét kormányzati kiadásként kellett elszámolni az államadósság egyidejű növelésével.

Összefoglalva az első kezdeményezéseket, láthatjuk, hogy a PPP-t eddig szinte csak akkor alkalmazták, ha kényszerhelyzet vagy

pénzhiány volt egy adott feladat megvalósításakor. Sajnos egyik esetben sem teljesült a magántőke bevonásának Magyarország számára oly fontos kritériuma, hogy a beruházás költsége ne terhelje az adott évi költségvetést és az adósságmutatókat. Az ÁSZ eddigi vizsgálataiból az is kiderült, hogy a hatékonyság és költségtakarékosság érvényesülése sem érhető tetten ezekben az esetekben, viszont az állam mindegyiknél abszolút profitgaranciát adott a magántőkének.

### A folyamatban levő PPP-projektek értékelése

Az állami és a magánszektor közötti fejlesztési, illetve szolgáltatási együttműködés újszerű formája, a PPP-konstrukció tudatos, körültekintőbb hazai alkalmazására a 2098/2003. (V. 29.) kormányhatározat nyitott utat, amely tárcaközi bizottság létrehozásával kívánta elősegíteni az újszerű konstrukció meghonosodását.<sup>34</sup> Ezt követően kezdődött meg a jogszabályi háttér kialakítása, amelyről részletesebben már több publikáció<sup>35</sup> is beszámolt. Jellemző, hogy a törvényi módosítások először a magánszféra biztonságát garantálták (az államháztartási törvény és a polgári törvénykönyv megfelelő módosításával), s csak később kezdődött meg az állami érdek érvényesítését, védelmét szolgáló rendelkezések kidolgozása. A szabályozási háttér és az eljárásrend kialakítási folyamatának másik jellemző vonása, hogy a folyó költségvetés kímélésének a motivációja miatt döntő szempont, hogy a projekt megfeleljen az Eurostat által támasztott kritériumoknak, azaz a beruházási kiadás ne terhelje a mindenkori költségvetés kiadási oldalát, vagyis ne növelje az államháztartás hiányát. Emellett úgy tűnik, hogy háttérbe szorul a hatékonyabb és olcsóbb megvalósítás reménye.

Az első tudatos kormányzati alkalmazással több, 2003. évi, illetve 2004. évi kormánydön-

tés, illetve országgyűlési határozat alapján először a 2005. évi költségvetési tervjavaslatban találkoztunk. Az akkori tervek szerint a PPP-formában megvalósuló fejlesztések becsült nettó jelenértéke meghaladta a 460 milliárd forintot, amelynek zömét az M5-ös autópálya folytatása és az M6-os autópálya 1. szakasza tette ki, míg börtönépítésre 71, diákotthonok építésére mintegy 50 milliárdos beruházást tervezett akkor a kormányzat. Az Állami Számvevőszék a tervhez fűzött véleményében sürgette a szabályozási háttér kidolgozásának befejezését, az állami kötelezettségvállalások kincstári nyilvántartásának megszervezését, a PPP-formában beindított projektek költségvetésre gyakorolt hatásainak számszerű kimutatását, továbbá a jövő költségvetései mozgásterének biztosítása érdekében szükségesnek tartotta az állami kötelezettségvállalás felső határának megjelenítését a költségvetési törvényben. A 2006. évi költségvetés ennek megfelelően már részletesebb és pontosabb tájékoztatást ad az eddig eldöntött PPP-projektekről (lásd *következő táblázat*), továbbá fontos előrelépésként értékelhető az államháztartási törvény (áht.) megfelelő módosítása, amely felső korlátot állít az úgynevezett PPP-beruházásokkal és egyéb kötelezettségvállalásokkal kapcsolatos költségvetési kiadásoknak. Eszerint az ilyen kötelezettségvállalásoknak a költségvetési évben lehetséges nominális összértéke legfeljebb a központi költségvetés kiadási főösszegének 2 százaléka lehet, ami nagyságát tekintve mintegy 120–130 milliárd forintot jelent évente.

Mindazonáltal a szabályozási háttér és az eljárásrend kialakítása mind a mai napig nem fejeződött be, jóllehet – a közölt táblázatból látható – konkrét beruházások indultak el és szerződéseket kötöttek. Sajnos még nem áll rendelkezésre a gazdaságossági számítások megfelelő módszertana, hiányzik a projektek gazdaságos és hatékony megvalósításához nélkülözhetetlen jogszabályi erejű eljárásrend, valamint gyakran a koordináló, értékelő, ellenőrző feladatok

**A PPP-PROJEKTEK FŐ ADATAI**

Szaktárca	Projekt	Rövid leírás	Jogszabályok	(Várható) kezdés	A projekt várható időtartama (év)	A projekt becsült jelenértéke (millió Ft) <i>Osszesen</i>	Költségvetési kiadások (millió Ft)			
							2006	2007	2008	
Gazdasági és Közlekedési Minisztérium	M5 I. szakasz	Üzemeltetés és fenntartás	2336/2003. (XII. 23.)*	2004. március	27					
	M5 II. szakasz		2036/2004. (II. 19.)*	2004. július	27					
	M5 III. szakasz		90/2004. (IX. 23.)**	2005. február	26	246 000	23 125	28 188	28 188	
	M6 I. szakasz	Tervezés, építés finanszírozás, üzemeltetés (DBFO)	1124/2004. (XI. 27.)* 2336/2003. (XII. 23.)* 92/2004. (IX. 28.)**	2004. október	22	117 235	9 564	12 284	12 583	
Igazságügyi Minisztérium	Börtönök	2 büntetés-végrehajtási intézet DBFO-formában való létrehozása	2126/2004. (VI. 28.)*	2005. november-től 2006. januárig	18	71 732	731	4 020	5 848	
Miniszterelnöki Hivatal	MTV székház	Tervezés, építés, finanszírozás, üzemeltetés (DBFO)	2005. évi XXVI. törvény	2005.	20	78 000	393	516	699	
Nemzeti Sporthivatal	„Sport XXI. Létesítményfejlesztési Program”	Tervezés, építés, finanszírozás, üzemeltetés (DBFO), tanuszoda, tornaterem	1055/2004. (VI. 8.)* 2039/2005. (III. 23.)* 2146/2005. (VII. 15.)*	2006-tól	15–17	n. a.	0	6 268	6 400	
Oktatási Minisztérium	Kollégiumi férőhelyek vagy oktatási infrastruktúrák	Tervezés, építés, finanszírozás, üzemeltetés (DBFO)	2207/2004. (VII. 27.)*	2004-től	létesítés + 20 év üzemeltetés	155 788	1 116	6 500	10 000	
<b>Összesen</b> a GDP százalékában a 2006. évi központi költségvetés kiadási főösszegének százalékában							<b>668 755</b> 2,9 8,9	<b>34 939</b> 0,1 0,5	<b>57 776</b> 0,2 0,8	<b>63 717</b> 0,2 0,8

Forrás: 2006. évi költségvetés

\* kormányhatározat

\*\* országgyűlési határozat

végzéséért felelős szervezet. Az Állami Számvevőszék konkrét vizsgálatai<sup>36</sup> rámutattak arra, hogy ezek hiánya nagy kockázatokkal terheli az államot az elkezdett projektek esetében. Hozzá tartozik a képhez, hogy bizonyos szabályozási kérdésekben, mint például a közbeszerzés, a koncessziók és a PPP-konstrukciók közösségi jogáról az Európai Bizottság csak a közelmúltban adott közre egy közlemény, amely kiindulási alapként szolgál a PPP-megállapodások versenyszerű megkötésének jobb megalapozásához.<sup>37</sup>

A táblázat adatai szerint az eddig elindított és eldöntött PPP-projektek becsült jelenértéke megközelíti a 700 milliárd forintot, ami a 2006. évi GDP-nek mintegy 3 százalékát, a költségvetési kiadási főösszegnek pedig 9 százalékát teszi ki. Ez már jelentős halmozódó terhet, elkötelezettséget jelent a későbbi évek költségvetésére, bár a 2008-ig kitekintő adatok szerint – jóllehet évről-évre növekvő terheléssel – ez a nagyságrend még belefér a 2 százalékos korlátba.

A továbbiakban a számvevőszéki ellenőrzéshez kialakított kritériumok alapján értékeltük a felsorolt jelentősebb projekteket, főként azokat, amelyeket az ÁSZ-nak már volt módja ellenőrizni. Ilyen az M5-ös autópálya-építés beruházása, valamint az Igazságügyi Minisztérium börtönépítési projektje.

A táblázatból látható, hogy a legjelentősebb összeget és állami kötelezettségvállalást az autópálya-építések projektjei teszik ki. Az *M5-ös autópálya I. szakaszának* megépítése és kezdeti üzemeltetése – mint említettük – a magántőke bevonásának olyan korai próbálkozásával valósult meg, amely az állam részéről kizárólag negatív példaként értékelhető. Különösen aggasztó, hogy – különféle okoknál fogva – nem volt, illetve nem állapítható meg a közreműködők felelőssége, egyáltalán a felelősség.

Az Állami Számvevőszék a 2004. évi költségvetés végrehajtásának ellenőrzése<sup>38</sup> során külön foglalkozott az M5-ös autópálya szerző-

déseinek kérdésével. Az ellenőrzés az eredeti szerződéssel kapcsolatban megerősíti azt a jogi véleményt, hogy a Magyar Állam részéről a koncessziós szerződés felbontására irányuló bármiféle jogi lépés tényleges következménye csak jogerős bírósági ítélet után derülne ki. Ez egyébként azt is jelenti, hogy minden valós érdek és érdekvédelem feltárása lehetetlen, ugyanaz a magántőkecsoport „benmaradt” a kosárban.

Mint ismeretes, 2004. február 11-én sikerült az AKA Rt.-vel megegyezni, miszerint március 12-étől a matricás rendszert kiterjesztették az M5-ös autópályára is, a továbbépítés pedig már „igazi” PPP-projekt keretében történik, illetve történt a szerződés szerint. Ezzel – az állami tulajdonszerzéssel –, a PPP-konstrukció módosításával és a matricás rendszer bevezetésével új szakasz kezdődött az M5-ös autópálya történetében, amely már magán viseli a klasszikus PPP-projektek jellemzőit:

- a további pályaszakaszok hitelből épülnek, az állam a tulajdoni hányad alapján meghatározott rendelkezésre állási díjat fizet az elkészült utakra,
- a kockázatot a beruházó és az állam közösen vállalja (az AKA kockázata elsősorban a műszaki kivitelezéssel kapcsolatos előre nem látható nehézségekre, a számításba vetten felül szükségessé váló karbantartások, javítások elvégzésére vonatkozik).

Az Állami Számvevőszék álláspontja szerint is az M5-ös autópálya matricás rendszerbe való bevonására kialakított modell teljesítette a kitűzött célokat: az autópálya forgalma 2004-ben az előző évinek több mint kétszerese lett, a megvásárolt részvények (39,48 százalék) pedig megfelelően biztosítják a Magyar Állam számára, hogy a jövőben érvényesíthesse érdekeit. Azóta befejeződött és átadásra került az M5-ös autópálya II. szakasza is a módosított szerződésnek megfelelően.

Az *M6-os autópálya I. szakaszának* megépítése a 92/2004. (IX. 28.) országgyűlési határozat



értelmében szintén koncessziós szerződés keretében történik, amely a magántőke bevonásának, az úgynevezett DBFO-formának megfelelően magába foglalja a tervezést, építést, felújítást, az üzemeltetést és fenntartást, valamint a tevékenységek finanszírozását. A rendelkezésre álló tájékoztató adatok szerint a projekt becsült jelenértéke 117,2 milliárd forint. A koncessziós időszak kezdete 2004. október, a futamidő 22 év, a tervezett átadásra 2006-ban kerül sor (2007 lesz az első teljes üzemeltetési év). Ennek megfelelően alakulnak a rendelkezésre állási díj összegei.

Az Állami Számvevőszék az Igazságügyi Minisztérium fejezetének 2001–2004 közötti átfogó ellenőrzése keretében foglalkozott a PPP-konstrukcióban megvalósítandó *börtönépítési projektek* szakmai előkészítésével<sup>39</sup> is. A jelentés megállapítja, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek telítettsége, valamint az EU-követelményekhez való felzárkózás az államháztartás lehetőségeit meghaladó mértékű forrásigényt támasztott, amely az állami és a magánszektor közötti fejlesztési, illetve szolgáltatási együttműködés újszerű formáinak alkalmazására terelte a figyelmet. A kormány 2004-ben két büntetés-végrehajtási intézet PPP-megoldással történő létesítéséről döntött.<sup>40</sup> Az előkészítő munkák már elkezdődtek, miközben a szabályozási munka még nem fejeződött be. Az ÁSZ jelentése emiatt több területen is kockázatosnak ítélte a projektet.

■ Rámutatott, hogy a PPP-konstrukciók elvi és jogszabályi alapját jelentő eljárásrend hiányzik, még a koordináló, értékelő, ellenőrző feladatok végzésére alkalmas szervezeti hátteret sem alakították ki, s mindez együtt magas kockázatot jelent az állami résztvevőnek az első úgynevezett pilotprojekteknél, így a börtönépítési PPP-projektnek is.

■ Az előkészítés kockázatát növelő szabályozási hiányosságok között említi a jelentés azt is, hogy a többéves fizetési kötelezettséggel járó kötelezettségvállalások nettó jelenértéké-

nek számítása módszertanáról szóló kormányrendelet is csak nemrég<sup>41</sup> jelent meg. Ez veszélyeztetheti annak alkalmazását, nem beszélve a tartalmi megfelelés hiányáról.

■ A projekttervezés egyik legnehezebb eleme a PPP-konstrukció költséghatékonyságának bizonyítása, illetve annak alátámasztása, hogy alkalmazása előnyösebb, hasznosabb az állami beruházáshoz képest. A börtönépítési projektekre vonatkozó számítások, az úgynevezett PSC (Public Sector Comparator)-érték kiszámítása még számos bizonytalanságot tartalmazott, ami szintén növeli a projekt kockázatát.

■ Végül, lényeges eleme a projektnek, hogy vajon a beruházás, a létrehozott állóeszköz a futamidő végén a befektető vagy az állam tulajdonába kerül-e. Ettől függhet a projekt későbbi statisztikai besorolása, azaz veszélybe kerülhet a költségvetés-kímélő hatás érvényesülése, ami a konvergenciaprogram teljesítése miatt kiemelt fontosságú kérdés hazánkban.

Az ÁSZ jelentése ráirányítja a figyelmet a szabályozási hiányosságok sürgős felszámolásának szükségességére, valamint arra, hogy ellenkező esetben már az előkészítő szakaszban is jelentős többletkockázatok keletkezhetnek és terhelhetik az állami oldalt. A külföldi, főként angliai tapasztalatok ezen a téren többségében pozitívnak bizonyultak a szolgáltatások hatékonyságát illetően is, ami azzal a reménnyel kecsegtet, hogy – átvéve az ottani pozitív tapasztalatokat – itthon is sikeresnek mondhatjuk és tudhatjuk majd ezeket a projekteket.

A táblázatból látható, hogy jelentős erőfeszítések történtek az Oktatási Minisztérium fejezetében is arra, hogy a *kollégiumi férőhelyek* biztosításához szükséges fejlesztések bizonyos hányada a magántőke forrásaiból valósuljanak meg. Ez a terület – jellegénél fogva – közelebb áll a versenyszférához, így jobban megragadható és elemezhető a hatékonysági követelmények. Miután itt konkrét megvalósulásról is beszámolhatunk, a Debreceni Egyetem kollégium-

mi beruházásán keresztül értékeljük e területet<sup>42</sup>. A diákotthoni szolgáltatás beszerzésére meghirdetett kétfordulós tárgyalás után a nyertes kiválasztása a PSC-számítások felhasználásával történt. A számításokat részletes kockázatfelmérés előzte meg. A szolgáltatási kockázat túlnyomó részt a magánszektort terheli, de a keresleti kockázat az év 10 hónapjában az egyetemé. A Diákhotel a klasszikus DBFO-modell alapján valósult meg. A 2005 nyarán átadott beruházás fele kollégiumként, fele piaci alapú hotelként (hostelként) fog működni. A kollégiumi díjak 55 százalékát az egyetem állja, 45 százalékát pedig a diákok fizetik. A hotel működéséből keletkező nyereség megoszlik a magán- és állami partner között. Az épület szolgáltató egységeinek üzemeltetése, bevételei és kockázatai, valamint a refinanszírozás nyeresége a magánpartnert illetik, illetve terhelik.

## KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

A kifejtettekből látható, hogy a piaci mechanizmusok változatos formákban jelennek meg a közfeladatok ellátásában. Ezek mind a hatékonyabb, olcsóbb és magasabb színvonalú közszolgáltatás nyújtásának érdekében jöttek létre, azt hivatottak elősegíteni. Miért aggályoskodik akkor az Állami Számvevőszék, és miért tűnik néha úgy, mintha ellenezné a terjedésüket? Jogos-e az óvatosság?

Leszögezhetjük, hogy a vázolt kooperáció ténye, annak potenciális hasznossága, sőt szükségessége nem vitatható. Ugyanakkor nézzük meg, mi is történt eddig? Az úgynevezett üvegsebtörvény<sup>43</sup> előtt az ÁSZ-nak nem volt felhatalmazása arra, hogy a közpénz felhasználását ellenőrizze az államháztartáson kívül, azaz a nem költségvetési szerveknél. Közben pedig már javában folytak a *kiszervezések*, gombamód szaporodtak a közhasznú társaságok, közalapítványok, gazdasági társaságok, s ezek jelentős állami pénzeszközökkel gazdálkodtak és gaz-

dálkodnak, amelyeknek – sokszor a belső ellenőrzés hiányában – szabályszerű felhasználásáról sem, de eredményéről különösen vajmi keveset lehetett tudni. Mindezt mind a mai napig súlyosbítja az üzleti titoknak a magánszférával azonos kezelése, aminek rendkívül súlyos következményei lehetnek akár a korrupciót, akár más visszaéléseket illetően. Ez azért különösen kockázatgerjesztő tényező, mert ezek – elvileg – fel sem deríthetők. A törvényi szigorítás lehetővé tette az ÁSZ számára az ellenőrzés kiterjesztését, így ma már tudjuk, hogy a piaci formák alkalmazása bizony „magyar módra” történt, drágán és gyakran pazarlóan.

A PPP alkalmazásának hazai aktualitását különösképpen fokozza a jelentős állami fejlesztési felzárkózási igény egyfelől, illetve a költségvetési források szűkössége, a folyó költségvetés hiánya másfelől. A kormány részéről azért kap ekkora támogatást e projektek szervezése, mert nyilvánvalóvá vált, hogy egy sor területen (oktatás, egészségügy, börtönök és – nem utolsósorban – az autópálya-építés) jelentős elmaradásaink vannak az infrastruktúrában, költségvetési forrásaink pedig igencsak szűkösek. Ezzel egyidejűleg a magánszféra keresi a piaci lehetőséget, „szívesen” magánosítja a közszolgálati funkciókat, a találkozás lehetősége tehát adott. A nemzetgazdaság számára a várt legfontosabb előnyt a szükséges beruházások mielőbbi és hatékony megvalósulása jelenti. Ennek elérése azonban csak sikeres projektek esetén lehetséges.

De mi a biztosíték arra, hogy a projekt sikeres lesz, hogy például a foglalkoztatásra nem hat kedvezőtlenül, illetve s mit tehet ennek érdekében az Állami Számvevőszék? A konstrukció ugyanis – mint már jeleztük – természetből fakadóan magában hordozza a *pazarlás és a korrupció veszélyét*, ami elsősorban a kormányzati döntésekben megfogalmazott rövid távú érdekekből, valamint a közszféra felkészületlenségéből fakad.<sup>44</sup> Az is tudott, hogy az ÁSZ utóellenőrzést végez, vagyis leghamarabb

a beruházás befejeztével értékelheti a projektet, de a szolgáltatás megfelelő színvonalát csak évekkel utána, a működés során tudja ellenőrizni, értékelni, amikor ezek a döntések már visszafordíthatatlanok, tehát csak jelentős áldozatok árán javíthatók. Hát ezért óvó partner az ÁSZ, hiszen jelenleg nem tehet mást, mint minél több fórumon közléseket eddigi – jóllehet igencsak első – tapasztalatait, valamint a jóval bővebb nemzetközi tapasztalatokat, különös tekintettel a már elvégzett ellenőrzésekre, a feltárt negatív jelenségek okainak elemzésére. Ehhez – mint láttuk – nagy segítséget adnak a számvevőszékek nemzetközi szervezete (INTOSAI) által közzétett iránymutatások, valamint az Angol Számvevőszék (NAO) által már ellenőrzött projektek során megfogalmazott ajánlások.

Ezek alapján a hazai jogalkotók és döntéshozók számára mindenekelőtt a következők figyelembevételét ajánljuk.<sup>45</sup>

■ A programok tervezésében és kiértékelésében alapvető követelmény az *állami pénzek rövid távú megtakarítási lehetőségének összehangolása a hosszú távú megtérülés (hatékonyság) szempontjaival*. Olyan megoldást kell kialakítani, amely e területen a felek között valós érdekazonosságot teremt, mindkét oldal számára megfelelő előnyökkel, haszonnal jár.

■ A *projektekkel* kapcsolatban fontos követelmény a rájuk ható változások *rendszeres nyomon követése, elemzése és értékelése*. Ezek közül kiemelt figyelmet kell fordítani a kormányzat fejlesztési politikájában bekövetkezett változások következményeire. Ennek fontosságát alátámasztja a NAO-nak az a tapasztalata, miszerint a megkötött szerződéseknek a végrehajtás során mintegy 55 százalékát érintették különféle változások. Hangsúlyos követelmény még a *projektek költséghatékonyságának javítása*. Célszerű ezért meghatározni a projektek elvárt hozamának alsó határát, fontos cél javítani a közbeszerzési eljárást a közreműködő szakértők, tanácsadók jobb felkészítésével, a finanszírozási

si formák között a keretfinanszírozást jóval kiterjedtebben alkalmazni.

■ Tekintve, hogy a változások a magánszektor területén is gyakoriak, a sikeres PPP-projektek érdekében nagy jelentőségű a *valós stratégiai partnerségi kapcsolatok kialakítása*, különféle partnerségi szövetségek létrehozása, amelyek jól működhetnek például az oktatás és az egészségügy területén.

■ A PPP-projektekkel kapcsolatban fennálló különféle kockázatok és bizonytalanságok indokolják, hogy – az előkészítő szakaszban – *alternatív elgondolások készüljenek*, a résztvevők számára lehetővé váljon – különösen a finanszírozási módozatot illetően – a kölcsönösen legjobb megoldás kiválasztása.

■ Kiemelt feladat a projektek és a szerződések előkészítésében közreműködőket folyamatosan *magas szintű képzésben* részesíteni, különösen a közszférában.

■ *Standard szerződésminták* alkalmazása: mind az INTOSAI iránymutatásaiból, mind a NAO ajánlásaiból kiderül, hogy egyrészt a sikeres projekt legfontosabb feltétele a szerződés jó előkészítése, miután a legtöbb probléma a szerződésekben elkövetett hiányosságokra vezethető vissza. Ezért ismételten felhívjuk a figyelmet az Egyesült Királyságban alkalmazott standardszerződés-mintára. Egy hasonló standardszerződés elkészítése és alkalmazásának rendeletileg kötelezővé tétele véleményünk szerint jelentősen csökkenthetné a PPP-projektek megvalósításának kockázatait, illetve hozzásegíthetne, hogy megelőzzék az egyébként csak utóellenőrzéssel kimutatható, adott esetben akár végzetes és csak nagy áldozatok árán korrigálható hibákat.

■ *Összehasonlító elemzések* készítése: szükséges, hogy a projekt elfogadását megvalósíthatósági tanulmány előzze meg, amiben ki kell térni arra, hogy költségoldalról és a szolgáltatás színvonalát tekintve mi a különbség a javasolt PPP-projekt és a hagyományos (állami fejlesztési) megoldás között. Akkor és csak akkor indokolt

az új konstrukció alkalmazása, ha egyértelműen igazolható, hogy az állam által fizetendő mindennemű összeg diszkontált jelenértéke kisebb, mint a klasszikus költségvetési beruházásként megvalósuló fejlesztés egyszeri és folyamatos kiadásának – ideértve az államadósság után fizetendő kamatteher arányos részét is – diszkontált jelenértéke. Mindezt célszerű a tovagyrúzó, a közvetett hatásokra (például környezetvédelem, foglalkoztatottság, az egész nemzetgazdaság jövedelemtermelő képessége stb.) kiterjeszteni. Az eldöntött és megvalósult projekteket rendszeresen ellenőrizni és elemezni kell. Vannak szakértői körök, amelyek egy *külön intézmény* létrehozását tartják szükségesnek, ahol a projektek előkészítése, a hatékonysági elemzések és a szabályozási kérdések egy kézben összpontosulnának.<sup>46</sup> Fontos lenne annak biztosítása is, hogy a döntésekben ne csak a költségvetés-kímélés, hanem a hatékonyság és jobb szolgáltatási színvonal is szempont legyen.

■ A cél a *hosszú távú pénzügyi tervezés megerősítése*, megfelelő intézmények megerősítésével, ami az alapja lehet a transzparenciának és elszámoltathatóságnak.

■ A PPP jövőbeni alkalmazását nagymértékben segítené, ha a *kapcsolódó információk, illetve az összes információk nyilvánosak* lennének. Ez lehetővé tenné, hogy a döntéshozók minden szinten tudatában legyenek a hosszú távú költségeknek és kockázatoknak. Ma Magyarországon és a többi közép-európai országban csak meghatározott részinformációk állnak rendelkezésre a PPP-hez tartozó, vállalt kockázatokról. A modern pénzügyi jelentéskészítési stan-

dardok megkövetelik a kötelezettségvállalások, az előre nem látható kötelezettségek és más pénzügyi kockázatok közzétételét. Ezek a szempontok az üzleti titok eltérő kezelését igénylik úgy, mint a tiszta magánszektorban.

■ A kormánynak a kockázatmenedzsment fejlesztése céljából minden fő kockázati tényezőt tartalmazó, *átfogó adatbázist kell létrehoznia* a megkötött szerződésekről, a megvalósult projektekről és azok működéséről. A megfelelő kockázatmenedzselés további fontos jellemző feltételei: a letisztázott stratégia, centralizált kockázatkezelő intézmény és ettől független ellenőrző szerv. A legfőbb ellenőrzési intézmény feladata, hogy a kormány kockázatmenedzselésének minden aspektusát vizsgálja.

Végül a PPP-konstrukció jövőbeni alkalmazását nagymértékben segítené a magán- és közszféra egymás iránti megítélésében történő *szemléletváltás*. A ma uralkodó előítéletek szerint a magánszféra úgy tekint az állami alkalmazottakra, mint bürokratikus és rugalmatlan partnerekre, ebből következően minden állami cselekvést hatástalannak, ráfizetésesnek tart. Az állami szereplők pedig a magánpartnerekkel kapcsolatban gyakran csak a piaci profitérdekek érvényesítésének túlzottságát veszik észre. Mint korábban hangsúlyoztuk, a jó PPP alapja nemcsak a jó szerződés megkötése, hanem a hosszú távú partneri kapcsolat kialakítása, a folyamatos kommunikáció. Ez által a projekt futamideje alatti új kihívásokra együtt adható jó válasz. Mindez Magyarországon hatványozottan igaz, ezért a gyümölcsöző kapcsolathoz a felek közötti bizalom megerősítését szükséges szorgalmazni.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> The role of market-type mechanism in the provision of public services, *OECD Symposium, Paris, 2005*

<sup>2</sup> Az utalványrendszer használata esetén elválik a szolgáltatás nyújtása és finanszírozása. A finanszírozás kormányzati feladat marad és az állampolgárok a kapott kupont használhatják fel, kiválasztva a leg-

megfelelőbb szolgáltatót. A szolgáltatás színvonalát növeli, a költségeket csökkenti a fennálló versenyhelyzet, azonban a költségvetésre jelentős terheként nehezedik, hogy az állampolgároknak a voucher sok esetben alanyi jogon jár és így nem ösztönöz a megtakarításra. A módszer legerjedtebb felhasználási területei az alsófokú oktatás, a

gyermek és az idősek gondozása. A felhasználók díjfizetési kötelezettsége esetén az állami szolgáltatást közvetlenül igénybe vevők részben vagy egészben fizetnek a szolgáltatásért. Ennek egyik legújabb – érdekes – példája a londoni belvárosba behajtók fizetési kötelezettsége.

<sup>3</sup> A kiszervezés ismert főbb formái a következők.

- Szolgáltatási szerződések: az állam a szolgáltatás nyújtására versenyeztetés útján szerződik egy vagy több magántársasággal. A beruházás és a közszolgáltatás átfogó menedzselése az állam kizárólagos felelőssége marad.
- Üzemeltetési szerződések esetén az eszközök működtetésének és menedzselésének felelőssége az adott magántársaságokhoz kerül, de a beruházási döntések továbbra is az állam hatáskörében vannak.
- Lízingbe adáskor a kedvezményezett magáncég felelősséget vállal a köztulajdonban álló eszközök működtetéséért és karbantartásáért. A lízingszerződések 5–15 éves futamidejűek és jellemző alkalmazási területük a közlekedési és vízmű-szolgáltatások, amelyek önálló bevételt eredményeznek.

<sup>4</sup> Jelentés az államháztartáson kívüli állami feladatellátás rendszerének ellenőrzéséről, *Állami Számvevőszék, 2005*

<sup>5</sup> Tartalmazzák a közmédiaokat is.

<sup>6</sup> Jelentés a közalapítványoknak és az alapítványoknak az 1998–2001. évek között juttatott nem normatív központi költségvetési támogatás felhasználásának ellenőrzéséről, *Állami Számvevőszék, 2002*; Jelentés a társadalmi szervezeteknek és köztisztviselőknek juttatott költségvetési támogatások ellenőrzéséről, *Állami Számvevőszék, 2002*

<sup>7</sup> Az állami intézményrendszer hasonló burjánzása figyelhető meg más, fejlettebb OECD-országokban is, olyannyira, hogy a minisztériumok részaránya a költségvetési kiadásokból már csak 25–50 százalék és arányuk hasonló a foglalkoztatásban is. E „széttagolt identitás” terjedését két tényezővel magyarázzák: egyrészt az ilyen irányítási modell nagyobb hatékonyságával és hatásosságával, másrészt a döntéshozatalba történő közvetlen politikai beavatkozás elkerülésével, illetve mérséklésével.

<sup>8</sup> 2396/2002. kormányhatározat, valamint a 2003. évi XXIV. törvény

<sup>9</sup> Magyarország aktualizált konvergencia programja

2004–2008, *Pénzügyminisztérium, 2004. december, 27–28. oldal*

<sup>10</sup> Erről szóló koncepcionális javaslatokat hallhatunk Sárközy Tamás professzor előadásaiban, például a Közgazdász Vándorgyűlésen, Miskolc, 2005. július 3–5.

<sup>11</sup> Csak a Pénzügyi Szemle hasábjain is ez már a harmadik – az előbbieket témakörökét kiegészítő – cikk e területről, lásd VARGA M. (2005): PPP Magyarországon – Árt nekünk vagy használ? *Pénzügyi Szemle, (összevont szám)*, valamint AGG Z.–CSONKA G. (2003): A kormányzati szektor – új felfogásban (XXVII. rész), A kormányzat és a vállalkozások partnerségi együttműködése, *Pénzügyi Szemle, 3. szám*

<sup>12</sup> BÁGER G.–KOVÁCS Á. (2004): Privatizáció Magyarországon I. kötet, *Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, június*

<sup>13</sup> LORRAIN, D. (1995): Urban Services, the Market and Politics, In: Private Financing of Public Infrastructure, The French Experience, *DAEI. Paris*

<sup>14</sup> European Commission: Guidelines for successful Public-Private Partnerships, 2003

<sup>15</sup> Eurostat: PPP-vel kapcsolatos besorolási kérdések, 2003

<sup>16</sup> Lásd: 11. jegyzet.

<sup>17</sup> Közülük a Cseh Köztársaságban, Lengyelországban, Lettországon és nálunk Magyarországon is már állami koordinációs intézmények segítik a terjedését.

<sup>18</sup> European Commission (2001), „European Transport Policy for 2010, Time to Decide”

<sup>19</sup> CASE (2005), „Background Paper on Fiscal Risks from PPPs” *Mimeo, Warsaw, Poland*

<sup>20</sup> Lásd erről részletesebben: AGG Z.–CSONKA G. (2003): A kormányzati szektor – új felfogásban (XXVII. rész), A kormányzat és a vállalkozások partnerségi együttműködése, *Pénzügyi Szemle, 3. szám*

<sup>21</sup> A köz- és magánszféra sikeres együttműködése, PPP-kézikönyv, *GKM, Budapest, 2004*

<sup>22</sup> The Operational Performance of PFI Prisons, *NAO, 2003*

- <sup>23</sup> Centre for Public Services: The Private Finance Initiative in the NHS – 2002, via Internet
- <sup>24</sup> NHS Executive Public Private Partnerships in the National Health Service: The Private Finance Initiative Good Practice
- <sup>25</sup> KOVÁCS Á. (2003): Pénzügyi ellenőrzés változó erőterben, *Perfekt*, 350–371. oldal és KOVÁCS Á. (2005): Versenyképesség és államháztartás, *Pénzügyi Szemle, összevont szám*, 25–47. oldal
- <sup>26</sup> INTOSAI: Guidelines on Best Practice for the Audit of Risk in Public/Private Partnerships (PPP), 2004
- <sup>27</sup> BÁGER G.–BIHARY ZS. (2005): A magánszektor bevonásával megvalósított beruházásokkal kapcsolatos magyar ellenőrzési tapasztalatok, *Brasília, szeptember 27.*
- <sup>28</sup> <http://www.nao.org.uk/Recommendation/>
- <sup>29</sup> Részletesebben lásd: A felsőoktatás átalakulása, a finanszírozás korszerűsítése, *Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, 2004. december*
- <sup>30</sup> Standardisation of PFI Contracts, HM Treasury, 2004
- <sup>31</sup> Lásd: 11. lábjegyzet.
- <sup>32</sup> Jelentés a Gyermekek-, Ifjúsági és Sportminisztérium fejezet működésének ellenőrzéséről, *Állami Számvevőszék, 2003*
- <sup>33</sup> Lásd: PPP a csodaszer? *Ellenőrzési Figyelő, 2005, 2. szám*
- <sup>34</sup> E döntések fő mozgató rugója az a felismerés volt, hogy az EU-csatlakozás és a mielőbbi felzárkózás számos területen jelentős és sürgős fejlesztési és beruházási feladatokat ró az államra, amelyhez – még a jövőbeni EU-s források megszerzése esetén is – kevés a rendelkezésre álló állami forrás. Mindezt tetézik a költségvetést terhelő egyéb körülmények, a magas államadósság és az államháztartás magas deficitje, amelynek jelentős csökkentését kell megvalósítani a konvergenciaprogram szerint, továbbá az adócsökkentési kényszer a versenyképesség oldaláról. Kézenfekvő tehát, hogy a magán-
- tőke bevonásának lehetőségét keresse az állam, különösen akkor, mikor erre hajlandóság mutatkozik és megfelelő tőke is rendelkezésre áll.
- <sup>35</sup> Lásd például Jelentés az Igazságügyi Minisztérium fejezet működésének ellenőrzéséről, *Állami Számvevőszék, 2005*
- <sup>36</sup> Jelentés az Igazságügyi Minisztérium fejezet működésének ellenőrzéséről, *Állami Számvevőszék, 2005*
- <sup>37</sup> Lásd: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/publicprocurement/ppp\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm)
- <sup>38</sup> Jelentés a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről, *Állami Számvevőszék, 2005*
- <sup>39</sup> Jelentés az Igazságügyi Minisztérium fejezet működésének ellenőrzéséről, *Állami Számvevőszék, 2005*
- <sup>40</sup> 2126/2004 (VI. 28.) kormányhatározat
- <sup>41</sup> 161/2005. (VIII. 16.) kormányrendelet a többéves fizetési kötelezettséggel járó kötelezettségvállalások nettó jelenérték számításának módszertanáról, valamint az alkalmazandó diszkonttényezőről
- <sup>42</sup> KOVÁCS R. (2005): A Debreceni Egyetem Diákotthonának PPP-konstrukcióban történő beruházása, *Seminar to explain NAO audit practice for PPP/PFI, Budapest, április*
- <sup>43</sup> 2003. évi XXIV. törvény
- <sup>44</sup> KOVÁCS Á. (2004): A közfinanszírozás hatékonysága mint nemzeti versenyképességi tényező, *PPP-konferencia, Győr, január*
- <sup>45</sup> Lásd részletesebben: A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok, készítettek: BÁGER G., HAMZA L.-NÉ, KOVÁCS R., *Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, 2006. április*
- <sup>46</sup> Jelenleg ezt a feladatot a GKM egy főosztálya, a PPP-titkárság látja el. A tervezeteket a Tárcaközi Bizottság véleménye alapján a GKM terjeszti a kormány elé.

Farkas István

## A pénzügyi piacok felügyelete: *Quo vadis domine?*

A társadalmak fejlődésével együtt jár, hogy a nagyobb csoportokat – vagy egyszerűen csak a sok ember életét, helyzetét jelentősen befolyásoló tevékenységeket – a közösségek igyekeznek kontrollálni, felügyelni. Még ebben a nagyon általános megközelítésben is érezhető az a – témánk szempontjából különös jelentőséggel bíró – megkülönböztetés, hogy nem a bekövetkezett károk enyhítéséről, hanem azoknak a jövőbeli bekövetkeztét mérsékelni törekvő aktivitásról beszélünk.

*Ebből a szempontból az étkezési előírásokat tartalmazó parancsok felett őrködő vallási vezetők, később pedig az egyházi szervezetek, az előírások figyelmen kívül hagyása miatt bekövetkező kockázatokat előzetesen kívánják mérsékelni, míg a járványok kitérőse utáni – bármily brutális – akciók már a kárenyhítést szolgálhatják csak. Hasonlóan jártak el a középkori városok tűzörei is, akik a „tűzre, vízre vigyázatok” felszólítással sokkal inkább a mai felügyelést valósították meg, s ezért nem keverhetők össze a tűzoltókkal.*

A fejlődés természetesen a felügyeletet számtalan intézményét hozta és hozza létre.

A járványügyi felügyelettől kezdődően az atomenergia-ügynökségig, egy sor, a kockázatot figyelő, azok veszélyé válását megelőzni szándékozó intézmény között, a pénzügyi piacok felügyeletét ellátó szervezetek mégis kiemelt figyelmet élveznek.

Vajon mi az oka ennek a felfokozott érdeklődésnek? Miben különböznek a többi fajtától ezek a kockázatok, és hogyan kell az ilyeneket felügyelni? Igazak-e ezek az általános összefüggések a mai magyar pénzügyi szektorra is? Ha meg akarjuk érteni a pénzügyi felügyeletet előtt álló kihívásokat, először meg kell ismerünk a piac jellegzetességeit.

A modern pénzügyi piacok jellegzetessége a korlátokat (határokat) nem ismerő, általános voltuk, ebből következően méreteik dinamikus bővülése, a technikai fejlődéssel való szoros együttmozgásuk. Gyakran esünk abba a tévhitbe, hogy mindezek csak a globalizálódó világ utolsó 50 évének jellemzői. Természetesen igaz, hogy a drámai hatásokkal csak most kezdünk egyértelműen szembesülni, de hogy ez nem csak új keletű jelenség, idézzük fel mindannyiunk ifjúságának egyik kedvenc olvasmányát, *A. Dumas* Monte Cristo grófját. Az ott említett Danglars-bankház csődjét is az okozta, hogy túlzott kockázatot vállalt az akkori spanyol kötvények megvásárlásával, amit a távíró-hírekre alapozott. Mi már persze tudjuk, hogy a piaczavarás és a bennfentes információ egyaránt szerepet kapott az ügyben.

A magyar pénzügyi piac ezer szállal kötődik a nemzetközi gazdasághoz, a nemzetközi pénzügyi szektorhoz. Ennek egyik – és nyilvánvaló – oka a pénzügyi tevékenység nemzetközi jellege. Ha pusztán csak az elszámolásforgalmat tekintjük, már akkor is egy olyan kicsi, nyitott, a

külkereskedelemre alapozódó gazdaság, mint Magyarország, nem lehet meg pénzügyi intézeteinek nemzetközi kapcsolatai nélkül. (Ha másra nem, csak a legegyszerűbb levelező banki kapcsolatokra gondolunk, máris igazolva látjuk ezt a tételt.) A másik – s talán a magyar pénzügyi szektorra különösen, a kelet-európai pénzügyi piacokra pedig erősen – jellemző vonás a pénzügyi szektor tulajdonosi szerkezetében megfigyelhető nemzetközi szakmai befektetői dominancia. A külföldi tulajdonosok súlyát jelzi, hogy 2005. június végén a pénzügyi szektor jegyzett tőkéjének több mint 82 százalékát közvetlenül birtokolták. A közvetetten tulajdonolt részzel együtt pedig a külföldek tulajdoni részesedése már a 89 százalékot is elérte.

A magyar pénzügyi szektor nemzetközi beágyazottsága minőségileg más dimenziót kapott az Európai Unióhoz csatlakozással. A pénzügyi szolgáltatások nemzetközivé válásának sajátos vetülete az Európai Unió belső piacának egységesülése. Az unió tagországai között a pénzügyi szolgáltatások ma adminisztratív korlátozások nélkül, szabadon áramolhatnak. Igaz, a belső határokon keresztül nyújtott szolgáltatások aránya egyelőre viszonylag csekély. Ez az arány azonban előreláthatóan jelentősen növekedni fog, az európai szabályozás fokozódó egységesülése, a nagykereskedelmi szolgáltatásoknak csökkenő számú pénzügyi központba történő összpontosulása, az elektronikus szolgáltatások gyors terjedése és az új tagországok erős tőke- és szolgáltatásimportja miatt. Erre utal, hogy 2005 végéig több mint 120, az EGT<sup>1</sup>-tagországban székhellyel rendelkező hitelintézet, 180-at meghaladó befektetési vállalkozás, 250-nél több biztosító jelentette be, hogy Magyarország területén is tevékenységet kíván folytatni. Nem meglepő módon, jóval kevesebb – de a lényeg szempontjából kiemelkedően fontos, hogy léteznek – olyan magyarországi székhelyű piaci szereplők (5 hitelintézet, 7 biztosító és 2 befektetési szolgáltató), amelyek az EGT-tagországokra vonat-

kozóan jelentették be határon átnyúló szolgáltatási szándékukat.

A magyar pénzügyi szektor tehát ma már nem pusztán egy 10 milliós piacon van jelen, s nem csak az itt bejegyzett szolgáltatókkal versenyez. 2004. május 1-je óta – még ha ez nem is mindig tudatosodik a piaci szereplőkben, a szabályozókban és a felügyelőkben – már egy 450 milliós, egységesülő pénzügyi piac teljes jogú résztvevői vagyunk, mindannyian. A pénzügyi piacok – és ezen belül a magyar pénzügyi szektor – ezen nemzetközi összefüggései, az egymásra épülésük és kölcsönös determinációjuk miatt alapvető fontosságú az, hogy felmérjük és elemezzük a pénzügyi szektor jellemzőinek és azok változásainak kulcselemeit.

## A PÉNZÜGYI PIACOK VILÁGÁNAK JELLEMZŐI

### A pénzügyi közvetítés méretének növekedése

A pénzügyi intézményrendszer által közvetített vagyon elemei (például a bankokban elhelyezett betétek, a tőkepiaci megtakarítások, a biztosítási tartalékok, a kollektív megtakarítások stb.) rohamosan növekednek. A gazdaság növekedésének az egyik fő következménye ugyanis a felhalmozott pénzügyi vagyon folyamatos és jelentős ütemű gyarapodása, amely a pénzügyi piacok intézményeinek lehetőségeit bővíti. A pénzügyi közvetítés volumenének elsődleges táplálója a bruttó megtakarítási ráták viszonylag magas mértéke. A közvetített tőke bővülési ütemét fokozza többek között a demográfiai helyzet változása, a várható élettartam hosszabbodása, amely együtt jár a kollektív befektetési formák, a biztosítási tartalékok növekedésével. A pénzügyi vagyon – a pénzügyi szolgáltatók által közvetített tőkeként – a gazdaság összjövedelménél gyorsabb ütemben gyarapodott. 1991–2002 között például az



OECD-országok GDP-je 30 százalékkal növekedett, s ennél jelentősen gyorsabb ütemben, több mint 78 százalékkal bővült a nemzetközi kereskedelem volumene. A legnagyobb, közel 133 százalékos, növekedést (azaz az időszak alatt több mint duplázódást!) azonban az intézményi befektetők pénzügyi megtakarításai mutattak. Az IMF 2003. évi jelentése<sup>2</sup> szerint így a világ országainak teljes GDP-jét 2001 végén már közel ötszörösen haladta meg a pénz- és tőkepiacok (banki mérlegfőösszegek, részvény- és kötvénypiacok, valutatartalékok) kapitalizációja.

### Eltolódás a pénzügyi közvetítő csatornák között

A vagyonosodás folyamatával, az átlagos életkor hosszabbodásával a kereskedelmi banki szolgáltatások rovására teret nyertek a befektetési típusú szolgáltatások, főként az alapszerű vagyongazdálkodás. A befektetési termékeken belül tovább nőtt az értékpapírok súlya, tekintettel azok rugalmasságára és fokozódóan biztonságos jellegére. Az intézményi befektetések állományának a GDP-t és a kereskedelem bővülését meghaladó növekedése egyben azt is jelzi, hogy a pénzügyi aktivitás egyre kevésbé a bankok közvetítésével, hanem egyre inkább közvetlenül, a tőkepiacok igénybevételével történik. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a klasszikus pénzügyi közvetítés, a bankok betétgyűjtő, illetve hitelnyújtó aktivitása csökkenne, de a növekedési dinamikák eltérése jellegzetes elmozdulást takar. Így például az Európai Bankszövetség (European Banking Federation) adatai szerint 1998 és 2003 között az Európai Unió országai, valamint az Európai Gazdasági Térség és Svájc bankjainak mérlegfőösszege, euróban mérve, megduplázódott (211,3 százalékra nőtt), a hitelek növekedési üteme azonban „csak” 88,7 százalékkal nőtt ki. Magyarország számára pedig ezen álta-

lános tendenciákon túl is tanulságos lehet az EU-hoz előttünk csatlakozó Portugália példája. Ott a hiteleszközök aránya 1990-ben még közel 90 százalék volt, miközben a nemzetközi s egyéb befektetések aránya nem haladta meg a 9 százalékot; ugyanez az arány azonban 10 év múlva már 57 százalékra, illetve 42 százalékra módosult.

### A technológiai fejlődés

A közvetített tőke méretének hihetetlen növekedése az egész pénzügyi rendszert önmagában is erőteljesen ráutaltta a számítástechnikára. A méretgazdaságosságon túl a nemzetközi kapcsolatok kiterjedtsége, az idő és tér határainak megszüntetési igénye stb. is az adatátviteli rendszerek gyorsaságának, megbízhatóságának és a kapacitáskorlátok megszüntetésének az irányába hat(ott). A megbízók és a piacok kiszélesedése ma már nemcsak azt igényli, hogy a rendszer egy időben több tranzakciót is tudjon kezelni, hanem azt is, hogy ez az *egy időpont* (real time) praktikusán a nap bármelyik órája lehessen.

Az igen nagy kapacitású új számítástechnikai rendszerek megjelenésének két további következménye is van. Egyfelől a számítások sebességének szinte felmérhetetlen gyorsasága és a kezelhető adatok számának (gyakorlatilag) korlátlansága a kockázatok kezelésének igen bonyolult módszereit és technikáit is megvalósíthatóvá tette. A kockázatkezelés alapja az a valószínűség-számítás, amelynek a megbízhatósága nagyban összefügg a feldolgozott elemek számával. A kockázatok valószínűségének alakulása az egyre szofisztikáltabb modellekben azért tűnnek a korábbi módszereknél, illetve önmagukban is egyre jobbnak, mert számtalan tényező hatását nagyon nagy sokaságon s nagyon gyorsan tudják vizsgálni. Ez a lehetőség pedig új és még újabb termék megalkotását teszi lehetővé.

A technológiai fejlődés másik hatása, hogy a termékek célba juttatásának új csatornái is állandóan formálódnak. Míg az információtechnológia (a továbbiakban: IT) fejlődésének eddig említett elemei a pénzügyi intézeteken belüli, üzelmeltetési (back office) feladatokat láttak el, az elektronikus, mobil, távoli elérést biztosító adattovábbítási lehetőségek az értékesítésben is új lehetőségeket nyitnak meg.

A következő években a – jelenleg előre látható – legfontosabb technológiai vívmány a széles sávú telefon-, illetve internetkapcsolat nagy tömegben való elterjedése lehet. Ez lehetővé teszi nagy mennyiségű adatnak a különböző földrajzi helyszínek közötti valós idejű továbbítását, lehetőséget teremtve ezzel a nemzetközi pénzügyi műveletek széles körű – akár kiskereskedelmi jellegű (!) – elterjedésére is. 2005-re a világon a mobil-előfizetések száma meghaladta a másfél milliárdot, azaz a Föld minden negyedik, ötödik lakosának van mobiltelefonja! Hasonló drámai növekedés eredményeként az internet-előfizetések száma is meghaladta a 800 milliót. Maguk a számok is lenyűgözőek, ám az igazi kihívás az a dinamika, ami ezek mögött meghúzódott: 2004 közepére – csak 2000-hez képest, azaz alig 3,5 év alatt – a mobil-előfizetők és az internet-előfizetők száma egyaránt megduplázódott.

S ezek a telekommunikációs lehetőségek egyre nagyobb mértékben és egyre gyorsabban épülnek be a pénzügyi intézeti szektor tevékenységébe. (Ma már talán nem is gondolunk arra, hogy például a bankkártyák elterjedése – így a számlatulajdonosok nagy része szerte a világon magától értetődően használja a plasztikpénzt – hasonlóképpen alapvetően a telekommunikációs fejlődés eredménye volt: tömeges adatátviteli lehetőségek nélkül ugyanis nincs kártyarendszer!) Hasonló robbanásra lehet számítani a mobiltelefonos, illetve internetes pénzügyi műveletek területén is. (Nem véletlenül kerülöm tehát az *internetes bankolás*, a *bankkártya*, a *mobillbank* stb. kifejezéseket. Ezzel is hangsúlyoz-

ni szeretném ugyanis, hogy ezeket az adatátviteli eszközöket minden pénzügyi terméknel – azaz a banki, a befektetési vagy éppen a biztosítói területen is – lehet használni és egyre inkább használják is. Hatásuk tehát messze nem szorítkozik a bankszektor területére.)

## A termékek és szolgáltatások kombinálódása

A felgyorsult döntések és a kiterjedt tér és idő – összefüggésben az iszonyú méretekkel – felerősítette a kockázati tudatosságot, s ami ezzel együtt jár, a kockázatok megosztásának és transzferálásának az igényét. Ez jelentős mértékben ösztönözte a termékfejlesztést, a termékek elemi részekre történő szétszedését, majd pedig az új kockázati tömbökben, csomagokban való értékesítését. A különböző fajtájú és mértékű kockázatok megosztásán, elkülönítésén, áthárításán, illetve átvállalásán alapuló nagyszámú új termék már vásárolható, és biztosra vehető számos új konstrukció megjelenése is. Jelentősen tovább növeli a megvásárolható pénzügyi termékek számát a nemzetközivé válás folyamata is. Az egyes nemzeti valuta-, kötvény- és részvénypiacok, illetve a hozamgörbék stb. által teremtett befektetési lehetőségekre ugyanis a pénzügyi termékek szinte korlátlan mennyiségű és minőségű választéka állítható elő.

Nem meglepő ezért, hogy a pénzügyi szolgáltatások átlagánál gyorsabb ütemben gyarapodik a kockázatfedezeti és spekulatív eszközként használt derivatív termékek értékesítése. A klasszikus derivatív termékek mellett a különböző típusú kockázatok „összecsomagolása” már átlépte a klasszikus szektorhatárokat. A banki biztosítékok és a hagyományos biztosítási termékek összeolvadása szinte már klasszikus példának számít, de terjed a tőkepiaci (befektetési) és a bank- és hitelpiaci termékek együttes értékesítése is.

Terjedőben vannak a pénzügyi és nem pénzügyi termékek kombinációi, mint például a kedvező vásárlási feltételeket biztosító vásárlókártyák, a kiskereskedelmi diszkontakciókkal egybekötött hitelajánlatok stb. Sőt a pénzügyi szolgáltatók is növekvő mértékben végeznek olyan kiegészítő, nem pénzügyi feladatokat, mint például az ingatlan-tulajdonjognak a hitelező bank által intézett bejegyeztetése vagy az életbiztosító által szervezett egészségügyi szolgáltatás stb. Ugyanakkor már a nem pénzügyi szervezetek is nyújtanak olyan pénzügyi jellegű szolgáltatásokat, mint például az egyes pénz helyettesítő eszközök (telefon- és vásárlókártyák stb.) értékesítése.

### Az intézményi szerkezet átalakulása

Mindezek a tényezők a pénzügyi piac intézményi szerkezetére is jelentős hatást gyakoroltak és a jövőben is gyakorolni fognak. A pénzügyi szolgáltatók szervezeti kereteinél az egyik fő irányzat az intézményi koncentráció növekedése lett. Ennek hajtóereje a szolgáltatások piaci túlkínálata, illetve a jövedelmezőség csökkenése (volt). A nagy volumen azonban nagy operációs technikát követel meg, s azt csak nagy forgalom mellett lehet gazdaságosan kihasználni. Ha a méret növekedése csak egy-egy cégnél következne be, a túlkínálat lehetetlen méretűre zsugorítaná azok bevételeit. Az erre a kihívásra adott válaszként az eddigi tapasztalatok az átfogó és általános koncentrációt, a szolgáltatók fúziót látszanak alátámasztani. Az utóbbi években olyan nagy bankkegyesüléseknek lehettünk a tanúi, mint az Egyesült Államokban a Bankers Trust és a JP Morgan, vagy nagy lakossági bankok, a Nations Bank és a First Union összeolvadása. A viszonylag tőkeszegény Európában pedig már korábban, a '90-es évek elején elkezdődött ez a folyamat, például a holland Postbank és az NMB bank összeolvadásából létrejött ING Banknál, vagy

később – hogy egy hozzánk fejlettségben közelebb álló ország tranzakcióját is említsük – a görög Alpha Bank és a National Bank of Greece egyesülésénél.

Ezeknek a banki fúzióknak a mozgórugója a már említett kívánalom, a gazdaságos méret kialakítása volt. Az összeolvadásoknak voltak azonban olyan változatai is, ahol – például a lakossági bankok esetében – a fiókhálózat kiegészítő jellege, vagy az IT fejlesztési költségeinek a mérsékelése stb. volt az igazán fontos tényező. Az azonban egyértelmű, hogy a kereskedelmi banki szektoron belüli egyesülések elsődlegesen és általában a gazdaságos üzemméret és/vagy a fejlesztési költségek csökkentésének a szándékával valósultak, s valósulnak meg.

E folyamatot a liberalizálás, a szabályozás nemzetközi harmonizálása, illetve az általános globalizáció egyaránt segítik és gyorsítják. Az utolsó 10 évben a pénzintézeti rendszer nagy jelentőségű átalakulása kezdődött meg például azzal, hogy az Egyesült Államok Legfelső Bírósága nem gördített akadályt a Citibank és a Travelers' csoportok fúziója elé. Ennek eredményeképpen az egyesülés nem egyszerűen csak két kereskedelmi bank, hanem egy kereskedelmi bank és egy biztosítást és értékpapír-forgalmazást egyaránt végző pénzintézeti csoport között mehetett végbe. Ezzel az USA-ban is lehetővé vált az, amit Európában a már említett ING-csoport kezdett meg: a bank és a biztosító közös csoportba kerülésével multifunkciós pénzügyi csoportosulás jött létre. (Ezt a tipikus kettőst – nevezetesen a bank és biztosító „házasságát” – kezdték összekapcsolni a banksurance-szolgáltatás kifejezéssel.)

Az intézményi konszolidáció azonban nem feltétlenül jelenti az intézmények számának csökkenését, hanem elsősorban azt, hogy a tőke- és irányítási koncentráció növekszik. Joggal számolhatunk ezért azzal, hogy az elkövetkező évek intézményi fejlődésének is a nagyméretű, számos intézményt felölelő pénzügyi csoportok lesznek a főszereplői.

Végezetül megállapítható: a pénzügyi piac termékei és intézményei egyre kevésbé köthetők az egyes szektorokhoz, s hogy a közöttük lévő határok is elmosódtak, elmosódnak. Ez a folyamat követelte meg a felügyelet növekvő integráltságát és szükségképpen terjedt ki azokra a területekre is, amelyek vagy a klasszikus felügyelt kategóriák határvidékén, vagy még azokon is túl helyezkednek el, mivel a nem regisztrált intézmények – a jogi státuszuktól függetlenül – jelentős, illetve kedvezőtlen hatással lehetnek a felügyelt pénzügyi piacokra.

### A szolgáltatások nemzetközi összefonódása

A csoportok kialakulása is jelzi, hogy a pénzügyi piacokon is a klasszikus vállalati modellek mellett már új és alternatív megoldások – így például a tőkefúzió helyett az irányítási együttműködés – szerepe is megnő(tt).

A nemzetközi pénzügyi szolgáltatások tömegessé válásához elsősorban a valós idejű összeköttetésre és a nagy mennyiségű adatforgalmat lehetővé tevő informatikai és hírközlési eszközöknek a lényegében korlátlanul összekapcsolható nemzetközi rendszerére, illetve a határokon keresztül történő személy-, információ-, jövedelem- és tőkeáramlást is lehetővé tevő, és világméretben is harmonizált (kompatibilis) nemzeti szabályozásra és a szabványosított intézményrendszerre volt szükség. A szóban forgó technológiai eszköztár, illetve a szabályozási és intézményi feltételrendszer az elmúlt évtizedekben gyorsuló ütemben fejlődött, és így globális méretekben is alapvető jelentőségű technológiai és intézményi integráció ment végbe.

Ennek a folyamatnak egy sajátos vetülete, hogy az európai integrációs törekvések eredményeként a fiókosodás, a határon átnyúló szolgáltatás, illetve az európai részvénytársaságok alapítása is jelentős terjedési potenciállal

rendelkező folyamatnak tűnik. A technikai fejlődés lehetővé teszi a fizikai jelenlét nélküli üzletkötéseket, s emellett az Európai Unió egységes pénzügyi piacának kialakítására irányuló szabályozási szándék meg is kívánja engedni ezt a fajta tevékenységet.

Jelenleg bizonyosnak látszik az is, hogy a régióközi központok (mindenekelőtt London, New York, Hong Kong és Tokió) jelentősége fennmarad, annak ellenére, hogy – az információs technológia fejlődése nyomán – jelentős lépések történnek majd a földrajzi diverzifikáció irányába. Ezért a nemzeti és a regionális pénzügyi központok, illetve az e központok tevékenységének magját képező, ám elkülönült és koncentrált intézményes piacok, a pénztőke és az árutőzsdék azonban továbbra is figyelmet igénylő szerepet játszanak. A pénzügyi szolgáltatások „nagykereskedelme” egyre inkább a központokra, míg a „kiskereskedelmük” inkább a helyi szintekre lesznek majd jellemzők.

### TENDENCIÁK A MAGYAR PÉNZÜGYI PIACON

A magyar piac mérete és a pénzügyi közvetítés jellege miatt nem nagyon vitatható, hogy a magyar piacot alapvetően a nemzetközi pénzügyi közvetítés jellemzőinek változása határozza meg. A logikai összefüggések mellett ezt tényekkel is lehet igazolni.

*Ami a méreteket illeti:* a magyar pénzügyi közvetítés aránya – bár messze elmarad a GDP többszörösét jelentő nemzetközi szinttől – az utóbbi években jelentősen nő(vekedett). A hazai pénzügyi szektor üzletmérete az elkövetkező években nagy valószínűséggel egy úgynevezett felzárkózó pályán haladva, igen gyorsan, a GDP nominális növekedésének ütemét évi 5–10 százalékponttal meghaladva fog növekedni. A közvetített tőke mértéke így öt év alatt (folyó áron mérve) mintegy a kétszeresére, tíz év alatt pedig több mint a négyszeresére bővül-

het, s ezzel az úgynevezett penetrációs ráta is (az IMF által használt számítási módszer szerint) a 2003. év végi 156 százalékról egy évtized alatt akár 310–330 százalékra is emelkedhet.<sup>3</sup>

Vessünk egy pillantást arra, hogy van-e jele Magyarországon a *közvetítési csatornák közötti súlyponteltolódásnak*. Ez különösen azért izgalmas kérdés, mert az utóbbi években megugrott a magyar fogyasztók „hitelvétsége” és rendre hallunk arról is, hogy a magyar lakosság megtakarítási jellemzői gyengék. Történelmi folyamatok okozták azt a nemzetközi összehasonlításban is szinte egyedül álló ténytet, hogy a magyar lakosság a megtakarításainak igen jelentős hányadát reálgazyonba kötötte le (elsősorban ingatlanba, lakásba stb.) Ezt is tudomásul véve, a lakossági megtakarítások szerkezete a rendszer-váltás után jellemző módon és már a nemzetközi trendeknek megfelelően módosult: a kollektív megtakarítások (nyugdíjpénztári gazyon, befektetési alapok, biztosítási tartalékok, azaz együttesen az intézményes megtakarítások) az elmúlt években jóval gyorsabban nőttek, mint a betétek. Ennek eredményeképpen a lakossági megtakarítások forintbetétekhez viszonyított aránya már a 2004. évben 70–75 százalékos szintre, sőt 2005 közepére már a 90 százalékos szint fölé nőtt. Ezek az aránymódosulások természetesen rövid távon csak nagyfokú óvatossággal értelmezhetők, hiszen a befektetések piaci értéke gyorsan módosulhat, ezért csak egy-egy hosszabb periódus tendenciái lehetnek igazán mérvadóak. A Befektetési Alapkezelők Magyarországi Szövetségének (BAMOSZ) adatai alapján azonban az azért elmondható, hogy az összes intézményes megtakarítás aránya – az összes betéthez, tehát a lakossági betétek, a forintmegtakarítások és a klasszikus bankbetétek, továbbá a repók összegéhez – viszonyítva, 2002 elején még mintegy 37 százalék volt, s ez – kisebb-nagyobb hullámzás mellett – a 2005. év közepére már meghaladta az 50 százalékot.

Ehhez hasonló tendenciákat jeleznek az MNB adatsorai is. Az elmúlt 10 évben a lakos-

ság eladósodottsága drámai módon megnőtt, a hitelek volumene több mint tizenegyszeresére emelkedett. Emellett is, a lakosság nettó pénzügyi gazyonán belül, a betétek aránya 1995 és 2005 között mérséklődött a közel 50 százalékos szintről 43 százalékra. Még egyértelműbb, ha ugyanebben a tíz évben a bruttó megtakarításokat (azaz csak pénzügyi eszközöket) tekintjük: az 1995. évi 42 százalékos betétarány 2004 végére 31 százalékra mérséklődött. Megkockáztható tehát az az állítás, hogy hazánkban is végbemegy a pénzügyi közvetítő csatornák között nemzetközileg érvényesülő súlyponteltolódás.

A pénzügyi piac fejlődése szempontjából releváns *technikai fejlődésnél is* a nemzetközi tendenciákkal teljesen egybevágó folyamatokkal jellemezhető a magyar piac. A mobil-előfizetések száma az utóbbi öt évben 1,6 millióról 9,3 millióra nőtt, míg a háztartásokban lévő személyi számítógépek száma 1,1 millió darabról 3,3 millióra növekedett. 2002-ben a számítógépek csak egy százaléka rendelkezett élő internetes kapcsolattal. Ez az arány 2005 elejére 14 százalékra nőtt, s így ezen idő alatt az internet-előfizetések száma is jelentősen, 320 ezerről 741 ezerre emelkedett. Mindezek az adatok arra utalnak, hogy a magyarországi technikai fejlődés azonos ütemű – sőt bizonyos szegmenseiben (például a mobiltelefon elterjedtségében) még gyorsabb is –, mint a nemzetközi haladás átlaga.

*Érdemes felfigyelni arra, hogy Magyarországon éppen a pénzügyi piacokon jut érvényre az utólérő országok egy olyan sajátossága, hogy a mellékágánynak tekinthető fejlődési szakaszokat átugorják. Ma már klasszikusnak számító példa a fizetési forgalomban a csekkszakaszh kihagyása és így a készpénzes fizetési módról közvetlenül a plasztik fizetési módra való áttérés. Hasonló lehet ehhez az elmaradott vezetékese telefonhálózatunk és a mobiltelefonok elterjedése között sokak által várt átmeneti periódus lerövidítése, esetleg a teljes elhagyása.*

A *termékek kombinálódása* is mindennapi tapasztalat már hazánkban. A legutóbbi év jellegzetességére utalva, a befektetési jegyek és a betétek együttes kínálata egyértelmű példája ennek. De sorolhatnánk a további példákat: a mobiltelefonos parkolási díj fizetésétől az áruházláncok vásárlási kártyáinak megjelenésén át a biztosítási termékek és a hiteltermékek kombinációjáig, széles a skála.

A termékkombináció természetesen nem különül el a magyar piacra is jellemző intézményi koncentrációtól.

Az adatok ebből a szempontból eléggé meggyőzőek. A múlt év végén a teljes magyar pénzügyi piac több mint 80 százalékát 20 pénzügyi csoport mondhatta magáénak. Ehhez a 20 csoporthoz átlagosan több mint tíz pénzügyi intézet tartozott, így az érintett intézmények száma összességében 224 volt. (Ezen intézmények között természetesen akadt bank, befektetési szolgáltató, biztosító, nyugdíjpénztár, lízingség, faktoringcég stb.) Ebbe a sorba illeszthető továbbá az ABN Amro és a belga KBC magyarországi megállapodása és az Erste Bank Postabank-vásárlása, egészen a jelenig, amikor már az Allianz Biztosító bankalapítási szándékáról is beszélhetünk. Ezek az adatok, tények azonban csak a magyarországi kezdeményezésű, illetve csak a magyar piacra koncentráló események. Tudjuk azonban, hogy a nemzetközi beágyazódásból fakadóan Magyarországra is hatnak az olyan nagy, regionális jelentőségű fúziók, mint például a HVB és a Bank Austria, vagy később már az Unicredito-t is érintő egyesülése.

## FELÜGYELETI KIHÍVÁSOK

Nyugodtan leszögezhető: a világ pénzügyi piacain a méretek, a termékek, a technológia, az intézmények és a nemzetközi együttműködés területén már eddig is jelentős átalakulások mentek végbe. Nem jelent ezért túl nagy bátor-

ságot annak kijelentése sem, hogy mindezen folyamatok a magyar piacra is jellemzők.

A pénzügyi felügyeleteknek mindenütt ezt az átalakuló piacot kell szemmel tartaniuk. Emiatt szükséges azt áttekinteni, hogy mit is jelentenek ezek a változások a felügyeleti feladatok, illetve általában a kockázatok kezelésének felelőssége szempontjából. Minden felügyelet – s ebből adódóan természetesen minden pénzügyi felügyelet, így a magyar pénzügyi felügyelet is – úgy határozza meg a feladatát, hogy az a gondjaira bízott terület (részpiac vagy piac) működésének átlátható, kiszámítható, a társadalom által elfogadható és biztonságos működését segítse elő. Ez tükröződik vissza a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének 2005-ben újrafogalmazott feladatmeghatározásában is.

„A felügyelet az Európai Unió felügyeleti közösségének tagjaként, az integrálódó pénzügyi piacon

- biztosítja a pénzügyi piacok megbízható, folyamatos és átlátható működését;
- erősíti a pénzügyi piacok működése iránti bizalmat;
- szolgálja a pénzügyi piacok tisztességes versenyen alapuló fejlődését;
- védi a piaci szereplők jogos érdekeit;
- előmozdítja az információk hozzáférhetőségét, amelyekkel a fogyasztói döntések kockázata mérsékelhető;
- aktívan vesz részt a pénzügyi bűnözés visszaszorításában.”

Ez szemmel láthatóan nem egy statikus feladatmeghatározás; éppen ezért tartalmazza már a felvezetés is az integrálódó jelzöt, ami így egy folyamatot jelöl. A felügyelet előtt álló feladatokat a jövőben tehát biztosan csak és kizárólag a piaci változások függvényében lehet meghatározni. Ebből a szempontból érdemes felvetni azt a kérdést, hogy mi a különbség a pénzügyi *felügyelés* és az *ellenőrzés* között. Az ellenőrzés statikus fogalom, mert mindig valamilyen bekövetkezett tényhelyzetet viszonyít egy

(szintén korábban már rögzített) követelmény-rendszerhez. (Ez igaz még az ellenőrző apparátusok engedélyezési tevékenységére is, hiszen ott is a már leírt tényeket veti össze az előzetesen megkívánt követelményekkel.) Az ellenőrzés terjedelme természetesen jelentősen eltérő lehet, a törvényi kellékek formális megkövetelésén túl akár a konkrét szerződések szabályszerűségének a megvizsgálásáig is húzódhat.

A felügyelet azonban ennél dinamikusabb fogalom. A *volt* helyett a *lesz*, illetve a *jelen* helyett a *lehetséges* vizsgálata a tárgyköre. Ebből adódik, hogy a felügyelet (és persze köztük a magyar felügyelet) alapvető feladata, hogy a valós folyamatokra reagálva a jövő kockázatait próbálják feltárni és kezelni. Így tekintve különösen érdemes szemügyre venni azt, hogy akkor az előző részekben leírt piaci folyamatokból milyen feladatok adódnak – most már koncentráljunk csak Magyarországra – a mi felügyeletünk számára.

A közvetített tőke méretének növekedése azzal jár, hogy egyrészt jelentősen bővül a pénzügyi felügyeleti hatóságok gondjaira bízott vagyontömeg, vagyis nő a felügyeleti tevékenység tétje, a felügyelet felelőssége. Másrészt csökken a keletkező pénzügyi kötelezettségek jövedelemfedezettsége, és általában is emelkedik a hitelezés (közvetítés) kockázata. Harmadrészt – a pénzügyi piacok és intézmények között fokozódó mértékben létrejövő láncszerű kapcsolódások miatt – növekszik a nemteljesítések, illetve bármilyen fajtájú működési zavarok rendszerkockázata. A pénzügyi vagyon méretei következtében tehát nő, emelkedik mind az egyedi hitelezés kockázata, mind pedig a halmozódó zavarok miatti rendszerkockázat.

A gyors fejlődés megnehezíti az új technológiai feltételekhez való igazodást, s a változások gyorsasága megnehezíti az új kockázatok feltárását, illetve az elhárításukra alkalmas eljárások bevezetését. A korábbiaknál jobban kell ezért számolni a számítástechnikai és hírközlési

rendszerek üzemzavaraival, illetve új típusú bűncselekmények (elektronikus eszközökkel elkövetett pénzmosás, internetes csalás, terrorizmus) lehetőségével is. A rendelkezésre álló információ és a cselekvési lehetőségek bővülése emellett a pénzügyi döntéshozókat új, a korábbiaknál esetenként minőségileg nagyobb mértékű kockázatok vállalására is ösztönözheti, csábíthatja.

A termékválaszték bővülése, a termékek és szolgáltatások, illetve a szolgáltatók sokféle kombinációja növeli a szolgáltatók és az ügyfelek közötti információkülönbségeket (kiegyensúlyozatlanságot), csökkenti a piac feletti áttekinthetőséget (transzparenciát), amely megnehezíti a kockázatvállalások tudatosságának kialakulását. A tőke- és irányítási koncentráció növekedése, az egyes pénzügyi műveletek földrajzi összpontosulása a kockázatok eloszlását és elosztását, továbbá azok elemzését is bonyolultabbá teszi, felerősítve az összefüggések alaposabb elemzésének és hatékonyabb kezelésének szükségességét.

Az elkövetkező években – tekintettel a technológiai és intézményi feltételek gyors fejlődésére és a globalizáció mögött álló, változatlanul erős mozgatórugókra – a nemzetközi pénzügyi tevékenység exponenciális ütemű bővülésére lehet számítani. Ez pedig szükségessé teszi a nemzeti keretekben működő felügyelet nemzeti tevékenységének erősítését is.

Ezek a jelenségek önmagukban is újfajta veszélyeket és komoly feladatokat adnak a felügyelet számára. Mindehhez azonban még azt is figyelembe kell venni, hogy 2004 májusától részei lettünk egy egységes(ülő) európai piacnak. A szabályok, szokványok további harmonizációját kell tehát megteremtünk, mivel az eltérő szabályozások lehetetlenné tennék az európai piac versenyképességét. Reálisan számolhatunk ezért a szabályozásbeli eltérések fokozatos megszűnésével. Hosszabb távon pedig az európai pénzügyi szektorban egységes közösségi szabályozás, és ehhez igazodóan már az

egységes szabványokon alapuló pénzügyi felügyeleti hálózat kialakulása várható.

## A MAGYAR PÉNZÜGYI FELÜGYELÉS VÁLASZAI

### Az irányítási struktúra átalakulása

Az első kérdés, amit fel kell tennünk magunknak, hogy vajon lehetséges-e egyáltalán a mai magyar, illetve a klasszikus államigazgatási irányítási struktúra mellett megfelelni ezeknek az új feladatoknak? Lehetséges-e, hogy a változó környezethez igazodó feladatkitűzés, a konkrét hatósági akciók végrehajtása és azok átfogó értékelése stb. mind egyetlen kézben összpontosuljon?

A válasz eléggé nyilvánvaló: nem. Az ellenőrzési apparátusoknál az egyszintű irányítás nem feltétlenül jelent gondot, hiszen éppen a rögzített szabályoknak való megfelelés a feladat. Ha azonban folyamatosan változó környezetben kell s akarunk megfelelően hatékony (adekvát) válaszokat adni, akkor ez már két-szintű irányítási rendszert kíván meg: egyrészt stratégia- és követelménymeghatározó, értékelő, másrészt elkülönült végrehajtó-irányítási szinteket feltételez.

*2004 májusa óta a magyar pénzügyi felügyeleten működő irányítási rendszer a magyar államigazgatásban ugyan újszerű (talán az egy Hírközlési Felügyeletet leszámítva), ám a világ pénzügyi felügyeleteinek ma már jelentős része ebben a két-szintű szervezetben működik.*

A vállalati gazdálkodásban világszerte elterjedt irányítási rendszer klasszikus (az igazgatóság, illetve az ügyvezetés közötti) belső – a kor kívánalmi miatt létrehozott – megosztása azonban nem csak a működtetés határfokát növelheti. Ugyanilyen fontosságú, hogy megerősödik két további alapfeltétel: a függetlenség és a számonkérhetőség.

A felügyeletet – és természetesen a magyar felügyeletet is – azért tartja el egy-egy közösség, hogy a jelentősebb pénzügyi piaci problémákat el lehessen kerülni. (Az „eltartás” független a finanszírozás módjától, mivel ez egy olyan közösségi szolgáltatás, amelyet végső soron mindig a társadalom fizet meg.) Ha a feladatok elvégzésének számonkérése a végrehajtás szintjén, s minden egyes hatósági akciónál megtörténne, akkor a felügyelet működése gyakorlatilag megbénulna. Vagy az történné – és erre számos példa adódik nálunk is –, hogy az új kihívásokra minden változásra (totális) tiltás lenne a válasz – amely a fejlődést akadályozná – vagy a döntések felelősségének másra való hárítása válna jellemzővé.

A stratégiai irányítás új szintjének – a felügyeleti tanácsnak – életre hívása megteremtette a felelősségi körök világos elhatárolásának a lehetőségét. A felügyeleti feladatok elvégzése számon kérhetővé vált anélkül, hogy az egyes konkrét felügyeleti döntések, hatósági aktusok stb. mérlegelése során a konkrét tényeken kívül bármilyen más szempont szerepet játszhatna. Mások döntenek a konkrét ügyekben, mint akik azután ezeket értékelik. Ezzel válik lehetővé, hogy a törvényekben rögzített hatósági függetlenség mellett a piactól (a piac egyes szereplőitől) való függetlenség is biztosítható legyen. Ez pedig egyben a sokat emlegetett felügyeleti függetlenség. Azért ez a legfontosabb, mert a valódi függetlenséget csak a szakmai hozzáértés, a kompetens és tárgyyszerű viselkedés teremtheti meg. Azzal, hogy a piac és a közigazgatás intézményei közvetlenül, illetve elsődlegesen nem, hanem csak a felügyeleti tanácson keresztül kapcsolódnak a felügyelet hivatalához, pontosan ezt a szakmai kompetencián alapuló függetlenséget és felelősséget erősítették meg. A stratégiai és a végrehajtási szint elválása természetesen szükségessé, sőt elkerülhetlenné tette azt is, hogy a felügyelet – és annak mindkét szintje – a döntést hozók, a piac, sőt a széles közvélemény számára is átlátható legyen.



Ez pedig megköveteli, hogy a döntések, a beszámolók stb. mindenkor ne csak formális, hanem érdemi nyilvánosságot is kapjanak.

### A valóban integrált felügyelet kialakítása

A piac mérete és a termékek sokszínűsége hívta életre az integrált felügyeletet és járult hozzá térnyerésükhöz. A piacok és a szolgáltatók további integrálódása, a tőke és irányítás általánosan megfigyelhető koncentrálódása mindenképpen és a jövőben is a hasonló folyamatok erősítését igényli.

A pénzügyi felügyeletet egyre inkább alkalmazzák azt a megközelítést, hogy – a piaci folyamatok egymásra épülése miatt – maguk is a különböző szektorok felügyeleti közötti erőteljesebb együttműködésére törekednek. Ezeknek a megoldásoknak egy jelentős része – bár komoly előrelépést jelent – sok esetben megmarad a korábbi, az elkülönült felügyeletet egyetlen intézménybe való tömörítésének a szintjén.

A magyar felügyelet egyike a legkorábban az erre az útra lépett felügyeleteknek. Ebbe az irányba – azaz, az egyetlen „ernyőszervezet” alatt működő rendszer felé – terelte a felügyeletet már az univerzális bankjaink működése is, ahol a tőkepiaci termékek és a klasszikus hiteltermékek egy intézményben szerepelnek. A kormányzati törekvések ugyan mindig is túlmutattak a felügyelet formális összevonásán, ám végül is csak az irányítás ezen átalakítása adta meg azt a lehetőséget, hogy ma már az integráció egy magasabb fokára léphessünk.

A hagyományosnak tekinthető felügyeleti – helyesebb volna: az ellenőrzésinek minősített – koncepció szerint a felügyelet hatásköre a szabályozott piac egyes szereplőire (piacra lépésük engedélyezésére, a szabályok intézményenkénti betartására stb.) összpontosul. Ennek a fel fogásnak (az intézményekre szakosodott engedélyezési és ellenőrzési elképzeléseknek) a tart-

hatatlanságát azonban már az univerzális bankok hazai megjelenése, majd pedig azt követően a piaci csoportok kialakulásából adódó változások is nyilvánvalóvá tették. (A csoportfelügyelet ráadásul már nemcsak az adott felügyelt intézmény szabályszerűségét vizsgálja, hanem tekintettel van még az intézményen kívüli, de arra hatással bíró, önmagukban esetleg nem is a felügyelet álló szervezetekre is.)

Az összevont felügyelet akkor válik ténylegesen integrálttá, ha a felügyeleti szempontok és módszerek, sőt még a megközelítések elvei és módszerei is hasonlóvá válnak. Ehhez az szükséges, hogy a felügyelet megvalósítsa azt az elemi részt, amely minden pénzügyi tevékenységben közös, és amelyet az intézmény, a termék besorolásától függetlenül már az első körben is közvetlenül össze lehet vetni. Ez a közös elemi rész: a kockázat.

A pénzügyi közvetítő rendszer szereplőinek azon alapkötelezettsége, hogy időben és teljes összegben képesek legyenek helyt állni kötelezettségeikért – a méretek növekedése, a termékek és szolgáltatók kombinációja, a csoportok fokozódó jelentősége és az egyes kockázatok átadhatósága (transzferálhatósága) miatt – az integrált tevékenységek esetén különösen bonyolultan teljesíthetővé válik. Egy pénzügyi csoport kockázata például nem feltétlenül azonos a csoporttagok kockázatainak az összegével. Egy ügyfél kockázata az egyik csoporttagnál lehet viszonylag kicsi, de ha ez az ügyfél már minden más csoporttagnál is szerepel, akkor az már összességében jelentős kockázatot jelenthet. Ezeket az összefüggéseket azonban csak egy valóban integrált módon működő felügyelet képes felismerni és kezelni.

A technikai fejlődés tovább erősíti a működési kockázatok jelentőségét: azt tehát, hogy a piac működtetése során ne következzen be olyan esemény vagy helyzet, amelyben valamilyen – akár csak egy technikai – ok meggátolhatná a pénzügyi szolgáltatókat kötelezettségeik teljesítésében. Ebbe a logikai sorba tartoznak

a személyi kockázatok is. Nemcsak úgy általában nő ugyanis a pénzügyi közvetítés mérete és komplexitása, hanem az egy dolgozóra jutó felelősség mértéke is emelkedik. A személyi kockázatok miatt is kulcskérdés tehát a vezetési, belső ellenőrzési rendszer kifogástalan működtetése.

Ezek a kockázatok már látványosan nem egy-egy termékhez vagy egyetlen intézményhez kötődnek. Ezekből az elemi kockázatokból azonban újra lehet építeni minden egyes szolgáltatató vagy szolgáltatás helyzetét. Pontosán ez az integrált felügyelet lényege: minden intézményt és a tevékenységüket először elemi kockázatokra bontjuk, majd pedig új és új módszerek szerint össze is rakjuk. A korábbi, az egyoldalú intézménycentrikusságot kérdőjelezi meg az is, hogy a pénzügyi innovációk ma már sok esetben nem is a pénzügyi intézményeknél jelennek meg először. Ha azonban a felügyelet az egész, a teljes pénzügyi piac biztonságos működéséért felel(ős), akkor ezeket a piacon kívülről jövő jelenségeket is időben fel kell ismernie és kezelnie kell.

A pénzügyi szolgáltatások piaca ugyanis nem véletlenül szigorúan szabályozott, értelemszerűen a felügyelt (engedélyköteles) intézményeknek kell a felügyeleti tevékenység fókuszában állniuk. A valós piac azonban ezeknél bővebb kategória: beletartoznak a fogyasztók, általában az ügyfelek, a tőkepiacon közvetlenül forrást gyűjtők (kibocsátók) és a piac olyan intézményei is, mint például a tőzsdék vagy elszámolóházak. Mindezeknek a szereplőknek a korrekt és átlátható együttműködése adja meg azt a háttérrel, amely mellett egy viszonylag fejlett pénzügyi piac működni és továbbfejlődni képes.

Nem tagadható ugyanakkor, hogy léteznek olyan, a pénzügyi piacot „érintő” szereplők is, akik (amelyek) engedély nélkül nyújtanak pénzügyi szolgáltatást. A nem engedélyezett (sokszor nem is legális) tevékenységek időben való, azaz korai feltárása és határozott szankci-

onálása természetesen nem azt jelenti, hogy a felügyelet ezzel a kiterjesztéssel legalizálná ezeket. A legális piaci szereplők biztonsága azonban megköveteli, hogy a felügyeletek figyelme erre az illegális szegmensre is kiterjedjen, hiszen ezek a „bezavarók” a tevékenységükkel tisztességtelen versenyt, zavarokat okoznak az engedéllyel működő pénzügyi intézetek számára is.

Az a piaci gyakorlat, hogy a termékek, intézmények egyre kevésbé köthetők szektorokhoz, s hogy a közöttük lévő határok elmosódóban vannak, megkövetelte a felügyeletet úgynevezett piacfelügyeleti (market conduct) típusú tevékenységének a megerősítését is. Ennek szükségképpen ki kellett terjednie azokra a területekre is, amelyek a klasszikus felügyelt kategóriák határvidékén – vagy akár még azokon is túl – helyezkednek el, ám amely intézmények – a jogi státuszuktól függetlenül is – jelentős hatással lehetnek a pénzügyi piacokra. Ezek stabil, átlátható (transzparens) és megbízható (prudens) működéséért pedig mindig is a pénzügyi felügyelet a felelős.

### A szervezeti keretek átalakítása

A valóban integrált és az egyszerűen csak összevont felügyeletet közötti különbség természetesen meglátszik a szervezeti struktúrájukon is. A korábbi – az egyes szektorokhoz köthető ellenőrzési és jogérvényesítési feladatokhoz igazodó – szervezeti keretek helyére lépő új felügyeleti szervezet már alapvetően tükrözi azt a megközelítést, hogy a pénzügyi piacokon tevékenykedők közvetítésének súlypontja eltolódóban van. Tükrözi továbbá azt is, hogy a piacok működésére a regisztrált pénzügyi intézmények és az egyéb, például nem is a pénzügyi piacokról adódó tényezők egyaránt és akár egyforma jelentőségű hatást gyakorolhatnak. A magyar felügyelet ezért alakította ki már 2004-ben azt az alapvetően két pilléren nyugvó új szervezeti felépítést, ahol az

*intézményfelügyeleti* – a hagyományosan prudenciálisnak nevezett –, illetve a *piacfelügyelési* terület egymással már egyenrangú.

Az integrált felügyelés egy másik meghatározó jellegű szervezeti következménye, hogy a piaci folyamatok kombinációja miatt egyre kevésbé hatékony a hagyományos, a kizárólag alá- és fölérendeltségi alapokon szerveződő struktúra működése. Megnö a szerepe a horizontális együttműködésnek, éppen az azonos típusú kockázatok azonos módon való kezelésének a szükségessége miatt. Ez pedig mátrixjellegű szervezeti rendet kíván: a felügyeleten belül egyrészt a tevékenységek és intézmények, másrészt a különböző pénzügyi és operációs, piaci stb. kockázatok követelményeinek megfelelően. Ez tehát az a másik jelentős felügyeleti trend, amely a PSZÁF munkájában már részben nyomon is követhető. Ezt a célt szolgálja például, hogy a felügyeleten állandó szakmai bizottságok jöttek létre, s ehhez adhatnak segítséget a nagyobb jelentőségű ügyek megoldására szervezhető úgynevezett projektek is.

Az integrált – az elemi kockázatok kombinációinak együttes és teljes körű felismerésén alapuló – felügyelet alapkonceptiója, s az ehhez kapcsolódó szervezeti megoldások szükségessé teszik azt is, hogy a felügyeleten belül kiemelt szerepet kapjon a kockázatalapú felügyelés felteteleinek a megteremtése. A kockázatok felismerése igen átgondolt, szervezett és alapos elemző munkát kíván, s ez magas színvonalú szakértői képességeket is megkövetel. Ugyanakkor az a tény, hogy a felügyelet a közösség forrásaival – azaz messze nem korlátok nélküli lehetőségekkel – gazdálkodik, elkerülhetetlenül tette, hogy a kockázatok valószínűségén túl azoknak hatásait, következményeit is számszerűsítsük. Ez azt jelenti, hogy ma már a módszertani kérdésekben is el kell térni az ellenőrzések klasszikus kézikönyveinek alkalmanként mérlegelés nélküli, mechanikus alkalmazásától, és ehelyett a folyamatos felügyelést kell előtérbe állítani.

Végül még egy szervezeti jellegű, az integrált felügyelet fokozott társadalmi felelősségét jelentő elemre kell kitérnünk. Ez pedig a felügyelet elszámoltathatóságát biztosító (azaz az erőforrások felhasználását rendszerszerűen nyomon követő) kontrollingrészleg felállítását és a hatékony belső ellenőrzés függetlenségének megteremtését jelentette. Mindkét szervezeti elem azonban csak azért és ott működhet hatékonyan, ahol a kétszintű irányítás megadja azt a háttérrel, amelyben ezek a szervezeti egységek akadálytalanul és maradéktalanul – azaz, a napi működés által nem korlátozott módon – végezhetik a munkájukat.

### Új felügyeleti felfogás

Az összetettebb termékek, a szolgáltatók és szolgáltatások kombinációjának megjelenésével járó kockázatok változó szabályozást és bonyolultabb felügyeleti eljárásokat igényelnek. Az utóbbiak kialakítására az informatika azon forradalma adott lehetőséget, amely a termékek és kockázataik minden korábbinál részletesebb és pontosabb leírását, mérését és modellezését tette lehetővé. Ennek fő példái a banki és biztosítási szektorokban létrejött, illetve a részletekben még kidolgozás alatt álló új tőke-megfelelési egyezmények (Bázel II., Solvency II.). Ezeknek a következő években esedékes alkalmazása a pénzügyi felügyelet munkáját nagymértékben meg fogja változtatni.

Az új szemlélet lényegének bemutatása leginkább a folyamatos, illetve a tartalmi felügyelet kifejezésekkel lehetséges. Ahogy a piaci folyamatok egyre bonyolultabbakká válnak, úgy válik lehetetlenné – s egyben elégtelenné is – egy-egy pénz-, tőke- vagy biztosításpiaci jelenség önmagában való megítélése. Az intézmények törvényes működésének biztosítása természetesen továbbra sem mellékes, ám önmagában ez már bizonyosan nem elégséges. A *folyamatos tartalmi felügyelet* első elemét azzal

lehet ezért jellemezni, hogy miközben minden elérhető információt begyűjtünk, a valós feladatot ezeknek az információknak az állandó, az összefüggéseiket is feltáró értékelése, az új szempontok szerinti csoportosítása, majd pedig rendszerezett újraértékelése adja. Ezt tekintjük *360 fokos megközelítésnek*: valamennyi pénzügyi jelenséget minden oldaláról meg kell tudnunk érteni és ítélni. A folyamatos tartalmi felügyelet második eleme az, hogy az információk nagy tömegének begyűjtése és értékelése lehetővé teszi a felügyeleti erőforrások racionálisabb felhasználását is. Azzal, hogy az eltérő kockázatok nagyságát és azok bekövetkezése esetén a piacra gyakorolt kedvezőtlen hatását is egységükben mérlegelhetjük.

Ebben a megközelítésben új és fontos elem a felügyeleti dolgozók felelősségének jelentős megnövekedése. Az „intézményfelügyelőnek” kell tudnia eldöntenie: egy adott intézménnyel kapcsolatos jelenség igényel-e – s ha igen, akkor milyen jellegű és mélységű – további elemzést, sőt esetleg vizsgálat elrendelését. Ez a megnövekedett felelősség azonban csak akkor viselhető (el), ha – a már említett szervezeti irányítási módosítások mellett – egyfajta új szemlélet is kialakul.

A hibát kereső ellenőrök helyett a jövőben a pénzügyi kockázatok esetleges veszélyeit már megelőzően (proaktív módon) mérsékelni akaró és tudó felügyelői mentalitásnak kell meghatározóvá válnia.

Ennek az újfajta felfogásnak a részeként a piac befolyásolásának nem kötelező jellegű elemei is megerősödnek. A piac gyors változása ugyanis szinte lehetetlenné teszi, hogy azokra azonnal a megkövetelt magas szintű jogszabályok formájában reagáljanak a szabályalkotók. Sokszor az is kétséges, hogy indokolt-e azonnal merev szabályokkal válaszolni az új jelenségekre. Tudomásul kell venni azt a tényt is, hogy – még ha indokolt is az új jogszabályok megalkotása – azok megszületése általában hosszú és nehézkes folyamat, és ez alatt az időszak alatt is jog-

gal vár el a piac valamiféle eligazítást. Ennek az ellentmondásnak a feloldását jelentik a felügyeleti ajánlások. Az ajánlások nem kötelezőek, de mindenképpen a piac működésének átláthatóságát szolgálják. Ahhoz, hogy egy nem kötelező szabály elfogadottsága magas szintű legyen, valamint ahhoz, hogy a piaci szereplők és a felügyelet közötti kommunikáció szakmai színvonala is megalapozott legyen, a PSZÁF 2005-ben bevezette az (uniós gyakorlatban már bevált) internetes konzultációs mechanizmust. Ez – szemben a hagyományos rövid határidejű egyeztetésekkel – szélesebb körű és a szakmai, a tartalmi összefüggéseket és részleteket is jobban feltárni képes eljárási rendszernek tűnik.

A pénzügyi piac biztonságos működéséért elsősorban és vitán felül a pénzügyi felügyeltek voltak és lesznek a felelősök. Tudnunk kell azonban, hogy ebben a feladatban sok szövetségesre számíthatunk. Egyfelől nem kétséges, a piaci szereplők túlnyomó többsége is abban érdekelt, hogy a piacon ne legyenek zavarok. Azok ugyanis irreálissá teszik a verseny feltételeit, s akadályozzák a tevékenység – és persze a jövedelemszerzés – bővülését. Másfelől – éppen a *tartalmi felügyelés* koncepciója alapján – más hatóságok, intézmények ellenőrzési-befolyásolási funkciója és tényleges tevékenysége is segíteni tudná a pénzügyi felügyelet munkáját. Ebből is következik, hogy a már sokszor megfogalmazódott együttműködési igények és szándékok még teljesebb kihasználása valamennyiünk alapvető érdeke.

A magyar felügyelet mostani gyakorlatában az egyes szektorok szakmai szövetségeivel már csak emiatt is rendszeres találkozókra kerül sor. A találkozók ugyanis lehetőséget adnak arra, hogy a felügyelet gyorsabban és mélyebben megismerje a pénzügyi piacok új jelenségeit. Alkalmassak továbbá arra is, hogy a piac zavartalan működésének feltételeire vonatkozóan is kötetlen eszmecsere alakuljon ki a piaci szereplők és a felügyelet között. A piaci sze-

replők mellett a felügyelet rendszeres kapcsolatot tart minden olyan szervezettel, amelyik a piaci folyamatok átláthatóságában, a pénzügyi intézetek biztonságos működésében meghatározott feladattal rendelkeznek, vagy abban legalábbis érdekelték. Így például a könyvvizsgálók, a belső ellenőrök valójában a felügyelet szövetségesei, hiszen az ő képviselik azokat, akik a napi munkájuk során a leghamarabb találkozhatnak a kockázatokkal. Ennek az együttműködésnek a fontosságára – pontosabban a szükséges lépések elmulasztásának következményeire – mutatott rá az elhíresült Enron-, majd a Parmalat-ügy, ahol a jelentős károk részben azért következtek be, mert ez az „első szűrő” – enyhén szólva – nem működött megfelelően.

A PSZÁF együttműködésének harmadik csoportját alkotják mindazok a hatóságok és más, nem hatósági szervezetek, amelyek saját ellenőrzési profillal rendelkeznek és ugyanazon piaci szereplők tevékenységének más szempontú vizsgálatával nagyban segíthetik a prudenciális felügyelet munkáját is. Ilyenek az Állami Számvevőszék, a Gazdasági Versenyhivatal, az APEH, a VPOP, illetve a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal. Ezek az intézmények – együttműködési megállapodásaink alapján – a rendszeres konzultációkkal képesek ráirányítani a figyelmet a piac új tendenciáira. (Természetesen az egyedi adatok védelme kiemelt jelentőségű szempont. A tipikus, a szokásos adóelkerülési technikák megismerése azonban adott esetben támpontot adhat a pénzmosással kapcsolatos vizsgálati módszerek fejlesztéséhez és a pénzügyi intézeteknél tapasztalható anomáliák is adhatnak más területek számára továbbgondolásra érdemes szempontokat.)

Az EU-tagországok többségéhez hasonlóan a pénzügyi intézményrendszer szabályszerű működése érdekében Magyarországon is működik az úgynevezett háromoldalú stabilitási megállapodás a Pénzügyminisztérium, a jegybank és a felügyelet között. A pénzügyi rend-

szer kiegyensúlyozott működéséért viselt közös felelősség és az eltérő feladatok hozták létre ezt a sajátos megállapodást. A költségvetésért és általában a szabályozásért felelős Pénzügyminisztérium, a monetáris politikáért felelős Magyar Nemzeti Bank, valamint a pénzügyi piacok átlátható és megbízható működését felvigyázó PSZÁF rendszeresen áttekintik a pénzügyi rendszer egészének helyzetét és a szükséges teendőket.

### Integrálódás az európai felügyeleti hálózatba

A piaci kihívásokra adott felügyeleti válaszok eddig elsősorban a belső integrációs kérdésekre összpontosítottak. Ugyanakkor az egyik legjelentősebb integrációs elem a pénzügyi piacok – és ebből adódóan a felügyelésük – európai integrációja és ezzel az egységesülő európai piac követelményeinek figyelembevétele sokáig méltatlanul a háttérbe szorult. A gazdaság és ezzel együtt a pénzügyi piacok globalizációja azonban a felügyeletet nemzetközi integrációját is más megvilágításba helyezte. A felügyeletet hagyományos, alapvetően a kétoldalú kapcsolatokon nyugvó nemzetközi együttműködése, tapasztalat- és információcseréje csak az első lépés volt, mivel ezen kapcsolatfelvételek középpontjában még az egyes pénzügyi intézmények álltak. (Ha az egyik ország pénzügyi intézetének tulajdonosa egy másik országban lévő pénzügyi intézetnek, ám mindkettő elkülönült, önálló szabályrendszer szerint működik, akkor ennél több felügyeleti kapcsolatra nem is nagyon volt szükség.)

Azzal azonban hogy a termékek és intézmények közötti határok elmosódnak és az egyes elemi kockázatok a pénzügyi intézetek autonóm döntése szerint jelenhetnek meg bármelyik másik európai országban, új helyzettel kell szembenézniük a felügyeleteknek. Ez pedig azt jelenti, hogy tényleges, valóban átfogó együtt-

működés nélkül ma már egyetlen európai felügyelet sem lehet abban biztos, hogy el tudja látni a fő funkcióját: a piacok zavartalan, átlátható működésének biztosítását. Ennek a folyamatnak a részeként válik mindinkább intenzívebbé az Európai Unió tagországainak egyre sokszínűbb együttműködése és a pénzügyi szektor szabályozásának és felügyelésének harmonizálása, egységesítése.

Az uniós *szabadságelvek* (a tőke, az áruk és szolgáltatások, valamint a munkaerő szabad áramlása) közül különösen kettő, a tőke és szolgáltatások szabad áramlása befolyásolja érdemben a pénzügyi szolgáltatások piacát, és ezzel természetesen azok felügyeletét is. Ebből adódóan elkerülhetetlen az a törekvés, hogy jogi szempontból is kialakuljon az egységes belső piac, s ezzel a pénzügyi szolgáltatók – és általában a pénzügyi tevékenység – nemzeti elkülönültsége mérséklődjön. Ha pedig a pénzügyi piacok egységesülnek, akkor szabályozásuknak és felügyelésüknek is ilyen irányba kell haladnia.

A szolgáltatások szabad áramlása, a szabályok harmonizáltsága teremtette meg azt a lehetőséget, hogy az egységes európai pénzügyi piacra bármelyik tagországban be lehet lépni. Ez a tény két szempontból bír jelentőséggel. Egyrészt megnő minden felügyelet felelőssége. Ha átlépi a határt azok a szolgáltatók, amelyek egy adott ország felügyelete alatt állnak, akkor már a felügyeletük felelősségét is magukkal viszik külföldre. Az eredeti, az otthoni (home), felügyeletük ugyanis már egy 400 milliós piacon működő intézmény (szolgáltató vagy termék) megbízható és tisztességes tevékenységéért lesz felelős. Ugyanennek a kérdésnek a másik vetülete az országok és felügyeletek közötti bizalom. Nevezetesen, hogy mivel a célszáznak (host) el kell fogadnia a másik országban lévő felügyelet döntését, közöttük ki kell épülnie egy bizalmi alapnak. Ennek egyik záloga lehet a felügyeletek együttműködésének keretét adó úgynevezett *Lámfalussy-folyamat*.

Az a tény, hogy az EU-tagországok – a leg súlyosabb döntéseket hozó politikai fórumok (Európai Parlament, EU-bizottságok stb.) mellett – még az úgynevezett harmadik szintű, önálló felügyeleti bizottságokat is létrehozták, egyértelműen mutatja az EU egységes pénzügyi piac megteremtésére irányuló szándékának komolyságát.

A felügyeleti együttműködés, a kölcsönösen elfogadott ajánlások, az egységesen értelmezett szabályok stb. ezért ma még elsősorban az anyavállalat és a leányvállalat felügyeletei (a home host-felügyeletek) tevékenységének összehangolását célozza. Ez különösen fontos a Bázel II., illetve a Solvency II. folyamatok szempontjából, mivel ezeknél is az egyes intézmények által alkalmazandó, illetve alkalmazható módszerek, modellek kölcsönös elfogadásáról van szó. A tulajdonosi logika szempontjából persze egyértelmű, hogy az anyaintézet diktál. A gond csak az, hogy sokszor ezzel szemben a leányintézet más környezetben és más felügyelet joghatósága alatt működik. Ma ez az úgynevezett home host-probléma tűnik Európában igazán élesnek, s ezért az egyeztetések jelentős része is ennek megoldására irányul.

Az eddig említett jelenségek is igénylik tehát a felügyeleti munka nemzetközi integrációjának fokozását. Az EU szabályalkotásai (a direktívák) az egyes országok belső törvénykezési aktusain keresztül honosodnak meg. Az egységes értelmezést azonban pillanatnyilag csak a felügyeletek együttműködési hálózata jelenti, illetve szolgálja. Ma még nem egyértelmű, hogy a felügyeleti együttműködés e formája milyen ütemben változik, s adja át a helyét egy összehangoltabb, európai felügyeleti koncepciónak. Ameddig azonban a belső határok ténylegesen érvényesülnek – s a határon átnyúló valóságos aktivitás részben emiatt is mérsékelt marad –, addig ez a fajta, bizalmon alapuló felügyeleti együttműködési hálózat több-kevesebb zökkenővel, kisebb-nagyobb feszültséggel ugyan, de

működni fog. Nem kétséges azonban, hogy ha a tényleges szolgáltatásáramlás nagyobb méreteket ölt, akkor a bizalom további erősödése mellett az egységes(ebb) felügyeleti rendszert is kikényszeríti majd a piac működőképességének igénye, illetve a felügyeletnek annak biztosításáért viselt felelőssége.

## A fogyasztóvédelem erősítése

A pénzügyi piacok terjedelmének növekedése és az egyre bonyolultabb termékstruktúrák szélesebbre tárták azt az információs szakadékot, amely a professzionális szolgáltatók és a laikus fogyasztók között mindig is megvolt. A fogyasztóvédelem felerősödésének az új felügyeleti logikában az az alapja, hogy a pénzügyi szolgáltatók (a kínálati oldal) és a fogyasztók (keresleti oldal) – elsősorban a kis magánügyfelek (retail), s nem az intézményi fogyasztók – közötti feszültség oka nem más, mint a közöttük lévő információs egyenlőtlenség. A fogyasztó eddig is keveset tudott az egyre bonyolultabbá váló termékekről, azok kockázatáról. Ez a viszonylagos tudatlanság egyfelől természetesen átmenetileg megnövelheti ezeknek a termékeknek az eladhatóságát. Más oldalról ugyanakkor ez jócskán megnöveli a pénzügyi rendszer egészének kockázatát, hiszen a fel nem ismert, ám tömegesen mégis vállalt kockázatok koncentrált jelentkezése (berobbanása) a szolgáltatókat is veszélybe sodorhatja. A PSZÁF fogyasztóvédelmi tevékenysége – az előzőekből is következően – természetesen nem elsősorban az egyedi fogyasztói panaszok orvoslására irányul, hanem a panaszokat úgy fogja fel, mint a tartalmi felügyelet egyik fontos, általános, a rendszerkockázatot is érintő információját. A több intézményre jellemző panaszok ezért általános tájékoztatási igényt és követelményt, sőt, esetleg azonnali piacvédelmi lépéseket követelnek meg. Az egyes intézményekre vonat-

kozó specifikus panaszok pedig az adott *intézményfelelősök* számára jelenthetnek alapvető, a későbbi biztonságot is befolyásoló információkat.

## HOL TARTUNK MOST?

Ha többé-kevésbé világos és elfogadható, hogy a világ pénzügyi piaci merre tartanak, s az sem igazán kétséges, hogy ezek a magyar piacra vonatkozóan is meghatározók, akkor érdemes megkérdeznünk magunktól: meddig is jutottunk el az újfajta, az *integrált, folyamatos, tartalmi és proaktív felügyelés* kialakításában?

Az első részben leírt piaci folyamatok szükségessé, a felügyeleti tanács és a hivatal elválasztását jelentő irányítási rendszer korábban már vázolt átalakítása pedig lehetségessé tette, hogy a felügyelet a 2010-ig terjedő évekre kialakítsa a stratégiáját. A felügyeleti tanács a PSZÁF új stratégiájában – hosszú és alapos viták után – fő cselekvési irányokat határozott meg, amelyek közül már eddig többet érintettünk:

- a folyamatos, tartalmi felügyelet,
- a szakmai összefüggések elemzése,
- a felügyelet nemzetközi jellegének erősítése,
- az uniós szabályok implementálásának kényszere,
- a piac aktív befolyásolásának követelménye,
- a prudenciális és piac-felügyelési területek egyenrangúsága, továbbá
- az erőforrások felhasználásának hatékonysága.

Az új stratégia talán legjellegzetesebb vonása, a *legátfogóbb cselekvési irány* egyértelműen a felügyelet reagálóképességének a fokozását jelenti. Ha ugyanis állandóan változik körülötünk a pénzügyi világ, akkor olyan felügyeletet kell kialakítanunk, amely egy ilyen világban is képes betölteni a feladatát. Ehhez pedig a változásokra való gyors és határozott reagálás képességét kell minden felügyeleti dolgozóban kialakítani, illetve növelni. Azt kell magunkban

és a környezetünkben tudatosítani, hogy azért, mert valami, valamikor korábban megfelelő volt, sajnos ma már nem feltétlenül jelenti azt, hogy a megváltozott körülmények között fenntartható és alkalmazása eredményes is marad. Ebből a szempontból a stratégia legáltalánosabb megfogalmazása az irányadó: „A hatékony felügyelet stratégiájának megfogalmazásával az a szándékunk, hogy a felügyelet felkészült legyen a belátható változásokra és rendelkezzen a beláthatatlan változásokra való reagálás képességével.”

Ellentmondásnak tűnik talán, de a címben szereplő kérdésre azt kell válaszolnunk, hogy a stratégia végrehajtása a stratégia elkészítésével kezdődött el. Annak ugyanis már a megfogalmazása is azt igényelte, hogy módszeresen áttekintsük: merre is haladnak a világ pénzügyei, s hová tart a magyar piac? S azt is (ön)kritikusan rendszeresen meg kell(ett) néznünk, hogy a jelenlegi felügyelet vajon miben erős, miben gyenge, és hogy a vázolt új feladataihoz a korábbi, illetve a jelenlegi szervezeti formák, struktúrák megfelelőek-e? Azzal, hogy ezeket

az alapelveket meg tudtuk fogalmazni, valójában már a végrehajtás legfontosabb irányát is megadtuk.

A stratégia megfogalmazása mellett a leglátványosabb eredményt – nem lebecsülve ezzel egy sor egyéb, szintén nagy jelentőségű olyan kezdeményezést, mint például a konzultációs mechanizmus vagy a felügyeleti bizottsági munkák megindulása – a felügyelet eljárásaira vonatkozó törvény egységesítésének megkezdése hozta. A 2005 őszén módosított PSZÁF-törvény ugyanis – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól rendelkező 2004. évi CXL. törvénnyel egy időben hatályba lépve – megvalósította a korábbi, az ágazatilag széttagolt eljárási szabályok egységesítésének, s ezzel az integrált felügyelet immár jogszabályi formába öntött fejlődésének első szakaszát is. Ezen az úton haladunk tovább. S már látszik is a következő állomás, amely az egységes, a kockázatalapú felügyeleti díj fizetéséről szóló törvény – remélhetőleg még a 2006. év folyamán megvalósuló – elfogadása lehet.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> Európai Gazdasági Térség, az Európai Unió országai, továbbá Izland, Norvégia, Lichtenstein.

<sup>2</sup> Global Financial Stability Report *IMF, Washington D. C., 2003. március*

<sup>3</sup> RÁCZ I.: Hosszú távú előrejelzés a nemzetközi és hazai makrogazdasági folyamatok, a globális pénz- és tőkepiaci fejlődés, a pénzügyi intézményrendszer és a pénzügyi felügyelettel szembeni követelmények várható alakulásáról. *PSZÁF-műhelytanulmányok, kézirat, 2006. január, 3. oldal*



Szerkesztőségünk időről-időre lehetővé teszi, hogy neves közgazdasági szakemberek, a szakma ismert képviselői – vitairatként vagy esszéformában, a szakmai publikációk tartalmi és prezentációs szokványaitól, szabályaitól is eltérve – gyakorlatilag szabadon, akár formabontó módon juttassák kifejezésre gondolataikat, töprengéseiket, véleményüket és állásfoglalásukat. Ezúttal tisztelt Olvasóink olyan véleménnyel ismerkedhetnek meg, amelynek szerzője dr. Veress József a közgazdaságtudomány doktora, tanszékvezető egyetemi tanár, a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Karának dékánja, a Pénzügyi Szemle szerkesztő bizottságának tagja.

Veress József

## *Szubjektív láttelelet a gazdaság- politika és a globalizáció viszonyáról*

**E**ltelt a XXI. század első évtizedének fele. A „kétezres” évek immár mindennapjaink természetes, megszokott velejárói. A világban lezajló gazdasági, műszaki-technikai, környezeti és az emberi életvitel szinte minden elemét érintő infrastrukturális változások továbbra is gyorsak, sőt bizonyos tekintetben gyorsulók. A politikai-hatalmi erőter egyre szövevényesebb, miközben egyszerre érzékeljük azt is, hogy egyre több tudomásunk van a látható kulcsjelenségekről, meg azt is, hogy egyre kevesebb.

### A GLOBALIZÁCIÓ TOTALITÁSÁTÓL A KÖZGAZDASÁGI ELMÉLETEK TÉRVESZTÉSÉIG

Ha az elmúlt század utolsó öt évét is bevonjuk vizsgálódásaink körébe, akkor nem csupán a szimmetriát biztosítjuk. A kilencvenes évek második felére tehető ugyanis – véleményem szerint – a globalizáció totálissá válásának kez-

dete. A 2006-tal induló újabb öt év kezdetén egyértelmű jelei vannak a gazdaságpolitikával közvetlen kapcsolatba hozható közgazdasági elméletek háttérbe szorulásának. Az elmúlt tíz évet az időtengely mentén úgy is meghatározhatjuk, mint a globalizáció totálissá válásától a közgazdasági elméletek – vélhetően nem hosszú távú – jelentős térvesztésének kezdetéig tartó korszakot.

A globalizációt olyan, alapvetően hatalmi-gazdasági természetű folyamatnak tekintem, amelynek során a világgazdaság legerősebbé váló szereplői a legjelentősebb nemzetközi intézményeken keresztül, az adott és általuk is formált jogi keretek között, saját érdekeik alapján egységesítik és általános érvényűvé teszik a gazdasági és politikai játékszabályokat. Ez az értelmezés kizárja, illetve kikerüli azt a vitát, amely arról folyik, folyhat, hogy mikor is kezdődött ez a rendkívüli horderejű jelenség, és nem megy bele abba a meglehetősen terméketlen dzsungelharcba, hogy vajon – például – a

XIX. századot tekinthetjük-e a globalizáció korának. Nyilvánvalóan nem.

A globalizáció kiteljesedésének jegyei négy csoportba sorolhatók. A szimptomák és a vizsgált tíz év legfontosabb történései a következőkben foglalhatók össze (Veress J., 2004/a).

① **A VILÁG EGYKÖZPONTÚVÁ LETT.** Az Egyesült Államok a szocializmus (marxista antikapitalizmus) világméretű visszaszorulása után hegemón szerephez került a világpolitika színpadán. A 2001-es, Amerikai Egyesült Államok ellen irányuló terrortámadás, az iraki háború és a közlekeleti palesztin-izraeli konfliktus egyre súlyosabb volta különösen összetetté, kényessé és megkérdőjelezhetővé tette, illetve teszi ezt a vezető szerepet. Mind több jel mutat arra, hogy a nyugati civilizáció önmaga által definiált vezető szerepe is erősen vitatható. A világgazdasági térség egyre meghatározóbb szereplőjévé előlépett Kína pedig lépésről-lépésre az USA pendant-jává válik.

② **AZ INFORMÁCIÓS TÁRSADALOM ÚJABB, ROBBANÁSSZERŰEN TERJEDŐ VÍVMÁNYAI – KIEMELTEN AZ INTERNET – KORÁBBAN ELKÉPZELHETETLEN KOMMUNIKÁCIÓS FORRADALOMMAL JÁRUNK EGYÜTT.** Az *information technology* eredményei valóban bámulatosak, szemünk előtt változnak meg alapvetően az „átlagember” mindennapjai. Rá kell mutatni azonban arra a veszélyre is, amely a minél rövidebb idő alatti, minél kevesebb fajlagos költséggel járó, minél több információhoz jutást kíséri: a fejlődési folyamat ugyanis magával hordozza az információkkal való visszaélés technikai lehetőségeit is. Egyre kevesebb idő alatt, egyre több és egyre bizalmasabb információhoz jutnak egyre kisebb ráfordítással a hatalmi pozíciókkal bírók, rólunk is. Ha a [www.earth.google.com](http://www.earth.google.com)-on „free” láthatjuk szülővárosunk jellegzetes utcáit és háza- it, sőt kellő terepismerettel azt is meg tudjuk becsülni, hogy melyik év, milyen évszakában készült a rétegfelvétel, ha a számítógépeken többszörösen törölt elemek könnyen visszanyerhetőek, akkor fogalmunk lehet arról, mennyi minden más is tudható rólunk, amit nem tudunk.

③ **A PÉNZÜGYI GAZDASÁG EGYRE INKÁBB DOMINÁLJA A REÁLGAZDASÁGOT.** A különböző közgazdasági és társadalmi nézetek között ennél a pontnál feszülnek a legélesebb ellentétek. Tény, hogy a világon három tőzsdei munkanap összeforgalma eléri az éves világelexport értékét, ami önmagában megdöbbentő tény. Az árupiaci forgalom a pénzügyi piacok forgalmának 2 százalékát teszi ki. Naponta 1900 milliárd USA-dollár értékű devizaátváltás, 1200 milliárd dollár kamatfizetés történik. Óriási, befektetésre váró szabad pénztöke létezik a világban, és a legnagyobb tőkével rendelkező cégeknek többnyire csak a menedzsmentje ismert, a valós tulajdonosi kör kevésbé. Egyre több jel mutat arra, hogy a tőzsdei folyamatokat nem vagy csak igen korlátozottan lehet a cégek megítélésénél felhasználni.

④ **AZ ORSZÁGKATEGÓRIA MINT A VILÁG BERENDEZKEDÉSÉNEK ÉS MŰKÖDÉSÉNEK JELLEMZÉSÉRE HASZNÁLT – KORÁBBAN EGYIK LEGJELENTŐSEBB – ISMÉRV, EGYRE INKÁBB MARGINALIZÁLÓDIK, EGYRE JELENTÉKTELENEBBÉ VÁLIK.** (A helyzet illusztrálásaként álljon itt egy, a gazdaság egészéhez képest talán extrém eset. Az 1996-os magyar filmtörvény egyik tervezete szerint a nagy filmforgalmazók Magyarországon szerzett profitjának egy része visszakerülhetett volna a honi filmgyártásba. A tervezetből semmi sem lett, mert a „nagyok” képviselője közölte a kormánnyal: a változat elfogadása esetén a továbbiakban az ország nem fogja megkapni a legnagyobb kedvezmény elvét.) E szimptóma is általános tendenciát mutat, a kivételek vagy részleges kivételek az adott ország fejlettségének, nagyságának, megkerülhetetlenségének, esetleg patriotizmusának függvényei. A több, de nem sok kivétel közül kiemelkedik az Amerikai Egyesült Államok és – az első pontra utalva – egyre inkább Kína.

A négy feltétel együttes fennállása óta indokolt a globalizáció totalitásáról beszélni, függetlenül attól, hogy a jelenség kezdetéről folyó, sokszor értelmetlennek tűnő viták éppen hol tartanak.

A közgazdaságtan főáramának (mainstream) képviselői, a nemzetközi pénzügyi intézmények teljes egészében pozitív folyamatnak tekintik a globalizációt. Az általuk kidolgozott úgynevezett washingtoni konszenzusban azt ajánlják a fejlődő és a közepesen fejlett országoknak, hogy egészséges, egyensúlyozó, a makrogazdasági paraméterek szigorú egyensúlyára törekvő gazdaságpolitikát folytassanak, tág teret adva a külföldi tőke beáramlásának. A globalizáció pozitív és negatív hatásait egyaránt hangoztató, alapvetően konzervatív álláspont képviselőinek nézetei ma is jórészt a német társadalomtudós, *R. Dahrendorf* munkáira támaszkodnak. Ezen álláspont szerint a globalizáció hasznos azért, mert az egységes világpiac keretei között – akár egy fejletlen országban is – korábban elképzelhetetlen gyorsasággal lehet kielégíteni új, divatos szükségleteket (mobiltelefon, divatruházat stb.) Egyértelműen pozitív szerintük az is, hogy a business világában abszolút kiemelkedő kategóriává vált a költség, illetve a fajlagos költségek csökkentése.

E nézet képviselői negatívnak tartják a területi (regionális) egyenlőtlenségek fokozódását, azt, hogy a gazdagok, a középosztály és a szegények közötti határok megmerevednek, nincs természetes átváltásra (trade-off) mód, továbbá nehezményezik, hogy a globalizált világban egyértelműen csökken a szolidaritás. Megítélésük szerint a folyamat meglehetősen agresszív és számítani kell lokális ellenállásra. (Ennek időről-időre tanúi is vagyunk, elsősorban olyankor, amikor a globalizmushoz közelálló erők hivatalos kulcsrendezvényeket tartanak.) A harmadik csoporthoz tartozók egyértelműen elutasítják a globalizációt. *D. C. Korten* és követői abból indulnak ki, hogy a globalizált világ immár nem piacgazdaság, hanem olyan „turbókapitalizmus”, ahol a piaci és versenyszabályokat voltaképpen a legerősebb befolyással bíró szereplők kénye-kedve szerint alakítják. A pénzügyi befektetők legnagyobbjai és a speciális hedge-fundok (spekulatív befektetői ala-

pok) irányítják gyakorlatilag a gazdasági és nem gazdasági világot is. Közöttük kíméletlen verseny lehet, de a többi, kisebb szereplő számára nincs esély. Véleményük szerint az értéktőzsdéken zajló folyamatok a realgazdaság számára nem adhatnak adekvát jelzéseket, mert a rendkívül bonyolult pénzügytechnikai műveletek közegében, a derivatívok világában a pénz egyre inkább absztrakt kategóriává válik, a befektetés időtávjai irreálisan lerövidülnek.

A gazdaságpolitikával közvetlen kapcsolatban álló közgazdasági elméletek bizonyos fokú hitelvesztését nem könnyű demonstrálni. Előjáróban le is szögezem, hogy sokszor nem is az elmélettel önmagával van probléma, hanem az annak nevében fellépő, azt a gazdasági-hatalmi erőpozícióból kritikátlanul hangsúlyozó, más nézeteket ab ovo kirekesztő képviselőkkel. Az elméletek ugyanis premisszákkal, előfeltevésekkel élnek, amelyek relevanciája időben változó.

A vizsgált időszak kezdetén Magyarországon már zajlott az aktuális gazdaságpolitika vezérfonalává vált heterodox stabilizációs program, amely az akkori pénzügyminiszter, *Bokros Lajos* nevét is „felvette.” A program tízéves jubileumára kumulálódott vélemények csoportosíthatósága meglepő hasonlóságot mutat a globalizációval kapcsolatos nézetekével.

A meghatározó többségi véleményt azok képviselik, akik szerint a program egy, az utolsó pillanatban, gyakorlatilag hibátlanul végrehajtott gazdaságpolitikai lépéssorozat volt, ami segített visszaszerezni a külföldi befektetők bizalmát (első felfogás). Azok a nézetek, amelyek a programot alapvetően helyesnek tartják, ugyanakkor az államháztartási kiadások radikális csökkentéséből származó megtakarítások, illetve a privatizációs bevételek adósságcsökkentésre fordítását, nem pedig a honi gazdaságba való visszaforgatását hibának tartják, a második felfogással társíthatók. Azok véleménye pedig, akik szerint a program bevezetésével, azon belül a forint már régóta kalkulált jelentős

leértékelésével – amely az érintett termelő cégek esetében a tudatos importfelhalmozás és exportvisszafogás sikerét is jelentette – lehetővé vált a Magyarországon is érdekelt globális szereplők javára történő erőteljes jövedelemátrendeződés, a harmadik felfogással rokonítható. Az egyszerűség kedvéért szögezzük le, hogy e nézetekről érdemi és valódi szakmai vita nem zajlott.

A globalizáció kiteljesedésével egyidejűleg a keynesi gazdaságpolitikai dominanciát a nyolcvanas években felváltó liberális gazdaságpolitika sajátos érettségi periódusba jutott. Világos, hogy kizárólagos alkalmazásával – kevés kivétellel – legfeljebb a világgazdaságot valójában irányító globális szervezetek és az USA – mint a ma legerősebb gazdaság – operálhat töretlenül. (A kivételekkel kapcsolatban említésre méltó például Szingapúr. Ez az ország soha nem alkalmazott fővonulatként liberális gazdaságpolitikát közismert autoriter jellege miatt, ugyanakkor a világ talán legnyitottabb gazdaságaként egyetlen versenykorlátozó regulációt sem alkalmaz.)

E századelőn azonban a helyzet sokkal bonyolultabb. Maga a közgazdaságtan, pontosabban a közgazdaságtudomány (nem az üzleti, és különösen nem a szervezés-, valamint a marketinglogisztikai szakterületekre gondolok) is – nem előzmény nélkül – lényegében igen kényes helyzetbe került. Has economics given up economic policy? – teszi fel a kérdést az európai gazdaságpolitikai alapszakkönyvek (Frey–Kirchgässner) társszerzője *B. S. Frey* (Frey, 2002). Elemzésében rámutat, hogy a közgazdászok – és így maga a közgazdaságtudomány – tendenciájában egyre kisebb szerepet játszik a gazdaságpolitikák kialakításában. Ezzel párhuzamosan már évtizedek óta tapasztalhatjuk, hogy a közgazdaságtudomány vezérképviselői jórészt érthető öngazolási kényszerből (is) diszciplinánk tudományjellegét demonstrálандó csak a matematikai irányzat eredményeit tekintve relevánsnak. [„Economics has become

increasingly formal” – írja Frey (Frey, 2002).] Befelé forduló (autistic) tudománnyá válik a közgazdaságtan, egyre több benne a valóságtól távol álló, sőt idegen problémafelvetés.

Magyarországon számos ok miatt – közülük néhányra a későbbiekben visszatérek – egy ideje szembetűnően csökken a közgazdász szakma érdemi részvétele a gazdaságpolitika kereteinek meghatározásában. (Más kérdés, hogy 2001 vége óta nem vagy csak túlzott engedményekkel beszélhetünk gazdaságpolitikáról.) A kilencvenes évek végén vesztette el nálunk vezérszerepét a Pénzügyminisztérium, azóta képvisel közel azonos súlyt a pénzügyi és a gazdasági tárca, és ezen a következő kormány sem változtatott. Az okok feltehetően különbözőek voltak, de a végeredmény ugyanaz. A folyamatosnak mondott személycserék odavezettek, hogy a kormányban jelenleg (2006 eleje) összesen két, másoddiplomás közgazdász (a miniszterelnök és a pénzügyminiszter) található, a másik fontos tárcát orvos alapdiplomás vezeti.

## GAZDASÁGPOLITIKAI KÖRNYEZETÜNK VÁLTOZÁSAI

A gazdaságpolitika körébe sorolható tevékenységeket – különös szabatoságra itt most nem törekedve, ám sajátos szempontot alkalmazva – négy csoportba sorolhatjuk. Az elsőbe a mindennapi rutinfeladatok tartoznak, úgymint (például) a különböző hatósági jellegű ügyek intézése, az adózás menedzselése, a gazdasági szabályozórendszer országos és regionális finomhangolása. A második csoport profiljába a stratégiaalkotás, a mindenkori következő „végcél” kialakítása tartozik a gazdaságpolitika korábban vázolt, globalizációs időszakban alkalmazandó feladatai alapján. A harmadik csoportba tartoznak azok a regulációs-deregulációs elemek, amelyek arra hivatottak, hogy az adott országon belül (is) gazdálkodó egységeket, továbbá az adott országgal bármilyen gazdasági kapcsolatban lévő

cégeket a kívánatos irányba motiválják. Természetesen e szabályozóknak különböző mértékben ugyan, de korlátozott hatóerejük van, jó részt a globalizáció hierarchizált erőviszonyai miatt. A negyedik csoportba tartozó tevékenységek legfontosabb közvetlen mozgatója az adott ország lehetőleg minden állampolgára számára az emberhez méltó élet biztosítása, olykor kikényszerítése. Ha a második és harmadik csoportot illetően a gazdaságpolitika tartósan sikertelen, akkor a döntéshozók előbb-utóbb stabilizációs gazdaságpolitikára kényszerülnek. Ha az első és a negyedik csoporthoz tartozó feladatok menedzselése sikertelen vagy alacsony hatékonyságú, akkor jó eséllyel számítani lehet a választások elvesztésére.

A gazdaságpolitikának mindazonáltal vannak bizonyos minimumfeltételei, amelyek megítélem szerint a következők (Veress J., 2004/b):

- legyen dinamikus jövőképre alapozott stratégiája legalább középtávra;
- a gazdasági szabályozórendszer szekvenciális (időben egymást követő) paraméterei legalább trendszerűen feleljenek meg a stratégiában megfogalmazottaknak;
- a jogi és versenykeretek stabilak, transzparenssek és a gazdasági szereplők által biztonssággal kalkulálhatók legyenek;
- a government-business relációban a járadék vadászó (rent-seeking) lobbik egyetlen ágazatban, profilban se legyenek meghatározók, illetve ha már azok, szerepük csökkenjen;
- belső, tehát a globalizációtól a lehető legnagyobb mértékű független szuverenitása biztosítsa, hogy kevés kivételtől eltekintve felül tudjon emelkedni a napi politika általában kuszá kívánalmain.

Az Európai Unióba újonnan belépett nyolc új posztszocialista tagállam mindegyikére igaz egyenként és tömbként egyaránt, hogy gazdasági fejlődésük, növekedésük – saját belső növekedési komponenseiktől persze nem eltekintve – immár még jobban függ az Európai

Unió konjunkturális helyzetétől, mint korábban. Az Európai Unió – hasonlóan az „újakhoz” – szintén nem független változó, növekedési esélyeit determinálják a világgazdaság más igen erős szereplőire, elsősorban az Amerikai Egyesült Államokra jellemző konjunkturális viszonyok. Mindezeket azonban finomítanunk kell abban az értelemben, hogy egyáltalán nem jósolhatók kellő biztonssággal a globális cégek által is befolyásolt generált üzleti ciklusok. [Új érv ahhoz, hogy a „mikor érjük el az EU fejlett országait” típusú vitákat kellő megfontoltsággal kezeljük. A ceteris paribus típusú számításoknak, modelleknek legfeljebb annyi értelmük van, hogy belássuk: még rengeteg változásra, komoly és felelős stratégiai gondolkodásra, szerencsére van szükségünk. Gyakorlatilag kizárt, hogy az utoléréshez szükséges idő alatt a világban ne történjenek olyan technológiai (innovációs), piaci és politikai változások, amelyek ne változtatnák meg alapvetően az addig realitásként kezelt reálgazdasági terepet.]

2006 elején a különböző mértékadó elemzések szerint a világgazdaság mérsékelt ütemben fejlődik, inkább konjunkturális, mint dekonjunkturális szakaszban van. A helyzet szinte sosem szokványos, de most különösen összetett. Az USA által generált, a kilencvenes évek második felében elkezdődött és e század elejéig áthúzódó konjunkturális szakasz óriási, elsősorban az information technology területén végbemenő változásokat hozott. E fellendülési szakaszhoz képest a legutóbbi depressziós etap utáni konjunktúra szerényebb és ellentmondásosabb. A bizonytalanság a szakavatott kutatóintézetek fogalmazásában is tetten érhető. Az ECOSTAT Gazdasági fejlődés, alkalmazkodás című (2005) anyagában így fogalmaz: „A világgazdaság konjunkturális fellendülése 2003 végén–2004 elején érte el csúcspontját, a fejlődés a múlt év második felétől mérsékelt ütemben folytatódik. A növekedés ütemében jelentősek a regionális különbségek, különösen a fejlett országok körében.” (Veress J., 2005)

A mai folyamatokban a világon kialakult katonai, illetve terrorista feszültségókoktól nyilvánvalóan nem függetlenül felszökött olaj- és nyersanyagárak és a mérsékelt, tulajdonképpen standard módon alacsony infláció párhuzamosága az egyik legjellemzőbb paraméter. A másik egyedi jegy az, hogy az Európai Unió nagyon nehezen, pontosabban alig képes csatlakozni a mai konjunkturális folyamatokhoz, míg – Japán nem számítva – Ázsia, különösen Kína, valamint az USA a fejlődés fő generálói.

Az Európai Unióban továbbra is tart a kulcsországokban lezajló, rövid távon biztosan meg nem oldható strukturális és szociális válság. Ezt az elhúzódó alkotmányozás és a 2007–2013. évi költségvetési időszakkal kapcsolatos, a közel-múltban lezajlott súlyos alkufolyamatok egyaránt igazolják.

Gazdaságpolitikai tárgyú írásaimban az elmúlt években többször volt alkalmam kifejtetni azt, hogy a gazdasági globalizáció erősödésével párhuzamosan a nemzetállami szintű szuverenitás csökken, de a gazdaságpolitika felelőssége nő. E megállapítás korántsem egységes visszhangja mára részben letisztulóban van. Az Európai Unió számára a mostani, kevés sikert hordozó évek a válságos világhelyzetek szövevényében más és más, de szinte azonos (szignifikáns) horderejű reakciókat váltanak ki a francia, a német, az angol, a dán és az olasz vezetésben, hogy csak a legszembetűnőbbeket említsem. Az új EU-tagországok ezzel a helyzettel még nem tudnak, igazából nem is tudhatnak mit kezdeni. Semmilyen különleges szakértelem nem kell ahhoz, hogy előre vetítsük: az államháztartás nagy elosztó rendszerei, elsősorban az egészségügyi és a nyugdíjrendszer, illetve az oktatási szféra együttesen jelentik a következő hadszínteret a globalizált világ szereplői számára. Az első két rendszer esetében a hosszú ideje piacgazdasággal élő országok számára a mostani folyamatok második szakaszaként is értelmezhetők vagy akár a jóléti állam válságaként is „előadhatók”, a lényegen azonban ez mit sem változtat.

Az Európai Unió számára nagyon fontos évek következnek, a válságból való kilábalás évei. Az új alkotmány elfogadásával kapcsolatos konfliktusok, a vezető országok belső gondjai, az új tagok korábbiakhoz képest értelmezhető alultámogatottsága, valószínű amerikai–angol, egyelőre csak a deklarációk szintjén megfogalmazott javaslat, miszerint az USA és az EU a meghatározható és belátható jövőben egyszerre hagyjanak fel az agrártámogatásokkal, a következő költségvetési etap sarokszámaival kapcsolatos mély konfliktusok, az úgynevezett lisszaboni cél (2010-re utol kell érni az USA-t) biztos kudarcá egyértelműen a krízis jegyeit hordozzák magukban, bármilyen kinyilatkoztatások ellenére.

Csak remélni lehet, hogy az uniós gondolkodás szellemi termékei, új technológiai és piaci megoldásai, a jövődől közös gazdaságstratégiai lépések, a világpolitikai és világgazdasági folyamatok kedvező változásai, a Közösség egységes piacának szinergikus hatásai változtatni tudnak a most kibontakozó félben lévő trenden. *Hawking, S. W.* írja *A mindenség elmélete* című könyvében (2003): „A kvantummechanika megengedi,... hogy a világegyetemnek kezdete legyen anélkül, hogy szingularitása lenne, azaz a fizika törvényei nem veszítik érvényüket a világegyetem kezdetén.” (85. oldal). Sokat dolgoztak, gondolkodtak a világ legjobb fizikusai, amíg eljutottak ehhez az állításhoz. Csak remélhetjük, hogy a tíz új tagországgal bővült Európai Unió mai történései nem fátumszerűek, és a legjobb társadalomtudósok és politikusok erőfeszítései odavezetnek, hogy az EU legalább olyan hatásokkal fog működni a jövőben, mint ahogy az megszokott volt a „nagy” bővítés előtt.

*Érdekes javaslattal élt az Euromemorandum szerzői közössége 2005 őszén. Véleményük szerint az Európai Unió számára a legfontosabb az egyensúly létrehozása a társadalmi élet és az európai integráció gazdasági, szociális, valamint ökológiai dimenziói között.*

*Főbb konkrét javaslataik pedig a következők: teljes foglalkoztatás (állami beruházási program, közszolgáltatások bővítése, munkaidő-csökkenés). A szociálpolitika megszilárdítása (eszközök, források bővítése a szegénység és a társadalmi ki-rekesztés ellen, differenciált jóléti minimumsz-tenderdek, az állami kirovó nyugdíjrendszer erő-sítése). Új energiakorszak előmozdítása (nap-energia, megújuló energiaforrások). Az európai költségvetés nagyságának lényeges növelése.*

A magyar gazdaságpolitika – ha ez a kifejezés 2001 végétől mindmáig még egyáltalán adekvát, amelyben erősen kételkedem – még mindig nem azzal a kérdéssel foglalkozik, hogy az Európai Unió milyen Magyarországgal – mint friss, új tagországgal – szembesüljön. A Közös-ség Ausztria, Anglia és Svédország esetében eleve tudta a választ. Portugália, Írország, Spa-nyolország és Görögország esetében pedig az idők során egyre inkább megtudta, hiszen a nevezett országok markáns egyéni stratégiája az évek során egyre több és több kézzelfogható eredményt hozott. Az új tagországok stratégia-felmutatásban, legalábbis a ma letapintható ismeretek, dokumentumok, szakelemzések alap-ján megítélésem szerint Magyarország a leghal-ványabbak közé tartozik.

Milyen Magyarországgal szembesüljön – ha kétsé is – az Európai Unió? Amely határozott stratégia alapján az állótöke magasabb szintjének minél előbbi megteremtésére törekszik? Amelyik a fejlett világ által képviselt műszaki-techno-lógiai szinthez való organikus rácsatlakozásért tesz meg mindent? Amelyik a területi egyenlőt-lenségek szűkítésére törekszik? Amelyik a duális gazdasági szerkezet oldásában érdekelt? Amelyik hatékonysági alapon képes összeegyeztetni a ver-senyképességi és bérnövelési érdekeket? Ame-lyik egyértelműen az infra-struktúra fejlesztésé-nek ad prioritást? Mindezekről semmit nem tudunk meg a folyamatosan készülő, az egyes EU-szervekhez kötelezően benyújtott és pen-zumszerűen elkészített, a kormány által szentesí-

tett dokumentumokból, amelyek gyakorlatilag az általánosság szintjén mozognak. Nem szak-mai szóhasználattal, egyszerűen nincs tartása a magyar gazdaságpolitikának, és ha a korábban vá-zolt minimumkritériumokat megvizsgáljuk, ak-kor belátható, hogy nem is igazán beszélhetünk gazdaságpolitikáról, mert az öt kritérium egyiké-nek sem felel meg.

Az okokat keresve könnyen megfogalmaz-hatók azok a nálunk pótlólagos és saját magunk által konstruált faktorok, amelyek minimálisra csökkentik a releváns gazdaságpolitika esélyeit. Ilyen tényezőként értelmezhető például:

- a magyar belpolitikai élet ezredfordulóra kialakult és azóta változatlan paraméter-rendszere, amely permanens konfliktus- és viszálysorozatokkal jellemezhető az ön-magát hihetetlen szubjektivitással függet-lennek nevező médiavilág rendkívüli akti-vitásától kísérve;
- a gazdaságpolitika önfelszámolása, saját szuverén érdekei alárendelése a politika na-pi céljainak;
- a politikai „elit”, amely a gazdaságpolitika égisze alatt a politika gazdaságát teremti meg, illetve azt működteti (Veress J., 2004/b. és Veress J., 2005).

Természetesen a gazdaságpolitika hiánya már egy redukált bázison értelmezendő. Az elmúlt másfél évtized alapjaiban változtatta meg a ha-zánkban működő gazdaságot. A cégszerkezetet alapjaiban változtatta meg a privatizáció, a mul-tinacionális, transznacionális, illetve a globális cégek megjelenése. A magyar exportteljesít-mény hetven százalékát adó, nem magyar tulaj-donú nagyvállalatokra a gazdaságpolitika a libe-ralizáció mai szintjén csak közvetett eszközök-kel hathat.

A magyar gazdaságpolitikának új arculatot kell adni. Sem a liberális, sem a konzervatív ér-tékeket képviselő szakmabeliek nem áltathatják magukat abban a tudatban, hogy belátható időn belül az Európai Unió politikai unióvá válik, mint az Amerikai Egyesült Államok, sőt erre

utaló tendenciák – bár bizonyos szempontokból logikusak lennének – nincsenek. A magyar gazdaság nagyon sérülékeny, újabb – bármilyen szinten bekövetkezhet – válságok elleni immunitása csekély, a hazai tulajdonosi körhöz tartozó gazdaság teljesítőképessége tíz éve stagnál, termelékenység és eszközellátottsága

töredéke a fejlett világban honos értékeknek. Igen érzékenyen szembesülünk az államháztartási reformhoz kapcsolódó dilemmákkal. Hozzá kell látni a halaszthatatlan feladatok megoldásához, mindenekelőtt a gazdaságpolitikának le kell szakadnia – immár halaszthatatlanul – a politika mindennapjaitól.

## IRODALOM

ANTAL L. (1999): Nemzetközi pénzügyi válság és a hazai gazdaságpolitikai dilemmák, *Külgazdaság*, 9. szám

ANTAL L. (2004): Fenntartható-e a fenntartható növekedés? *Közgazdasági Szemle Alapítvány*,

ÁRVA L.–DICZHÁZI B.: Globalizáció és a külföldi tőkeberuházások újabb fejleményei Magyarországon, 2001, *Kairosz Kiadó, Budapest*

BOGÁR L. (2003): Magyarország és a globalizáció, *Osiris Kiadó, Budapest*

CSIKÓS–NAGY B. (2002): Közgazdaságtan a globalizáció világában I-II, *MTA Társadalomkutató Központ, Budapest*

EBRD: Transition Report 2005, *Business in Transition*

Euromemorandum 2005: Democratic Policy against the Dominance of Markets. Proposals for an Integrated Development Strategy in Europe

FREY, B. S. (2002): Do Economists Affect Policy Outcomes? *Zürich*, 44 p

LÁNYI K. (1997): A globális konvergencia változatai, Washington és Maastricht I-II, *Külgazdaság*, 11. és 12. szám

LÓRÁNT K. (2005): Szép volt fiúk? Neoliberális gazdaságpolitika – gazdasági káosz, *Magyar Nemzet*, november 26.

PETE P. (1999): Gondolatok a pénzvilág uralmáról, a pénzügyi rend megnövekedett szerepéről, *Közgazdasági Szemle*, 12. szám

SIMAI M.–GÁL P. (2000): Új trendek és stratégiák a világgazdaságban, *Akadémiai Kiadó*

SPIEGEL–SERIE: Globalisierung, *Die Neue Welt*, 2005, 7. szám

STIGLITZ, J. E. (2002): Globalization and its Discontents, W. W: Norton & Company, New York–London

VERESS J. (2004a): A gazdaságpolitika szerepe globalizáció idején, *Harvard Business Manager*, február

VERESS J. (2004b): End of the Economic Policy. The Case of Hungary, *Periodica Polytechnica*, Vol. 12, No 2, pp. 125–137

VERESS J. (2005): Az Európai Unióhoz újonnan csatlakozott közép-kelet-európai országok gazdaságpolitikájának néhány aspektusa, In: Gazdasági növekedés Magyarországon (szerk: Dombi Ákos). *Műegyetemi Kiadó*, 97–104. oldal

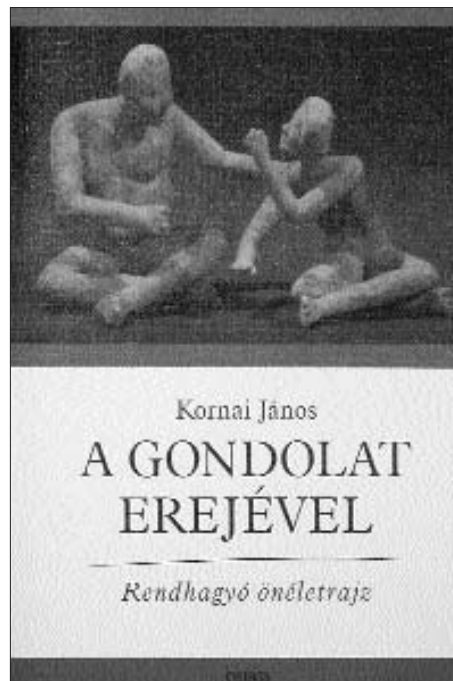


Kornai János

# A gondolat erejével

*Rendhagyó önéletrajz*

OSIRIS KIADÓ, Budapest, 2005



**E**z a könyv nem hagyományos szakmai önéletrajz. Nem (pontosabban nem csak) a művekről és létrejöttük körülményeiről szól – ezért nem is (nem csak) szakmai folyóiratokban jelentek meg a könyvre reagáló írások sem. Ebben az értelemben a jelen recenzió sem szokványos könyvismertetés lesz – ahogy *A gondolat erejével* sem (nem csak) a Kornai-életműről szól, úgy a recenzens is megengedi magának a subjektív elkalandozást.

Kortársaimat ez a könyv nem hagyta érintetlenül: generációnk (az ötvenes években születettek és a hetvenes években eszmélő nemzedék) számára ez a könyv intellektuálisan megkerülhetetlen. Ahogy ezt a könyvet meg kellett írni, úgy ezt a könyvet el kellett olvasni és tovább kell gondolni. Más jelent ez a könyv nekünk, miként más jelent a Kornai-generáció számára is – akik sokat, talán túl sokat láttak és tudnak. (És igen kíváncsi lennék az „unokák olvasatára” – ha lehet ilyenről beszélni egyáltalán).

Hálás dolog önéletrajzot írni, mert tagadhatatlanul többen olvasnak önéletrajzot, mint bármi más, mert erős vonzalmunk van az intimitások iránt – de szomorúan és dühösen tesszük le a könyvet, ha a szerző intimitások iránti vonzalmunkat üres fecsegéssel és felszíni pletykákkal kívánja kielégíteni. Kornai rendhagyó önéletrajza természetesen nem ilyen – szerzőjétől igencsak messze áll a felszínes anekdotázás, üres fecsegés. Ennek a könyvnek intimitásai azért izgalmasak, mert a mindenkor nagy kérdésekre adott intellektuális, kiérlelt, egyéni válaszok „intim” részleteit tárják fel. *A gondolat erejével* nem azért vonz, mert önéletrajz, hanem mert rólunk szól, a mi kétségeinkről, a mi tünődéseinkről, a mi kudarcainkról, a mi sikereinkről. Mert végül is lett egy magyar, a Harvardon is elfogadott, majdnem Nobel-díjas közgazdászunk (és hogy miért pont ő lett az, tehetséges nemzedéke számos kimagasló intellektusa közül,

és végül is, hogy miért nem lett ő sem az – ebből a szempontból hatodrangú kérdés), akinek a szava számít itthon és „kint” is. Kérdései, töprengései, válaszai továbbgondolásra, nem egyszer vitára ingerlők.

De mielőtt az általam szubjektíven kiragadott kérdésekre rátérnék, egy nagyon fontos megállapítást kell tennem előljáróban: e könyv szerzője toleráns gondolkodó. A könyv egyik meghatározó üzenete: van választásunk. „Ha pozitív elemzés céljaira használjuk, akkor azt kell utólag, akár kontrafaktuálisan is megállapítani, melyek voltak a múltban a lehetséges – de elvetett – alternatívák. Normatív felhasználás esetén pedig pontosan számba kell venni, melyek azok a korlátok, amelyek valóban tőlünk függetlenül határolják be választásunkat. Az így korlátozott lehetséges alternatívák halmozán belül szabad a választás.” (143–144. oldal) De a szerző továbbmegy: kimondja azt is, hogy egyéniségünk, adottságainktól függően különböző utakat választhattunk, és nincs egyértelműen magasabb rendű életút-választás. Több optimum is létezik, a különböző algoritmusok többféle megoldáshoz is konvergálhatnak – a másság elfogadása, a másfajta életfilozófia megértése, a konfliktusok megélése, de nem erőszakkal való kezelése, azaz a magatartásbeli tolerancia a szerző egy életre szóló útítarsa lett a saját ötvenes éveinek lezárását követően.

■ **AZOK AZ ÖTVENES ÉVEK** A könyvnek közel egynegyedét teszik ki „azok az ötvenes évek”. Akik ismerték, és akik nem ismerték Kornai szabadnépes múltját, egyforma izgalommal figyelik: hogyan dolgozza fel napjaink egyik legelismertebb gondolkodója a saját, ötven évvel ezelőtti gondolkodásmentességét. Hihetően. Megítélésem szerint ez a legnagyobb elismerés, amit az ötvenes évek *Szabad Népének* sikerűségéről mesélő Kornai János kaphat: a történet, amit elmesél, hihető. Ő valóban így élte meg, a bizonyos értelemben tudatlan és műveletlen tizennyolc éves fiatalember felszabadult,

de alvajáró magabiztosságával, majd elbizonytalanodásával, végül keserű ébredésével. Saját magát tudatlannak és műveletlennek látta a magával hozott családi kultúra ellenére – egy nem gondolkodó, a szabadságnak és az életnek kritikátlanul örülő intoleráns fiatalnak. Nehéz a gyermek kérdésével szembenézni: „Apa! Te értelmes ember vagy. Hogy lehettél ilyen hülye?” – kérdezi András fia évtizeddel később, és apja több mint száz oldalon próbál válaszolni. Pontos és hiteles leírást kapunk a hit erejéről, a kommunistává válás fokozataitól a hit elvesztéséig. Ő is elismeri: bizonyos értelemben szerencséje volt. Szerencséje volt, hogy nem intellektusa állította a hit szolgálatába, hanem végül is megfordítva történt. „Szerencséje” Kornainak, hogy „hites” éveiben alkotott írásaira ki tudja mondani: „intellektuális igénytelen-ségük mellbevágó”.

Kornai János „ébredése” hiteles. A *Haraszi Sándorral* való beszélgetés leírása megrázó. Ez a beszélgetés döbbszerűen rá – bizonyos erkölcsi határt nem lehet átlépni, az ember ember általi megaláztatását semmilyen eszme nem hitelesítheti. „Szinte elviselhetetlennek éreztem azt a gondolatot, hogy a XX. században – bármilyen cél érdekében – szántszándékkal kínozzanak embereket.” (74. oldal) A hit Kornai erkölcsi rendszerében semmilyen körülmények között nem nőhet az ember fölé. Ez az első olvasatban morális fordulat ugyanakkor egy végiggondolt, a következményekkel egyértelműen számoló, egyértelmű, végleges és kompromisszummentes döntés: „nullára írja le” magában a marxizmust, amit vaksága elsőszámú okának tart. Kornai Jánosnak nem lehetett más választása: ő saját színvonalatlanságára dőbbszerűen rá (kegyetlen őszinteséggel ír akkori írásairól) és választ új utat, ami csak valami egészen más lehetett, mint amit addig „hittel és álomban” követett.

Ez a választás tiszteletreméltóan bátor és következetes, de ezen a ponton leírja mindazokat a gondolkodókat is – *Sinkó Ervin* Optimistáit,

köztük a szellemi sivársággal korántsem vádolható *Lukács Györgyöt* és megannyi XX. századi meghaladhatatlan gondolkodót –, akik intellektusokból építettek hitet, és akik később sem „írták le nullára” magukban a marxizmust, akik nálánál felvilágosultabban lettek marxisták, és maradtak azok (tán még ma is).

#### ■ A TUDOMÁNYRÓL, MINT LÉTFORMÁRÓL

A könyv második felének központi gondolata, hogy létezik-e a tudomány, mint „aktív” létforma. A szerző – még igencsak fiatal emberként – megcsömörlött az aktivista újságírástól, és ezen keresztül az emberek életébe való aktív, utólag intoleránsnak érzett beavatkozástól, 1954–59 közötti töprengései összegzéseként úgy döntött, hogy élete nagyobb részében nempolitizáló kutató tudós lesz, és ehhez a döntéséhez igyekszik mindvégig hí maradni. „Nem a politika, hanem a tudományos kutatás lesz a hivatásom. Nem vállalkozom a kommunista rendszerrel szembeni küzdelem hősi, illegális formáira. Tudományos tevékenységgel kívánok hozzájárulni a megújuláshoz.” (144. oldal) Ebben a megfogalmazásban kettős nem van: nemet mondás a fennálló hatalom vonzásának és nemet mondás a hatalommal nyíltan szembenállóknak. Bármilyen furcsa: mindkét nemhez egyaránt kell bátorság, mert az erkölcsi kirekesztést („gyáva vagy, ha nem tartasz velünk”) nem könnyebb elviselni, mint a hatalomnak mondott nemért esetlegesen járó repressziót. Ehhez a kristálytisztán megfogalmazott magatartási modellhez nehéz hínek maradni. Nehéz hínek maradni a hatalom kettős szorítása miatt – elérni a támogatás és tiltás között a tűrés sosem pontosan behatárolt sávját, de nehéz hínek maradni *Kossuth* országában a barikád-harcosok lázas erkölcsi nyomása miatt is. Itt mindig barikádra kell menni, itt mindig zászlót kell lobogtatni, itt nem politizálni, nem ellenállni annyi, mint gyávanak lenni. Remélem, hiszem, egyszer tán megszűnünk tízmillió *Kossuth* Lajos országa lenni, és belátjuk azt, hogy

nem kell mindig zászlót lobogtatni ahhoz, hogy az ember morálisan következetes legyen. A kimaradás, a távolmaradás nehézségével a szerző többször is szembenéz. Valójában számtalanszor elkapja a kísértés, jobb lenne az önként vállalt kívülmaradást feladni, de végül is a könyv tanúsága szerint mindenkor a nem csatlakozás mellett döntött – nemet mondott a hatalomnak és nemet mondott a hatalmat támadóknak is. Szeretném hinni, hogy pozitív példa lehet ez az életstratégia is, amely nem feltétlenül győzni és harcolni akar.

Ez a típusú kívülmaradás nem jelent lemondást az elvek melletti kiállás köteleességéről. Kornai példáját tekintve, csak a közelmúltból is fel tudunk mutatni két olyan meghatározó lépést, ami ezt igazolja. Nyílt, minden fórumon felvállalt kiállása a *Bokros*-csomag mellett és a 2001. évi lemondása a monetáris tanácsi tagságról igazolják, nem kell ahhoz barikádra menni, hogy elveihez hí maradjon az ember. (Mindazonáltal a kortárs nemzedék – mert sokat, tán túl sokat tud – ezt tán más-képp ítéli meg).

#### ■ A TUDOMÁNYOS IGÉNYESSÉGRŐL ÉS AZ EREDETISÉGRŐL

Az olvasók közül valószínűleg nem csak engem lepett meg, hogy Kornai János egy *American Economic Review*-ba szánt cikkét elutasították. Először is, mert ő az egyik legtöbbet külföldi folyóiratokban is publikáló és idézett magyar szerző (*Bródy András* mellett, de *Bródy* zsenialitásáról majd máshol). Másrészt azért meglepő, amit az elutasítása kapcsán a tudományos írásokkal szemben megfogalmazott követelményekről ír, miszerint gyakran az eredeti gondolat azért nem tud megjelenni, mert a szerkesztők, lektorok formák és előítéletek rabjai, és a borzas, kócos írásban nem feltétlenül látják meg az eredetit, a továbbgondolható. Nem az állítás meglepő – magunk is hasonlóképpen látjuk a szerkesztés alapelveit: „ami megjelenik, az legyen már valamenynyire a kanonizált tudomány része” –, hanem

mert Kornaira éppen az jellemző, hogy mindenkor tudott úgy írni, hogy az a kánonba illeszkedjen, mert mindig fegyelmezett tudósként szigorúan ügyelt arra, hogy a munka, amit kiad kezéből ne csak eredeti legyen, hanem fegyelmezett, jól strukturált, akkurátusan precíz is.<sup>1</sup>

Kornai szintetizáló író. Témáját szenvedélymentesen, akkurátusan járja körül, minden részletet alaposan szemügyre véve analizál. Egészen más tudományos követelményeknek tesz eleget, mint a korát jellemző, meghatározó, úgynevezett reform-közgazdaságtan. A reform-közgazdaságtan mindenkor normatív, Kornai pedig sokkal inkább leíró, reflexív. Jól összevethető a kétféle alapállás a nagyjából egy időben született két alpműben: 1986 végén jelent meg angolul a magyar reformgazdaság Kornai-féle leírása, a *Visions, Hopes and Reality*<sup>2</sup>, amikor kéziratban már éppen készen volt magyarul *Antal László és szerzőtársai* egy nemzedéket felrázó, szinte forradalmi írása a *Fordulat és reform*<sup>3</sup>. A kettő szinte ugyanarról szól – és mégis más. Egyikünkhöz ez áll közelebb, másikunkhoz az. Nekem akkoriban majdnem emberi kapcsolataim mentek rá, hogy állítottam: bár a *Fordulat és reform* politikailag sokkal fontosabb, de nem igazán jó írás, a *Visions* pedig remekmű. (Nos, ezt akkori vitapartnereimmel ma is másképp látjuk – remélem, lettünk annyira toleránsak, hogy megbocsátjuk egymásnak eltérő ízlésünket.)

Az elutasításról még egy adalék: Lucas zseniális *Neutrality of Money*-ja, amely más gondolati keretben íródott, mint az akkor uralkodó irányzat, kilógott a „kánonból” (a súrlódásos piacokat akkoriban nem is értették), szintén elutasításra lelt az *American Economic Review*-nél és teljesen visszhangtalanul jelent meg a *Journal of Economic Theory*-ban. 20 évvel később már mindenki arra emlékezett, hogy milyen zseniálisnak találta, már akkor. Azt hiszem, több az elutasított „nagy cikk”, mint az elfogadott.

■ A „KLASSZIKUSOK”: A TÚLZOTT KÖZPONTOSÍTÁS, A HARMONIKUS NÖVEKEDÉS, A KÉTSZINTŰ TERVEZÉS, AZ ANTI-EQUILIBRIUM, A HIÁNY Furcsa élmény volt látni ezeknek a könyveknek a múltját, a keletkezéstörténetét, a szerző által fontosnak tartott hangsúlyokat, megismerni a könyveket az ő olvasatában. És még valami furcsa volt: rádöbbenni, hogy a mi nemzedékünk részben ezeken a könyveken nőtt fel. Annak ellenére, hogy Kornait nem engedték be az egyetemre, felsorolt könyveit még az egyetemi éveink alatt olvastuk, és valamenynyinek volt hatása gondolkodásunkra. Kornai minden könyve „kötelező” olvasmány volt a „Rajkban”<sup>4</sup>, ahol az ember nem az „egyetemi kötelező irodalmat” kapta, hanem Bródyt, *Augusztinovicst*, *Antalt*, *Bauert*, „*Sóskát*”, *Liskát*, *Tardost*<sup>5</sup> olvasott, de persze *Bibót*, *Balogh Edgárt* és *Petrít* is hozzá. Számunkra ténykérdés volt, hogy a tervgazdaság egy rosszul működő rendszer. Nem is akartuk se megreformálni, se megjavítani, de elfogadtuk, hogy van, és meg akartuk érteni. Ebben pedig sokat segített Kornai. Mindez nem jelenti azt, hogy mindnyájan csatlakoztunk volna a Kornai-iskolához. Sőt, nem egyszer a frissen végzett ökonóméterek magabiztos göggyével szedtük ízekre egy-egy Kornai-tanítvány empirikus elemzését.

A Harmonikus növekedés<sup>6</sup> másodéves korunkban került a kezünkbe. Még friss volt az akkor tanult „szoc. pg.” (a szocializmus politikai gazdaságtana) szellemi igénytelensége. Akkoriban, amikor épp „begyűrűzött az olajár-robbanás” (bár sokáig próbálták a határon feltartóztatni, miként azt némely bölcs ma is tanácsolja miniszterelnökünknek) és vele olyan addig ismeretlen fogalmak, mint az „eladósodás” és az „infláció”, az „arányos és tervszerű” fejlődés törvénye pedig egy pillanatig sem tűnt másnak, mint egy üres szóképnek. Az Erőltetett vagy harmonikus növekedés ezzel a friss élménnyel volt összhangban, kimondta, hogy az arányosság és egyensúly helyreállítása nem

hogyan nem immanens sajátja a szocialista gazdaságnak, hanem egy olyan állapot, ahova ez a gazdaság nem konvergál. A hajsolt növekedés csak újabb aránytalanságot szül.

Ugyanebben az időben – az input-output módszerekkel (egyben *Langeval*, Bródyval és Augusztinoviccsal), az ÁKM-modellekkel és a tervmodellekkel való ismerkedésünk során – került látóterünkbe a kétszintű tervezés.

■ **KORNAI-LIPTÁK-MODELLJE** Akkor ugyan még nem tudtuk előzményeit és végül is gyakorlati alkalmazásának kudarcait, a modell matematikai szellemessége magával ragadó volt. Nem véletlen, hogy a modell alapjául szolgáló írást 1965-ben az *Econometrica* változtatás nélkül egyből leközölte<sup>7</sup>! A kétszintű tervmodell végül is – az algoritmus nem egyetlen optimumhoz való konvergenciája miatt – kudarccal végződött, de tanulságai hasznosak voltak a továbblépéshez.

Harmadéves korunkban következett az 1971-ben megjelent *Anti-Equilibrium*<sup>8</sup> – párhuzamosan az akkor „matematikai közgazdaságtan”-nak nevezett tárgy keretében felfedezett egyensúlyelmélettel. Nekünk az *Arrow-Debreu*-modell intellektuális örömet okozott a szoc.pg. sivársága után, így a Kornai által ma is egyik legjelentősebbnek tartott mű – nem lett átütő erejű. Nem tudta ugyanazt a „teljességet” sugallni, mint az általa monopolhelyzetéből kivetni szándékolt általános egyensúlyelmélet. Az általános egyensúlyelmélet végül is nem az *Anti-Equilibrium*ban megfogalmazott ellenérvek mentén újult meg, hanem egyszerűen azért, mert képes volt saját zárt gondolati keretén belül integrálni a „súrlódást”. Az aszimmetrikus információelmélet számos empirikus „súrlódást” – bérek „ragadós” alkalmazkodása, gazdaságpolitikák látszólagos hatásossága – képes volt magyarázni, anélkül, hogy az elemzési keretet el kellett volna hajítani. Az *Anti-Equilibrium* számos kortársunkra ugyanakkor meghatározó hatást gyakorolt, évekig lehetett

tudományos diákköri (tdk-) művek, illetve szakdolgozatok formájában találkozni utóreggésével.

■ **A HIÁNY**<sup>9</sup> Már utolsó évesként az újbóli szellemi ébredésünk tavasza – el lehetett hinni, hogy erről a rendszerről is lehet tudományos igénnyel ítéletet mondani. Egyértelműen elsöprő hatása volt. 1980 őszén több százan szorongtunk az akkori legnagyobb, I-es előadásban egyetemisták, végzősök és végzetek, közgazdászok, jogászok és mérnökök Kornait hallgatva. Ez volt az ő első egyetemi szereplése – A hiányt már nem lehetett a közgazdaságtudományi egyetem falain kívülre szorítani.

A hallgatóság jelentős része már rég túl volt azon, hogy megreformálható-e a szocializmus – egyértelmű volt számára, hogy nem. Ezt a nemet olvastuk szabatosan leírva *A hiányban*. „A hiánygazdaság a szocialista rendszer immanens, rendszerspecifikus tulajdonsága. A reformok enyhíthetnek a problémákon, de nem szüntetik meg azokat.” (251. oldal) Furcsa volt – most a szabálytalan önéletrajzot olvasva – azzal szembesülni, hogy ez a nem, mármint a rendszer javíthatatlansága, nem volt explicit módon kimondva a könyvben.

A hiány sokunkban végleg, intellektuálisan is lezárta a szocializmust – teljesen egyértelmű volt, hogy ez a rendszer úgy rossz és pazarló, ahogy van. A könyv hatalmas fogalmi apparátussal, tudományos igényességgel ezt bizonyította be. A hiányból az is egyértelmű volt, hogy ez a rendszer ugyan fennmarad, mert politikai akarat van fennmaradására (és 1980-ban *A hiány* megjelenésekor ez evidenciának tűnt), de ez egy immanensen rosszul működő, megreformálhatatlan rendszer. Ennyiben *A hiány* vitázott a kor reform-közgazdaságtanával is – nem véletlenül lett minden, akkoriban már számos helyen működő „szabadegyetem” kötelezően feldolgozandó irodalma.

A Kornai-életmű A hiánnyal korántsem zárult le – miként a rendhagyó önéletrajz is nyomon követi az „indulatos röpirat”, a „szocialista rendszer leírása”, avagy az „egészségügyi reform” születését és fogadtatását.

Ezeket a műveket most mégis mostoha-gyerekként kezeljük – és megállunk ott, ahol mindnyájunk életében meghatározó fordulat következett be, az 1990-es „sorsfordulónál”.



Ez a recenzió akaratlanul is a könyv „tárgyáról”, Kornai Jánosról szól. És hogy milyen a könyv? „Klasszikus” Kornai-mű: egyrészt egy sodró lendületű, magával ragadó esszé (töbünk is egy ültő helyben olvasta végig), más-

részről egy akkurátusan lábjegyzetelt, pontos hivatkozásokkal ellátott, szinte száraz, elemző stílusban megírt tudományos elemzés Kornai Jánosról. Rendhagyó önéletrajz.

*Király Júlia*

### JEGYZETEK

<sup>1</sup> Sok-sok éven keresztül Kornai János 1996-ban a Közgazdasági Szemlében megjelent tanulmánya (Kiigazítás recesszió nélkül. Közgazdasági Szemle, 7–8. szám, 585–613. oldal) volt a kötelező irodalom diplomázó tanítványaim számára arról, hogyan kell publikálható cikket írni, mit jelent a tudományos igényesség, a kérdés megfogalmazása, a magunk ellen való érvelés, a kifejtés következetessége, az érvekkel és empiriával való alátámasztás.

<sup>2</sup> The Hungarian Reform Process: Visions, Hopes and Reality, *Journal of Economic Literature*, 1986, 4. szám, 1687–1737. oldal

<sup>3</sup> ANTAL et al (1987): Fordulat és reform, *Közgazdasági Szemle*

<sup>4</sup> Rajk László Szakkollégium: a Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem 1975-ben alakult szakkol-

légiuma, amelynek első és azóta is egyetlen igazgatója Chikán Attila volt.

<sup>5</sup> Augusztinovics Mária és Bródy András a kor legjelentősebb közgazdász kutatói voltak. Antal László, Bauer Tamás, Soós Károly Attila, Liska Tibor, Tardos Márton pedig a reform-közgazdaságtan kimagasló, akkoriban legtöbbit publikáló szerzői.

<sup>6</sup> KORNAI J. (1972): Erőltetett vagy harmonikus növekedés, *Akadémiai Kiadó*

<sup>7</sup> KORNAI J.–LIPTÁK T. (1965): Two-Level Planning, *Econometrica*, 1. szám, 141–169. oldal

<sup>8</sup> KORNAI J. (1971): Anti-Equilibrium, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*

<sup>9</sup> KORNAI J. (1980, 1989): A hiány, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*

Palánkai Tibor

## Az európai integráció gazdaságtana

AULA KIADÓ, 2004



Az 1980-as évek végétől, a '90-es évek elejétől a magyar gazdaság piacgazdasági átalakulásának egyik kardinális kérdése a modernizáció, a felzárkózás a fejlett világhoz. Kevesek által vitatott, hogy ennek útja és módja a „nemzetköziesedésben” legtovább jutott integrációs képződményhez, az Európai Unióhoz való csatlakozás, az uniós tagság. Az unióról számtalan könyv, kiadvány, publikáció jelent meg, de kevés azon művek száma, kiváltképpen magyar nyelven, amelyek a nemzetközi munkamegosztás elméletében, annak fejlődési folyamatában elhelyezve vizsgálják korunk e sajátos, meghatározó képződményét. Talán ezért is veszi kézbe örömmel az olvasó *Palánkai Tibor* – és néhány fejezet megírásában szerzőtársa, *Kengyel Ákos* – munkáját. A könyv olyan átfo-

gó mű, amely tudományos igénnyel vállalkozik az európai integráció, s annak legkifejlettebb formája, az Európai Unió gazdaságtanának leírására. Az integrációkutatás, a nemzetközi gazdasági integráció elméletének alapjai *Adam Smith*ig és *David Ricardó*ig vezethetők vissza, akik a nemzetközi munkamegosztásból és kereskedelemről nyerhető hasznokat próbálták kimutatni és számszerűsíteni. Az 1950-es évektől a nemzetközi integrációról szóló közgazdasági irodalom alapjának a vámunió-elméleteket tekintik, nem véletlen, hogy a tanulmány is ennek ismertetésével nyitja elemzését. Az integrációt a szerző gazdasági szempontból mint intenzív, tartós és hosszú távon szervezett és intézményesített, az egész újratermelési folyamatot átfogó komplex munkamegosztást határozza meg, amely kereskedelmi és gazdasági tömörülések formájában valósulhat meg. (30. oldal) De, mint hangsúlyozza, a nemzetközi munkamegosztásból származó előnyök és hátrányok

Angol nyelven is megjelent az Akadémiai Kiadó gondozásában, 2004-ben. Címe: Economics of enlarging European Union

felmérése (és értékelése – teszi hozzá a recenzens) politikai kérdés is. A nemzetközi gazdasági tömörülések *Balassa Béla* kategorizálása szerint (36. oldal) lehetnek: szabadkereskedelmi övezet, vámunió, közös piac, egységes piac, gazdasági és monetáris unió.

A könyv első része az integrációs elméletek tárgyalása után a Piaci integráció gazdaságtana címszó alatt lényegében a klasszikus vámelmélet statikus és dinamikus változatát ismerteti, számszerű példákkal is illusztrálva a hátrányokat és előnyöket. A vámunió azonban csak az áruk kölcsönös kereskedelme előtti akadályokat bontja le, a termelési tényezők előttieket nem, ezért a piaci integráció tényleges formája a közös piac. Különösen, ha együtt jár az egységes piac, tehát az áruk és szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlásával.

A könyv legterjedelmesebb fejezete az elméleti alapvetések után az európai integráció történeti folyamatát mutatja be, a vámuniótól az egységes európai piacig, a négy szabadság megteremtése révén. A nemzeti piachoz hasonló belső feltételek az egységes piacon azonban nem mindenben az eredetileg meghatározottak szerint alakultak, sőt a folyamat 2000 után le is lassult. A közbeszerzési, állami piacok, a szolgáltatások, a munkaerő szabad áramlása előtti korlátok vontatott lebontása, az eltérő adózási rendszerek és üzleti környezet, az egységes európai szabadalmi rendszer hiánya jelzi az integráció mélyülése előtti akadályokat. Az integrációs folyamat előrehaladásának állomásaként foglalkozik a szerző az egységes belső piacon túllépő gazdasági unió kialakulásával. Ez minőségileg több, mint az egységes piac – új intézmények, szabályozások és gazdaságpolitikák kialakulását jelenti. Egyebek között részletes képet kapunk a közösségi gazdaságpolitikákról is. Az 1970-es évek elejéig a közösség nem vállalkozott határozott struktúraalakító szerepre, a Római szerződés is a versenypolitikára helyezte a hangsúlyt, vagyis a kereskedelem liberalizálásától és a közös piacon kialakuló ver-

senytől várták a struktúrák változását. De néhány területen már aktív szerepet vállalt az állam, például a vas-és acéliparban, a szénbányászatban. Az 1973-as olajválság nyomán a hagyományos ágazatok súlyos válságba kerültek, ekkor az ezeket az ágazatokat támogató, veszteségfinanszírozó negatív struktúrapolitika nyert teret. Majd a '80-as években az állami beavatkozást egyre inkább a szerkezeti megújulást, a műszaki fejlesztést segítő, a lemaradó ágazatokat leépítő gazdaságpolitika váltotta fel, közösségi szinten is. Az európai integrációs folyamat lényeges része, különösen az új, kevésbé fejlett dél-európai országok csatlakozásával az egyes országok és régiók közötti különbségek mérséklését célzó regionális politika. A piaci erők szabad érvényesülésétől nem biztos, hogy e különbségek csökkenése várható. A kohéziós politika, a gazdasági és szociális kohézió, a belső piac negatív hatásainak kiküszöbölését szolgálja.

Az integráció fejlődésének, ha úgy tetszik, betetőződése a monetáris unió. Az Európai Bizottság már 1962-ben elkötelezte magát a gazdasági és monetáris unió mellett, az ennek megvalósítását célzó program 1971-ben indult. Ám az 1973-as olajválság, a kedvezőtlen világgazdasági fejlemények miatt csak 1979-ben került sor a program újraélesztésére. A monetáris unió logikusan következett az egységes európai piac 1992-es programjából is, annak előnyeit ugyanis aligha lehet realizálni az egységes valuta nélkül. A tanulmány a monetáris unióba való belépés feltételeit, a maastrichti kritériumokat tárgyalva, arra a következtetésre jut, hogy a monetáris unió a strukturális problémákkal küszködő országokban, versenyképességi problémák miatt a regionális különbségek növekedéséhez vezet, ami felértékeli a költségvetési transzferek jelentőségét. Miközben a monetáris politika uniós szintre emelkedik, a költségvetési politika a Stabilitási és Növekedési Paktumban meghatározott – és széles körben vitatott – feltételeken túl nemzeti kompetenciába tartozik.



Logikus folytatás az Európai Unió költségvetésének a tárgyalása. A költségvetés jellemzőinek bemutatása után a hosszú évek óta vajúdo költségvetési reform fő irányelveit ismerteti a szerző. Mint kifejti: a reformra azért volt és van szükség, mert a közös költségvetés korábbi rendszere nem a kohéziót segítette, a legfejlettebb országok is a nettó haszonélvezők közé tartoztak. A kohéziót gyengítő hatásra példaként a közös agrárpolitikát (KAP-ot) említi Paláncsai: a magasabb élelmiszerárak éppen az ezeket nagyobb arányban fogyasztó, alacsonyabb jövedelmű háztartásokat sújtják. A több hullámban végbemenő költségvetési reform célja a kohéziós és az újraelosztó funkció erősítése. Figyelemre méltó megállapítás, miszerint a nettó transzferek nem is fejezik ki pontosan, hogy például különböző uniós programok révén a támogatandó országokból a pénzek jelentős része visszaáramlik a donorországba, az ottani cégek szállításai révén. A 2007–2013 közötti költségvetésben ugyan vannak jelek a kohézió, a versenyképesség, a foglalkoztatás növelésére és a mezőgazdasági támogatás csökkentésére, de ez nem tűnik elégségesnek.

A tyúk és a tojás problémájaként említi a szerző a tagországok gazdasági teljesítménye és az integráció hatása között vélelmezett kapcsolatot. Véleményük szerint majdnem lehetetlen az integrációs hatásokat az egyéb hatásoktól elválasztani. A vita a 60-as évekre nyúlik vissza, amikor nem tudták eldönteni, hogy a gyors gazdasági növekedés indukálta-e a nemzetközi kereskedelem bővülését, vagy fordítva. A 80-as évektől az európai uniós országok gazdasági növekedési üteme a korábbi, a 60-as években tapasztaltak mintegy a felére esett, amiben főként a gazdaságok strukturális problémái voltak ludasak. A strukturális gondok másik megjelenési formája a magas munkanélküliség volt, a gyenge kapcsolat a növekedés és a munkahelyteremtés között. A tanulmány utal a monetáris unió növekedés lassító szerepére: „A szerkezeti problémák túlélése, vala-

mint a monetáris integráció érdekében hozott maastrichti döntések... következtében tehát az EU makrogazdasági teljesítménye továbbra is mérsékelt maradt” (308. oldal). Ez az ára az infláció csökkenésének, a költségvetési pozíciók javulásának. A monetáris integráció jelentős regionális különbségeket okozhat és növelheti a társadalmi rétegek közötti jövedelmi különbségeket, amivel a politikának számolnia kell. Főként az újonnan csatlakozott országokban, ahol a felzárkózási kényszer miatt fontos a magas gazdaságnövekedési ütem elérése. Az alacsonyabb életszínvonal miatt a jövedelmi különbségek könnyen társadalmi robbanásokhoz vezethetnek.

Hogyan alakul Közép- és Kelet-Európa integrációja az Európai Unióhoz? A könyv befejező része erre a kérdésre keresi a választ. Az integrációkutatás viszonylag új területe az integrációérettség vizsgálata. A Római szerződés az Európai Közösségben való részvételhez feltételként csupán azt írta elő, hogy az illető ország európai és demokratikus legyen. Az integrációérettség vizsgálatának korábban azért sem volt jelentősége, mert a belépő országok gazdasági fejlettsége és struktúrája hasonló volt. A későbbi kibővüléseknél – a három mediterrán országgal – pedig a politikai megfontolások élveztek elsőbbséget. Bár politikai szempontok a kelet-közép-európai országok csatlakozása kapcsán is felmerültek, ezek már egy egységes belső piaccal rendelkező, gazdasági és monetáris unióhoz csatlakoztak, többnyire éppen csak kialakuló piacgazdaságokkal. A tanulmány különbséget tesz a csatlakozási vagy tagsági kritériumok teljesítése és az integrációérettség között. Előbbiek a tagsággá válás feltételeiről, valamint az integrációs övezeten belüli magatartásról szólnak, az integrációérettség az adott ország képessége az integrációs formából adódó előnyök maximális kihasználására. A továbbiakban az integrációérettséget gazdasági, társadalmi, politikai és intézményi aspektusból vizsgálja a szerző.

Az új tagországok szempontjából döntő, hogy milyen sebességgel és egyáltalán sikerül-e felzárkózni az unió fejlett országaihoz. A konvergencia helyzetét a könyv több forrást felhasználva mutatja be, és idézi (a 416. oldalon) a *Világgazdaság* és az ICEG felmérésében szereplő megállapítást: „Magyarország az utóbbi 4–5 évben szinte semmilyen eredményt nem tudott felmutatni az EU-hoz történő felzárkózásban” (*Világgazdaság*, 2004. június 24.). Egyet lehet érteni a szerzők azon megállapításával is, miszerint: „A 2003-as laekeni döntések (»nagy bővülés«) viszont azt bizonyították, hogy a korábbi kibővüléshez hasonlóan az új tagok kiválasztása alapvetően politikai megfontolások alapján történt...” (416. oldal).

Aktuális gazdaságpolitikai üzenete lehet a gazdasági és monetáris unióhoz való csatlakozást tárgyaló fejezetnek. „A jövőt illetően döntő kérdés – foglal állást a könyv –, hogy a gyors eurózóna-csatlakozás mennyiben befolyásolja a gazdasági növekedés fenntarthatóságát és a szerkezeti modernizációt...” (489. oldal). Itt a szerző kicsit ellentmondásba keveredik egy korábbi megfogalmazásával. (320. oldal: „Miközben az EMU konvergencia-kritériumainak teljesítése minden feltételezés szerint visszafogja a gazdasági növekedés ütemét...”; 490. oldal: „A monetáris és fiskális stabilizáció nincs ellen-

tétben a gyors és stabil növekedéssel...”), de végül is egyet lehet érteni a végső konklúzióval: „Ha a költségek és hasznok átfogó mérlegét vizsgáljuk, a gyors csatlakozás melletti érvek felerősödnek.” (490. oldal)

Milyen Európai Unió kialakulását várhatjuk és hogyan határozható meg annak jellege? – teszi fel a kérdést Palánkai Tibor még a könyv elején. (60. oldal) Már az elmúlt időszakot is nagyszámú elmélet elemezte, s korántsem sikerült egységes képet és álláspontot kialakítani az európai integráció természetéről és fejlődéséről. Félő, hogy még inkább ez a helyzet a jövőt illetően. „2001-től széles körű viták kezdődtek »Európa jövőjéről«, amelyek a konventhez és a jövő alkotmányt vitató államközi konferenciához kapcsolódtak. Számos kérdést sikerült ugyan tisztázni, de a »szorosabb unió« jövőt illető kritikus kérdésében a viták fennmaradtak, s fenn is maradnak.” (61. oldal)

A talán pesszimistának tetsző befejezést hadd egészítse ki a recenzens azzal, hogy úttörő munkát olvashatunk. A tankönyvként használt művet rendkívül széles szakirodalom felhasználásával készítették, s vele gyarapodott és nyert az integráció, a nemzetközi munkamegosztás kérdését tárgyaló hatalmas irodalom.

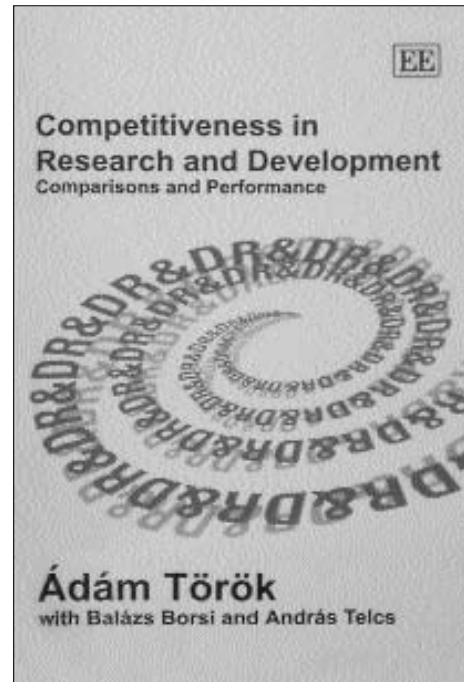
*Becsky Róbert*

Ádám Török–Balázs Borsi–András Telcs

# Competitiveness in Research and Development

*Comparisons and Performance*

EDWARD ELGAR PUBLISHING, UK, USA, 2005



A könyv keletkezése visszavezethető arra, hogy Török Ádám (a könyv öt fejezetéből négynek – az 1., 2., 4. és 5. fejezetnek – a szerzője) az OMF elnökeként a gyakorlatban érzékelt a magyar K+F-szektor alapvető finanszírozási és működési problémáit. Eközben szembesült az EU „udvarias” véleményével (Agenda 2000), amely szerint Magyarország EU-csatlakozása kölcsönös előnyökkel jár, mivel az ország tudományos teljesítménye a világ első 20 országa között található. Ez az ellentmondás kutatásra ösztönözte, amelynek során kiderült, hogy a nemzetközi szakirodalomból is szinte teljesen hiányzik a K+F versenyképesség-központú összehasonlító elemzése.

A munka során a szerzők számára végig problémát okozott a K+F és az innováció fogalmának átfedése. A keveredés általános, hiszen például a mai magyar gyakorlatban az *innovatív* vállalat K+F-adókedvezményt érvényesíthet, és annyi csökkentheti *innovációs*

járulékfizetési kötelezettségét, amennyi K+F-ráfordítást igazol.

■ A könyv *első fejezete* tisztázza a téma elméleti és módszertani kérdéseit, különös tekintettel a versenyképességi fogalmak K+F-re történő alkalmazhatóságára. A szerző elemzi a tökéletlen verseny modelljeit, a belépési korlátok szerepét, valamint a Porter-gyémánt alkalmazásának lehetőségeit a versenyképesség elemzésében. Elemzi a kínálati és a keresleti oldali versenyképesség, majd a K+F és az innováció szerepét. A nemzeti innováció-politikákat a mai legkorszerűbb, a nemzeti innovációs rendszerre épülő gondolkodás keretében vizsgálja.

■ A *második fejezet* a versenyképesség mérésével foglalkozik, röviden összefoglalva az irodalomban megtalálható módszereket és adatokat. Az élők munkáinak termelékenységét, majd a nemzetközi kereskedelem mutatóinak elemzésével jut el a high-tech szektorok vizsgálatához. Megállapítja, hogy a high-tech kereskedelem

minden tapasztalatunk szerint összefügg a K+F-fel, ennek egzakt kimutatása mégsem könnyű.

A high-tech-export arányában Magyarország előkelő helyen áll, elsősorban a külföldi működőtőke-befektetések hatására. Erős negatívumot mutat a technikai fizetési mérleg, de – mint a szerző erre felhívja a figyelmet – ez nem feltétlenül baj: összefügg a gyorsan beáramló technológiákkal, és azzal, hogy a vállalatok egyre „törvényesebben” kezelik a szellemi tulajdont. Érdekes az a számítás, amely a technikai fizetési mérleg negatívumát a hazai K+F-ráfordításokra vetíti, és ezzel azt bizonyítja, hogy az ír modellhez Magyarország áll a legközelebb.

A szerző részletesen elemzi a K+F, különösen a vállalati K+F-ráfordításokkal kapcsolatos nemzetközi irodalmat, majd a különböző indikátorok szerepét. Tanulságos a *nem* ajánlott indikátorok vizsgálata is. Török rámutat: félrevezető lehet egy-egy mutatószám kiragadott elemzése, és az sem egyértelmű, hogy az abszolút vagy a fajlagos mutatószámok fejezik-e ki jobban egy ország K+F-teljesítményét. A K+F-ráfordítások alapján a szerző az országokat négy csoportba sorolja: a vezetőket, a követőket, a középmezőnyt és a leszakadók csoportjába. Magyarország mind a teljes, mind a vállalati ráfordítások alapján a középmezőnyben van.

Ha több indikátort vizsgálunk egyidejűleg, mindig felmerül a probléma: hogyan lehet ezeket egy mutatóba sűríteni? Erre kísérletet tesz az Európai Bizottság, amikor az Innovation Scoreboard keretében létrehozta az összetett innovációs mutatót (SII). Az ENSZ is használ összetett mutatót, amely szerint Magyarország a 34. helyen volt 1999-ben.

A szerző megállapítja: egy ország K+F-pozícióját már két-két input- és output-indikátorral is jól lehet jellemezni: egyrészt a kutatók számával és a teljes K+F-ráfordítással (GERD), másrészt a tudományos közlemények és a szabadalmak számával.

■ A K+F-versenyképesség kvantitatív elemzésével foglalkozó *harmadik fejezet* – amely *Borsi Balázs* és *Telcs András* munkája – igazi csemege a tudománypolitikával és innovációpolitikával foglalkozó szakemberek számára. A szerzők különböző mutatószámokból és azok kombinációjából alkotnak előbb egyszerűbb, intuitív, majd összetettebb, fejlett matematikai apparátust igénylő nemzetközi rangsorokat. A statisztikai adatok nem mindennütt frissek – a legújabb felhasznált adatok 2000-re vonatkoznak –, de módszertani szempontból mindenképpen kiemelkedő, innovatív elemzést kapunk.

Értékes az abszolút és a relatív mutatók összehasonlító elemzése, amely igazolja, hogy az eltérő gazdasági, történelmi körülmények igen nagy különbségeket hoztak létre e mutatókban. Különösen érdekes, hogy az elemzés nem csak a szokásos országokra terjed ki: előítéletmentesen hasonlítja össze az európai régió országait az ázsiai és dél-amerikai országokkal, ezek az adatok újszerűek és gyakran meglepőek.

A fejezet legnagyobb értéke szerintem a *burkolófüggvény* módszerének alkalmazása. A módszer igen szemléletesen, grafikus formában segíti a mutatók többdimenziós elemzését, az összefüggések megértését. A grafikonokat követő rangsorok ábrázolási módja egyszerre teszi lehetővé az aktuális érték és a trend bemutatását, amit szintén értékesnek tartok. Kellemes meglepetés, hogy a különböző módszerekkel és különböző mértékű „energiabefektetéssel” előállított rangsorok között ilyen nagy az átfedés. A különböző rangsorok együttesen olyan sokszínű, koherens, többdimenziós képet nyújtanak, hogy valószínűleg sokaknak adnak majd ötleteket, ösztönzést további elemzésekhez, kutatásokhoz.

A szerzők megállapítják: Európa országai és különösen az új tagországok alapvető szemléletbeli változtatás nélkül behozhatatlanul lemaradnak a globális tudásversenyben és immár nemcsak Észak-Amerikával, hanem Kelet-

Ázsiával szemben is. Kevésbé ismert tény, hogy a közép- és kelet-európai országokat sok szempontból már meg is előzték egyes, korábban K+F-látóköriükben sem szereplő újonnan iparosodott országok: Kína, Korea, India, Brazília, Dél-Afrika, Argentína vagy Mexikó. Feljövőben van Törökország, Szingapúr, Indonézia, Portugália is. Fennáll annak a veszélye, hogy a régi dicsőség és az 50–100 évvel ezelőtti Magyarországon képzett – de többségében külföldön alkotó – Nobel-díjasok viszonylag nagy száma a döntéshozók számára elfedi azt a ténytet, hogy a gyorsuló mezőnyben a szintfenn-tartás a biztos lemaradáshoz vezethet.

Az ezt követő két fejezet az előbbi elemzés szakmapolitikai vonatkozásait elemzi.

■ A *negyedik fejezet* olyan országcsoportokkal foglalkozik, amelyeknél gazdaságpolitikai (politikai) választ igényel a K+F versenyképességi rangsorokban való lemaradás. Itt elsősorban a közép- és kelet-európai régióról és azon belül is azokról az országokról van szó, amelyek már tagjai az OECD-nek és az EU-nak, de nemzeti innovációs rendszerük olyan (közös) sajátosságokat mutat, amelyek a fejlett világban másutt nem lelhetők fel. Szintén komoly figyelmet kapnak a fejlődő országok, amelyek közül egyesek máris figyelemre méltó eredményeket értek el a K+F területén. Ezek az országok ma már nem csak befogadói a fejlett technológiának (a könyv jó példaként említi erre a fejletlen országban működő atomreaktor esetét). Mára viszont sok fejlődő ország teljesen eltüntette azt a szakadékot, ami a fejlett és a fejlődő országokat e szempontból évszázadokon keresztül elválasztotta. Ez a felzárkózás nyilván összefügg a globalizáció kulturális hatásaival is. Ahol megvan az igény a K+F-tevékenységre az ország számára legfontosabb néhány területen, ott ma már lehetséges néhány kiemelkedő kutatócsoport működési feltételeinek kialakítása. Ha az adott ország nem rendelkezik képzett kutatói réteggel, de komolyan gondolja, hogy magas színvonalú oktatást és ku-

tatást szeretne megvalósítani egy-egy területen, jó anyagi és infrastrukturális feltételekkel könnyen szerez külföldről kiváló szakembereket.

■ Az *ötödik fejezet* foglalja össze a következtetéseket, különös tekintettel a K+F-versenyképesség globális vonatkozásaira, a „nagy képre”. A gondolatok itt elsősorban a fejlődő országokra irányulnak, összefüggésben az EU lisszaboni stratégiájával. A szerző rámutat: a világ országaiból legfeljebb száz játszik a K+F-ben szerepet, és ebből kevesebb, mint ötven tekinthető komoly játékosnak. A lista elején a G-7 országok és Dél-Korea állnak, amelyek a világ K+F-eredményeinek 80–90 százalékát hozzák létre. Ezek foglalják el a K+F-világtérkép közepét, amelyet a könyvben kép formájában meg is találunk. Az országok egy további jelentős csoportja még „főtáblás”, részben az abszolút, részben a relatív mutatóik alapján. Néhány jó relatív mutatója miatt Magyarország is ebbe a csoportba tartozik. Felzárkózott a főtáblára néhány feltörekvő fejlődő ország is (például Malajzia, Kuvait, Venezuela). Természetesen ide tartoznak a kicsi és sikeres országok (például Svájc, Dánia, Finnország, Svédország), továbbá méretük és az ebből adódó abszolút mutatók miatt a nagyok (Kína, India). Török Ádám megállapítja: az új EU-tagországok nagyban hozzájárulhatnak a közös lisszaboni célok eléréséhez, de nemzeti innovációs rendszerük ezt általában nem könnyíti meg. A probléma megoldásához szervezeti és politikai megoldásokat lát szükségesnek.

A könyv érdekes, világosan megfogalmazott ismereteket, sok új gondolatot tartalmaz. Meggyőző arról, hogy a K+F és az innováció, valamint a gazdasági versenyképesség határterületein még rengeteg a feltáratlan kutatási lehetőség, és ezekből a kutatásokból a tudomány- és innovációpolitika is sok új ismerethez juthat. Előnyös lenne, ha a könyvben rejlő ismereteket a szakpolitikák alakítói, valamint az egyetemi oktatók is hasznosítanák.

*Balogh Tamás*

## Konferencia az Akadémián a korrupcióról

A Magyar Tudományos Akadémia Ipargazdasági Bizottsága által rendezett konferencián, 2006. március 22-én közéletünk – és hozzátehető: az egész globális világ – közellenségének számító korrupció ágas-bogas kérdéseit vizsgálta a szakavatott előadógárda, amelyben olyan jeles személyiségeket hallhattunk mint *Dávid Ibolya*, az Országgyűlés alelnöke, *Lomniczi Zoltán*, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács és a Legfelsőbb Bíróság elnöke, *Petrétei József*, igazságügyi miniszter és *Kovács Árpád*, az Állami Számvevőszék elnöke.

Mindenekelőtt a korrupció elleni küzdelem jelentőségéről és fontosságáról szóltak az előadók. Dávid Ibolya azt emelte ki, hogy e közrossz által megszűnik a társadalmi igazságosság, az emberek elvesztik igazságérzetüket, csökken az emberek közötti bizalom, ellehetetlenül a tisztességes piaci verseny. Petrétei József azt hangsúlyozta, hogy ez a veszélyes jelenség alássa a demokrácia intézményeit, veszélyezteti a fenntartható fejlődést és etikai alapértékeinket.

Az előadók figyelemre méltóan foglalkoztak a korrupció okaival is. Lomniczi Zoltán különös történelmi háttérrel vázolt fel, például *Arisztotelészt* idézve, aki szerint az ember gyenge és korrupcióra hajlamos lény. Az ember természete és érzelmei mellett Kovács Árpád a főbb okok között említette az alacsony fejlettségi, jövedelmi színvonalat (amely jól igazolható a fejlettségi szint és a korrupció közötti statisztikai összefüggéssel), a demokratikus társadalmi működés

hiányosságait és a korrupciós jelenségek társadalmi, értékrendi elfogadottságát. *Angyal Ádám*, a Corvinus Egyetem professzora szerint alapvetően a pénz és esetleg a hataloméhség húzódik a jelenség mögött. A fogyasztói társadalom és szélesebben, a piacgazdaság korszellemé azt sugallja, hogy pénzért – te nekem, én neked alapon – minden megkapható, így aligha meglepő, hogy a befolyást is sokan áruként fogják fel. Mindezt felerősíti a túlszabályozás, a szabálykövetés egyoldalú felértékelődése, az ellenőrzés és az igazságszolgáltatás lazasága, a politikai és közpénzkezelő hatalom összefonódása, valamint a bürokratizmus. Dávid Ibolya az általános társadalmi állapotok szerepével kapcsolatban kiemelte: a szabad piacba vetett bizalom a rendszerváltás időszakában annyira makulátlan volt, hogy annak bármifajta korlátozása elfogadhatatlannak tűnt számunkra. Nyilvánvalóan ezzel is összefügg, hogy a közép- és kelet-európai országok korrupciós fertőzöttsége lényegesen nagyobb az észak-európai államokénál.

Ami Magyarország fertőzöttségét illeti, a Transparency International korrupciós indexe (a CPI-index) alapján az ország a vizsgált országok között a legkevésbé fertőzöttek egyharmadában található; 2005-ben például 159 ország közül a 40. helyet foglalja el. Az indexszel kapcsolatban *Marschall Miklós*, a Transparency International, az 1993-ban alakult nemzetközi civil szervezet európai igazgatója megjegyezte, hogy az index nem kemény, hanem úgyneve-

zett puha index, hiszen az országokban működő tagszervezetek szakértőinek véleményét fejezi ki. Egyetértett azzal a Kovács Árpád által képviselt véleménnyel, miszerint az index mindennek ellenére „objektivizálódik” és így orientáló szerepe jelentős az országok relatív, egymáshoz viszonyított korrupciós helyzetének megítélésében.

Jóllehet nemzetközi összehasonlításban elfogadható Magyarország korrupciós helyzete, mégis minden előadó kiemelten foglalkozott a korrupció elleni küzdelem gyakorlati feladataival, sürgős lépéseivel. Lomniczi Zoltán szorgalmazta, hogy a vezetők kiválasztásában az erkölcsi rátermettség is legyen mérce; a hivatalnokok előrehaladása a ranglétrán kizárólag érdemeik alapján történjen; a munkavállalók megfelelő javadalmazása csökkentse a korrupciós készletét; valósuljon meg az intézmények átvilágíthatósága és folyamatos ellenőrzése. Fontosnak tartotta továbbá, hogy bírói etikai kódex készüljön, a bírósági eljárások ideje rövidüljön le, legyen mód a felkért független szakértők megfelelő díjazására és szűnjön meg az a visszás helyzet, hogy miközben a szólásszabadság elve általánosan elfogadott, a bírói ítéletek esetében a bíróságokat tiltó tartás köti.

Petrétei József ismertette, hogy 2004 novemberétől a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatkör és a Tanácsadó Testület a Korrupciómentes Közéletért irányítása a Miniszterelnöki Hivatalból az Igazságügyi Minisztériumba került. A testület aktualizálta a cselekvési program tervzetét és megállapította, hogy a hosszú évek óta igényelt átfogó intézkedések lehetősége reális közelségbe került. Rámutatott arra is, hogy e jelenséggel szembeni küzdelem csak szoros nemzetközi együttműködéssel és tapasztalatcserével lehet eredményes.

Dávid Ibolya szerint szükség lenne arra, hogy a Parlamentben kormányzati ciklusokon átvélő programot lehessen elfogadtatni a korrupció leküzdésére. A korrupció versenyjogot sértő jellegének megszüntetése érdekében erő-

síteni kell a Gazdasági Versenyhivatal és az Állami Számvevőszék ellenőrző szerepét, továbbá a közbeszerzési törvény módosítása, jelentős szigorítása is szükséges.

Kovács Árpád kiemelte, hogy az Állami Számvevőszék minősíti a működés átláthatóságát és a gazdálkodás elszámoltathatóságát, jelzi a korrupciós kockázatokat, s – élve a 2003. évi XXIV. törvény, az úgynevezett „üvegseb-törvény” alapján kapott új felhatalmazással – a költségvetésből származó kifizetéseket a végfelhasználóig követi. A tapasztalt korrupciós esetekben és a korrupcióhoz gyakran kapcsolódó bűncselekmények (hűtlen kezelés, hanyag kezelés, számviteli fegyelme megsértése) feltárásakor – indokolt esetben – büntetőjogi szankciókat kezdeményez, illetve felveti a fegyelmi felelősséget.

Nagy János, a Vám- és Pénzügyőrség országos parancsnoka egy olyan szervezet korrupcióellenes küzdelmének tapasztalatai alapján ismertette a teendőket, amely nemcsak ellenőrző szervezet, hanem ahol a korrupció intézményi szinten is jelen van, hiszen a munkakörülmények jellegéből adódóan bonyolult az ellenőrzés, nehézkes az elszámoltathatóság. E széttagolt, ám fontos területen a legfontosabb korrupcióellenes teendőknek az etikai követelmények érvényesítését és a vezetői megbízhatóság erősítését; az egységes és egyszerűsített szabályok, a nemzetközi standardok alkalmazásán keresztül az átláthatóság javítását; a szubjektív döntések csökkentése érdekében az automatizálás, az információs rendszerek fejlesztését; a belső és külső ellenőrzés erősítését; magatartási etikai kódexek kidolgozását; valamint a megfelelő humánpolitikai vezetés kialakítását, beleértve a munkavállalók megfelelő díjazását jelölte meg.

Marsi Erika, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének főigazgatója a korrupció és a pénzmosás elleni küzdelem közötti kapcsolatból kiindulva a politikai szempontból érintett személyekre a bankok részéről megnyilvánuló fokozott figyelem és a körültekintő ügyfélke-

zelő eljárások jelentőségét emelte ki. Ezzel összefüggésben fontos feladat az érintett – nemcsak a külföldi, hanem a belföldi – személyekre vonatkozó listák összeállítása, az adatvédelmi szempontok figyelembevételével a banksoportok, adatbázisok közötti kapcsolatok megteremtése és annak eldöntése, hogy melyik a témakörrel foglalkozó illetékes hatóság. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete jöllehet szigorú a szabályok alkalmazásának ellenőrzésében, de nem nyomozó hatóság.

Az átláthatóságnak – például az egészségügyben történő – javítását és az erős antikorrupciós civil szervezet(ek) létrehozását ajánlotta figyelmünkbe Marschall Miklós. Az utóbbinak külön aktualitást ad, hogy Magyarországon 2005-ben megszűnt a Transparency International magyar szekciója, s kívánatos, hogy az újraalakuljon. A civil szervezetek szerepét önmagában aláhúzza és minősíti az a körülmény, hogy a Transparency International egyik legutóbbi, az emberek véleményét tükröző, 50 országra kiterjedő felmérése szerint a legkorruptabbnak ítélt intézmények – sorrendben – a politikai pártok, a parlamentek, a rendőrségek, a bíróságok, az adóhatóságok, az üzleti szféra és a vámhivatalok, miközben a legkorruptabb területek az építőipar és az állami megrendelések.

A magas szakmai színvonalú konferencia alapján öt fő cselekvési irány követése látszik célszerűnek a korrupció elleni küzdelemben. Politikai kampányok helyett átfogó reformok és modernizáció megvalósítására van szükség a társadalmi és gazdasági rendszer működésében, a korrupciót erősítő fehér foltok felszámolására. Második irányként a korrupcióval kapcsolatos prevenciós tevékenységek erősítése kívánatos az irányítás és a humánpolitika színvonalának javításával és a fokozottabb ellenőrzésen keresztül. A korrupció visszaszorítását – harmadik cselekvési irányként – a jogalkotás egyszerűsödése, az összeférhetlenségre és a követett eljárások menetrendjére vonatkozó protokollok kidolgozása, a bűnüldöző hatóságok összehangoltabb együttműködése, tagjainak nevelése és képzése szolgálhatja eredményesen. Negyedik irányként a nemzetközi szervezetekkel és az Európai Unióval történő szoros együttműködés bővítésének fontossága emelhető ki. Végül – mindezek eredményeképpen is – olyan társadalmi, politikai, gazdasági közállapotokat kell teremteni, amelyben a tisztesség és nem a korrumpálhatóság az érték és mérce.

*Báger Gusztáv*



# Konferencia a költségvetési felelősségről

**M**agyarországon több mint másfél évtizede probléma a magas költségvetési hiány. A rendszerváltás óta a költségvetési folyamatokat elsősorban a választási ciklusok határozzák meg, szemben más országokkal, ahol a költségvetési egyenleg a gazdasági ciklusokat tükrözi vissza. A hiányhajlam a választási kampányok időszakában különösen felerősödik. E folyamatok eredményeként az államadósság (a GDP-hez viszonyítva) egy fenntarthatatlan pályán emelkedik. A magas hiány következtében az európai uniós tagság kezdete óta Magyarország a Stabilitási és Növekedési Paktum túlzott deficiteljárása alatt van és nem teljesíti az euró bevezetéséhez szükséges maastrichti kritériumokat.<sup>1</sup> S ami még fontosabb, az államháztartás egyensúlytalanságának tartós fennmaradása valutaváltsághoz is vezethet, főleg a jelenlegi rendkívül kedvező befektetői hangulat és a globális likviditásbőség megváltozása esetén.

Magyarország fiskális gondjait egyszerre jellemzi az időközi következetlenség (*time inconsistency*) és a közalap problémája (*common pool problem*). A kormány a fiskális fegyelem iránti elkötelezettségét hangsúlyozza a választások után, de a választások előtt költekezésbe kezd, mivel nem tud ellenállni a különféle érdekcsoportok nyomásának, tekintet nélkül a végső költségvetési korlátra. Mindemelllett – a korábbi várokozásokkal ellentétben – sem az EU, sem a nemzetközi tőkepiacok nem fejtenek ki fegyelmező hatást a kormányzatra. Sőt, inkább

úgy tűnik, hogy az EU-tagság és a fegyelmezett monetáris politika a helyzettel visszaélésre bátorít. Ezt az erkölcsi kockázatot (*moral hazard*) homályos könyvelési technikák részben fedezik, mindaddig, amíg erre az EU-intézmények lehetőséget adnak.<sup>2</sup>

Tekintettel a Paktum betartásának gyengéiseire és egyúttal a magyar fiskális politika alacsony hitelességére, eljött az ideje, hogy Magyarország megvizsgálja – a saját érdekei szemszögéből – különféle intézményi eszközök bevezetésének lehetőségét a valóságos fiskális felelősség érdekében. Mindez még inkább hangsúlyossá teszi, hogy az államháztartás egyensúlya szempontjából elodázhatatlan a finanszírozható állami feladatrendszer meghatározása és ehhez a feladatok részletes felülvizsgálata, a közigazgatás, a nagy ellátórendszerek reformja, az intézményrendszer szűkítése (koncentrációja, összevonása). Nem halasztható tovább az államháztartás könyvelésének, valamint tervezésének hatékonyabb és átláthatóbb alapokra helyezése, egyúttal a költségvetési előirányzatok – részletes számításokkal, hatástanulmányokkal alátámasztott – jogi és számszaki megalapozottsága követelményének érvényesítése.

Új-Zélandnak a fiskális felelősségről szóló 1994. évi törvénye mintájára egyre több fejlett és feltörekvő piacú ország iktatott be bizonyos állandó jellegű korlátokat a költségvetési politikát illetően. A fiskális felelősségre vonatkozó

törvények (irányelvek, alkotmányi rendelkezések) lényegében szabályalapú keretet nyújtanak a költségvetési politikának. Az ilyen fajta törvény főbb elemei: költségvetési politikai szabályok (főleg a hiányra, kiadásra vagy adósságra vonatkozó kvantitatív határértékek); költségvetési eljárási szabályok (például eredmény-szemléletű számvitel, középtávú költségvetési tervezés); átláthatósági normák (például rendszeres, tényszerű és aktuális beszámoló az állam pénzügyi helyzetéről), valamint ellenőrző és kényszerítő mechanizmus (lehetőleg egy független állami szervezeten keresztül).<sup>3</sup> Pénzügyi válságok megelőzése és kezelése vagy csak egyszerűen az állam pénzügyi helyzetének fenntarthatósága érdekében különböző fejlettségi szinten lévő országok – mint Észtország, Brazília, Bulgária, Chile, Peru és Svédország – vezettek be ilyen jellegű szabályalapú fiskális politikai keretet. Az utóbbit több esetben átfo-gó reformlépések támasztották alá (például Svédország jóléti rendszerében). Az eddigi tapasztalatok szerint a keret betartása jelentősen hozzájárult a hitelesség visszaállításához, a koc-

kázati felár csökkentéséhez és a fenntartható növekedés biztosításához.

Ilyen előzmények fényében, 2006. május 19-én az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank közösen szervez konferenciát a Pénzügyminisztérium közreműködésével. A konferencia fő célja, hogy a szabályalapú fiskális politika nemzetközi tapasztalatainak alapján tanulságokat, következtetéseket és végül javaslatokat fogalmazzon meg Magyarország számára. Az előadások a különféle szabályok alkalmasságát és alkalmazhatóságát, illetve a hozzájuk tartozó eljárási, elszámoltathatósági és átláthatósági normákat vizsgálják: bevezetésül néhány ország tapasztalatainak áttekintésére kerül sor. Ezt követően gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező magyar közéleti szereplők vitatják meg hasonló intézményi keretek magyarországi bevezetésének lehetőségeit, feltételeit és várható hasznát. A hallgatóságban helyet foglalnak politikusok, állami hivatalok vezetői, valamint a pénzügyi, gazdasági és a tudományos élet neves képviselői.

K. Gy.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> A Konvergencia Programban lefektetett hiánycélok sorozatos túllépéséről lásd *Jelentés a konvergencia-folyamatokról, Magyar Nemzeti Bank, 2005. november*

<sup>2</sup> Lásd KOPITS GY. (2006): Magyar költségvetési politika: politikai-gazdaságtani megközelítés, *Élet és Irodalom, február 17., 4. oldal*

<sup>3</sup> A szabály alapú fiskális politika alkalmazásáról a fejlett országokban lásd KOPITS, GY.–SYMANSKY, S.

(1998, 2001), *Fiscal Policy Rules, Occasional Paper 162, International Monetary Fund*, valamint Banca d'Italia, *Fiscal Rules; a szabály alapú fiskális politika alkalmazásáról a feltörekvő piacokon* lásd KOPITS, GY. ed. (2004), *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Analysis, Background and Prospects, Macmillan*. Magyar nyelven lásd KOPITS GY. (2001): *Hogyan segítheti elő a fiskális politika a valutaválságok megelőzését? Közgazdasági Szemle, április, 279–290. oldal*

# E számunk szerzői

---

## **BALOGH TAMÁS**

a közgazdaság-tudomány kandidátusa,  
a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium innovációs főosztályának vezetője

## **BÁGER GUSZTÁV**

a közgazdaság-tudomány kandidátusa,  
egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem,  
az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézetének főigazgatója

## **BECSKY RÓBERT**

a Vezetéstudomány című szakfolyóirat főszerkesztője

## **CHIKÁN ATTILA**

tanszékvezető egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem

## **FARKAS ISTVÁN**

a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete Felügyeleti Tanácsának elnöke

## **HETÉNYI ISTVÁN**

egyetemi tanár,  
nyugalmazott pénzügyminiszter

## **KIRÁLY JÚLIA**

a Nemzetközi Bankárképző Központ vezetője

## **TÖRÖK ÁDÁM**

akadémikus,  
egyetemi tanár, Veszprémi Egyetem, Közép-Európai Egyetem

## **VERESS JÓZSEF**

a közgazdaság-tudomány doktora,  
tanszékvezető egyetemi tanár, dékán, Budapesti Műszaki és  
Gazdaságtudományi Egyetem