

# Tartalom

HAGELMAYER ISTVÁNRA EMLÉKEZÜNK	407
<b>TÁRSADALOM – POLITIKA – GAZDASÁG</b>	
CHIKÁN ATTILA: Társadalmi koordinációs mechanizmusok és a közszféra	409
BÁGER GUSZTÁV – KOVÁCS ÁRPÁD: A politikai és gazdasági szféra kapcsolatának néhány vetülete – a minimális konszenzus alapjai	434
ÁGH ATTILA: A fejlesztő állam feladatai és a rendszerváltás kiteljesítése	464
VÉRTES ANDRÁS – VISZT ERZSÉBET: Versenyképesség – 2015, jövőkép és tennivalók	477
TAMÁS PÁL: A tudásalapú társadalom állapota Magyarországon 2015-ben	501
<b>KÖZPÉNZÜGYEK</b>	
VÍGVÁRI ANDRÁS: Fiskális politikai csodafegyver?	522
<b>FEJLESZTÉSPOLITIKA</b>	
HOVÁNYI GÁBOR: Menedzserek beruházási és befektetési döntéseiről	530
<b>EURÓPAI INTEGRÁCIÓ</b>	
FÁBIÁN ANNA: Új közösségi energiapolitika felé?	550
<b>FELÜGYELET ÉS ELLENŐRZÉS</b>	
NYIKOS LÁSZLÓ: A független pénzügyi ellenőrzés Westminster-modellje	579
<b>SZAKIRODALMI SZEMLE</b>	
<b>KÖNYVEKRŐL</b>	
TÖRÖK ÁDÁM: Stratégiai ágazat stratégia nélkül ( <i>Papanek Gábor</i> )	596
MÉSZÁROS TAMÁS: A stratégia jövője – a jövő stratégiája ( <i>Varga György</i> )	599
JAMES R. BARTH – GERARD CAPRIO, JR. – ROSS LEVINE: Rethinking Bank Regulation – Till Angels Govern ( <i>Mérő Katalin</i> )	603

## 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, Kósa Lajos, 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 (szöveggyongozó), Palló Éva (tördelőszerkesztő)

---

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 Köz-  
lönykiadó Lajosmizsei Nyomdája. Felelős vezető: Burján Norbert igazgató. ■ HU ISSN 0031-496-X., www.hknyomda.hu

---

E példány ára: 10 000 Ft

# E számunk szerzői

---

## ÁGH ATTILA

egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem

## BÁGER GUSZTÁV

a közgazdaság-tudomány kandidátusa,  
habilitált egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem,  
főigazgató, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete

## CHIKÁN ATTILA

tanszékvezető egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem

## FÁBIÁN ANNA

a közgazdaság-tudomány kandidátusa

## HOVÁNYI GÁBOR

a közgazdaság-tudomány doktora,  
habilitált egyetemi magántanár, Pécsi Tudományegyetem

## KOVÁCS ÁRPÁD

habilitált egyetemi magántanár,  
elnök, Állami Számvevőszék

## MÉRŐ KATALIN

ügyvezető igazgató, Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete

## NYIKOS LÁSZLÓ

a közgazdaság-tudomány kandidátusa,  
egyetemi magántanár,  
volt számvevőszéki alelnök

## PAPANÉK GÁBOR

a közgazdaság-tudomány doktora,  
egyetemi tanár, Eszterházy Károly Főiskola, Eger,  
ügyvezető igazgató, GKI Gazdaságkutató Zrt.

## TAMÁS PÁL

szociológus, igazgató, Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai  
Kutatóintézete

---

**VARGA GYÖRGY**

ügyvezető, Róna és Társai Kft.,  
a Figyelő, valamint a Gazdaság folyóirat volt főszerkesztője

**VÉRTES ANDRÁS**

elnök, GKI Gazdaságkutató Zrt.

**VIGVÁRI ANDRÁS**

habilitált egyetemi docens, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi  
Egyetem,  
tudományos tanácsadó, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani  
Intézete

**VISZT ERZSÉBET**

kutatásvezető, GKI Gazdaságkutató Zrt.

# Hagelmayer Istvánra emlékezünk

**E**gy évtizede annak, hogy méltósággal, emberi tartással viselt betegségével már nem tudott tovább küzdeni. Néhány nappal azelőtt távozott, hogy betölthette volna 64. évét. Sajnos nem élt sokáig, de sokat alkotott szakmai eredményekkel teli tartalmas élete során.

Pályafutása kezdetén – a legfiatalabb tanszékevezetőként – vezette a közgazdaságtudományi egyetem pénzügyekkel foglalkozó tanszékét, majd pedig a Pénzügyminisztériumban működő Pénzügykutató Intézetet. Az egyetemen és az intézetben a változásokra nyitott, az új követelményekre, teendőkre figyelő progresszív szakmai műhelyt hozott létre. Ismert gazdasági szakemberek, közgazdászok, kutatók egész sorának pályakezdése, pályafutása kapcsolódik tevékenységéhez.

Egyetemi és tudományos szervezői munkássága mellett Hagelmayer professzort a pénzügyek kutatójaként, elemzőjeként is a kiemelkedő szaktekintélyek sorában jegyzik. Számos magas szintű, tudományos vita vezetője vagy résztvevője volt. Több szakkönyvet és tankönyvet írt (néhányban társszerzőként szerepelt). Tanulmányainak, jelentősebb szakkikkeinek száma is a három tucatot közelíti.

Aktív szereplője volt a szakmai közéletnek. Alelnöki tisztséget töltött be a Magyar Közgazdasági Társaságban és – már az állam legfőbb pénzügyi ellenőrző szervének, az Állami Számvevőszéknek az elnökeként – közreműködött a Magyar Pénzügyi-Gazdasági Ellenőrök Egyesületének létrehozásában, annak alapító elnöke volt.

Gazdag életművét, benne az Országgyűlés munkáját közvetlenül támogató szervezet, az Állami Számvevőszék elnökeként végzett tevékenységét a Magyar Köztársasági Érdemrend Csillagokkal Ékesített Középkeresztje kitüntetéssel ismerte el az állam, a társadalom és – amire Ő különösen büszke volt – a kitüntetettek sorában elsőként Heller Farkas-díjjal a pénzügyi szakma.

Nem gondolom, hogy e rövid megemlékezés keretében akár csak töredékesen érzékeltetni lehetne Hagelmayer professzor szakmai meglátásainak, felvetéseinek tartalmát és természetét. Ezek kapcsán mégis megemlítem, hogy – jóllehet eltérő társadalmi, politikai berendezkedés és gazdasági feltételek, körülmények között – az Ő munkássága idején is bizonyos fokig a jelenlegihez hasonlítható költségvetési, államháztartási dilemmákkal, problémákkal kellett szembenézni.

Csak mintegy kiragadott példaként utalok arra, hogy a Közgazdasági és Jogi Könyvkiadónál 1989-ben megjelent Pénzelmélet és pénzügytan című szakkönyv egyik, általa írt fejezetében az egyensúlyi feszültségeket vizsgálva fontosnak tartotta hangsúlyozni, hogy a költségvetési deficit okai szerteágazók. A költségvetés bevételi és kiadási szerkezetét befolyásoló tényezőket elemezve rávilágított: a társadalompolitikai célok elérése szempontjából kiemelkedő jelentősége van annak, hogyan alakulnak az egészségügyi ellátást, valamint az oktatás és a kultúra igényeit szolgáló kiadások. Napjainkban, amikor jelentős erőfeszítések történnek a nemzetgazdaság tartós, finanszí-

rozható növekedési pályára való (vissza)állítására, tudatában vagyunk annak, hogy a költségvetési rendszer korszerűsítése, s annak részeként a szabályalapú fiskális politika alkalmazása a kibontakozásnak szükséges, de nem elégséges feltétele. A siker záloga – a nagy közösségi ellátórendszerek megkerülhetetlen megújítása érdekében is – a strukturális reformok megfelelő megalapozása, a társadalmi hatásokra is figyelmet fordító körülmények bevezetése és következetes végigvitele. Hagelmayer professzor is látta és erőteljesen hangsúlyozta is, hogy a költségvetés problémái nem önmagukban, hanem a (reál)gazdaság problémáival összefüggésben kezelendők és együtt oldhatók meg. Ezt úgy interpretálta, hogy az előttünk álló gazdasági feladatok megoldása – az akkori viszonyok között a sürgető szelektív iparfejlesztést hozta fel példaként – dönti el, hogyan közelíthető a költségvetés az egyensúly felé. Nem mulasztotta el hozzátenni – ezt egy sor országban és ma már nálunk is sikerült ismételt „felfedezni” – fontos érdekünk fűződik a fizetőképes kereslet szigorúbb szabályozásához és a pénzügyi fegyelem erősítéséhez.

Megtiszteltetésnek vettem, veszem, hogy a professzor úrnak a számvevőszéknél munkatársa lehettem. Megtapasztaltam, hogy az Országgyűlés pénzügyi ellenőrző szervének elnökeként is megmaradt közvetlen, szerény embernek. A számvevőszék munkájában is sajátos, alkotó műhely jellegű módszerekkel élt.

Emberi vonásairól, vezetői felfogásáról, alkotó jellegű problémaközelítéséről sok mindent elárul néhány sor egy vele készített interjúból: „Kezdő oktató és kutató koromtól fogva mindig roppant kíváncsi ember voltam, kritikusan szemléltem az életet, a társadalmat, a gazdaságot és kritikus szemlélettel igyekeztem hallgatóimat is nevelni. Ha az ember, mint kutató ilyen, és utána felkínálják az Állami Számvevőszék elnöki tisztségét, s az ÁSZ éppen azon öröködik, hogy mi történik az adófizetők pénzével, akkor ez a megbízatás tulajdonképpen problémakutatást jelent. Ha úgy tetszik, akkor ez a tudományos múltammal nagyon is összefér és majdnem azt mondanám, hogy kevesebb fizetéssel is csinálnám, annyira fontosnak tartom ezt a számvevőszéki munkát. Ráadásul óriási előnye ennek, hogy nagyon jó szakértők dolgoznak a Számvevőszéknél.”

Mély meggyőződésem, hogy nemcsak az Állami Számvevőszék munkatársai, hanem a szakemberek széles köre, az egész pénzügyi szakma nevében is mondhatom, Hagelmayer professzor emlékéét megőrizzük és kutatási eredményeit, életművének tanulságait, mint eddig, ezután is hasznosítani fogjuk.

*Kovács Árpád*

Chikán Attila

# Társadalmi koordinációs mechanizmusok és a közszféra

**T**anulmányunkban először vizsgáljuk, mely koordinációs mechanizmusok és hogyan érvényesülnek a modern társadalmakban, foglalkozunk a közszféra szerepével, s azzal, hogy miként alakultak/alakulnak ezek a tényezők Magyarországon. Ezt követően kiterjesztjük az elemzést a globális koordinációra, hazánk nemzetközi nyitottságának mértéke ezt mindenképpen szükségessé teszi, s ezen keresztül vezetjük le két olyan téma tárgyalását, amelyek kulcsfontosságúak a hazai fejlődésben: az Európai Unióhoz és a multinacionális vállalatokhoz való viszony kérdéseit.

## A TÁRSADALMI KOORDINÁCIÓS MECHANIZMUSOK

A magyar gazdaság és társadalom fejlődési pályáját és lehetőségeit – megítélésem szerint – a következő egy-másfél évtizedben bizonyosan döntően meghatározzák az intézményi szerkezetben és működésben végbemenő változások: azok az elvek, keretek és módszerek, amelyek alapján a társadalom és a gazdaság működésének szabályozása és irányítása végbemeget. Ezen állítás alátámasztására hadd idézem fel azt az általánosnak mondható véleményt (az egyes elemzések rendszerint csupán a hangsúlyokban térnek el egymástól), hogy a fejlődési pályánkat három tényező formálja:

- a közszférában (oktatás, egészségügy, nyugdíjrendszer, regionális irányítás) szükséges alapvető társadalmi reformok megvalósítása,
- a gazdaság stabilitását biztosító, az euró minél gyorsabb bevezetéséhez vezető összehangolt és prudens monetáris és fiskális politika,
- az Európai Unióból érkező igen jelentékeny támogatás fogadására és célszerű felhasználására való képesség.

Világosan látható, hogy ezek a tényezők mind szoros összefüggésben vannak a társadalmi tevékenységek szervezésének és irányításának módjával, legáltalánosabban szólva a társadalmi koordinációs mechanizmusokkal. A közszféra és a versenyképesség kapcsolatát elemző kutatásokban kulcskérdés ezen mechanizmusok működésének vizsgálata, hiszen a közigazgatás az, amely a társadalmi koordináció vezénylésére szakosodott, s ezen keresztül alapvető befolyása van a társadalmi működés eredményességére, az ország versenyképességére, amelynek a modern társadalmakban (s Magyarországon, mint a kutatásokból kiderül, különösen) a közszolgáltatások rendkívül fontos összetevőjét képezik.

A társadalmi koordinációs mechanizmusok a munkamegosztásban specializálódott egyének és szervezetek tevékenységének összehangolá-

sát célozzák. *Adam Smith* (1776) óta tudjuk, hogy a specializáció növeli a gazdaság (és a társadalom) egyes szereplőinek hatékonyságát a saját specializált területükön való működésben. Az egyes szervezeteknek (és a társadalom egészének) eredményességéhez azonban az egyes szereplők hatékonyságán túl el kell érni azt is, hogy az egyedi viselkedések (és a következtükben előálló teljesítmények), valamint ezek kölcsönhatásai a társadalom számára kívánatos állapotot idézzenek elő.

A koordináció megvalósításához többféle eljárás alkalmazható. Ezen mechanizmusoknak öt alapesetét vizsgáljuk. A *Kornai János* által megfogalmazott (Kornai, 1983) négy mechanizmuson (a piaci, a bürokratikus, az etikai és az agresszív koordináció) felül ötödikként a Holland Tervezési Hivatal által kooperatív tranzakcióknak nevezett (Kovács, 2005), a szereplők kialakított együttműködésére épülő koordinációs mechanizmussal is foglalkozunk kutatásunk céljának megfelelően, arra fókuszálva, hogy mi a közszféra szerepe a társadalomban az egyes koordinációs mechanizmusok, illetve alkalmazásuk esetén.

A megnevezett koordinációs mechanizmusok részletes elemzése nem tárgya tanulmányunknak, csak annyiban térünk ki rájuk, amennyiben ez a közszféra szerepének tárgyalásához szükséges.

### Az egyes koordinációs mechanizmusok lényege

A *piaci koordináció* horizontális kapcsolatokra, egyenrangú szereplők megállapodására épül. A szabályozó szerepét a felek kölcsönös megegyezésén (alkuján) alapuló piaci ár tölti be, a koordináció alanyai a vevők és az eladók. Utóbbiak saját (specializált) tevékenységük eredményét a kialakult piaci ár megfizetése esetén bocsátják a vevők rendelkezésére.

*Bürokratikus (szervezeti) koordinációnál* a te-

vékenységcseré a bürokratikus hierarchiában magasabban elhelyezkedő aktor (a koordinátor) utasítására megy végbe. A felek között alá-fölérendeltségi viszony van, a szabályozás eszköze az utasítás.

Az *etikai koordináció* során egyenrangú felek önkéntes együttműködése történik: a kapcsolatok itt ritkán monetizáltak, a koordináció bizonyos (kölcsönösen elfogadhatónak tartott) értékek, társadalmi normák alapján létrejött tevékenységcserére irányul.

Az *agresszív koordináció* az alá-fölérendeltségi kapcsolatokban, erőfölény alapján megy végbe: az történik, amit az erősebb fél akar. Alkalmazására (amelyet jogi háttér nem legitimál) általában akkor kerül sor, ha az előzőekben említett négy mechanizmus egyike sem működik, azaz az agresszív mechanizmus a koordinációs vákuum betöltésére irányul.

A *kooperatív tranzakciók* átmenetet jelentenek a piaci és a bürokratikus koordináció között, amennyiben a piaci szereplők és a felettük a bürokratikus szabályozás elveinek megfelelően felügyeletet gyakorló állami intézmények között létrejövő, üzleti jellegű kapcsolatokat írják le. Ezek szabályozása sajátos, a piaci és bürokratikus koordináció elemeit is magában foglaló módon történik.

A koordinációs mechanizmusokat eredetileg nemzetállami keretekben értelmezték. A globalizáció azonban napjainkra szükségessé tette ezen keretek kitérítését, hiszen a koordináció számos vonatkozásban túllépi a nemzeti kereteket: gondoljunk a multinacionális vállalatok szerepére a piaci koordinációban vagy arra a tényre, hogy például a WTO-ban az EU-tagországok már nem tárgyalhatnak közvetlenül, hanem csak az EU-n keresztül (megváltott a bürokratikus koordináció színtere), vagy az orosz gázcsapelzárásokra, mint a nemzetközi agresszív koordináció példájára. Szükséges tehát, hogy a társadalmi koordinációs mechanizmusokat nemzetközi keretben globálisan is tárgyaljuk.



## A közszféra szerepe az egyes koordinációs mechanizmusokban

A közszféra elemei a koordinációs mechanizmusokat tekintve fontos szerepet töltenek be, azonban az egyéb területek között a kiemelt szerep közigazgatást illeti meg.

A közigazgatás a társadalomnak azon szférája, amelyik kifejezetten a koordinációra specializálódott. A mi vizsgálati szempontjainkat alapul véve hármas feladatkört lát el:

- szabályoz, befolyásol, jogi-intézményi kereteket ad a társadalom valamennyi szférája számára (beleértve saját magát is),
- szolgáltató: a humán és a reálinfrastruktúra kialakításának, közösségi szolgáltatások (oktatás, egészségügy) nyújtásának szabályozásával, rendszerének kialakításával és működtetésével környezetet teremt a társadalmi szférák számára,
- érdekvédelmet nyújt azok számára, akik erre rászorulnak, illetve nem képesek érdekeiket artikulálni, érvényesíteni (hátrányos helyzetű rétegek, illetve a természeti környezet).

A piaci koordinációban részt vevő felek számára a közigazgatás lényegében a működési feltételeket, illetve a szabályrendszer kereteit határozza meg. A felek önként és egybehangzó akarat alapján vesznek részt egy-egy tranzakcióban, azonban nem lenne gazdaságos (sőt valószínűleg lehetséges sem), ha ezeknek a tranzakciós kapcsolatoknak a feltételeit egyenként, zérusról indulva állapítanák meg. Létezik tehát minden országban egy olyan szabályozórendszer, amely az egyes kapcsolatok számára meghatározza és biztosítja a környezetet, a feltételeket (például a versenyszabályozás vagy a szerződéses kapcsolatok szabályozása).

A bürokratikus koordináció nemzetállami szinten történő megvalósításának fő letéteményese a közigazgatás, de ezt a funkciót nem egyedül tölti be. A munkamegosztásban másokkal is érintkezik, mintegy közvetít a nemze-

ti szintű koordinációt esetenként döntő módon befolyásoló nemzetközi környezet, nemzetközi bürokratikus koordináció és a nemzeti intézmények között.

A közigazgatási hierarchia legfőbb jellemzői közé tartozik a belső összetettség (beszélünk kell például szervezeti, funkcionális, regionális hierarchiákról), valamint az, hogy a közigazgatásnak koordinálnia kell

- önmagát,
- a többi koordinációs mechanizmus működését,
- a koordinációs mechanizmusok kapcsolatát.

Ezek a koordinációs sajátosságok egy komplex hálózatot hoznak létre. Ezt a hálózatot sokszor úgy modellezzük, mint amely egészében, holisztikus egységként végzi a koordinációt, a valóságban azonban ez távolról sincs így, a hálózat relatíve önálló, egyedi érdekekkel (és sokszor értékekkel) rendelkező szervezetekből és egyénekből áll. Ez a fajta belső felépítés a bürokratikus koordináció reformjainak talán legfőbb akadályát jelenti.

Az etikai koordináció egy adott országban megvalósuló módja döntően társadalmi tényezőktől, történelmi hagyományoktól, kultúrától függ, de igen fontos szerepe van benne a közigazgatásnak is: azoknak az intézményi, jogi feltételeknek megteremtésével és működtetésével, amelyek között az etikai koordináció intézményesülhet, s hatást fejthet ki a társadalom működésére. Kornai egyik fontos tétele, hogy az etikai és az agresszív koordináció instabil, és hajlamos rövid idő alatt a két alapvető mechanizmus, a piaci vagy bürokratikus koordináció valamelyikébe való átmenetre. Az etikai alapon létrejövő társadalmi mozgalmak gyakran küzdenek az intézményesülés ellen (deklarálják nonkomfortitásukat, nem működtetnek hagyományos értelemben vett vezető szervezeteket stb.), s tartózkodnak tevékenységük piaci alapokra helyezésétől is, a transzformáció azonban az esetek jó részében gyorsan végbemegy – ellenkező esetben a szó-

ban forgó mozgalom szétesik, feloszlik. [Nagy kérdés, hogy az erősen intézményesült formában működő globális NGO-k (civil szféra), illetve helyi képviselőik, tagozataik mennyiben tekinthetők a bürokratikus koordináció részének.] Az a tapasztalat, hogy minél közelebb van egy civil szervezet tevékenysége a napi politikához, annál kevésbé képes az etikai alapú szerveződést megőrizni. A bürokrácia önkiteljesítő hajlama s a politikai érdekek nagyon erős szívóhatást gyakorolnak arra nézve, hogy a koordináció jellege megváltozzon, s az etikai koordináció helyett a bürokratikus/politikai szférába bevonható, s ezáltal jobban ellenőrizhető, befolyásolható szervezet jöjjön létre.

Némiképp más a helyzet a szigorúan szakmai szervezetekkel kapcsolatban. Ezeknek érdemi szerepe van a normaképzésben, a szakmai standardok felállításában, ezeknek az oktatás, képzés útján történő emelésében, s nem csekély mértékben végeznek szakmai lobbitevékenységet is. Ezeket a szervezeteket az üzleti szféra közös érdeke tartja el, tartja fenn, a szakmai színvonal emelése mellett fontos célként tételezve fel épp a kormányzati szférával való kapcsolatot, a bürokratikus koordináció befolyásolását. Jó esetben (s ez szinte meglepően gyakran megvalósul) ezek a szervezetek képesek arra, hogy ne egyszerűen tagjaik egyéni érdekeit védjék, támogassák, hanem átfogóbb célokat valósítsanak meg.

A felvetések, javaslatok, vélemények befogadásának mértéke jelentősen befolyásolja a civil szervezetek működését – és itt jelentkezik a közszféra igen jelentős szerepe. A civil szervezetek sikerének igen gyakran fontos, ha nem legfontosabb mércéje ugyanis éppen itt van: minél inkább „hallgatnak rá”, annál nagyobb teret kap a kreativitás kibontakoztatásában az aktivitásnak. Negligálásuk ugyanakkor könnyen vezet e civil szervezetek alapvetően önkéntes alapon csatlakozott, ezért fizetést vagy más kompenzációt nem igénylő tagjainak el-

kedvetlenedéséhez, s ezek a szervezetek így könnyen megszűnhetnek vagy agresszívakká válhatnak.

A kooperatív tranzakciókra épülő koordinációs mechanizmusokban is igen jelentős a közgazgatás szerepe. Ezek a mechanizmusok ugyanis két erő kiegyensúlyozására építenek: a piaci, üzleti szféra pénzügyi erejére és a közszféra stabilizáló, céltételező és szabályozó erejére, azaz a két fő koordinációs mechanizmus lényegi elemeinek összekapcsolására. Ezen koordinációs mechanizmusnak ki kell elégítenie a piaci koordináció támasztotta profitszerzési igényeket és a bürokratikus koordináció hatalomgyakorlási elveit egyaránt. [E kapcsolatrendszer tipikus példáiként említik meg a társadalmi érdekegyeztetés mechanizmusait, így a bérekre, szociális intézkedésekre vonatkozó alkufolyamatokat és a PPP- (*public-private-partnership*) típusú együttműködéseket.] A valódi kezdeményező szerep s a végleges döntéshozatal lehetősége itt egyaránt a közszféra kezében van, politikaalkotó és -szabályozó funkciójánál fogva. Látunk példákat arra is, hogy az üzleti szféra kezdeményez lényeges egyeztetéseket vagy projekteket, ez azonban a ritkább esetek közé tartozik, s a döntésben a meghatározó szerep ekkor is a közigazgatásé. A piaci elemek e döntésekben elsősorban a közigazgatás által képviselt politikai célok pénzügyi megvalósításában, a feltételteremtésben érhetők tetten.

Az agresszív koordináció elemei a modern társadalmakban általában éppen a közszférával szembeni elégedetlenség kifejeződéseként jelennek meg. Ez az elégedetlenség olyan társadalmi intézkedések következtében mutatkozik, amelyek relatíve erős érdekérvényesítési képességgel rendelkező csoportok tiltakozását váltják ki, másrészt azokban az esetekben, amelyekben az ilyen csoportok úgy érzik, hogy a közszféra nem védi meg őket a piaci szférában hozott, a lakosság egy részét negatívan érintő döntésekkel (lásd például a privatizációs döntések egy része) szemben. Egy sajátos, agresszív

mechanizmusokat (tüntetéseket, sztrájkokat) kiváltó eset az, amikor a közsférán belüli döntésekkel szemben következik be agresszív válasz: ez rendszerint a közigazgatásnak néhány, a közszolgáltatások területén hozott intézkedések következményeire épül.

Látjuk tehát, hogy a közigazgatás alapvető szerepet kap abban, mikor melyik koordinációs mechanizmus kerül előtérbe a társadalom irányításában. Ez pedig döntően a politika befolyása alatt áll, illetve a társadalom mélyrétegű, hosszú távú fejlődésének alapvető értékválasztásaira épül.

Külön kell még szólnunk a társadalmi koordinációs mechanizmusok és a közsféra másik fő területének, a közszolgáltatásoknak a kapcsolatáról. Itt is a közigazgatás játssza a kulcsszerepet, amelynek említett hármaskör (szabályozás, szolgáltatás, érdekvédelem) különösen nagy erővel jelentkezik a közszolgáltatásokra nézve. A szabályozó funkció annak eldöntésére szolgál, hogy a közszolgáltatások egyes területein milyen koordinációs mechanizmusok működjenek. Az oktatás, az egészségügy, a szociális biztonság, a nyugdíjrendszer mai kérdései, az átalakításukat célzó intézkedések, reformok elsősorban épp a körül forognak, melyek legyenek az egyes területeken a koordináció fő elemei, hogyan keveredjenek ezek. Nem feladatunk e helyütt az egyes szolgáltatások reformjának részletes tárgyalása, csupán felvillantunk néhány, a koordináció és értékválasztás szempontjából különösen lényeges területet.

Ilyen az oktatásügyben például a felvételi szabályozás, a tandíj és a PPP-építkezések ügye. Ma egy hihetetlen zagyva rendszer működik: az állam különböző megfontolásokból átfogó rendszergondolkodás nélkül vegyíti a különböző mechanizmusokat. (Érdemes lehet a kutatás egy következő fázisában az oktatásügy, s talán a többi alrendszer: egészségügy, nyugdíj részletes elemzése a koordinációs mechanizmusok szempontjából). A közigazgatás-

nak ezekben az esetekben a szabályozó szerepe kerül előtérbe: ez határozza meg a többi elemet (a szolgáltatást és az érdekvédelmet). A felsőoktatási tandíj általánossá tétele ilyen szabályozási kérdés. Az ezzel kapcsolatos fő kifogások éppen a szolgáltatás (amelynek a minőségjavulása nem következik a tandíj bevezetéséből, különösképpen azért, mert a megszorító intézkedések következtében a felsőoktatásból kivont pénz lényegesen meghaladja a várható tandíjbevételt) és az érdekvédelem (a hátrányos helyzetű diákok tanulásának elősegítése) oldaláról merülnek fel.

Hasonló ellentmondásokat találunk az egészségügyi vagy a nyugdíjrendszer területén. Ezek oka annak az átfogó társadalompolitikai értékrendnek a hiánya, amelyek vezérelnék a koordinációs mechanizmusok közötti választást. Az a körülmény, hogy a politika az elmúlt másfél évtizedben hazánkban lényegében a rövid távú céloknak megfelelő magatartást tanúsított, nem tette lehetővé, hogy a hosszú távon érvényesülő társadalmi érdekek, értékek, a szabályozásban kellő szerepet kapjanak. A politikai erők részterületekre koncentrálnak, ott könnyen elérhető eredményekre figyelő, a politikai (és nem társadalmi!) érdekekre épülő programalkotó és tényleges társadalomirányító tevékenysége odavezetett, hogy nincs konszenzus a társadalmi koordináció legelemibb összefüggéseire nézve sem. Ez szinte lehetetlenné teszi az egyes területeken dolgozó szakértelmiség érdemi bekapcsolódását a koordinációba, mert túlságosan súlyos, szinte feloldhatatlan ellentmondások működnek keményen bebetonozva a szakmai rendszerekbe.

### A társadalmi koordináció dimenziói és kapcsolataik

Egyértelmű, hogy bármely társadalomban megvannak valamennyi koordinációs mechanizmus elemei, s lényeges az is, hogy szükség is van rá-

juk. Valamennyi mechanizmusnak vannak előnyei és hátrányai, kijelölhetők azok a társadalmi koordinációs dimenziók, amelyeknek megjelenését az egyes koordinációk megvalósítják.

A piaci koordináció színtere a piac, ahol az aktusok az egyes szereplők önérdékkövető magatartásának jegyében zajlanak le, oly módon, hogy megkeresik, megtalálják az önérdékek olyan részhalmozait, amelyekben kölcsönösen előnyös megállapodásokat köthetnek. Ez teszi lehetővé, hogy a piaci mechanizmus dinamizálja a társadalmat, hiszen a szereplők önként (a megszerzett vagy vélt előnyös helyzet ismeretében) lépnek egymással kapcsolatba, abban bízva, hogy ez javítani fogja helyzetüket.

Bürokratikus koordináció esetén a társadalom irányításának, szabályozott viszonyok kialakításának igénye lép előtérbe. Nem lehet mindent az önérdékkövető magatartásra bízni, szükség van olyan mechanizmusokra, amelyek korlátokat szabnak az önérdékkövetésnek, meghatározva annak kereteit. Az ehhez szükséges hatalom forrása demokratikus társadalmakban a népakarat, amely jól-rosszul működő mechanizmusokon keresztül ismét csak az egyénre vezet vissza az akaratnyilvánítást. Az ezen folyamatokban való részvétel is önkéntes, következményei azonban már jelentős (gyakran kötelező) következményekkel járnak az egyénre attól függetlenül, hogy részt vett-e a döntési mechanizmusokban.

Az etikai koordináció a humán önzetlenségből, a (közvetlen) kompenzáció nélküli adni akarásból táplálkozik. Ott jelenik meg, ahová a két alapvető mechanizmus ereje nem ér el. Eredendően egyoldalú és arra szolgál, hogy korrigálja a két alapvető mechanizmus okozta káros mellékhatásokat. Ott nyer nagyobb teret, ahol a társadalmi szolidaritás erősebb. Ez vagy abból ered, hogy a társadalom nagyobb része a maslow-i szükséglet-hierarchia magasabb fokán elégtí ki igényeit, és így módja van adni anélkül, hogy az ebből keletkező „vesztés” megrendítené saját szükségletkielégítési

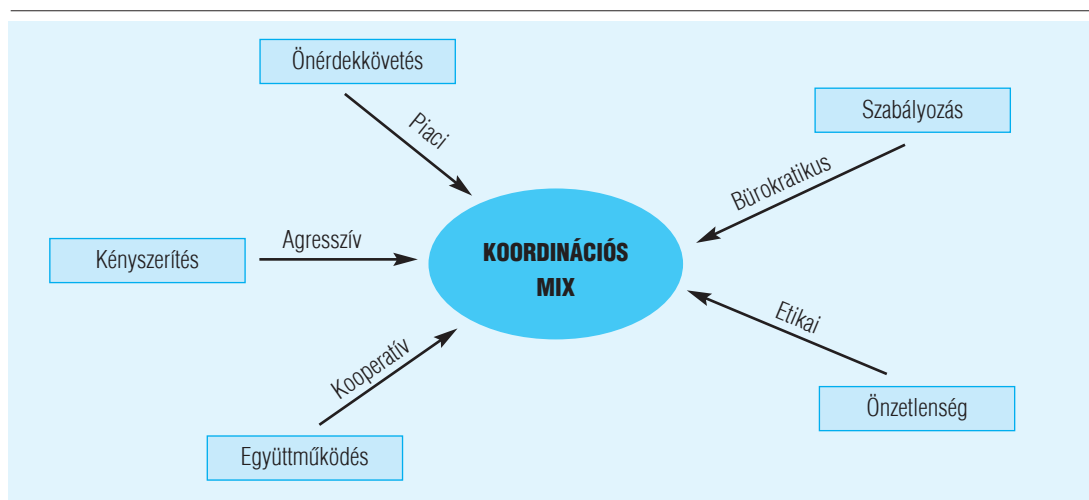
képességét, vagy éppen ellenkezőleg, a tömegek társadalmi helyzete kiegyensúlyozottan alacsony fokú szükségletkielégítést tesz csak lehetővé, s így széles tere van a kölcsönös empátiának.

A kooperatív tranzakciókhoz vezető mechanizmusok kiindulópontja az együttműködés, hangsúlyosan a két alapvető mechanizmust megvalósító intézmények között, de gyakran az etikai koordinációt megvalósító intézményeket is bevonva. Az együttműködés igénye azon a felismerésen alapul, hogy az alapvető mechanizmusok számos területen sokkal inkább kiegészíthetik egymást, mintsem egymás egyszerű helyettesítői lennének. A példaként korábban már kezelt PPP-konstrukció például egyesíti magában a piaci szereplők tőkeerejét és rugalmasságát, valamint a bürokratikus koordináció stabilizáló, hosszú távú hatását.

Végül az agresszív koordináció alapmotívuma a kényszerítés, amely két irányban is kihat. Egyrészt ez az az eszköz, amelyet az erősebb fél alkalmaz a gyengébb helyzetben lévővel szemben, amivel rábírja, hogy azt a tevékenységet és oly módon végezze, amire rá akarja venni. Másrészt pedig az agresszív koordináció kihívóan nem teljesíti a többi koordinációs mechanizmus működési feltételeit (például korrupció az üzleti világban, adóeltagadás a közigazgatási, azaz bürokratikus koordinációval szemben). Ilyenkor másokat arra kényszerít, hogy viseljék az ő magatartásából következő társadalmi károkozás következményeit. A kényszer motívuma abban az elrettenésben is megjelenik, ami a társadalom többi szereplőjét abban az irányban befolyásolja, hogy törekedjenek a többi koordinációs mechanizmus hatékony alkalmazására. Mint tudjuk, az agresszív koordináció leginkább a többi mechanizmus mellett az esetleg megjelenő koordinációs vákuumot tölti ki.

A társadalom egészének működését befolyásoló koordinációs mix az *1. ábrán* látható módon foglalható össze.

### A TÁRSADALMI KOORDINÁCIÓS MIX ÖSSZETEVŐI



Nyilvánvaló, hogy valamennyi társadalomban megjelenik a koordinációs mix valamennyi eleme. Egy adott társadalmat mélyen jellemez, hogy ezek milyen arányban vesznek részt a társadalom egészének működtetésében, illetve, hogy a „tisztá” formák milyen módosulásokon mennek át az alkalmazás során. A következőkben azt tekintjük át, hogyan alakultak ezek a tényezők a magyar társadalom elmúlt időszaki működésében, s várhatóan hogyan fognak alakulni a közeli jövőben. Látni fogjuk, hogy a múlt árnyai ma is felettünk vannak, tárgyalásuk nélkül nem érthetők meg a jelen tendenciái sem, s nem leszünk képesek a jövőben sem a hatékony változtatásokra.

### A KOORDINÁCIÓS MECHANIZMUSOK ÉS A MAGYAR TÁRSADALMI GAZDASÁGI FEJLŐDÉS

A következőkben a koordinációs mechanizmusok hazai megjelenési formáit tárgyaljuk, kiindulópontként a szocialista rendszer időszakát tekintve, majd az átmenettel és a jelenlegi helyzettel, kihívásokkal foglalkozunk. Látni fogjuk, hogy a változás, változtatás nem csupán szándék kérdése, és csakis a korábbi időszak jellem-

zőinek tudatos figyelembevétele útján lehetséges. Számos, kizárólag szervesen változtatható elem létezik a rendszerben, ez a politikai voluntarizmus lehetőségeit korlátozza, illetve ha ezeket a korlátokat nem vesszük figyelembe, az súlyos torzulásokhoz vezet.

### A koordinációs mechanizmusok a szocializmusban

Az egyszerűség kedvéért „szocializmusnak” nevezem itt azt a negyven évet, amely 1949 és 1989–1990, azaz a „fordulat éve” és a rendszer nyilvánvaló összeomlása, az új rendszer működésének kezdete között eltelt. Ez a negyven év messzemenően nem volt homogén a koordinációs mix alkalmazott arányait illetően, megérne egy részletes elemzést a társadalmi koordinációs mechanizmusok deklarált és tényleges arányának alakulása. Itt mi most csak nagy léptékben tekintjük át ezt a korszakot, elsősorban az utóhatásokra összpontosítva.

Deklaráltan és vállaltan a bürokratikus koordináció állt a fókuszban, végig az egész korszakban. A központ mindent tudására és a centralizált döntéshozatalra épülő rendszerben paternalista államgépezet működött, amely

meghatározó erővel befolyásolta a társadalom és a gazdaság szinte minden szegletét. (Nem tárgyaljuk itt külön az állam és a párt viszonyának kérdését, témánk szempontjából azonban fontos megjegyezni, hogy a bürokratikus koordinációnak s így a közigazgatás működésének is meghatározó eleme volt a duális szerkezet, amely az államapparátus és az állampárt változó szabályok melletti együttműködésére épült.) A kezdetektől fogva, tendenciájában csökkenő intenzitással, de végig jelen voltak ebben a koordinációban az agresszív elemek: az ötvenes években vagy a forradalom után erőteljesebben, de az ellenzék elfojtásában vagy a gazdaság irányításának fő vonalát tekintve, (a „mit szabad?” kérdésekre adott válaszokban, a magánkezdeményezések megakadályozásában) szinte az utolsó pillanatig.

Ebben a helyzetben a piaci koordináció elemei nehezen érvényesültek. Hiányát már korán elkezdte érezni a rendszer, s ezért vezetett be egyre-másra piacos elemeket. (Az első fontosabb ilyen kezdetként mi a háztáji gazdaságok engedélyezésére utalunk, de idetartoztak a maguk idejében a termelőszövetkezetek melléküzemágai, majd később a gmk-k, vgmk-k, a vállalati törvény többszöri módosításai vagy a kétszintű bankrendszer kialakítása.) Ezek az elemek azonban nem változtatták meg a rendszer alapjellegét, noha természetesen fontos hatásuk volt arra, hogy Magyarország relatíve felkészülten érkezett a piacgazdaság bevezetésének küszöbére.

Kevés tér nyílt az etikai koordináció érvényesülésére is. Hagyományos intézményei (karitatív szervezetek, egyházak, civil szerveződések) háttérbe szorultak vagy egyenesen tiltva voltak, ne feledjük például, hogy az egyesületi törvény még komoly megkötésekkel is csak 1986-ban lépett életbe. Természetesen voltak kifejezett etikai elemek a „hivatalos” bürokratikus koordinációhoz kapcsolódva is (hiszen az egyenlőség gondolata a rendszer hivatalosan hirdetett ideológiájának egyik alapmotívuma volt), ezek azonban többnyire torz formában, a

deklarált elvek és a tényleges működés közötti súlyos ellentmondásokkal terhelve jelentek meg. Aligha vitatható azonban, hogy a közszféra több területén (így az ingyenes orvosi ellátás, oktatás vagy például üdülés terén) komoly méretű társadalmi csoportok kerültek a II. világháborút megelőző időszakhoz képest kedvezőbb helyzetbe. A paternalista állam önmagáról alkotott és a tömegekhez közvetített képéhez szorosan hozzá is tartozott a szociális „juttatások” állami eredetének hangsúlyozása.

A kooperatív koordináció igen gyenge lábakon állt vagy igazán nem is létezett. Az állami paternalizmusnak „nem volt szüksége” együttműködő partnerekre. A piaci koordináció csekély jelentősége nem indokolta a két szféra közötti hidak kiépítését. A munkavállalói érdekvépviselet ellátása a közvetlen pártirányítás ellenőrzése alatt álló szakszervezetek kezében volt, egyenrangú felek híján nehéz lenne itt kooperációról beszélni.

Némi túlzással azt mondhatnánk, hogy az egész társadalom közszféra volt, igaz, a szónak a sajátos értelmében. A bürokratikus koordinációval végzett szabályozás és a hozzá szorosan tapadó, az agresszív koordináció eszközeit használó kényszerítés motívuma a közszférán belül valósult meg, míg az önérdékkövetés, az önzetlenség és az együttműködés mechanizmusai nem vagy torz formában működtek. Az önérdékkövetés fő eszköze lényegében a bürokratikus (és helyenként agresszív) koordináció „megkerülése” volt, az emberek döntő többsége magánmegoldásokat keresett a közproblémák alól való mentesülésre, mintegy kihagyva az etikai és kooperatív koordináció elemeit. Ezek a magánmegoldások természetesen sokfélék voltak, de szinte teljesen közös volt bennük, hogy abban az értelemben sűrűlték vagy átlépték az agresszív koordináció definiált kereteit, hogy (az akkori törvényekkel mérve) nem a legális szférába tartoztak. Ugyanakkor ezek a magánmegoldások (korrupció, köztulajdon elvétele vagy a köz más módon történő megkárosítása)

széles körű társadalmi támogatottságot vagy legalábbis megértést kaptak, s a rendszer működésének integráns részei voltak. Az esetek igen nagy részében éppen a közszféra működési hiányosságainak kompenzálására szolgáltak. A nép a közigazgatást nem érezte magáénak, a közszolgáltatásokkal elégedetlen volt, így megengedhetőnek, sőt gyakran virtusnak számítottak a közszférával szembeni vétségek.

### Az átmenet hatása a koordinációs mechanizmusokra

Az a körülmény, hogy a szocialista rendszer a nyolcvanas évek második felére lényegében szétesett, odavezetett, hogy az átmenet kezdetét egyfajta koordinációs káoszban élte meg az ország. Az átmenetet megkönnyítette, hogy a piaci koordináció számos eleme előkészítve várta a rendszerváltást, ugyanakkor sokan kétélyeket fejeztek ki arra vonatkozóan, mennyire segítette az átmenetet, hogy ezek az elemek jórészt „trükközéssel” lettek bevezetve, egy szimulált piacgazdaság kiindulásának részeként. (Azt kérdeztük, vajon nem gondoljuk-e, hogy azoknak a korán bevezetett eszközöknek valóban úgy kell működniük, ahogyan a konkrét körülmények eltorzították őket?) A kérdés eleve történelmietlen, így hát fogadjuk el, hogy a piaci koordináció jó néhány eleme bevezetésre készen állt a rendszerváltozáskor. Ugyanakkor számos más elemét (törvényektől magatartási szabályokig) akkor kellett kialakítani.

Ma már világosan látszik: komoly gondok adódtak abból, hogy a rendszerváltó elitnek (s a belőle kikerült kormányoknak) nem volt országiövképe. Így aztán a koordinációs mix átalakításához fűhöz-fához kapkodott: egyes elemeket az angolszász, másokat a német jogrendszerből vett át, sok helyütt visszanyúlt a harmincas évek magyar társadalmának és gazdaságának örökségéhez, ismét más pontokon meghagyta a szocializmusból ránk maradt elemeket.

E cikknek nem tárgya az átmenet átfogó elemzése – pusztán a koordinációs mechanizmusok átalakuló keverékére koncentrálnak.

A piaci koordináció gyorsan tért hódított. A privatizációs folyamat gyors volt és hatékony (természetesen elismerve, hogy sok hibával történt, részben a tapasztalatlanság, részben épp a koordinációs zűrzavar miatt, ami teljesen megkülönböztette például az oly sokszor emlegetett *Thatcher*-korszaki angliai privatizációtól). A jelentős külföldi tőkebeáramlással érkező új technológiák és vezetési módszerek átalakították az üzleti szféra magatartását. Relatív hamar felszámolódott a szocializmus egyik fontos jelensége, a kapun belüli munkanélküliség, új szabályozási igényt teremtve a munka nélkül maradtak kezelésére. Lényegében ma is úgy tartjuk, igazunk volt, amikor 1997-ben, a Versenyben a világgal kutatási program összefoglalójában (Chikán, 1997) kutatási eredményeink alapján kijelentettük: az üzleti szférában végbement az átmenet, e szféra magatartását, működési szabályait a fejlett piacgazdaságokra jellemző társadalmi törvényszerűségek alakítják (ez önmagában még semmit nem mond a hatékonyságról).

A bürokratikus koordináció átalakulása jóval több zökkenővel ment végbe (nem mintha a piaci koordináció térhódítása nem járt volna, mint ismeretes súlyos áldozatokkal). Miközben a politika a demokratikus rendszer elveinek megfelelően működött szinte az átmenet kezdetétől fogva, a közigazgatás megsínylette a változásokat. Kezdetől fogva elszakadt egymástól a politikai és a szakapparátus, sokhelyütt nem volt közös szándék, sőt közös nyelv sem, az egyoldalú politikai dominancia még erősödött is a '80-as évek végéhez képest. Szakszerűtlenné tette a közszféra politikai ágát s elbizonytalanította a szakmai ágat. Ez ahhoz a következményhez vezetett, hogy a bürokratikus és a piaci koordináció elszakadt egymástól, meglehetősen bizalmatlansággal szemlélve egymás működését. A törvényhozási boomban időről időre

szükségképpen előálló joghézagokat, fehér foltokat szintén törvényszerűen követte az agresszív koordináció elemeinek megerősödése (kétséges privatizációs lépések, „lenyúlások”, rossz vagy hiányos törvények megkerülése). Ezek a jelenségek a folyamatok átlátására képtelen és a sok átalakulásból rendre legalábbis átmenetileg rosszul kijövő tömegeket szembefordították a piaci koordinációval, nosztalgiát ébresztve az állami gondoskodás iránt. Ugyanakkor fontos pozitív fejlemény volt, hogy kiépült a parlamenti demokrácia és a piacgazdaság intézményrendszere. Ezt a folyamatot gyengítette, hogy az egyes kormányváltások alkalmával nagyon sok területen úgy alakult át az apparátus intézményi és működési rendje, például a minisztériumi struktúra, hogy az nem az adott szakterület belső összefüggéseire, hanem vélt vagy valós politikai érdekekre épült.

A rendszerváltás életet lehelte az etikai koordinációba is. Visszatértek a hagyományos karitatív társadalmi formák és szervezetek, amelyekről persze sokszor úgy tűnt, hogy ugyanannak a rendszerváltásnak a termékei, amellyel előidézték az általuk kezelt problémákat. A civil szféra, amely a 80-as évek második felében már éledezett, a rendszerváltással sajátos helyzetbe került. Fő követeléseit teljesültek (demokrácia, jogállamiság, piacgazdaság), ugyanakkor ez főleg az értelmiségre vonatkozott, a politikusokhoz hasonlóan nem rendelkezett határozott elképzelésekkel a „hogyan tovább?”-ről, sem az ország átalakulását, sem saját helyzetét illetően. A nyolcvanas évek civil mozgalmaiban résztvevők köre kettévált: egy részük tartósan a politika szférájába ment át, más részük pedig (esetleg rövid politikai kitérő után) vagy visszahúzódott a közélettől, vagy passzív kritikusi szerepkörbe vonult. A passzivitás fő oka, hogy ez a kör többségében kiábrándult, s nem akarja tovább beleártani magát az átpolitizált, polarizált közéletbe.

Viszonylag későn és csökevényesen alakultak ki a koordinatív koordináció formái és eszközei.

Mint említettük, a bürokratikus és piaci koordináció elszakadása már korán bekövetkezett, s az erre épülő kölcsönös bizalmatlanság erősen akadályozta a kooperációt. Ehhez hozzájárult, hogy a gazdaságirányításon belül (rövid időszaktól eltekintve) egyfajta fiskális kényszer működött, ami rendre a reálszféra számára kedvezőtlen intézkedéseket szült. A fiskális kényszereket az a már szintén említett politikai dominancia hozta létre, amelynek jegyében a politikai racionalitás rendre felülírta a gazdasági racionalitás követelményeit. Így nem csoda, hogy a rendszerváltást követően az elvileg szükségesnél nagyobb távolság alakult ki a két szféra között, ami a kooperáció ellen hatott.

A közigazgatás elbizonytalanodása és színvonalasítása mellett meg kell emlékeznünk a közszolgáltatások helyzetének ellentmondásos alakulásáról is. A rendszerváltás megszüntette az egységes alap- és középfokú iskolarendszert. Ez szerintünk komoly hiba volt, bár erről bizonyára van, aki másként gondolkodik. A felsőoktatásban megszüntette a mennyiségi hiányt (a felsőoktatásban résztvevők arányát tekintve Európa utolsó helyeinek egyikéről az elsők közé emelte), létrehozta ugyanezzel a kézzel a minőségi hiányt (a létszámbővüléshez semmilyen erőforrást nem biztosított). Lassan hagyta romlani az egészségügyi szolgáltatásokat, bűnösen következetlen volt az érdemi nyugdíjreform kérdéseiben – ugyanakkor, ha lassan és drágán is, de sokat javított a közúti hálózaton (igaz, közben csendesen tűrte a vasút folyamatos romlását). Összességében a lakosság nem kapta meg, amit a piacgazdasági átmenettől várt, a közszolgáltatási szféra továbbra is hektikus rángásoktól szenved, nem hatékony és még drága is.

### *A társadalmi koordináció jelenlegi helyzete és kilátásai*

Hogyan is néz ki ma a koordinációs mix, mire lehet számítani, s hol van ebben a közszféra szerepe? Ezek valójában további részletes elemzést igénylő kérdések, amelyekkel kapcsos-



latban csak a részterületekre vonatkozó napi szintű tényanyag feldolgozásával lehet érdemi választ adni. Napjainkban igen erős a reformretorika a kormányzati oldalon, s teljes, főleg általánosságokban megfogalmazott tagadással találkozunk az ellenzéknel. Nem feladatom ehelyütt azt vizsgálni, milyen esélyekkel kecsegtetnek a kormányzati reformintézkedések, illetve, hogy mennyiben tenne, tehetne mást az ellenzék, de szükségesnek érzem, hogy a jelen anyag zárófejezetében összefoglaljam azt, amit ma gondolok a témáról, elvi vonatkozásairól, hiszen ez szervesen kapcsolódik az előzőkben kifejtettekhez, s kiindulópontként is szolgál a további kutatásokhoz.

Vegyük sorra a koordinációs mechanizmus eddig is tárgyalt típusait.

■ *A piaci koordináció* helyénvalóan működik az üzleti szférában. Nem tudom ugyan elfogadni azt a gyakran felbukkanó szemléletet, hogy „minden jó, ami a magánszférában működik, s minden rossz a közszférában”, de kétségtelenül szembetűnő a különbség a két szféra fejlettsége között, s ez a piaci koordináció működési hatékonyságát igazolja. Ma az üzleti konferenciákon (ha nem éppen makrokérdésekről van szó) lényegében ugyanazt a tematikát, sőt gyakran színvonalat tapasztaljuk, mint bárhol a fejlett világban. (A közszféra konferenciáiról ez a legnagyobb jóindulattal sem mondható el.) S nemcsak a konferencia-előadásokban (ahol a valóság kissé mindig megszépül, nálunk is, máshol is), hanem a napi gyakorlatban is azt tapasztaljuk, hogy az üzleti szféra versenyképes: az export bővülése, szerkezetének alakulása azt jelzi, hogy az ország versenyképességében tapasztalható lemaradás nem az üzleti világ fejleményeiből következik. (Nem mintha itt minden rendben lenne, sőt, számos területen gazdálkodásmódszertanban, innovációs készségben, kockázatvállalási hajlandóságban van lemaradásunk. Ez a lemaradás azonban nem annyira oka, mint többnyire következménye a más területeken, így a politikában és a közszférában megnyilvánuló problémáknak.)

A piaci szféra összességében megszenvedi a politikának a makrofolyamatokon keresztül hozzá eljutó hullámain (a váratlan, sőt törvénytelen adóktól az árfolyam-szabályozásokon át a közszolgáltatások például a szakképzés hiányosságait), de talpon marad, s komoly reformokat belátható időn belül nem szükséges bevezetni.

■ *A bürokratikus koordináció* súlyos hiányosságokat mutat. Az elmúlt évek felelőtlen költségvetési politikája, a reformretorika hiteltelenné válása (bár e téren mintha lenne némi változás), a politikai szféra üres civódásai elvetették mind a lakosság, mind az üzleti szféra illúzióit a várható folyamatokkal kapcsolatban. A jelenleg beindított reformfolyamatoknak még ki kell állniuk a hitelesség próbáját, mielőtt a társadalom erői komolyan mögé állnának. Láthatók technikai megoldások a működőképesség fenntartására (ebben az EU-támogatás sokat segít), halovány a remény arra, amit pedig a rendszerváltás óta minden kormány a zászlajára tűzött, nevezetesen hogy kis és hatékony apparátust hoz létre a bürokratikus koordináció megvalósítására. Fontos hangsúlyozni, hogy azokkal értek egyet, akik szerint a kulcskérdés nem a közigazgatás mérete, hanem a hatékonysága. Az elvégzendő állami feladatok nagysága és összetettsége növekszik, nem utolsósorban (mint erről még lesz szó) a globális folyamatokba való hatékony bekapcsolódás érdekében fontos (lenne) tehát, hogy jól képzett és jól szervezett közigazgatásunk legyen. Erről kutatási programunk más tanulmányai részletesen szólnak.

■ *Az etikai koordináció* erősödik. Részben kényszer hatására: államilag el nem végzett feladatok megoldására, főleg a szociális és az oktatási szférában. Az önkéntes munkára épülő társadalmi szervezetek (például a szakmai szervezetek) száma, működésük jelentősége nő. Úgy vélem, tovább fognak erősödni az önkéntes együttműködésre épülő civil szervezetek, már csak a bürokratikus koordináció által sza-

badon hagyott területek befolyásolására is. A kormányzat látva saját helyzetének gyengeségét, maga is keresi az együttműködést. Ez nyilvánul a Nemzeti Fejlesztési Terv társadalmi vitájának meghirdetésétől a PPP-konstrukció (nem teljesen vidám) megvalósításáig.

Az viszont az etikai koordinációval (is) összefüggő probléma, hogy az állampolgári bizalom jelentősen megcsappant mind a kormányzati, mind a piaci koordinációval szemben. Az előzőekben felvázolt okok miatt érzi a közszféra nem hatékony működését, de nem bízik sem a bürokratikus, sem a piaci alapú reformokban, márpedig egy ilyen szkeptikus társadalomban sokkal nehezebb lesz érdemi változásokat létrehozni. Nem segíti a helyzetet a két fő politikai erő mára krónikussá vált szembenállása sem, hiszen az érdemi reformok többsége igényel legalább egy minimális együttműködést konkrét kérdésekben.

További akadályozó tényező, hogy az agresszív koordináció elemei (korrupció, fekete gazdaság, más oldalról a véres tüntetések, rendőri intézkedések) egyre nagyobb teret nyernek. Ez nemcsak jelzi a koordinációs vákuumot, hanem effektív akadályt is jelent ezen vákuum felszámolása előtt. Ezek az elemek nagyon mélyen be vannak ágyazva a magyar társadalomba, s a reformok egyik alapvető akadályát képezik.

■ *A kooperatív koordináció* erősödését igazolják a beindult PPP-projektek. Ugyanakkor ezen koordinációs mechanizmusok új lendület kaphatnak az Új Magyarország Fejlesztési Terv készítése és megvalósítása során igaz, csak a terv, illetve az EU-direktíva megszabta kereteken belül. Ezek a lehetőségek, így is kardinális jelentőségűek a fejlődés szempontjából.

A koordinációs mechanizmusok tanulmányozása arra vezet, hogy a magyar társadalom és gazdaság jelenleg ténylegesen reformkényszerben van, s a kormány ezt a kényszert megérezte. Kérdés, hogy egy olyan közegben

- ahol a politikai erők az alapvető kérdésekben sem tudnak egyetértésre jutni,

- a széles tömegek meglehetősen reformellenesek,
- ugyanakkor reform nélkül sem az egyensúly, sem a növekedés nem valósítható meg, mit tud tenni a kormány, az ország politikai elitje, illetve a közigazgatás a reformok megvalósítása érdekében olyan reformokért, amelyek ma leginkább épp a közszolgáltatások területén váltak égetően szükségessé.

## KOORDINÁCIÓ ÉS KÖZIGAZGATÁS A GLOBÁLIS GAZDASÁGBAN

A társadalmi koordinációs mechanizmusokat a specializáció, a munkamegosztás hozta létre. Nyilvánvaló tehát, hogy a munkamegosztás kiterjedésével, globálissá válásával a koordináció igénye is átlépi a nemzeti határokat, globálissá válik. A globalizáció jelenségével, társadalmi és gazdasági hatásaival számos magyar nyelven megjelent munka foglalkozik. Témánk szempontjából az állami szerepvállalás újraértelmezésének kérdéseivel foglalkozó egyik legfrissebb írásként *Báger* (2006) munkáját emeljük ki. Ebben a fejezetben először a munkamegosztás globálissá válásának és kiterjedésének elvi következményeivel foglalkozunk, majd megfogalmazzuk azokat a következtetéseket, amelyekre a közigazgatás és a globalizáció kapcsolatát illetően jutottunk mind általában, mind pedig a mai magyar gazdaságot illetően.

### A globalizáció és a koordinációs mechanizmusok

*Chikán* (2002) cikkének logikája és az EU Bizottság anyagának (1995) alapján induljunk ki abból, miért alakul ki a globális gazdaság, miért vagyunk ma nyakig a gazdasági globalizáció folyamatában? A tőkének, amely a gazdasági tevékenység immanens mozgató tényezője, örök törekvése az, hogy optimálisan helyezkedjen el a lehetséges befektetések között (ami a köz-

gazdaságtan alaptörvényei szerint akkor következnek be, ha minden részegysége egyformán hatékony). Ehhez igen nagy mozgékonyagra van szüksége az örökké változó feltételekhez való alkalmazkodás igénye miatt. Mindent, ami ezen mozgékonyág útjában áll, igyekszik eltávolítani, beleértve az országhatárokat is. Ez felveti annak szükségszerűségét, hogy országhatárokon átnyúló koordinációs mechanizmusok működjenek, lényegében ugyanazokon az elvi alapokon, amelyekre a nemzeti koordináció épül. Valamennyi (korábban tárgyalt) koordinációs mechanizmusnak megvan a nemzetközi megfelelője.

A világkoordináció ügye a legutóbbi időkig a bürokratikus koordináció logikájára épült: ennek fő hordozói a XIX. század óta a nemzetállamok, ezek hozták létre saját, politikai racionalitásra épülő logikájuk kiterjesztéseként, hasonlóképpen a politikai racionalításra épülő nemzetközi szervezeteket illetően folytattak saját hatáskörükben koordinációs tevékenységet. Természetesen ebben a bürokratikus-politikai logikában is vastagon megjelentek a piaci, gazdasági szempontok, de mint külső mérlegelendő tényezők. A piaci koordináció nemzetköziesedése, végső soron globalizálódása azonban a világ működési logikájának, a globális ügyekre irányuló koordinációnak a megkettőződését jelenti. A nemzetállamokra és a bürokratikus koordinációra épülő működés főszereplője a szavazatmaximáló politikus – akinek működési logikája alapvetően eltér a másik ág, a piaci koordináció főszereplőjétől, a profitmaximalizáló üzletemberétől, akik (szervezeti háttérként a multi-, transznacionális vállalatokkal, vállalathálózatokkal) a gazdasági, üzleti racionalításra építve próbálják a társadalom működését irányítani.

Napjaink világának működését ez a kettősség határozza meg. A fejlődés tendenciái még feltáratlanok, hiszen történelmi léptékben nagyon új jelenségről van szó. Az azonban bizonyos, hogy a politika (illetve a bürokratikus koordináció) évszázadokon keresztül tapasztalt

dominanciája a nemzetközi kérdések kezelésében megrendült, ma nehéz lenne megmondani, hogy a kétféle koordinációs mechanizmus közül melyik vezeti ténylegesen a világot.

Hogy jó irányba viszi-e az emberiség fejlődését a világ ilyen megkettőződött működési logikája, ma még nyitott kérdés. Egy biztos: a nemzetállami logikára és az erre épülő bürokratikus koordinációra, amely a világot az elmúlt másfél-két évszázadban egyre szofisztikáltabb intézményrendszert alkalmazva uralta, nem lehetünk valami büszkék. Ennek jegyében és keretei között természetesen sok jó történt: iskolarendszerek épültek ki, nemzetköziesedett a kultúra és a tudás, kiterjedt a szociális és egészségügyi ellátás és még sorolhatnánk. De (amellett, hogy a fent említett jótékony fejlemények mai hatékonysága egyre inkább megkérdőjeleződik) ugyanerre a nemzetállami logikára épülve folytak a területszerző háborúk, alakultak ki a nemzetiségi, kisebbségi elnyomás változatos formái, folyik alapvető emberi szabadságjogok korlátozása is. Nem hiszem azt, hogy a piaci koordináció térnyerése önmagában semlegesítené vagy megoldaná a jelzett problémákat, de nagyon sok vonatkozásban eltérő síkra helyezvén a kérdéseket, legalábbis új válaszokat fog rájuk keresni.

■ Rendkívül érdekes témánk szempontjából, hogy hogyan alakul a *globalizáció intézményrendszere*. A főszereplők természetesen egyik oldalon a nemzetállamok, a másikon a multinacionális vállalatok. Sajátos és fontos körülmény, hogy ez ideig mind a bürokratikus, mind a piaci koordináció globalizálására létrehozott intézményeket a nemzetállamok hozták létre, a politikai logika szabályai szerint. A multinacionális vállalatok nemzetközi megszerveződése intézményi szinten még várat magára. A szerződési kezdemények megvannak: létrejöttek olyan vállalatcsoportok, illetve stratégiai szövetségek, amelyek egy-egy iparágak (vagy éppen egy-egy régiót) dominálnak. Ez azonban természetesen nem a piaci

koordináció intézményrendszere, sőt, mivel versenykorlátozó elemek (is) jócskán találhatók bennük, sokszor éppen hogy piacellenesek. Az üzleti szféra aktivitására épülő koordináció nincs „kitalálva” – kérdéses, hogy lehetséges-e egyáltalán. Mindenesetre ma a piaci koordinációt is államilag létrehozott államközi szervezetek igyekeznek szabályozni, a szerző drámai hatásaival együtt élte ezt át a WTO 1999. decemberi seattle-i tanácskozásán, illetve az ezt előkészítő tárgyalássorozaton, amelyben módja volt aktív szereplőként részt venni. De a világgazdaság monetáris szabályozását (és bizonyos értelemben a fiskális politikákat is) befolyásolni szándékozó IMF és Világbank is sokkal inkább a politikai, mint a gazdasági logika szerint működik, nem is beszélve az ENSZ gazdasági szervezeteiről. Nem kell túl nagy bátorság annak kijelentéséhez, hogy a politikai és gazdasági logika ellentmondásának feloldására ezek a szervezetek nem jelentenek alkalmas keretet, azt egyre nyilvánvalóbb működési zavarai világosan mutatják.

■ Sajátos szerepük van, de még inkább lehet a jövőben azoknak a *nemzetközi szervezeteknek*, amelyek menedzsereket személyesen segítenek összehozni. Formális keretként a nemzetközi szakmai szervezeteket lehet említeni, amelyek egy-egy szakterületen a működésben szakmai, etikai, szervezeti kérdésekben nemcsak eszmecserét folytatnak, de közvetlen és közvetett módon normát meghatározó szerepet is betöltenek. Tapasztalataink alapján állítható, hogy ezek történelmi léptékkal mérve nagy sebességgel törnek utat az üzleti élet szabályozásának irányába. Ezek a szervezetek nem hoznak közvetlenül üzleti vagy szabályozási döntéseket, de tagjaik nagy kooperációs készsége, közvetlen konfliktuslehetőségek csekély volta, a bennük felhalmozódó, illetve aktivizálódó szakismeret igen jelentős magatartásformáló erőt képvisel.

■ Rendkívül fontos elem a koordináció alakításában a *civil szféra intézményeinek* a megje-

lenése. Ezen intézmények többnyire mindkét típusú (a piaci és bürokratikus) koordinációval, azaz mind a piaccal, mind az állami szerepvállalással – ha úgy tetszik, a multinacionális cégekkel és a politikai állammal – egyaránt elégedettek. Ezek a szerveződések rendkívül heterogén struktúrával képeznek, megtalálhatók itt a környezetvédőktől a szegények támogatásán át a szakszervezeti típusú érdekvédőkön keresztül széplelkű értelmiségi csoportokig mindenféle nézetcsoporthoz képviselői. Ezek aktivizálódása és főleg globalizálódása az elmúlt egy-két évtized jelensége, és feltétlenül új szintet hoz a gazdasági koordináció kérdéseinek kezelésében. Az ismeretes „seattle-i csata” volt az első nagy összecsapás a globális szabályozás szervezetei és a globális jelentőségűvé nőtt civil szervezetek között, amelyet aztán rövidesen követte a davos-i, majd legutóbb a prágai „ütközet”. Mivel a demonstrációk Seattle-ben a WTO ülésének elkezdését effektíve megakadályozták, az első nap jó részét azzal töltöttük a magyar delegáció más tagjaival, hogy a tüntetőkkel beszélgettünk. Tapasztalataink alapján mondhatjuk, hogy az „ütközetben” résztvevők értelmes gondolatokat fogalmaztak meg követeléseikről igen széles skálán, ki a kanadai erdők tarvágásával okozott károkat, mások Kína emberi jogi problémáinak megoldását kérve számon – ami közös volt bennük, hogy nemigen tudták, mi az a WTO, ami ellen tüntetnek. Teljesen világosak és értelmesek tehát a gyökerei ennek a különböző csoportok közötti globális szervezeti együttműködésnek, nem fogalmazódik azonban meg, legalábbis egyelőre olyan közös cél, amely nemcsak valami (a fennálló intézményi rendszer) ellen, hanem valamiért volna képviselhető. Miután azonban a civil szférára sok szempontból mint az etikai koordináció hordozójára tekintünk (s ebben, úgy vélem, nem vagyunk egyedül), a jelenséget mindenképpen figyelemreméltónak ítéljük, s úgy gondoljuk, hogy e szervezeteknek a globális koordinációban való szerepe növekedni fog.

## Napjaink globális fejlődésének új hatásai

*Kobrin* (2003) művében felteszi a kérdést, hogy vajon a globalizáció új fejleményei nem vezetnek-e a nemzetállam elavulásához. A jelenkori globalizáció öt olyan fő trendjét fogalmazza meg, amelyek kapcsolatban állnak a feltett kérdéssel, amely a közigazgatás fejlesztésének szempontjából – véleményem szerint – az első számú kulcskérdés napjainkban.

### *Az integráció mélyülése*

A nemzetköziesedés legalapvetőbb megnyilvánulása a termelésben ragadható meg: a multinacionális vállalatok termelési tevékenységében egyre jelentéktelenebbé válik a nemzeti jelleg, sőt gyakorlatilag lehetetlen nagyon sok MNV (multinacionális vállalat) esetén „szétválogatni”, hogy a termék honnan, vagy akár milyen arányban származik. (Ehhez hozzátennénk, hogy nemcsak a hagyományos értelemben vett termelésből a fizikai javak előállításáról, hanem a szolgáltatások jó részéről is ugyanezt el lehet mondani. Gondoljunk például a pénzügyi, a tanácsadói, az informatikai vagy az utaztatási szolgáltatásokra.) Így illuzórikus a nemzetállami befolyás a termelés és szolgáltatás folyamataira, és ez odavezet, hogy a politikai és gazdasági hangsúly áthelyeződött a kereskedelemről a befektetésekre. Azaz az áruforgalom szabályozására vonatkozó állami erőfeszítésekről az általános gazdasági környezet szabályozására, a nemzeti versenyképesség szintjének megítélésére pedig a komparatív előnyökről (és így a még oly tágra értelmezett erőforrás-alapú versenyképességről) a befektetésalapú versenyképességre (hogy ne beszéljünk itt most az innovációalapú versenyképességről, amely a mai korban az elfogadható szintű nemzetközi versenyképesség alaptényezőjévé vált).

Az erőforrások felhasználásának ellenőrzése még csak-csak megoldható volt nemzeti keretben, a szabályozási környezet alakításában azonban az állami szuverenitás erősen korláto-

zott. Lehet heveskedni azon, hogy a multik „kibújnak” az állami szabályozás hatóköréből, de az igazság az, hogy nem is voltak benne: saját működésük helyi szabályainak kialakításában az állami intézmények legalábbis egyenlő tárgyaló partnerei.

### *A technológiai fejlődés*

Számos szektor esetén (telekommunikáció, biotechnológia, gyógyszer, elektronika, űrkutatás) még a legnagyobb nemzeti piacok sem képesek arra, hogy biztosítsák a hatalmas K+F-ráfordítások megtérülését. Az ezen szektorokban tevékenykedő cégeknek mindenképp nemzetközi (sőt globális) piacokra van szükségük ahhoz, hogy a megtérülést biztosító volumen és változatosság elérhető legyen. A nemzeti piacok így nem játszhatják a korábbi mértékben az állami működés alapvető gazdasági egységének szerepét, s nem szolgálhatnak a gazdasági szereplők feletti állami befolyás eszközeiként. A globális piacok „nemzeti” egységekre bontása számottevően veszít jelentőségéből (a befektetők például legalábbis regionális egységekben gondolkodnak portfóliójuk kialakításában, s ezen belül másodlagos számukra a konkrét ország kiválasztása). Nem arról van tehát szó, hogy a nemzeti piacok „összekapcsolódnak” a határokon keresztül, sokkal inkább fúzióról, összeolvadásról van szó. Az MNV-k gondolkodásában a „piacok” és az „államok” határai nem esnek egybe.

A fentiekkel az is együtt jár, hogy nemzetállamok fokozódó mértékben függenek a technikai-technológiai fejlődésben az MNV-ktől. Azok az országok, amelyek erősen igyekeznek korlátozni a multik szerepét, alapvető versenyképességi hátrányba kerülnek.

### *Hálózatok és szövetségek*

A technológiai fejlődés következtében egyre bonyolultabbá váló munkamegosztás szükségessé tette, hogy a hagyományos hierarchikus MNV-szerveződést legalábbis kiegészítse, esetenként felváltsa a hálózatokban gondolkodás, ahol a há-

lázat egyes elemei között gyakran nincs tulajdonosi kapcsolat. Ez a gazdasági tranzakciók olyan komplex hálózatának kialakulásához vezetett, amelyben a kétoldalú (vevő-eladó, beszállító-feldolgozó) gazdasági kapcsolatokat a kölcsönös függések sokoldalú rendszere váltotta fel. Ez megváltoztatta az MNV-k és a nemzetállami kormányok viszonyát: amíg a hagyományos multiknak megvolt a néven nevezhető központja, amely természetesen valamely adott országban működött, a napjainkban alakuló stratégiai szövetségek és tudásalapú hálózatok esetén egy ilyen központ megtalálása gyakran komoly nehézségekbe ütközik vagy egyenesen lehetetlen. A kapcsolatok kialakításában és működtetésében gyakran nincs lényeges szerepe a tulajdonosoknak, annál inkább, mivel igen rugalmasan változnak, gyakran projektjelleggel működnek. Melyik nemzetállam szabályozza ezeket a hálózatokat, a sok érintett, a sok állam területén működő egységek esetén? A nemzeti jogalkotás és joggyakorlás hatókörébe nem vonhatók be s ritkán jelent kritikus elemet a hálózatok számára földrajzi szempont, azaz, hogy melyik állam területén működjenek. Ezt pusztán az MNV gazdasági megfontolásai döntenek el: az egyes nemzetállamok által meghatározott gazdasági és jogi környezet vagy kedvező számukra, s akkor odatelepülnek vagy nem, s ez esetben odébbállnak. Számos multi ma (részlegesen legalábbis) valójában virtuális vállalként működik, mint nagyszámú alvállalkozó összeszervezője kérdéses, hogy mennyire képes bármely nemzetállam szabályozása hatni ezen sokszínű hálózat magatartására, akár olyan hagyományosan a nemzeti jog által befolyásolt területeken, mint a munkakörülmények vagy a környezetvédelem.

### *A multinacionális vállalatok, más nemzetközi szereplők, a globális civil társadalom*

A nemzetközi szervezetek száma napjainkban nagy mértékben megnőtt, ezek közül csak egy, még ha alapvetően fontos is, a nemzetközi vál-

lalat. Ezen nemzetközi szervezetek egy részében (amelyet ma is alapvetőnek tekinthetünk) a nemzetállamok, illetve azok kormányai játszószék a főszerepet, az ENSZ-től és szakosított szerveitől kezdve az OPEC-ig vagy az OECD-ig. A hagyományos keretben is voltak azonban olyan nemzetközi szervezetek (prominens módon például a világegyházak), amelyek nem vagy csak nagyon korlátozottan tartoztak állami befolyás alá. Az internet, illetve a világháló létrejöttével azonban drámai sebességgel nő a formális és informális nemzetek feletti szerveződések száma és jelentősége. Az Amnesty International vagy a Greenpeace jó példa a formális szervezetekre, míg az informális hálózatokba szerveződött, különböző elvi és szemléletű kapcsolatrendszerek – gondoljunk a terrorista hálózatokra, a cybersex híveire, lóversenyfogadó irodákra vagy a műkincsgyűjtőkre – szinte beláthatatlanok. Rendkívül fontos átgondolni, hogy egyrészt ezek a kapcsolatok gyakran gazdasági formákat is jelentenek, s így új kihívásokat az államok szabályozási törekvése számára, másrészt az MNV-k e nézőpontból csak egy részét képezik a relatíve független nemzetközi szervezeteknek (még ha napjainkban valószínűleg a legfontosabbnak is számítanak). A nemzetközi kapcsolatrendszerek sokszínűsége pusztán gazdasági szempontból is tovább oldja a nemzeti határok jelentőségét a „nemzeti” és „nemzetközi” megkülönböztetését, az állami szerepvállalás befolyását.

### *A multinacionális vállalatok és a cyberspace*

A MNV-k fokozódó mértékben használják ki a világháló adta lehetőségeket, még ha az elektronikus kereskedelem, illetve üzletvitel terjedése nem is oly gyors, mint megjelenésekor sokan előrevetítették. Az elektronikus üzletvitel tovább korlátozza a nemzeti befolyásolás lehetőségét. Amíg a szoftvereket lemezen vagy kézikönyvekben cserélték, még nyomon lehetett követni a velük való kereskedelmet az inter-

netről való letöltés lehetősége esetén ez szinte lehetetlen. Amíg a magyar programozók ki-mentek Németországba szoftvereket gyártani, ez követhető volt. Amikor azonban Magyarországon elkészül egy szoftver egy olyan számítógépes programhoz, amely Németországban fut, akkor hol teremtődött meg a gazdasági érték? Hol ment végbe a tranzakció, melyik országban? Hogyan legyen ez a tranzakció szabályozva, német vagy magyar törvények által? Hogyan adózzák le a teljesítményt, illetve a belőle származó jövedelmet? Megtudja-e egyáltalán bármely nemzeti szervezet, hogy létrejött ez a tranzakció? Nagyon nehezen megválasztható kérdések ezek, s ha megkíséreljük nemzeti keretek közé terelni, azzal óhatatlanul korlátozzuk a hatékonyságot, és ezzel automatikusan megteremtjük a szabályozás megkerülésére vonatkozó igényt.

A világháló eljelentékteleníti a fizikai elhelyezkedést. Nem lehet többé a hely, a fizikai megjelenés korlátozásával fenyegetni az MNV-eket. A földrajzi és szabályozási helyek elválnak egymástól: a webhely és a fizikai hely között nincs szükségszerű kapcsolat. Ez nem egy esetben felveti, hogy egyáltalán van-e relevanciája nemzeti jognak egy-egy adott kérdésben.

### Következtetések: a multinacionális vállalatok és a nemzetállamok

A Kobrin (2003) alapján megfogalmazott és általam kommentált gondolatmenetből fontos következtetések vonhatók le a multinacionális vállalatok és a nemzetállamok, illetve azok kormányai közötti kapcsolatra nézve.

A legfontosabb konklúzió, hogy a globalizáció kiterjedésével, az MNV-k térhódításával a nemzetállamok szerepe nem szűnik meg, de alapvetően átalakul. A globalizáció oly mértékben gyengíti a területi szuverenitást, hogy nem lehetséges többé a földrajzi alapon történő jogalkotás és jogalkalmazás korábbi szintű elsőb-

ségéről beszélni. Az államok és kormányaik nem olyan kiemelt szereplői többé a gazdaságnak, mint a XIX–XX. században voltak, hanem csak egyik, természetesen nagyon fontos forrása az erőforrásoknak és a hatalomnak. A globalizáció megváltoztatta a javak és szolgáltatások termelésének játékszabályait, ebből kifolyólag a működés szabályozásának és a keletkező jövedelmek elosztásának mechanizmusait is. A világgazdaság hálózatait sem a nemzeti kormányok, sem ezek nemzetközi szerveződései nem képesek a hagyományos vagy ebből származtatható eszközökkel kontrollálni. A gazdasági és a politikai terek elszakadtak egymástól. A piacok kiterjedtebbek az egyes országoknál, a gazdasági rendszerek és szereplők nemzeti karaktere drámaian vesztett jelentőségéből. A nemzetközi politikában így a nemzetállamok elvesztették egyedülállóságukat, az MNV-k és más nemzetközi szerveződések a nemzetállamokkal azonos rangú szereplők lettek a világgazdaság, sőt az egyes országok területén működő gazdaságok irányításában.

Jelentős érdek fűződik ahhoz, hogy ezt a jelenséget a politika elfogadja és ennek megfelelően rendezze át sorait. Azok az országok lesznek sikeresek, amelyekben az átrendeződés gyorsabban megy végbe. Hatalomról lemondani mindig nehéz, álhatalmat gyakorolni viszont még nehezebb, hiszen torzításokra, hatékonyságvesztésre, versenyképesség-csökkenéshez, végső soron lemaradáshoz vezet.

Az új világtrend politikai átgondolása szükségszerűen elvezet a közigazgatás új szerepének kialakításához is. Minél tovább akadályozzák a politikai megfontolások a globális gazdasági fejlődésből is következő közigazgatási átalakításokat, annál komolyabbak lesznek az ebből eredő károk. Hazánkban ez idő szerint mintha teljesen hiányozna a politikából a fent leírt folyamatok átgondolása. A kormányzati szint átrendezősei kisszerű pártpolitikai és személyi érdekekhez, nem pedig a globális kihívásokhoz való kapcsolódáshoz köthetők. A regionalitás mint a globális

gazdaság helyi leképeződése mostanában előtérbe került, de mindaddig torz formákat ölt, amíg az egész közigazgatás nem a globális megfontolások, hanem helyi (és adott pártpolitikai konstellációhoz kapcsolódó) politikai szempontok szerint alakul. A közigazgatás szerepe nem egyszerűen csökken, hanem átalakul, más hangsúlyokat kap, bonyolultabb kérdésekkel találkozik, monopolhelyzete számos vonatkozásban megszűnik, több egyeztetésre lesz szüksége. Az új helyzethez való alkalmazkodást természetesen célszerű kiterjedt elemzésekkel alátámasztani.

### A globalizáció és a közigazgatás

A globalizáció korában a nemzeti közigazgatás számos szempontból olyan új helyzetbe kerül, amelynek egyes jellemzői erősítik, mások gyengítik a helyzetét, befolyását.

Feltétlenül erősíti a nemzeti közigazgatás helyzetét, hogy a globális koordináció vázolt rendszerében (ahol a piaci koordináció megvalósítását is nemzetállami részvételre épülő szervezetek bonyolítják le) rendkívül fontos közvetítő szerepet tölt be az adott ország nemzeti szervezetei és a nemzetközi koordinációt végző intézmények kapcsolatában. A globális szervezetekben való hatékony érdekképviselet szakmailag erős, nemzetileg elkötelezett és ugyanakkor a globális folyamatok áttekintésére képes személyeket és intézményeket feltételez, akiknek/amelyeknek erős helyzetüknek kell lenniük a nemzeti közigazgatáson belül. (Ezért jár igen káros következményekkel, hogy a magyar külgazdasági és K+F igazgatási-szervezeti rendszere a rendszerváltás óta folyton átalakul két olyan kulcsterületen, ahol a nemzeti és globális koordináció harmóniája rendkívül fontos lenne.) Rendkívül fontos e szempontból a nemzeti képviselet folytonossága, a nemzetközi szervezetek nemigen tudnak mit kezdeni a helyi (nemzeti) politikai csatározások által indukált rángásokkal, ilyen háttérrel nem lehet

hatékonyan képviselni a nemzeti érdeket. Természetes ugyanakkor, hogy a hatékony érdekképviselethez az is hozzátartozik, hogy befelé erős legyen a közigazgatás, s olyan intézményrendszer tartozzék hozzá, amely képes a nemzetközi szervezetekből érkező impulzusokat (sokszor tételes szabályokat, sokszor csak megérzéseket) közvetíteni, lebontani.

Ugyanakkor több tényező gyengíti a közigazgatás szerepét, helyzetét. Kétségtelenül csökken a befolyása egyrészt a piaci koordinációban rendkívül erős multinacionális vállalatok szereplése révén (a vezető politikusokat, döntéseiket ezek sokszor erősebben képesek befolyásolni, mint a saját szakapparátusuk), másrészt hogy a nemzetközi szervezetek által alkotott szabályok között csökkenhet a döntési hatáskörük. (A külgazdasági szakapparátus szerepét kétségkívül csökkentti, hogy a nemzetközi szervezetekben így a WTO-ban is közvetlenül nem a magyar, hanem az EU-képviselőn keresztül tárgyalhat.)

Úgy véljük összességében, hogy a nemzeti közigazgatás a globális koordináció korában is alapvető szerepet játszik. A nemzetállamok elhalása semmiképpen nem várható történelmileg belátható időn belül, ekkor viszont mindenképpen szükséges (lenne) a nemzeti érdek artikulálása, stratégia kialakítása és annak hatékony képviselete a globális szervezetek és a hazai intézményrendszer felé egyaránt.

### A globális koordináció és a magyar közigazgatás: két kiemelés

A következőkben azt a két kérdéskört tárgyaljuk, amelyek véleményem szerint a globalizáció, közigazgatás versenyképesség témában a legfontosabbak ma Magyarország számára.

Aligha vitatható, hogy hazánk történelmének kiemelkedő eseménye az Európai Unióhoz való csatlakozás, tekinthető a rendszerváltás óta a magyar társadalmat és gazdaságot befolyásoló legfőbb tényezőnek. A csatlakozás ter-



mésztesen kihat a globális koordinációba való bekapcsolódásunkra éppúgy, mint a nemzeti keretek között érvényesülő koordinációra.

Az egész globális koordináció egyik legfontosabb kérdése a nemzetállamok és a multinacionális vállalatok kapcsolata. Különösen fontos ez az átmeneti országok, így Magyarország számára – igen nagymértékben a külföldi tőke beáramlása, a MNV-k megjelenése tette lehetővé, hogy a gazdasági átmenet viszonylag gyorsan zajlott le. Részben az átmenet konkrét viszonyaiból (főleg a privatizációra, valamint a külföldi tőkebeáramlás ösztönzésére gondolok) következik, hogy hazánk gazdaságában az MNV-k kulcsszerpet játszanak (gondoljunk olyan területekre, mint az export vagy az innováció). Indokolt tehát megvizsgálni, milyen a nemzeti közigazgatás és a multinacionális vállalatok kapcsolata.

## AZ EU-TAGSÁG HATÁSA A KÖZIGAZGATÁSRA A GAZDASÁGI VERSENYKÉPESSÉG SZEMPONTJÁBÓL

Az EU-közigazgatást és ennek hazai vonatkozásait gazdag irodalom tárgyalja. Az adott kutatási program keretében (és a szerző szakmai korlátainak figyelembevételével) ezért nem foglalkozunk elvi kérdésekkel, csak azokat a konkrét tényezőket tekintjük át az EU és a közigazgatás kapcsolatából, amelyek leginkább befolyásolják a gazdasági versenyképességet.

Olvasmányaink és személyes tapasztalataink alapján hat olyan, a közigazgatáshoz tartozó területet azonosítottunk, amelyek jelentős hatással vannak a gazdasági versenyképességre az EU-tagság fényében. Vegyük sorra a hat tényezőt!

### *A nemzetgazdasági stratégiaalkotás*

*A legátfogóbb problémának azt látjuk, hogy a nemzetgazdasági stratégiaalkotásnak nincs kialakult intézményrendszere és gyakorlata. Az átmenet időszakában, az intézményi rendszer 1990 táján történt átalakítása során kiöntöttük a für-*

*dővízzel a gyereket: az Országos Tervhivatal megszüntetésével elveszett a gazdaságirányítáért stratégiaileg felelős központi intézmény. Ugyanakkor a gazdaságpolitikai fordulat szinte szükségképpen hozta magával a rövid távú pénzügyi és politikai szempontok dominanciáját, amelyek rendre felülírják a hosszabb távú stratégiai szempontoknak már a mérlegelését is, hát még az érvényesítésének lehetőségét. Vannak gazdasági koncepciók, de nincs stratégia, s ennek oka is, következményei is látszanak a gazdaságban és gazdaságirányításban.*

A Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítési folyamata, ennek szervezeti keretei jól láthatóan mutatják a stratégiai intézményrendszer hiányát, aminek (nem az egyetlen) következménye az államigazgatási apparátus elbizonytalanodása és egyúttal a napi politikának való kiszolgáltatottsága.

### *A kormányzati irányítás átszervezései*

A rendszerváltás óta minden új kormány hivatalba lépésekor, de a hivatali idő alatt többször is, meglehetősen lényegesen megváltozott a kormányzati irányítás struktúrája. Olyan fontos területekkel labdázunk a kormányon lévő pártok, mint a K+F-rendszer, a külgazdasági kapcsolatok vagy az emberierőforrás-gazdálkodás irányítása. Ezek mögött az átszervezések mögött sokkal gyakrabban álltak rövid távú politikai vagy éppen személyi érdekek, mint valódi koncepcionális változások. Az egész közigazgatás szempontjából s nem csekély mértékben az Európai Unióba való beágyazódásunk szempontjából rendkívül káros az ezáltal keletkező szervezeti és személyi bizonytalanság, aminek az egész közigazgatásra nézve káros to-vagyűrűző hatásai vannak.

### *Az állambáztartás és a közszolgálati szféra reformjai*

Erről a témáról annyi szó esik napjainkban, hogy itt nem taglaljuk részletesen. A további kutatás során azonban célszerű lesz megvizs-

gálni: milyen mértékben segíti az Európai Unió gazdasági és kohéziós elveinek érvényesülését a kialakulóban lévő intézményi rendszer és működési mechanizmusok. A reformok eddigi elmaradása, a koncepcionális bizonytalanságok már eddig is súlyos károkat okoztak az országnak, nem lenne szerencsés most egy olyan intézményi rendszert bebetonozni, amelyik nem felel meg az EU-ban tapasztalható fejlődési, fejlesztési tendenciáknak.

### *A külkapcsolati rendszer*

Megítélésem szerint *sikeres EU-szerepléshez a mainál sokkal aktívabb és koncepciózusabb külpolitikai és külgazdasági tevékenységre volna a szükség*. Ennek az ügynek is számos közigazgatási, intézményrendszeri vonatkozása van. A külgazdasági ügyek kezelésére már utaltunk, egy másik sarokpontként említjük a határon túli magyarság ügyeinek kezelését, amely, mint tudjuk épp az EU-n belül számos kérdésben potenciális szövetségesként elképzelhető környező országokkal való kapcsolatot terheli. Nem a legalapvetőbb, de számottevő hiba itt is a megfelelő, stabil intézményi rendszer hiánya.

### *A régiók szerepe*

Ebben a kérdésben is mintha nem akarnánk érteni az EU-trendeket. Formailag megoldottuk a kérdést a tervezési-statisztikai régiók létrehozásával, de nem tettük meg a szükséges tartalmi lépéseket. Napjainkban a kormányzati pénzelosztás és a regionális felhasználás feszültségeként jelenik leginkább meg, egyelőre beláthatatlan gazdasági és politikai következményekkel. Ez az egyik közigazgatási kulcskérdés, amely alapjaiban érinti a nemzeti versenyképességet. Ma világos, hogy ebből hatalmas veszteségeket szenvedünk el a pártpolitikai csaták áldozataként olyan csatákban, amelyek politikailag érthetőek, de semmiképp nem szolgálják az ország gazdasági érdekeit.

### *Az EU szabályainak való megfelelés*

Régen ismert, hogy trükközős ország vagyunk. Nos, ahogy a nyolcvanas években a hivatalos politika része volt, hogy a Világbankot akartuk „átverni” a hamis adatainkkal (hogy ez sikerült, az persze nem a mi ügyességünket dicséri, hanem a világbanki célok következménye volt: el is akarták hinni, amit mondtunk nekik), úgy most az Európai Unióval kísérletezünk. A költségvetés kozmetikázása, némely sajátos PPP-projektek, az autópálya-építés körülményei vagy a minisztériumokból kiszervezett háttér-intézmények sora kelt rossz benyomást és bizalmatlanságot a hazai közigazgatási rendszerrel szemben, az Európai Unió irányító és adminisztratív apparátusának szinte minden szintjén. Ha megnézzük az EU közös közigazgatási irányelveit (Jenei, 2005), ezek között alig van, amelyet a hazai közigazgatás ne sértene.

### *A multinacionális vállalatok (MNV) és a nemzetállamok: elvi problémák és hazai megjelenésük*

Kobrin (2003) négy olyan, összekapcsolódó problémacsoportot azonosít, amelyek a multinacionális vállalatok és a nemzetállamok, illetve a nemzetállami rendszer kapcsolatát az előbbiekből megjelenésétől kezdődően terhelik.

① A multinacionális vállalatok tevékenységével összefüggő költségek és hasznok megoszlása. Ez az egyes nemzetállamok és az ezek közötti kapcsolatok számára egyaránt problémát jelentenek.

② Hatásköri aszimmetria az állam jogalkotásának, joggyakorlásának területi jellege és az MNV-k és leányvállalataik nemzetközi hálózata között.

③ Jogi konfliktusok, átfedések és lefedetlenségek a területenkívüliség problémája.

④ A gazdaság és a gazdasági szereplők feletti állami ellenőrzés, befolyás csökkenése.

Az egyes pontokhoz a következő megjegyzéseket fűzhetjük.

1 Ez egy örökzöld téma, nem kevés érzelmi töltettel. Politikai érdektől egyszerű tudatlanságig számos tényező vezet oda, hogy a hazai közvélemény jelentős része úgy érzi, hogy MNV-k kárt okoznak a nemzetgazdaságoknak, „kiviszik a pénzt”. Ez a szemlélet világszerte jelentősen befolyásolja a MNV-k (jogi, gazdasági, társadalmi) fogadtatását és kezelését az átmeneti országokban, s így hazánkban is különösen fontos. Vannak természetesen alapvetően fontos kérdések a tényleges gyakorlatban is: az erőforrások, képességek (és ezzel összefüggésben a hatalom, befolyás) alakításában, országok közti átcsoportosításban kulcsszerepet játszanak az MNV-k. Ezen kérdések helyes megválaszolásában (a politikai közvélemény-formáló értelmiség mellett) jelentős segítséget nyújthat egy stabil szemléletű rendszerben, világos és átlátható módon működő közigazgatás, amely egyrészt valódi eredményeket érhet el a MNV-k magatartásának nemzeti szempontból kedvező befolyásolásában, másrészt igen jelentősen befolyásolhatná a közhangulatot. Kétségtelen, hogy (jórészt tapasztalatlanságunk okán) többször nem értünk el olyan privatizációs bevételeket, mint amilyeneket szerettünk volna, vagy nem sikerült egyes külföldi befektetések feltételeit kedvünkre alakítani. Ezzel együtt tárgy- és szakszerűen nehezen vitatható, hogy főként az átmenetet közvetlenül követő időben az MNV-k által megvalósított technológia és tudástranszfer elengedhetetlenül szükséges volt a piacgazdaság kialakításában és a transzformációs visszaesés megállításában. A közigazgatás szerepe itt a transzparens szabályalkotás és következetes megvalósítás.

2 Ezt a problémát sokat tárgyalja a nemzetközi irodalom, szót ejtettünk róla koordinációs mechanizmusok kapcsán is. Az a tény, hogy a gazdaság egészében s különösen az üzleti világ eseményeiben a multinacionális vállalatoké a kulcsszerep, s ugyanakkor a globális gazdaság szabályozása nemzetállamok, illetve nemzetállami szervezetek kezében van, immanens ellentmondást hordoz: a politikai és a gazdasági szfé-

ra eltérő logikája ütközik. Az általában erősen központosított, s ezáltal jól definiált nemzetek feletti érdekekkel rendelkező MNV-k egy olyan világrendhez alkalmazkodnak (már amikor megteszik), amely a nemzetállami logikára, a nemzetállamok egymás közti hatalmi viszonyaira, egyezkedéseire, kompromisszumára épül. A nemzetállamok nem kérdőjelezhetik meg az egyes MNV-k globális stratégiáját (sem jogi alapjuk, sem gazdasági lehetőségük nincs erre) a MNV-k pedig kénytelenek helyi tevékenységüket belepréselni annak a nemzetállamnak a Prokrusztesz-ágyába, amelynek területén valamilyen gazdasági egységet akarnak működtetni. Az ezen aszimmetriából származó konfliktusok feloldását már az alapvetően eltérő célrendszer és információs bázis is megakadályozza. Így egyik fél sem képes teljes hatáskörrel végrehajtani szándékait a másik akarata ellenére. Sokan ezt a konfliktust az archaikus politikai és a modern üzleti struktúrák konfliktusaként fogalmazzák meg. Ebben kétségtelenül van valami, de nem szabad elfeledkeznünk a nemzetállam megújuló szerepéről, amivel korábban foglalkoztunk. Ez tényleges konfliktus, amely mintegy esetenként talál más és más (formájú és tartalmú) megoldást. A hazai közigazgatás sem mentes ezen konfliktus következményei alól, sokszor nehezen kezeljük őket. Így lehetséges, hogy lassan három éve képtelenek vagyunk reagálni arra, hogy jelentős bevételtől esik el a magyar államkassza, mert a kedvezőtlen hazai vámolási feltételek, szabályok következtében az EU-vámolást nem nálunk, hanem valamely szomszéd országban végzik. Másik példaként említhetjük a jogorvoslati rendszerünk lassúságának vagy környezetvédelmi intézkedéseink egy részének azt a következményét, hogy az MNV-k nemzetközi hálózatában bizonyos gazdasági cselekmények nem hozzánk, hanem más-hová kerültek, és ez bevételkiesését okoz.

*Ball* (1968) már korán, megelőzve a probléma valóban éles megjelenését, javasolta, hogy hozzanak létre egy valamely nemzetközi szer-

vezet által kezelt nemzetközi vállalati törvényt. Egy ilyen törvény megalkotására a cikk megjelenése óta eltelt közel negyven évben nem kerültünk sokkal közelebb, noha közben megszületett például a WTO, amely (küldetésének tartalmát tekintve) elvben kezelhetne egy ilyen nemzetközi megállapodást.

3 Bármely MNV-hez tartozó helyi leányvállalatnak kettős identitása van: egyrészt annak az országnak a törvényei érvényesek rá (és munkatársaira), amelynek a területén működik. Másrészt azon utasítások hatása alatt áll, amelyeket (az általában elég erős) vállalati központ bocsát ki. Ez számos probléma forrása lehet, már személyes szinten is: például adózási, szabályozási szempontból össze kell egyeztetni a vállalatok alkalmazottjaira ható következményeket. Itt például (közvetetten) egyik állam „belenyúl” a másik belügyeibe, amit a két (több) ország állami szervezeteinek megállapodásaival kell szabályozni. Különleges probléma például a versenyszabályozás, amelynek kezelésére külön intézményi rendszerek működnek. Tapasztalati tény, hogy a hazai vállalatok időnként nem akarják vagy nem tudják megérteni, hogy a versenyszabályozás egységes EU-rendszerben történik, s tiltakoznak az ebből adódó következmények miatt.

4 A nemzetállami ellenőrzés és befolyás csökkenése szempontjából a valódi ok az egyes országok között a nemzetközi tőkeáramlásban és kereskedelemben kialakult munkamegosztás és kölcsönös függőség, az MNV-k ehhez csak mozgásformát teremtettek. Ugyanakkor hordozói és szimbólumai is lettek a nemzetállami befolyás csökkenésének, a független önérdekű gazdaságpolitika megvalósításának. Ez sokszor élesen szembekerült a „jóléti állam” népszerű gondolatával, amelynek jegyében mint ismeretes a világ legtöbb országában nőtt az állam által központosított jövedelem aránya. Szükségszerű konfliktus alakult ki tehát a politikai érdekeit megvalósítani óhajtó nemzetállami vezetés és a globális üzleti célokért küzdő MNV-k menedzsmentje között.

Mivel pedig történelmileg nőtt az állam függősége (vagy ha pozitívan akarunk fogalmazni, támaszkodásának mértéke) az üzleti szférától, ez a konfliktus sokszor nagyon éles lehet.

Természetesen nem csak a MNV-k korlátozzák a nemzetállami szuverenitást. Minden alkalommal, amikor egy kormány nemzetközi megállapodást ír alá vagy nemzetközi szervezetbe lép be, kompromisszumokat kell kötnie. A különbség az, hogy ezekben az esetekben a partnerek hasonló (politikai) logikával rendelkeznek, szemben az MNV-vel, akiknek üzleti logikája alapjaiban és orientációjában is eltérő.

Ezzel együtt nem egyértelmű, hogy a MNV-k térhódítása valóban együtt járt volna az állami szuverenitás csökkenésével. A multiknak be kell lépniük a nemzetállam gazdaságába, területére, jogi környezetébe, ezzel igazából erősíthetik is a nemzetállam szerepét, jelentőségét.

## ZÁRSZÓ ÉS KIEMELÉSEK

Amit jelen tanulmányunkban összefoglaltunk, sokkal inkább az első szó, mint kiforrott kutatási eredmény a társadalmi koordináció és a közszféra kapcsolatát illetően. Azt tapasztaljuk, hogy ez a kapcsolat gazdasági vonatkozásokban biztosan meglehetősen kevésbé feltárt terület. Úgy véljük, sikerült igazolni, hogy a megközelítés ígéretes, s talán néhány fontos eredményhez máris elvezetett.

■ *Fontos feladat a közszférának – ezen belül különösképpen a közigazgatásnak – az egyes koordinációs mechanizmusokhoz való viszonyát tisztázni.* E szempontból a tanulmányban megtettük az első lépéseket, s ennek alapján kiemeljük azt a közvetítő szerepet, amelyet a közigazgatás a bürokratikus és a piaci koordináció harmonizálásában betölt(het). Ez a megközelítés alapvető jelentőséget kaphat a társadalmi reformfolyamatok rendszerben való kezelésében, aminek a hiánya a mai reformok sikerességének egyik legfőbb kockázati tényezője.

■ Lényeges kutatási problémákhoz és gyakorlati következményekhez vezethet az a megállapítás, hogy a bürokratikus koordináció nemzetállami szinten történő megvalósításának fő letéteményese a közigazgatás, amely egyúttal mintegy közvetít a nemzetközi és a nemzeti bürokratikus koordináció között. Az előző pontban tárgyaltakkal összefüggésben így olyan közvetítő szerepet találtunk a közigazgatás számára, amely szerep archimedesi pontként szolgálhat a reformfolyamatok vezérléséhez. A közigazgatás ily módon történő értelmezése lehetőséget ad a nemzeti koordinációs mechanizmusok közigazgatás-központú modellezésére, amelytől izgalmas következményeket várhatunk.

■ A koordinációs mechanizmusok elvi alapjainak a közszolgáltatókra történő kiterjesztése a politika-közigazgatás-közszolgáltatás alkotta háromszög tulajdonságaira vonatkozó fontos megállapításokhoz vezet. Ebben a keretben mind elvileg, mind a mai magyar fejlődés tekintetében gazdag összefüggésrendszer látszik, például az öngondoskodás, az állami paternalizmus és a civil szervezetek kapcsolatait illetően.

■ Lényegesnek tartjuk a kérdéskör történeti aspektusainak feltárását. Az persze közhely, hogy a múlt nélkül a jelen nem érthető, s a jövő nem befolyásolható. Azt azonban, hogy hová helyezük, helyezhetjük a hangsúlyt a társadalmi-gazdasági reformok szempontjából, célszerű konkrétan levezetni, s ekkor más megvilágításba kerülnek a kormányzati tevékenysé-

gek gyengeségei és esélyei éppúgy, mint az utcai zavargások.

■ A nemzetközi szakirodalom is csak érintőlegesen foglalkozik napjainkban még a globális koordináció kérdésével. Egy olyan kis, nyitott gazdaságban, mint hazánk, kardinális kérdés ugyanakkor a koordináció globális kiterjedésének mikéntje, hiszen ez meghatározó jellegű a cselekvési mozgásterünket illetően. Az olyan szükséges külgazdasági (illetve az ezt részeként tartalmazó átfogó külügyi) stratégia megalkotásához a nemzetközi koordinációs mechanizmusokra építő megközelítés rendkívül megteremtékenyítő lehet. Egy ilyen stratégiának mindenképp alkalmazkodnia kell a globális trendekhez.

■ A globális koordináció témakörén belül tett két kiemelés (az EU-hoz és a multikhoz fűződő viszony) a magyar társadalmi-gazdasági fejlődés több kulcsproblémájára irányítja rá a figyelmet. Mindkettő elméleti alapon levezethető a globális koordináció két alapvető tételéből: az integráció elmélyüléséből és az új szereplők/szerepek megjelenéséből. A közigazgatásnak az a kettős közvetítő szerepe egyrészt a nemzeti és nemzetközi, másrészt a bürokratikus és a piaci koordináció között, amelyre fent utaltunk, így különös hangsúlyt kap s értelmesen szembeállítható az EU-val és a multinacionális vállalatokkal kapcsolatban gyakran felmerülő, átgondolatlan és/vagy érzelmi alapon képződő, de politikailag időnként igen jelentős hatású megközelítésekkel.

Eddigi kutatásaink során jóval több kérdést, mint választ találtunk, érdemes tehát folytatni.

### HIVATKOZOTT FORRÁSMUNKÁK

BALL, G. W. (1968): COSMOCORP: The Importance of Being Stateless, *The Atlantic Community Quarterly*, IV. (Summer), pp. 163–170

BÁGER G. (2006): Az állami szerepvállalás új vonásai a XXI. század globalizált világában, Vissza az alaphoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer re-

formjáról, Vigvári András (szerk.), *Új Mandátum Könyvkiadó*

CHIKÁN A. (1997): Jelentés a magyar vállalati szféra nemzetközi versenyképességéről. „Versenyben a világgal” kutatási program, *BKE Vállalat-gazdaságtan Tanszék, október*

- CHIKÁN A. (2002): A gazdaság globalizációja és a civilizációk különbsége, *Magyar Tudomány*, 6. szám 730–737. oldal
- Commission on Global Governance (1995): Our Global Neighborhood, *Oxford University Press, New York*
- JENEI GY. (2006): Közös közigazgatási irányelvek az EU-ban, [www.bke.hu/kkar/download/TSZ-KSZ/KozigazgatasIranyelvek\\_az\\_EU-ban.doc](http://www.bke.hu/kkar/download/TSZ-KSZ/KozigazgatasIranyelvek_az_EU-ban.doc)
- KOBRIN, S. J. (2003): Sovereignty@Bay: Globalization, Multinational Enterprise, and the International Political System, In: Rugman, A. M. – Brewer, T.L. (2003): The Oxford Handbook of International Business, *Oxford University Press*, pp. 181–205
- KORNAI J. (1983): Bürokratikus és piaci koordináció. *Közgazdasági Szemle*, 9. szám, 1026–1038. oldal
- KOVÁCS Á. (2005): Versenyképesség és államháztartás, Alternatívák forgatókönyv-választáshoz, *Pénzügyi Szemle, összevont szám*, 26–48. oldal
- SMITH, A. (1776): An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Smith, A. (1992): A nemzetek gazdagsága, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*

## IRODALOM

- ALBALA, N. (2005): We the Peoples, Not the States, Global Policy Forum, [www.globalpolicy.org/ngos/state/2005](http://www.globalpolicy.org/ngos/state/2005)
- BALÁZS P. (2001): Európai egyesülés és modernizáció, *Osiris Kiadó, Budapest*, 353 oldal
- BÁGER G. – ÖRLŐS L. (2004): Az Európai Beruházási Bank és Magyarország együttműködésének újszerű megközelítése, *Európai Tükör*, 7. szám, 14–49. oldal
- BEAUSANG, F. (2002): Democratizing Global Governance: The Challenges of the World Social Forum, Management of Social Transformation (MOST), *UNESCO Discussion Paper 59*.
- BONAGLIA, F. – DE MACEDO, J. B. – BUSSOLO, M. (2001): How Globalisation Improves Governance. *OECD Development Centre, Working Paper no. 181*, November
- BROWN, L. D. – KHAGRAM, S. – MOORE, M. H. – FRUMKIN, P. (2000): Globalization, NGOs and Multi-Sectoral Relations, *Harvard University, The Kennedy School of Government, Working Paper No. 1*, July
- BROWN, L. D. – KHAGRAM, S. – MOORE, M. H. – FRUMKIN, P. (2002): Globalization, NGOs and Multi-Sectoral Relations. *Journal of Marxism and Reality* 3(6), pp. 271–298
- COGLIANESE, C. (2002): Is Satisfaction Success? Evaluating Public Participation in Regulatory Policymaking, *Harvard University, John F. Kennedy School of Government, Faculty Research Working Papers Series, RWP02-038, Cambridge, September*
- COGLIANESE, C. – HEALEY, J. – KEATING, E. K. – MICHAEL, L. M. (2004): The Role of Government in Corporate Governance, *Harvard University, John F. Kennedy School of Government Working Paper Series, EWP 04-045, November*
- FORRER, J. – KEE, J. – GABREL, S. (2006): Globalizing Governance and Public Accountability, *The George Washington University, Center for the Study of Globalization, Globalization Monograph Series*, <http://gstudynet.org/publications/monographs.php>
- Governing Globalization Globalizing Governance, New Approaches to Global Problem Solving, *Report of the Helsinki Process on Globalization and Democracy, Finnish Ministry for Foreign Affairs, www.helsinkiprocess.fi*
- GREVE, C. (2003): Public-private Partnership in Scandinavia, In: *International Public Management Review*, electronic Journal at <http://www.ipmr.net>, Vol. 4. Issue, 2
- GURRIA, A. (2006): Managing globalisation and the role of the OECD, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- HEIMANS, J. (2002): Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders, *OECD Development Centre, Policy Brief No. 22*.
- KAMARCK, E. C. (2004): Government Innovation around the World, *Harvard University, Kennedy*

*School of Government, Faculty Research Working Papers Series, RWP 04-010, February*

KAPÁS, J. (2006): The Coordination Problems, the Market and the Firm. In: *New Perspectives on Political Economy, Vol. 2. No. 1. pp. 13–35*

MADSEN, P. (2004): Ethics and Policies Regulating Multinational Enterprise, *Carnegie Mellon University, J.J. Heinz School of Public Policy and Management, www.spea.indiana.edu/tac/colloquia*

MELESE, F. – BLANDIN, J. – O'KEEFE, S. (2004): A New Management for Government: Integrating Activity Based Costing, the Balanced Scorecard and Total Quality Management with the Planning, Programming and Budgeting System, In: *International Public Management Review, electronic Journal at http://www.ipmr.net*, Vol 5. Issue 2

Multinational Enterprises and Public Integrity: The Role of the OECD Guidelines, *Reproduced from the key information brochure prepared for the OECD Ministerial Meeting, May 2002*

PARKER, B. (2005): *Globalization and Business, SAGE Publications, London etc.*

PETERS, B. G. (2004): The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center? [web.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters\\_f.pdf](http://web.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf)

REHMAN, S. S. (2004): Competitiveness and Corporate Governance in the EU. *The George Washington University, Center for the Study of Globalization, CSGOP-04-31, www.gwu.edu/~gwcs*

REHMAN, S. S. – PERRY, F. V. (2005): Global Convergence of Corporate Governance Systems and Competitiveness, *The George Washington University, Center for the Study of Globalization, Occasional Paper Series, CSGOP-05-35, Washington*

RUGMAN, A. M. – VERBEKE, A. (2002): Multinational Enterprises and the Civil Society: A New Conceptual Framework, [www.reformwatch.net/fixters/141.pdf](http://www.reformwatch.net/fixters/141.pdf)

SALAMON, L. M. – SOKOLOWSKI, W. S. – LIST, R. (2003): Global Civil Society: An Overview, *The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Center for Civil Studies*

SELL, S. K. – PRAKASH, A. (2002): Globalization and Governance: Examining the Contest Between Business and NGO Agendas in Intellectual Property Rights, *The George Washington University, Center for the Study of Globalization, Occasional Paper Series, CSGOP-02-08, Washington, December 16*

TAVARES, A. T. (2002): Multinational Subsidiary Evolution and Public Policy: Two Tales from the European Periphery, *Journal of Industry, Competition and Trade* 2:3, p. 195–213

The Social Dimension of Globalisation the EU's policy contribution on extending the benefits to all, *Commission of the European Communities, May 18, 2004, Brussels*

Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy (Third edition), *Geneva, International Labour Office, 2001*

TURC, A. (1997): Accountability in Public Organisations: Responsiveness to Political Authorities, Users and Market Forces, *OECD, Public Management Service*

WOLF, H. (2002): Globalization and the Convergence of Social Expenditure in the European Union, *The George Washington University, Center for the Study of Globalization, Occasional Paper Series, GSGOP-02-02, Washington, October 7*

Báger Gusztáv – Kovács Árpád

## *A politikai és gazdasági szféra kapcsolatának néhány vetülete – a minimális konszenzus alapjai*

Sokrétű nemzetközi tapasztalatok szerint a gazdasági-racionalizálási és államháztartási stabilizációs lépések háttérében olyan *döntéshozatali*, vagyis *felkészülési, képességbeli, adaptációs faktorok, továbbá olyan közbizalmi feltételek, sőt társadalmi tradíciók is működnek*, amelyek *közvetlen* pénzügyi következményei alig-alig jeleníthetők meg. Ugyanakkor éppen ezek a feltételek azok, amelyek döntő mértékben befolyásolják a változásokhoz való alkalmazkodás sikerét, a gazdasági fejlődés fenntarthatóságát.<sup>1</sup>

Az, hogy a valódi kötöttségek felismerése milyen mértékben tudatosul és van-e szándék a lehetőségek és az adottságok összehangolására, vagyis a *politikai elit érez-e felelősséget és erőt a társadalmi-gazdasági működés eredményességének javítására*, az a különböző indíttatású, célrendszerű, érdekű és értékordozó, alkalmazkodási és érdekharmonizációs képességű és készségű politikai csoportoktól függ. A fejlődési-alkalmazkodási pálya kötöttségeinek felismerése<sup>2</sup>, a lehetséges célok meghatározásának és végrehajtásának színvonala – a kihívásokra adott válaszokban mutatott közvetlen teljesítmény – a pénzügyi fegyelemben, az eredményekben és hibákban, a realgazdaság teljesítményeiben és az államháztartás folyamataiban válik tárgyival valósággá.

A társadalmi-gazdasági működés, az államháztartási összefüggések – mint sajátos tükörképek – megtalálhatók az Állami Számvevő-

szék (ÁSZ) jelentéseiben. Ugyanakkor az ÁSZ-nak is folyamatosan alkalmazkodnia kell a változó környezethez. Ahhoz ugyanis, hogy hiteles és elfogadott legyen a munkája, képesnek kell lennie befogadni és alkalmazni azokat az új eljárás- és módszerbeli, elsősorban stratégiai-szerepvállalási – mondhatjuk: intézménymissziós – követelményeket, amelyek ma a nemzetközi gyakorlatot jellemzik. A fejlett világban mindinkább követelmény, hogy az állami ellenőrzés legfelső szintű intézményei – ellátva az ellenőrzés közvetlen hibajavítási, megelőzési és szankcionálási funkcióit – *ne „csak” szabályossági, célszerűségi és teljesítményvizsgálatokat (regulatory, compliance and performance audits) végezzenek*, hanem az államháztartás bevételi és kiadási előirányzatainak teljesítését veszélyeztető tényezőkre nézve vállalkozzanak *kockázatelemzésekre (risk analyses)*, sőt véleményükkel segítsék a *problémakezelés optimalizálását, a vezénylés hatékonyságának javítását is*. Vagyis legyenek képesek támogatni az ellenőrzés tartalmi céljainak érvényre jutását: a közpénzügyek biztonságos menedzselését. Az új vállalatok teljesítése feltételezi a demokrácia érvényesülését, mert egy olyan szakmai segítség, sőt közreműködés toleráns elfogadásáról van szó, amelynek kritikai elemei a politikai és a gazdasági elit együttműködésének, teljesítményének kérdéseit érint(het)ik. Az ÁSZ ilyen



vállalásainak ma nemcsak tűrése, hanem bátorítása tapasztalható. Így született meg a Budapesti Corvinus Egyetem Vállalatgazdaságtan Intézetével együttműködésben végzett kutatásunk első fázisának eredményeit összefoglaló tanulmányunk (ÁSZ FEMI, 2007), amelynek általunk írt második fejezetére támaszkodik a jelen cikk. Azért, hogy gondolataink és a közbeszéd közötti kapcsolat a szélesebb olvasóközönség számára is könnyen követhető legyen, írásunkban a nemzetközi politológiai és szociológiai szakirodalomban használt fogalmakat – simító körülírások nélkül – használjuk.

Az állam fogalmát – némi leegyszerűsítéssel – szélesebb értelemben fogjuk fel: ideértjük a központi és a helyi akaratot, sőt a mindinkább befolyásoló civil szféra egy részét is. Állami feladatnak pedig olyan közszolgáltatásokat tartunk, amelyek adó- és járulékbefizetéseink forrásait jól hasznosítva, közösségi hasznot hoznak, és amelyek szervezését és teljesítését nem tudjuk egyénileg vállalni. A kör tehát igen széles. Nemcsak a nagy közösségi ellátórendszerek működtetése tartozik bele, hanem a pénzügyi biztonság, a gazdasági feltételteremtés és stabilitás, a jogbiztonság garantálása, a szerződéses viszonyok kiszámíthatósága stb. Abból indulunk ki, hogy a *reálgazdaság és az állami-közösségi szféra működése, teljesítménye egymással szorosan összefügg*, sőt az utóbbi – a gazdaság számára történő feltételteremtés felelőssége és fejlesztése okán – napjainkban növekvő szerephez jut.

A mai közgazdasági irodalom egyik gyakran tárgyalt kérdése a gazdaság versenyképessége, valamint az állam és a közpolitika szerepe a gazdaság versenyképességének javításában. A gazdaság és a politika eseményei versengések sorozata. Így a versenyben maradás – de akár emelkedettebben, bár nem túlzással, a nemzeti fennmaradás – feltétele az új követelményekre adott megfelelő válasz, *a jó alkalmazkodási teljesítmény. Az Európai Unió tagjaként sem hátríthatók át az integrációra azok a politikai, államvezetési kötelezettségek*, amelyeket a politikai-

gazdasági éltek viselnek egy társadalom boldogulásáért, mondhatjuk: versenyképes működéséért. Sőt, ezek a kötelezettségek inkább növekednek és bonyolultabbá válnak. A továbbiakban ennek néhány összetevőjéről, a meglévő és hiányzó feltételekről szeretnénk néhány gondolatot közreadni.

## KIHÍVÁSOK, REFORMOK

A közszféra, így a közigazgatás hatékonyabbá, versenyképesebbé tétele 20 éve van napirenden a fejlett országokban, így Magyarországon is.<sup>3</sup> Az „üzleti minták”, a „korszerű irányítás tudományos módszereinek” követése (illetve a rá való ismétlődő, szlogenszerű hivatkozás) a közösségi feladatok szervezésében önmagában is mind hangsúlyosabb modernizációs szerepet kap. Hazánkra nézve azonban az átalakítási folyamatot a közvetlen modernizációs szükségleteken túl további körülmények is befolyásolták. Mindenekelőtt az úgynevezett szocialista állammodell összeomlása, a politikai-társadalmi gazdasági rendszer megváltoztatása.<sup>4</sup> Egy ilyen új modell, a paternalizmus meghaladása nemcsak az állam tulajdonosi-gazdálkodói funkcióinak radikális mérséklését feltételezte, hanem *szükség lett volna az állami funkciók, szolgáltatói-ellátói szerepvállalás, gazdaságszervezés és -szabályozás teljes és harmonizált rendszerszerű újragondolására* is. Az újragondolás a mai napig nem történt meg, amit az sem pótolhatott, hogy a „gondoskodó állam” leépítésének hivatkozási keretétül szolgálva, különös, túlértékelt szerep jutott (és jut) annak a nemzetközi tendenciának (főáramlatnak), miszerint az 1970–1980-as években – elsősorban az angolszász országokban, de másutt is – megindult az úgynevezett jóléti állam átépítése, a közfunkciók magánosítása, a magántőke behatolása a közszférába.

E folyamat azonban egyenetlen, politikai kurzusoktól függően, vagy inkább: az államháztartás finanszírozási problémáinak feltornyosu-

lásakor különböző elszántságú államháztartási modernizációs kísérleteket, majd visszarendeződéseket láttunk eddig. Ha pedig az Európai Unió által használt *szociális állam* meghatározást vesszük érvényes alapnak, akkor artikulálnunk kellene azt is, hogy valójában mit jelent ennek tartalma, milyen társadalmi vállalások feladásáról és megtartásáról van szó. Az sem csak hazánkra igaz, hogy az államháztartás változásában, az államháztartási gazdálkodás üzemgazdasági-hatékonysági kezdeményezéseiben nem annyira a tudatos modernizációs programok, hanem sokkal inkább a közszolgáltatások – elsősorban a jóléti-szociális és az egészségügy – finanszírozhatóságának mind kézzelfoghatóbb kényszerei, a forrásproblémák domináltak. A finanszírozási gondok egyrészt annak tulajdoníthatók, hogy a technikai-technológiai fejlődés eredményeinek, mindenekelőtt a gyógyítás-technológia vívmányainak hasznosítása önmagában is óriási költségekkel (árfelhajtó hatással) jár. Másrészt a technikailag szinte korlátlanul való lehetőségteremtés és a világban növekvő átlagos élethossz olyan új mennyiségi és minőségi igényeket teremt, *amelyek társadalmi méretű finanszírozása a csak korlátozottan növelhető államháztartási bevételekből mind kevésbé teljesíthető.*<sup>5</sup> Ugyanakkor az is nyilvánvalóvá vált, hogy a szolgáltatások közül választó úgynevezett öngondoskodás sem lehet a megoldás generálkulcsa. Ugyanis, ha csak a korábbi társadalmi-hozzájárúási és minőségi feltételeket tartani akarjuk, akkor is olyan kereseteket kell biztosítani a mindenki számára elérhető és színvonalas öngondoskodáshoz, amelyek a forrásoldalon előteremthetetlenek és/vagy versenyképtelen bérterheket okoznak a reálgazdaságban.<sup>6</sup> A feszültséget tovább növeli a szolgáltatások minőségének javítására irányuló igény. Választható „megoldásként” a társadalmi ellátásban az elérhetőségi polarizálódás tudomásulvétele és a mennyiségi szűkítés – a jóléti szolgáltatások megkurtítása – került kényszerűen előtérbe, nem kis társadalmi feszültségeket kiváltva. Lát-

ható azonban, ez igen kevés ahhoz, hogy az új technológiák alkalmazásának innovációs és napi rutinköltségeit, valamint a mennyiségileg és minőségileg növekvő igényeket kiegyenlítsék. Világtendencia, hogy a jóléti kiadások aránya – jóllehet belső struktúrájuk sok helyen nagyban megváltozott – a nemzeti GDP-khez viszonyítva még ilyen visszalépések, belső egyenetlenségek ellenére sem csökkent, sőt!<sup>7</sup>

A vázlatosan, inkább példaszerűen említett tendenciák, a kihívásokra adott válaszok közfinanszírozási következményei a maguk konkrétságában, egy adott ország életkörülményeire – s természetesen a nemzetgazdaság versenyképességére – visszahatva jelentkeznek, s akkor még nem beszéltünk a globális klímaváltozás, a környezetvédelem hozta, emelkedő ráfordításokról. Ma sehol a világban nem beszélhetünk tiszta ideológiai alapú politikai megközelítésről. *Igen óvatossá kell lennünk abban, hogy itt mit nevezünk szociáldemokratá vagy konzervatív útnak.* Sőt, talán még azt is megjegyezhetjük, hogy a neoliberais vagy éppen populisták megközelítés térnyerése vagy kiszorulása sem attól függ, hogy a magát így vagy úgy meghatározó politikai erő nyílt partner vagy sem, hanem attól, hogy e gondolkodásnak markáns képviselői adott pillanatban elképzeléseiket érvényesítő pozícióhoz jut(hat)nak vagy sem.

Az OECD egy 2005-ben készült felmérése szerint a szervezet 30 tagállama közül ma 26 országban dolgoznak a közszektorral kapcsolatos korszerűsítési programokon. Kiemelt cél a számítástechnikai eszközök széles körű alkalmazása, a mérhető teljesítménycélok rögzítése, a társadalom, a gazdaság adminisztratív terheinek csökkentése. A tények azt mutatják, hogy *a korszerűsítési törekvések nem változtattak a közszféra relatív nagyságán:* gyakorlatilag változatlan maradt a közszférában foglalkoztatottaknak az összes foglalkoztatotthoz viszonyított, illetve a közszférára fordított kiadásoknak a bruttó nemzeti termékhez mért részaránya, ami a közfunkciók fontosságát, ha tetszik merevségét bi-

zonyítja. Közismert, hogy a reformok kezdeményezése mindig két megközelítést vet fel, még akkor is, ha ezek nem tisztán, hanem áthálással, is-is megoldásokat felvetve jelentkeznek. Az egyik, hogy ki mit kap az államtól – ez a mennyiségi oldal –, és az állam öngondoskodásban és/vagy szociális juttatásban (ezek szelektív vagy generális szűkítésében vagy bővítésében) megvalósuló lépéseket tesz. A másik, hogy miként lesz jobb és hatékonyabb a közszolgáltatás. Ha a megoldások kezelésében ezt a kettősséget nem fogadjuk el, akkor bármilyen tehetséges, elhivatott emberek vannak politikai és szakmai pozíciókban, *a társadalom működésében az elit teljesítménye kisebb szerephez jut*. Így pedig nem jutunk tartós eredményre, előbbre.

Az 1. táblázat jól mutatja, hogy a teljes közszférán belül a közigazgatásra, közszolgáltatásokra<sup>8</sup> fordított költségek is gyakorlatilag válto-

zatlanok maradtak az elmúlt években. Ez ugyanúgy igaz az EU-15 országaira, mint Magyarországra. Az összevetésből azonban kiderül, hogy a kiadások aránya a GDP-ben az EU legtöbb országához képest még úgy is magasabb Magyarországon, hogy 2001 és 2004 között némileg csökkent ez az arány. Ez részben a hazai GDP lényegesen kisebb volumenéből adódik, de nyilvánvalóan abból is, hogy a magyar közigazgatás arányaiban magasabb költséggel működik, azaz bizonyos költséghatékonysági tartalékokkal rendelkezik. E tartalékok kiaknázásához újabb, mélyreható és sokoldalú reformokra (a pénzüketeremtés, illetve a pénzelvonás – megtélésünk szerint – nem reform), ehhez pedig a különböző természetű politikai akadályok elhárítására van szükség. Ezek az *akadályok részben pártpolitikai (politics) természetűek<sup>9</sup>, részben közpolitikai (policy) jellegűek*.

1 táblázat

### A KORMÁNYZAT KIADÁSAI FUNKCIONÁLIS OSZTÁLYOZÁSBAN AZ EU EGYES ORSZÁGAIBAN ÉS MAGYARORSZÁGON

(a GDP százalékában)

Országok	Állami működés	Ebből			Jóléti funkciók	Gazdasági funkciók*	Összesen	
		Általános közszolgáltatások kamattal	Védelem	Közrend közbiztonság				
EU 15	2003	10,3	6,8	1,7	1,8	32,9	4,6	47,8
	2004	10,0	6,6	1,6	1,8	32,7	4,5	47,2
	2005	10,0	6,6	1,6	1,8	32,8	4,4	47,2
EU 25	2005	10,0	6,6	1,6	1,8	32,6	4,4	47,0
Egyes országok, 2005								
	Németország	8,8	6,1	1,1	1,6	33,9	4,0	46,7
	Egyesült Királyság	10,0	4,9	2,5	2,6	30,8	3,8	44,6
	Görögország	12,9	8,8	2,8	1,3	27,8	6,1	46,8
	Csehország	9,6	5,5	1,8	2,3	26,3	8,2	44,1
	Lengyelország	8,6	5,8	1,1	1,7	30,3	4,4	43,3
	Szlovákia	10,1	6,4	1,6	2,1	22,5	4,5	37,1
	Szlovénia	10,1	6,9	1,4	1,8	32,2	4,9	47,2
<b>Magyarország</b>								
	2003	12,4	9,0	1,3	2,1	30,2	6,5	49,1
	2004	12,1	8,7	1,3	2,1	29,5	7,4	49,0
	2005	12,7	9,4	1,2	2,1	30,8	6,3	49,8

\* környezetvédelemmel együtt

Forrás: Eurostat-adatbázis

A pártpolitikai akadályok közé sorolhatjuk a szélsőséges szembenállást, a társadalom ideológiai és erkölcsi kettészakadását, a politikai elittek közötti konszenzus hiányát és a meghatározó, befolyásoló érdekcsoportokat érintő döntéshozatali ügyek kommunikálhatósági szempontok szerinti tematizálását, az erős politikai és gazdasági érdekcsoportok intenzív „járadék vadász” tevékenységét, a kormányon, illetve az ellenzékben lévő politikai erők rendszeres és kiélezett konfliktusait, valamint – erre külön visszatérünk majd – az úgynevezett kiskoalíciós kormányzásból adódó hatásokat. Sajátos határesetet jelentenek a pártpolitikai és a közpolitikai tényezők között a különböző kormányzati szintek (központi kormányzat és azok decentralizált szervei), illetve a helyi önkormányzatok közötti érdekkonfliktusok. Amennyiben a helyi önkormányzatok pártállása különbözik a központi kormányétól, úgy a politikai konfliktusok ezen a terepen is manifestálódnak, illetve a közpolitikai konfliktusok pártpolitikai köntöst öltenek.

*A közpolitikai konfliktusok részben hatás- és feladatköri, részben pénzügyi természetűek.* Súlyos közpolitikai kockázat lehet a véleményformáló és érdekhordozó csoportok (szakpolitikai ágazatok) korlátlan versengése, érdekkonfliktusok iránti érzéketlensége. Következésképpen például az olyan úgynevezett „szakmai törvények” áterőszakolásának sorát láthatjuk, amelyek pénzügyi következményeivel előzetesen nem foglalkoztak (nem is ismerik), s így azok finanszírozhatatlanná és megvalósíthatatlanná válnak. E modernizációs szlogeneket hangoztató, „bevált” külföldi mintákat emlegető, de valójában réteg- és csoportérdekeket hordozó vagy (esetleg) éppen azokkal szemben, érdekegyeztetés nélkül fellépni igyekvő normák – tipikusan ilyen az egészségügyet érintő mostani szabályozás – külső és egymás közötti harmóniája hiányzik, jobb esetben esetleges. Hatás- és harmóniavizsgálatok, megvalósíthatósági kockázatelemzések – türelmes opti-

mumkeresés – hiányában a döntéshozók úgy teremtenek költségvetési determinációt, hogy ennek tényével és a következményeivel tisztában lennének. Ha elfogadjuk, hogy az említett tényezők mellett természetesen más objektív – társadalmi-gazdasági – okok is közrejátszhatnak a korlátozott modernizációs teljesítményekben<sup>10</sup>, akkor azt is beláthatjuk, hogy különböző elképzelések megvalósítása nagymértékben függ attól, hogy *a társadalom mennyire tekinti hitelesnek a vezetési-irányítási rendszert*, mennyire fogadja el a közpolitika egy-egy szereplőjének argumentációját. Azt, hogy jól akar és képes sikerre vezetni.

A közszféra működésének megreformálása szempontjából fontos, hogy a különböző gazdasági fejlettségű, eltérő társadalmi szerkezetű, más és más történelmi múlttal rendelkező országok (integrációk) versenyképességük, illetve működőképességük maximumát (optimumát) *nem másolással, formális követéssel érhetik el, hanem a vezető hatalmak sikeres pályáinak saját körülményeikre való ésszerű adaptálásával.* Ennek közvetett – és pénzügyi következményeiben jól ismert – bizonyítékai azok a sikertelen autópálya-finanszírozási vagy akár intézményszervezési kísérletek, amikor a megoldást külföldi minták és tapasztalatok kritikátlan másolásával kívánták elérni.

## A PÁRTPOLITIKÁTÓL A KÖZPOLITIKÁIG

A pártpolitika (*politics*) és a közpolitika (*policy*) fogalmának, viszonyrendszerének elemzésekor célszerű abból kiindulni, hogy a modern demokráciákban a pártoknak (többpártrendszer) fontos politikai, társadalmi szerepük van. Kormányra jutva például elsődlegesen felelősek nem pusztán a jog- és az intézményrendszer működéséért, hanem a közpolitikák kialakításáért, eredményes végrehajtásáért, azaz a gazdaság zavartalan működéséért, a társadalom működőképességéért.

*Pénzügyi-gazdasági következményei vannak annak, hogy mennyire elfogadott egy adott politikai erő által képviselt magatartás, ami akár látzatokkal és jól hangzó szlogenekkel, akár érzelmeire ható kommunikációval képes társadalmi támogatást szerezni lépéseinek. Vagyis mennyire képes az alkalmazkodási kényszereknek vagy ezzel ellentétesen, a jóval nagyobb mozgástér, a „harmadik” (saját) út esélyének, az önfeladás veszélyének stb. hangoztatásával társadalmi támogatást teremteni. Meggyőzni a gazdaság szereplőit, a társadalmat, a külföldet, hogy az általa választott – esetleg szolgáltatékésznek vagy ellenkezőleg érdekvédően *kombattánsnak* látszó – út, magatartás visz közelebb a sikerhez, hosszabb távon mégiscsak az hoz több hasznot, miközben rövid távon jól szolgálja a hatalom megtartásának vagy éppen megszerzésének célrendszerét. Tapasztalat azonban, hogy a kommunikációs szempontok mindent felülíró megjelenése új kockázatokat és persze új optimalizációs szükségleteket hozott. Az *optimumkeresés elmulasztása igen könnyen vezet oda, hogy minden lépés szándékolt hatásának az ellentétjébe fordul.* Bizalomvesztéshez vezet (het), ha egy politikai erő célrendszerét pusztá gesztusaival, viselkedésével azonosítják, vagy – ha bevallva az igazságot – meghirdetett szándékai hitelét maga rombolja le. A civil társadalomban, sőt talán a politikai gondolkodásban is megjelentek az önkorlátozási (önvédelmi) reflexek az ilyen helyzetek, a nagy csalódások morális és pénzügyi megrázkódtatásainak, destabilizáló hatásainak a megelőzésére. Mint erre nálunk is szándék van, számos országban a *szigorú költségvetés-tervezési szabályok eredményesen szorítják korlátok közé a politikai ígéretlicheket és a költekezési hajlandóságot.*<sup>11</sup> Újabban néhány erős demokratikus hagyománnyal rendelkező európai országban nemcsak az értékválasztás hozta determinációkat, hanem *magukat a választási pártprogramokat és a törvényjavaslatok költségvetési kihatásait is* független szakmai szervezetek „árazzák” be.*

Ennek jegyében szerte a világon a politikai pártok a saját eszmerendszerük, társadalmi, gazdasági, hatalmi érdekviszonyaik, mindenekelőtt hatalomra jutásuknak, hatalmuk megőrzésének szempontjai, követelményei alapján alakítják politikájukat, politikai koncepciójukat (*politics*), ami az operatív pártfeladatok meghatározásának alapjául szolgál. Ez utóbbiak esetében jut érvényre az a követelmény, hogy a pártpolitikának ki kell fejeznie az adott ország, adott időpontban, adott fejlődési szakaszban fennálló konkrét viszonyait. Jellemzően tehát az adott pártpolitika nem fejezi ki az egész társadalom valamennyi érdekét – szóban, retorikában természetesen mindegyik párt az ellenkezőjét állítja, mert szavazóbázisát, támogatottságát illetően dominanciára tör –, de a társadalmi, gazdasági, politikai viszonyokkal a konkrét pártfeladatok kialakításakor messzemenően számolnia kell.

A közpolitika (közpolitikák) rendeltetése<sup>12</sup> ezzel szemben az, hogy – jóllehet nem teljesen értéksemleges – a közjót szolgálja, a társadalom egészének (minden állampolgárnak) az érdekeit hivatott érvényesíteni – mégpedig tekintet nélkül az ideológiai, társadalmi, politikai, tulajdonosi, jövedelmi különbségekre. Ebből következik, hogy az éppen kormányon lévő pártnak, (pártoknak) nem pusztán a politikai preferenciákat kell figyelembe venni s minél teljesebben érvényesíteni, hanem a társadalom egyéb érdekeit, a szűk pártpolitikán kívül eső szempontokat, elvárásokat is.

### Közszolgálat versus pártérdekek

A politikai pártok és az általuk megvalósított politikák (közpolitikák), miközben az ország boldogulását kívánják elősegíteni, természetesen arra is törekednek, hogy a saját választási bázisát alkotó társadalmi rétegek, csoportok jóléte növekedjen, társadalmi elégedettsége megfelelő legyen. (Egy párt ideológiájából, esz-

merendszeréből következik, mely társadalmi csoportokhoz áll közelebb, pontosabban mely társadalmi csoportok érdekeit képviseli mindelelőtt.) A többpártrendszer azzal a nagy előnnyel jár, hogy az állampolgár az ő „kegyeiért” versengő pártok közül választhatja ki azt, amelyik számára a legmegfelelőbbnek tűnik. Ugyanakkor éppen ez a választási verseny az, amely hűen mutatja a pártok magatartását a pártpolitikát és közpolitikát illetően. A választási versenyben a pártok a választói bázis szélesítéséért mindent megígérnek, ígéretlicitet folytatnak, ezzel azt a látszatot keltve, hogy éppen az adott párttól várható a legtöbb, a leggyorsabban és – természetesen – mindenkinek. Valójában ezzel éppen ennek a lehetőségét zúzzák szét, hiszen mindelelőtt saját népszerűségüket, szavazataikat kívánják maximalizálni, figyelmen kívül hagyva az ország – sőt akár az adott párt a saját – hosszú távú érdekeit, az alapvető társadalmi összefüggéseket, a közgazdasági törvényszerűségeket. Ez a legalapvetőbb oka annak, hogy – elméletileg – a közpolitikát nem lehet (nem szabad!) kizárólag alárendelni sem a kormányzó, sem az ellenzéki pártpolitikának. Ezt a másfél évtizedes magyar gyakorlat fényesen igazolja: az eddig hatalomra került pártok a kormányzásuk első időszakában nyílt vagy burkolt kiigazítást voltak kénytelenek végrehajtani a választási ígéretlicit, a választást megelőző, illetve az azt követő „osztogatás” mértékétől függően. (Ennek számszerű bemutatására, jellemzésére még visszatérünk.)

A leírtakat kiegészítve a magyarországi átmenet néhány sajátosságára<sup>13</sup>, illetve ezek következményeire szükséges még rámutatni. Témánk szempontjából alapvető adottság, hogy hazánkban a politika (pártpolitika) mind a közszférára, mind a társadalom más szegmenseire mindinkább rátelepedett. Ennek sok oka van, de a legalapvetőbb az, hogy a rendszerváltás jellege, természete miatt a *politikai szerepvállalás egyben létmeghatározói, gazdasági erőforrás-szerzési, az érdekkörbe tartozók közötti elosztási*

*funkcióvá is vált*, aminek jelenléte annál nyíltabb, ahogy a külföldi tulajdonú (befektetői háttérű) cégek (nem csak a multinacionálisoké) gazdasági potenciálja, befolyása, versenyképességi előnye mind dominánsabb.<sup>14</sup> Rajtuk kívül igen kevés olyan hazai vállalkozói csoport van, amely meghatározó külföldi befektetéseivel, tőkeerejével, versenyképességével többé-kevésbé függetleníteni tudja magát a honi viszonyoktól. A politikai erők háttérében markánsan jelenlévő hazai támogatók, különböző gazdasági erőt képviselő szerveződések – a nem mindig stabil kötődésű *klientúra* – számára szűkültek a honi reálgazdaságban megszerezhető pozíciók. „Megoldásként” az adókban, vállalkozói kedvezményekben megnyilvánuló, meglehetősen cikcakkos sorsú, az újabb politikai kurzus által hatáselemzés nélkül lerombolt kezdeményezések mellett (helyett) olyan új lehetőségek nyújtása merült fel, *ami a közszféra szolgáltatásainak, az állami funkciók ellátásának piacosításához (magánkézbe adásához) köthető*. Következményként a közpolitikai döntésekben, a modernizációs, szolgáltatáskorszerűsítési lépésekben olyan közvetlen faktorok is megjelennek, amelyek mint pénzügyi-gazdasági konstrukciók nemcsak újak és ismeretlenek, szabályozásuk hiányos, menedzselésük gyakorlatlan, *hanem nyíltan vállalt és rejtett érdekkötődések által befolyásoltak*. Ilyen körülmények között megoldhatatlan, hogy transzparens választ kapjunk arról, milyen valós megfontolások alapján, milyen időhorizonton számított közfinanszírozási előnyöket és hátrányokat mérlegelve születtek meg a döntések, s hogy az egyéni esélyteremtésen túl volt-e azoknak szélesebb horizontú előnye.

Amilyen kezdeti egyetértés volt a rendszerváltó politikai elitben, a különféle politikai erők között a fordulat szükségességében, annak elindításában, éppoly erőteljes szembeállítás alakult ki közöttük a politikai-gazdasági hatalom megszerzéséért, illetve annak birtoklásáért folytatott küzdelemben, végletekig túlzott ígé-

retlicitet vállalva, elszakítva a rövid távú politikai haszonmaximálási gondolkodás síkját a racionális szakmai megközelítéstől. Ez a folyamat a modernizációs intézkedések konszenzusos lépéseinek korlátjaként – mint említettük – részben ma is tart, s olyan következményei vannak, mint a magyar társadalom két táborra szakadása, miközben – mint említettük – *az úgynevezett jobb- és baloldal szembeállítás sem alapvetően ideológiai alapú*. A hatalomra kerülő erők – rövid távú érdekeiknek engedve – mindent megtettek eddig azért, hogy az államot, a gazdaságot, az apparátusokat és a szervezeteket befolyásuk alá vonják. Ezért volt az, ha a másik oldal került kormányra, mélyreható személyi és intézményi változásokat hajtott végre. Hiányzott a kontinuitás, a közös kiindulási alap, a minimum a megtartandó értékek és a szükséges változások szelektív meghatározásában. A következmények a költségvetési tervezés anomáliáiban, adósságspirálhoz vezető túlvállalásaiban – mint kockázatok –, s végül tarthatatlan pénzügyi pozíciókban, *majd súlyos restriktív terhekben váltak tárgyi valósággá*. A kétharmados jogszabályok bemerevedése is erre vezethető vissza, hiszen az éppen ellenzékben lévő erők a konszenzuseresést, a hozzájárulás mérlegelését a változáshoz az aktuális helyzet fejleményei, illetve reménybeli kormányzati pozíció és ebben a mozgástér mérlegelése alapján teszik meg.

### A közszféra versenyképessége és az országcél politikai meghatározása

Az elmondottak lényegileg érintik a közszféra és a gazdaság versenyképességét, ezen belül pedig a politikai és a gazdasági szféra kapcsolatainak optimalizálását is (Kovács, 2005). Ezért egyértelmű, hogy körülírható a társadalmi és gazdasági valóságban a legversenyképesebb közszféra, közigazgatás, kormányzati tevékenység fogalma és gyakorlata. A leglényege-

sebb talán az: ahogy egy ország gazdasági versenyképessége is csak a világ egészének, a többi országnak a fejlődéséhez és szerkezetéhez mérhető, a közszféra versenyképessége is egy ország társadalmi és gazdasági működésének egészében nyer értelmet. Azaz: nem pusztán összekapcsolódik, *hanem egységes egészben működik* a közszféra, a közigazgatás és a gazdaság, a gazdasági vállalkozások, a magánszektor, valamint a politikai intézményrendszer, a civil szféra, a profitorientált és a nonprofit szervezetek, azaz az intézmények, a működési struktúrák teljes sora. Az egyes szektorok a társadalom egységes egészében működnek, de nem egyforma módon és formában. Mindegyiknek megvan a maga sajátos szerepe (feladata). Ezeket összességükben kell harmonizálni. Összhatásuk (az ország versenyképessége) ugyanis csak így lehet megfelelő. A kölcsönhatás tehát itt nyilvánvaló és egyértelmű. A feladatok világos és célravezető megfogalmazása szükségessé teszi azonban a közszféra versenyképességet befolyásoló kettős, közvetlen és közvetett szerepének körülhatárolását is. Mindez azonban Magyarországon egyelőre esetleges, illetve hiányzik.

A közszférának és elsősorban intézményi és gazdálkodói szervezeti rendszerének megvan az a feladata és felelőssége, hogy *a rábízott közpénzeket és forrásokat minél eredményesebben hasznosítsa*, a felhasználás hatékonyságát közvetlenül, rendszeresen javítsa. Egységnyi közpénzből egyre több és jobb minőségű közszolgáltatást teljesítsen. Ezzel egyenlő értékű, ha a lehető legjobb eredményre törekedve megfelelő megoldásokkal kiváltja ezeket a ráfordításokat. (Például az egészségügyben a betegség-megelőzés középpontba állításával.) Ebből a szempontból a példakép – de nem kizárólagosan – a magánszféra, a piaci koordináció, ahol az erőforrás-felhasználás profitcentrikus racionalizálása az elsődleges. A közszféra ezt a célt semmilyen körülmények között nem abszolutizálhatja, hiszen a társadalmi hasznosság maximalizálására kell törekednie. A versenyképess-

ség, a hatékonyság tehát itt nem tisztán piaci kategória: nem pusztán a piaci koordinációból származtatható.<sup>15</sup>

Másfelől a közszféra közszolgáltatást nyújt különféle formákban a magángazdaság számára, illetve jogi, társadalmi, politikai, intézményi közeget, normarendszert teremt a működéséhez. Ezt az úgynevezett közvetett funkcióját gyakorolja az állam (a közszféra) akkor is, amikor közvetlenül megrendel különféle javakat, szolgáltatásokat a magánszférától, hozzájárulva ezzel a saját és az egész ország versenyképességének javításához, kizárva a súrlódásos veszteségeket, valamint mérsékelve a korrupció lehetőségét, a negatív externáliákat. Következésképpen nem csupán az eltérő történelmi múlt és az eltérő jelen teszi minden ország számára különbözővé a saját megfelelő országműködését és országműködtetését, legalább ennyire meghatározó az elérésre kijelölt társadalmi és gazdasági országcél, azaz a politikailag megfogalmazott, szakmailag alátámasztott, a társadalom többsége által támogatott, elérendő, illetve elérhető jövőkép is.

Mindebből következik, hogy a jövőkép – elméletileg – a pártpolitikákban tükröződő értékek harmonizált érdekekké, majd a közpolitikában célokká transzformált, szervezett halmaza, amely képes determinálni a közgondolkodás főáramlatát is. Ez egyben azt is jelenti, hogy értékelvű pártpolitika hiányában nem lehetséges hosszabb távú, széles elfogadottságú, mozgósító erejű koncepciót alkotni. Mégpedig azért, mert a jövőkép hazánkra nézve sem azonosítható egy formális dokumentumban foglalt, mégoly racionális elképzeléseket tartalmazó nemzeti fejlesztési tervvel, a meghatározottságokat is elfogadó, azonos irányba húzó hosszabb távon stabil politikai-szakmai gondolkodással, azonosulásra buzdító progresszióval. Ilyen követelményeknek megfelelő célrendszerről aligha beszélhetünk. Eddig ilyen igénnyel sem a közpolitikák, sem a pártpolitikák nem léptek fel.<sup>16</sup> Talán azért, mert mint jelenségeiben a számvevőszéki vizs-

gálatok alapján is tapasztalható: tagadhatatlanul teret nyer az a megközelítés, miszerint *a globalizáció gazdasági érdekeinek a politika felett növekvő hatalma van, s így a közpolitika célrendszerre is egyre inkább nemzetközileg szervezetté válik.* Elfogadva az ilyen gondolkodás racionális tartalmát, az alkalmazkodás hozta célszerűségét, netán azt a lehetőséget is, hogy nem kizárható: egy ilyen alkalmazkodási célrendszerrel messzebb juthatunk a társadalom teljesítőképességének fejlesztésében; meg kell jegyeznünk, hogy – tekintettel a globalizáció kialakulatlan gazdasági intézményi mechanizmusaira – e tekintetben is *pontosabb volna* – mint erről más összefüggésekben szó esik majd – inkább az *érdeklarmonizáció egy kibontakozó, újabb, igen bonyolult terepéről beszélni.* Abban az esetben ugyanis, ha elfogadjuk a közpolitika teljes nemzetközi vezérlését és saját elképzelések hiányában a feltételteremtést mechanikus adaptációval azonosítjuk, akkor azon túl, hogy egy külső vezérlés sohasem lehet érzékeny a társadalmi kohézió ügye iránt, azt kockáztatjuk, hogy értelmét veszti mindaz, amit nemzetgazdasági szinten eddig a versenyképesség-fejlesztés honi célrendszerként azonosítottunk. Ingataggá válnak a versenyképes közszféra témájában folytatott viták, tudományos kutatások vagy éppen politikai véleménynyilvánítások is.<sup>17</sup> A racionalitás irracionálisba fordulhat.

A közszféra optimális nagyságának kialakításában alapvető, hogy az adott társadalmi-gazdasági célt figyelembe véve milyen munkamegosztás a leghasznosabb a közszféra és a közszférán kívül lévő területek, az állami és a nem állami (a magán), a kormányzati tevékenységi és hatáskörbe tartozó, illetve az azon túli kompetenciák között. Meghatározó, hogy milyen tevékenységeket tart fenn magának az állam és melyeket lát hatásosabbnak saját körén kívül vagy éppen a két szféra együttműködésében. Mindez érvényes az állam közvetlen és közvetett gazdasági szerepeire egyaránt. A közvetlen állami gazdasági szerepvállalás egyik sajátos



formája az állami vállalatok piaci jelenléte, működése. Ennek mértékét, irányát Magyarországon a rendszerváltást követő tizenöt év szinte megmásíthatatlanul és visszavonhatatlanul átalakította. A termelőszférában végbement az állami vállalatok privatizációja (Báger – Kovács, 2004), a csaknem 90 százalékos állami tulajdont – a tulajdoni kereteket és tereket felcserélve – a szinte pontosan ekkora terjedelmű magántulajdoni részesedés váltotta fel. A folyamat a szolgáltatásokban érdekelt köztulajdonú vállalatokra nézve sokkal ellentmondásosabban alakult a gyenge érdekharmonizáció miatt. (Szolgáltatási árak *versus* lakosság, munkahelyre eljutás, foglalkoztatás stb. *kontra* tulajdonosi veszteségek.) Magyarországon a gazdaságban (ebből következően a társadalom más szegmensében is) a magántőke szerepe lett a meghatározó. E tények tükrében az állam (a kormányzat) *gazdaságpolitikai szerepe, a piac működtetését és működését alakító, szabályzó* – a különböző politikai, pénzügyi hatalmi terek jelenléte miatt sok tekintetben korlátozott – *feladata* került előtérbe.

A közsféra versenyképessége a gazdaság és a társadalom egészét átfogó rendszerben értelmezhető, amelynek megfelelő kialakításával és működtetésével érhető el a politikai és a gazdasági szféra kapcsolatainak hatékony szerkezete, harmonikus kölcsönviszonya és szerves egymásra épülése. E hatékonysági célkeresztet szem előtt tartva és érvényesítve *juthatunk el a pártpolitikától a közpolitikáig*, amely utat a hatalmon lévő pártnak, pártoknak végigjárni nem könnyű, mivel rendszeresen és ismétlődően a hatalom bizonyos részeitől való lemondással, annak a pártpolitikából a közpolitikába és a „civil politikába” való átengedésével jár.

A közigazgatás-közszolgálat számos területén jelentkező funkcionális zavarok nagy hányada az átalakulás körülményeire volt visszavezethető.<sup>18</sup> A rendszerváltás a gazdaságban és a társadalomban felgyülemlett deficitok gyors felszámolására törekedett, amelyek egyrészt a

működés hatékonyságának alacsony szintjében gyökereztek, másrészt a demokratizmus hiányát jelentették. A „kettős hiány” felszámolásában a rendszerváltás irányítói számára elsőbbséget jelentett a demokratikus deficit megszüntetése, azaz a *hatékonysági szempontok háttérbe szorultak*. A helyzet azóta nem a teljesítmények javulásában, hanem abban változott, hogy ma már a hatékonysági szempontok háttérbe szorulásakor nem a demokráciadeficit felszámolásának szándéka, hanem *más okok játszanak meghatározó szerepet*. A közigazgatás-közszolgálat hatékonysága hiányának napjainkban a legfőbb oka az, hogy mivel hiányzik egy optimálisnak tekinthető, a politikai-gazdasági erők által támogatott és a civil szféra által elfogadott távlati célrendszer, a hatalmat gyakorló erők, a kormányok sora nem találhatta meg a központosítás és a decentralizáció megfelelő arányát. A szélesen értelmezett kormányzati szektor rossz működésének oka az is, hogy a politikai (hatalmi) szféra állandóan kormányzati-ellenzéki konfliktusokat kreál, ezzel nehezíti a versenyképességi problémák szakmai megoldását (Borsi – Vértes – Viszt, 2006). A pártpolitika vezérelte koalíciós kormányzás napi érdekei hozta közigazgatási-közszolgálati cikcakkok strukturális és üzemgazdasági szintű hibákban egyaránt kiütkező pénzügyi következményei immár jól ismertek. Elég, ha csak a minisztériumi át- és visszaszervezések, összevonások stb. következményeinek a zárszámadásokban kiütkező súlyos elszámolási zavaraira vagy a pénzügyi statisztikák hitelességi és megbízhatósági problémáira, a kreatív könyvelésre utalunk.

Ha a számvevőszéki tapasztalatokat trendekbe rendezzük, kitűnik, hogy bár *időről időre a közpolitikai argumentációk decentralizációt hirdettek* és a feladatok leadását, a hatalom és a felelősség megosztását tervezték, végül a kormányok ráébredve az így előállt beavatkozási lehetőség- és mozgástérszűkítő hatásra, az adott politikai és gazdasági-pénzügyi terek elveszté-

sére, haboztak végrehajtani a saját döntéseiket, illetve ha megtették, előbb vagy utóbb visszafordították azokat. *A centralizáció és decentralizáció napi hatalomgyakorlási érdekekhez kötése pénzügyi teljesítményekben, finanszírozási anomáliákban lecsapódó, közpolitikai kockázatnak tekinthető.* Megnyilvánulásai a számvevőszéki jelentésekből markánsan kiütköznek. Ilyen lehet a koordinátlanság, a különböző szintű állami intézmények ágazati érdekekből vagy személyes vezetői meggyőződésből táplálkozó egyoldalú szemléletet tükröző menedzselése vagy akár egyes magas érdekérvényesítő és/vagy befolyásolási képességű személyek piaci fundamentalista szemléletének<sup>19</sup> kritikátlan érvényesülése.

Az új megoldások alkalmazásának fontossága mellett nem lehet eléggé hangsúlyozni a közigazgatás „kollektív emlékezetének” – a problémamegoldás technikai ismereteinek és az alkalmazás képességének – szerepét a közszféra versenyképességének javításában. A menedzserkönyvekben található elméletek mechanikus adaptációja vagy akár az igazgatási szervezeteknek „a bürokrácia reformellenes ellenállásának megtörésére” hivatkozó, tudatos dezorganizálása is lehet azonban súlyos pénzügyi következményekkel járó, az igazgatási rendszer outputjának drasztikus, a reálgazdaság teljesítményének fékezéséhez vezető kockázati tényező. Sőt ilyen hatású lehet az is, ha a szervezetrendszer irányításában a teljesítményeket a vezetési struktúrák megkettőzésével és „versenyztetésükkel” próbálják kicsikarni, miközben a meghatározó döntések mind szűkebb körben születnek meg. Nem vitatva a modernizációs szándékokkal indított kezdeményezések őszinteségét, a jelzettek alapján állítható, hogy a meghirdetett célokkal szemben *erős hatalom- és igazgatáskoncentrációs folyamatnak vagyunk tanúi.* Sajátos következmény, hogy a közpolitikai viták éle, *a kritika mindinkább a legmagasabb kormányzati csúcsokra irányul, és nem vagy alig foglalkozik a rendszer többi elemével.*

## A koalíciós kormányzás ára

A nemzetközi szakirodalom – empirikus elemzések alapján – evidenciának tartja a fiskális feyelem lazasága és a koalíciós kormányzati berendezkedés (illetve az e mögött meghúzódó választási rendszerek) közötti összefüggést (Hagen, 1992; Hagen és Harden, 1996; Perotti, Strauch és Hagen, 1998). Természetesen itt az úgynevezett kiskoalíciókról beszélünk, hiszen egy úgynevezett nagykoalíció valamilyen széles társadalmi támogatású, igen erős legitimizációjú közpolitikai célrendszer alapján szerveződik, és nem „csak” a kormányozhatóság, a hatalommegtartás közvetlen, rövid távú céljai szerint. Harmadik típusúnak az úgynevezett törékeny koalíciót tekinthetjük, amelyre jelenleg több európai példát is találunk.

A koalíciós kormányzás „költsége” – szigorúan elméleti megközelítésben – azonban nem szűkíthető le kizárólag a fiskális feyelem hiányosságaira. A részt vevő pártok maguk is járadékadász tevékenységet folytatnak, ami már a különböző tárcák elosztásakor elkezdődik. Ez az elmúlt tizenöt esztendő összes magyar kormányai esetében azonosítható. A kisebb koalíciós pártok pozíciója a pénzosztáson túl kiterjedhet a szakpolitikai prioritások, illetve a reformkonceptiók elfogadására (elvetésére), irreális irányba terelésére, a vezető pozíciók megszerzésére, betöltésére is. Időben változó magatartásukkal kapcsolatban megjegyezzük, hogy ezek a pártok többnyire fontos szerepet játszanak a modernizációs alkalmazkodásban, a döntéshozatali optimumkeresésben, a pénzügyi kérdésekben pedig általában körültekintően járnak el és ideológiai szempontból is következetesek maradnak.

A kisebbik koalíciós partner kormányoldalon tartásának kényszereiben vergődő vezetőségek tovább erősíti a közpolitikai rendszer ágazati orientáltságát, hiszen minden partner igényt tart erős („pénzosztó”) tárcára, amely túlteszi (túlteheti) magát a közpolitikai racionalitásokon, s elsődlegesen pártérdekeket, gazdaságfi-

lozófiai nézeteket érvényesít. Ezzel a köz- (szak-) politikai objektivitás esélye szükségszerűen tovább szűkül, esetleg alig érvényesül. Kétségtelen az is, hogy a koalíciós kormányzás eltérő politikák „koalícióját” is jelentheti. Ez elkerülhetetlen súrlódások nélkül, amiből egyértelműen további, úgynevezett súrlódásos veszteségek származhatnak akár késedelmi, akár ellenhatás stb. okokból.

### A kormányzati szintek közötti interakciók, mint konfliktusok

E kérdéssel kapcsolatban itt mindenekelőtt arra szükséges rámutatni, hogy a helyi önkormányzatok központi forrásszabályozási és fejlesztésfinanszírozási, támogatási rendszere mintegy állatorvosi lóként képezi le e terület összes problémáját. A forrásszabályozás eredeti rendszerét egy, a pártpolitikai preferenciákat és az ágazati érdekeket jól közvetítő torzó váltotta fel, de idetartozik – s szintén kiemelendő – a régiók kialakítása, a regionális politika közigazgatási megalapozása vagy az oktatásügy és az egészségügy fejlesztésnek problémahalmaza.

Az interakciós konfliktusok feloldása politikai korlátjainak és a kompromisszumkeresés zavarainak tulajdonítható, hogy sorozatosan olyan lépésekre került sor, ahol a finanszírozhatóság kérdései háttérbe szorultak, szakmai törvények hozta költségvetési determinációk – mint erről más összefüggésben már szó esett – olyan szolgáltatásokat teremtettek meg, amelyek az adott formájukban – pénzügyi megalapozottság hiánya miatt – nem tarthatók fenn.

### A KÖZPOLITIKA FORMÁLÁSÁNAK SZÍNTEREI

A közpolitika formálásának és megvalósításának a demokratikus berendezkedésű társadalmakban igen gazdag szervezeti és intézményi

rendszere alakult ki. Lényegét tekintve arról a társadalmi közegről van szó, ahol a különböző érdekek megjelennek, ütköznek. E folyamatban jön létre a közmegegyezés, a társadalmi konszenzus, formálódnak a közcélok, alakul ki végső soron a *policy*. A továbbiakban a közpolitika kialakításának, formálásának és megvalósulásának *négy színterét* vizsgáljuk:

- a közszféra különböző döntési szintjein a centralizáció és decentralizáció problémái;
- a társadalmi érdekegyeztetési mechanizmusok, a civil szféra szerepe;
- a pártpolitikai konszenzusok szerepe a közpolitika formálásában, s végül
- a közpolitikák szakmai megalapozása.

### A közszféra egyes döntési szintjei és a versenyképesség összefüggése

A sikeres közpolitika kialakításának és megvalósításának feltétele a centralizáció és a decentralizáció megfelelő arányának megtalálása és érvényesítése. A központi szinten jól előkészített közpolitikák sikeres végrehajtásában bizonyos fokú centralizáció szükséges. Ugyanakkor egy ország társadalmi-gazdasági fejlődése sikerességének záloga a fejlesztések *térségi összehangolása, a helyi kezdeményezések bátorítása, a régiós és méretgazdaságossági szempontok, követelmények érvényesítése*. Az Európai Unióban a fejlesztéseknek ezek a szinterei különösen felértékelődtek.

A nyugat-európai fejlődést látva úgy tűnik, hogy a központi, a területi és a települési önkormányzatok hármastagolódásának valamilyen formában való megmaradása mellett alapvető változást hozott az Európai Unió regionális politikája, illetve szemléletmódja. E *regionalitás* – ha nem is borította fel az említett síkokat – a középső szint helyébe lépve vagy ahhoz kapcsolódva a korábbi helyzethez mérten egy teljesen új gazdasági, politikai és társadalmi teret teremtett. Az Európai Unió megfogalmazott filozófiájában, céljaiban az volt a meghatározó

mozgatórugó, hogy minden ország eredményes működéséhez szükség van egy olyan szintre, amely összekapcsolja a központot és nem is csupán a települési önkormányzatokat, a helyi intézményeket, hanem magát az egyes embert, a családot, a kisebb társadalmi-gazdasági közösségeket. Ez a regionális politika tartalmilag nagyon szorosan kapcsolódik a gazdasági, társadalmi kohéziós, felzárkóztatási politikához, annak egyik nyilvánvaló megjelenési formája. Eszerint *a versenyképességi szempontok regionális szinten is fontos helyet foglalnak el, mégis talán a legközpontibb elem a felzárkózás és a felzárkóztatás.* A felzárkózás egyaránt jelenti az adott nagy régió (EU), az egyes országok közelítését a világ mindenkor vezető gazdasági (hatalmi) teréhez, de ugyanakkor a régiókra alapozott támogatási rendszer maguknak az országon belüli kisebb területi egységeknek az egymáshoz való közeledését, a köztük lévő fejlettségbeli különbségek mérséklését is szolgálja. A régiók közötti fejlettségbeli közeledés pedig – a feltételezés szerint – *nemcsak vagy nem elsősorban az ország egészére sugározódik és terül szét, hanem fel- és lefelé is, azaz az egyes emberekre, a közbülső intézményekre, szervezetekre, így a helyi önkormányzatokra is.*

### Az EU-tagság: a régiók új szerepe

Sajátos helyzetet jelent, hogy Magyarországon a regionális politizálásnak sem a *politics*, sem a *policy* értelemben nincsenek hagyományai, ezért az európai fejlődési pálya ismerete a magyar társadalom- és gazdaságpolitikai gyakorlat korszerűsítése szempontjából rendkívül fontos szerkezete és működése viszonyulási és viszonyítási alap, mivel követése – és nem szolgálai másolása – célszerű és elkerülhetetlen. Általában is, de a regionalitás kérdését tekintve a követésnek – a kívülről vezérelt közpolitika példaként – 2004-től, EU-tagságunk kezdetétől fogva kötelező jellege is van, hiszen a régiók

számára régiós politika nélkül a támogatások jelentős része nem nyerhető el. Emellett a régiók és a regionális politika kiemelt szerepe nem pusztán pénzügyi háttérrel, forráslehetőséget jelent, hanem *a közigazgatási szférát tekintve annak racionális formáját, méretét és szervezetét is megvalósíthatja.*

Az európai regionális rendszerhez való illeszkedés során – a már létrehozott statisztikai régiók mellett – a valóságos közigazgatási egységet jelentő országrégiók kialakítása minden bizonnyal elkerülhetetlen. Mindez azonban csak hatalmi harcok árán válhat valóra, hiszen a valóságos erővel, azaz eszközökkel és forrásokkal rendelkező *régiók kialakítása a gazdaságpolitikai hatalom újraelosztását is jelenti.* Ez a különböző közigazgatási szintek kialakításáért, majd birtoklásáért való politikai-hatalmi harc nyilvánvalóan minden országban létezett, illetve létezik, kísérő jelensége a régiók kialakításának. Mindemellett valószínűsíthető, hogy a magyar gazdasági és politikai térben az európai viszonylatban is kiugróan intenzívnek minősíthető, már említett klientúrarendszert, a létező korrupciót figyelembe véve – különösen a régiók és települési önkormányzatok szintjén – az átlagosnál *jóval erőteljesebb a hazai hatalmi harc.* A régiók kialakításában, de a régiókhoz kapcsolódó lehetőségek megszerzésében ugyanis nemcsak egyfajta hatalomszerzésről van szó, hanem több összefüggő terület birtoklásáról vagy legalábbis ellenőrzéséről. Ezek közül a területek közül kiemelkedik a politikai, a gazdasági, a pénzügyi, valamint a pénzelosztó hatalom (ez utóbbi a költségvetési és az uniós források megszerzését és újraelosztását jelenti).

Ezért is különösen fontos: ha létrejön egy ilyen új viszony a központ és a már valóságosan működő régiók között, akkor *az egyik alapfeladat a központ forráselosztó szerepének átláthatóságát megteremteni,* de minimum javítani. Az elsődlegest követő elosztás vagy újraelosztás ugyanis magában a központban történik meg. Mindebből következően az is valószínű, hogy a

kialakuló régiók gazdálkodásának tisztasága és hatékonysága részben már a központ szintjén, annak tisztaságában és hatékonyságában (működésének átláthatóságában és ellenőrizhetőségében) eldől (Kovács, 2003). Ha a régiók átlátható szabályok szerint jutnak hozzá a központi forrásokhoz, akkor a régiókon belüli pénzosztás is nagyobb valószínűséggel lesz tiszta és szabályos. Ezért a régióknak az ország szempontjából optimális működése mindenképpen összekapcsolható a központi költségvetés kialakításának a mainál rendezettebb, átláthatóbb és a társadalom részéről is jobban ellenőrizhető rendszerével, amelyben még a hivatásos ellenőrzés sem csupán passzív utómunkálat, hanem a költségvetés egészébe, szerkezetébe való közvetlen beleszólási lehetőség.<sup>20</sup>

A régiók, de bármilyen közigazgatási szint hatalmának birtoklása nem pusztán a központtól áramló forráslehetőségek feletti uralom alapját adja meg: akár a települési önkormányzati, akár a középső regionális szint politikai birtoklása *utakat nyithat a magánszférához, a vállalkozói szférához, a tőke belső és nemzetközi erőtereihez.*<sup>21</sup> A politikai hatalom tehát kettős forráslehetőséget biztosít egyszerre, a központit (az államit) és a vállalkozóit. A rendszerváltást követő másfél évtizedben a leírtakhoz hasonló folyamatok mentek végbe a központi hatalom és a vállalkozói szféra, a politikai hatalmat ciklusonként megszerző hatalmi tér és a gazdaságot uraló tér között. A sajátos magyarországi rendszerváltó fejlődés következtében e hatalmi kapcsolódásokban Magyarországon – mint erre a klientúra-rendszer utal – igen jelentős a hazai nagyvállalatok és a nemzetközi (multinacionális) cégek szerepe is.

Az Európai Unió filozófiájában a régió jelenti a legfontosabb szintet és eszközt az országok fejlettségbeli közelítésére, de az egyes emberek, állampolgárok létfeltételeinek közelítésében, kiegyenlítésében is. Mindezt – más eszközökön kívül – az EU jelentős költségvetési forrásaival támasztja alá, elsősorban a Strukturális és a Ko-

héziós Alapokon keresztül. Ugyanakkor a tények szerint az Európai Unió régiói között a keleti bővülést megelőző „nyugodt” időszakban nem ment végbe a vártnak megfelelő kiegyenlítés, az 1993-at követő, a keleti bővülésig tartó évtizedben nem gyorsult fel az elmaradottabb, szegény régiók felzárkózása. Ezek ugyanis nem fejlődtek az átlagnál nagyságrendileg gyorsabb ütemben, azaz a különbségek alig enyhültek (Práger, 2006).

Az EU regionális politikájának a filozófiája nyilvánvalóan két célt is szolgál: a régiók fejlettségi szintjének közelítésén keresztül felfelé az országok, lefelé az egyes emberek gazdagságának, létfeltételeinek közeledését.<sup>22</sup> A közgazdászok és a gazdaságpolitikusok a felső két szintet, az országokat és a régiókat figyelik és elemzik, a felzárkózás vagy elmaradás mértékét ezeken mérik. *A valóságos felzárkózás tárgya valójában maga az ember.* Azt, hogy e tekintetben mekkora feladatokat kell még az EU kereteiben, a tagországokban megoldani, azt a keresettek – és vele az átlagember kirívó esélykülönbségei – jól érzékeltetik.<sup>23</sup>

### A központi irányítás és a helyi önkormányzatok

A három szint közül a központi irányítás és a települési önkormányzatok viszonya a legösszetettebb, s hatása a közigazgatás egészének a teljesítményére a legmeghatározóbb. Mindehhez nemcsak e két szint önmagában is meghatározó volta, a közigazgatásban történelmileg is mindig erős helye játszik szerepet, hanem a közbülső szint, *a megye politikai és gazdasági térérejének gyengesége, illetve jelentős gyengülése is.*<sup>24</sup> Mindehhez kapcsolódik az új szint, a valóságos régiók kialakításának lemaradása, ami természetesen ugyancsak a hatalmi pozicionálásokra vezethető vissza. Az, hogy az elkerülhetetlen regionalizálódás folyamata Magyarországon ilyen lassú, alapvetően *a központ és a továb-*

*bi hatalomvesztéstől féltő területi egységek (megyéék) ellenállásának a következménye.*

Közpolitikai értelemben is sajátos, hogy miközben erőteljes a hatalmi rendszer koncentrációja, az Országgyűlés szintjén a területi és települési önkormányzati vezetők – az országgyűlési képviselő pozíciójuknak is köszönhetően – erős területi (nem feltétlenül regionális, inkább nagysággal, funkcióval stb. összefüggő) érdekszövetségekbe tömörülnek és működnek az alkalmi lobbierdekek, illetve a stabil, helyi érdekek mentén. Mindez jól kitapintható a költségvetési és az uniós források allokálásában.

A központi közigazgatás (központi kormányzat) és a települési önkormányzatok viszonyát a rendszerváltás első időszakában – értelmetlenül – a tanácsrendszer meghaladásának kompenzációs reflexei vezérelték. A magyarországi önkormányzati rendszer fejlődésének (de jelenlegi helyzetének is) van néhány olyan, a születésre visszavezethető jellemzője, amelyek nemcsak a mostani, hanem a jövőbeli működés lehetőségeit is meghatározzák. Az egyik ilyen tényező a települési önkormányzatok méretnagysága és száma.<sup>25</sup> Európában Magyarország azok közé az államok közé tartozik, ahol legalacsonyabb az egy önkormányzatra jutó népesség aránya. Erre hivatkoznak azok a közpolitikában is megjelenő vélemények, miszerint az önkormányzatok összevonása oldaná a decentralizált finanszírozási problémákat. Ez a fajta racionalizálás azonban megítélésünk szerint vitatható eredményű lenne, mert a vulgáris finanszírozási előnyök mellett az is szempont, hogy még a legkisebb települési önkormányzatoknak is fontos hely- és népességmegtartó szerepük van, s ez is pénzügyi-hatékonsági optimum kérdése.<sup>26</sup>

A törvényileg meghatározott önkormányzati feladatok miatt a települési önkormányzatok számára egyfelől nagyfokú mozgási szabadság nyílik, másfelől azonban e funkciók szinte parttalanra szélesedtek. Ez különösen igaz a finanszírozás oldaláról. A rendszerváltáskor a települési önkormányzatok még *a feladatokkal*

*többé-kevésbé összhangban kaptak működésükhöz forrást.* Időközben azonban jelentősen kibővült az önkormányzatok feladat- és hatásköre. Közismert, hogy az önkormányzati források elsősorban központi költségvetésből az állami feladatok ellátására biztosított normatívákból és egyéb támogatásokból, a személyi jövedelemadó önkormányzatoknak visszaosztott részéből, valamint a települések saját adó- és egyéb (díj- és vagyoni) bevételeiből származnak. Az utóbbi időben nőtt a központi újraelosztás aránya, és csökkent az önkormányzatoknak a kötelező feladatokra nyújtott állami támogatás reálértéke, ezzel az önkormányzatok gazdálkodási mozgástere – azaz *egyre nő a szakadék a rendelkezésre álló és a feladatok teljesítéséhez szükséges források között.* Az elvárt tevékenység és az önkormányzatok reális teljesítőképessége elvált egymástól, ami kontraproduktivitást, vele együtt a lokális célrendszerek meghatározásában irracionális és frusztrációt okoz a települési önkormányzatoknak. A helyzet feszültségeit fokozza, ha a központi és a helyi politikai hatalmi pozíciók, az igazgatási eszközök vezénylésének lehetősége szembenálló (párt)politikai csoportosulások kezében van.

A 2. táblázat jól mutatja a központi hatalom és az önkormányzatok közötti pénzügyi kapcsolatokat, amelyeket lényegében a kormányzat, illetve az általa (közpolitikailag) befolyásolt Országgyűlés határoz meg.<sup>27</sup> Természetesen *a települési önkormányzatok is rendelkeznek önálló gazdasági és politikai erővel.* A politikai hatalom és a gazdaság közötti már említett közvetett összefüggések (összefonódások, támogatások stb.) mellett közvetlen összefüggések is kimutathatók – például *számos esetben a települési önkormányzatok gazdasági társaságok tulajdonosai.* A veszély, hogy a pártpolitika elnyomja a közpolitikát, ezen a szinten sem kicsi.<sup>28</sup> A közjogi értelemben nagyfokú önkormányzati önállóság és az igen erős költségvetési függőség között igen mély a szakadék, és a politikai-hatalmi (pártpolitikai) érdekek – az „egyensúlytartás” –

**AZ ÖNKORMÁNYZATOK BEVÉTELEI**

	2000		2002		2005		2006	
	milliárd forint	%	milliárd forint	%	milliárd forint	%	milliárd forint	%
Bevételek összesen	1 656,1	100,0	2 181,0	100,0	2 891,0	100,0	3 053,4	100,0
Adók, ebből	478,9	28,9	646,9	29,7	887,0	30,7	961,0	31,5
saját adók	221,8	13,4	296,8	13,6	397,9	13,8	448,9	14,7
megosztott adók	257,1	15,5	350,1	16,1	489,1	16,9	512,1	16,8
Támogatások	772,3	46,6	1 066,2	48,9	1 408,7	48,7	1 425,9	46,7
Egyéb	404,9	24,5	467,9	21,4	595,3	20,6	666,5	21,8
Pénzforgalmi mérleg	5,0		-105,0		-81,4		-156,5	

Forrás: Budgeting in Hungary, OECD (2006), 2006. évi zárszámadás

miatt közpolitikailag ezt a helyzetet egyik irányban sem lehet az adott körülmények között oldani. *Az adott túlpolitizált közegben aligha teremthető meg – példaként említjük – a központi forrásfüggőség csökkentése és/vagy ezzel szemben bizonyos ellátási kötelezettségek mérséklése, az ÁSZ vizsgálati tapasztalatai szerint is megoldást jelentő kistérségi együttműködés, az önállóság felelősséghez való arányosítása stb.* Az ÁSZ jelentéseiben is visszatükröződő, az önkormányzati pénzügyi pozíciókra közvetlenül, a párt- és közpolitikai megegyezési hajlamra pedig közvetve ható, új fejlemény az európai uniós támogatások megjelenése. Megszerzésük erős együttműködési kényszert diktál a központi és a helyi szintek között.

**A három szint és az országműködés biztonsága, hatékonysága**

Az eddigiek alapján megállapítható, hogy a közszféra hatékony javulásához vezetnek olyan lépések, amelyek egyrészt a külső körülmények, környezet diktálta alkalmazkodási paraméterekbe foglalhatók, másrészt olyanok is, amelyeket a társadalmi működés, a civil szféra erősödése hoz magával, végül pedig olyanok, amelyek a feltételteremtés keretében az ország társadalmi, gazdasági versenyképességének javítása érdekében a reálgazdaság szereplői és a szélesebb érte-

lemben vett kormányzat együttműködésében megszületnek. Úgy véljük, hogy a fejlődés érdekében *e területeken szükséges a megegyezés.* Az írásunk címében használt *minimális konszenzus alapjait e területeken lehetséges lerakni.*

Az Európai Unió szubszidiaritási elvét – mint az alkalmazkodási közpolitika részét – nem csupán azért szükséges a magyar közigazgatási gyakorlat egészében megvalósítani, mert ezen az elven keresztül vezet az út az Európai Unióhoz hasonló, azzal harmonizáló közigazgatási rendszer kialakításához. A döntések decentralizációjával, a leginkább érintett rétegek, emberek közelébe és körébe való telepítésével egyrészt maguk a döntések lesznek megalapozottabbak, másrészt – mivel a döntéshozók és a döntést végrehajtók teljesen vagy majdnem teljesen azonos kört alkotnak – a végrehajtás sikerének az esélyei is javulnak. A szubszidiaritás érvényesítése változásokat jelent a központ és területi, valamint a központ és a települési önkormányzati szint közötti viszonyban. Az előbbinél döntő tényező, hogy az állam szerepe csökkentésének – már-már politikai és gazdasági divatba jött – hangsúlyozásával *ne jöjjenek létre olyan időbeli fáziseltolódások, amelyekben az állam megváltik azon funkcióktól, amelyeket semmilyen más szerv nem vehet át, nem láthat el.* Ez vonatkozik a gazdasághoz közvetlenebbül kötődő területekre, de még inkább az általános társadalmi és szociális feladatokra.

Magában a gazdasági és infrastrukturális szektorban – mint más összefüggésben már említettük – sem adható át felelősség nélkül számos állami funkció (például a tömegközlekedés). Az állami, az önkormányzati és a magánszféra közötti felelősségi, működtetési feladatmegosztások, az intézményi szerepek meghatározása még érzékenyebb a szociális szektorban, az egészségügyben és az oktatásban. Ahol a tevékenység elbírja a profitorientáltságot, piaci jelleget, ott az állami feladatok leadása és feladása kisebb társadalmi és szociális zavart okoz, mint a klasszikus közszektorban. A szociális területeken az állam kiválása azonban nem jelentheti az ellátási vagy gondoskodási, de legalábbis az esélyteremtő, esélymegtartó felelősség feladását.

A közigazgatás egyes szintjei közötti munkamegosztás nem pusztán a hatókörén belüli szférákat érinti. A tevékenységek felosztása, az ország hatékony működtetését biztosító közigazgatási, gazdálkodási, társadalomirányítási struktúrák kialakítása csak a közigazgatási körön kívüli területek bevonásával lehetséges, azaz – ismételjük – a hazai közszféra, a közigazgatás belső és nemzetközi versenyképessége a teljes országrendszer hatékonyságának megteremtésével érhető el, de a kölcsönhatás fordítottan is érvényes.

A közigazgatás hatékonyságának feltétele a külső ellenőrző rendszerek hatásos működése. Az ellenőrző mechanizmusok egésze teheti hatékonyabbá a közigazgatást, mégis az érdekegyeztetési mechanizmusok és a civil szféra az a két elem, amely az ellenőrző folyamatok egészében leginkább meghatározó, illetve egyre inkább azzá kell válnia.

## AZ ÉRDEKEGYEZTETÉSI MECHANIZMUSOK ÉS A CIVIL SZFÉRA SZEREPE

Az érdektagság korábban csak a piacgazdaság szerkezetére épült. Ezt jelenítette meg a munkáltatók (sokszereplős magántulajdonosi réteg),

a munkavállalók (jól szervezett munkásság, erős szakszervezetek) és az állam (kezdetben éjjeliőr, később mind inkább bővülő jóléti szerepkörben) hármas érdektagsága. A pártpolitikákban megjelenő érdekek – tömegpártokról lévén szó – ekkor még jól harmonizáltak a tőkés gazdaság érdek- és osztálytagolódásával, alkalmasak voltak a gazdasági érdekegyeztetés rendszerét modernizálni. A pártérdekek képviselője – összhangban más civil szervezetek érdekeivel – tehát szociális kohéziós szerepet is betöltött. *Az érdekegyeztetés hagyományos, klasszikusnak is mondható, az ipari forradalom időszakában alakult munkavállaló-munkáltató rendszerének mind több gondját jelzik napjaink eseményei.*

## A hagyományos gazdasági érdekegyeztetés ellehetetlenülése és átalakulása

A társadalom (benne a gazdaság) egészséges és hatékony működésének egyik alapfeltétele az, hogy a hatalommegosztás kiegyensúlyozott legyen. A társadalom egészében akkor biztosítható a fenntartható fejlődés, ha nem alakulnak ki monopolhelyzetek, hanem jellemzően egyenrangú szereplők működnek, azaz többek között az egyes közigazgatási szintek egymástól relatíve függetlenek, szerepük pedig bizonyos mértékben önálló. Azt is figyelembe kell venni, hogy ma már az érdekegyeztetésnek – vagy inkább érdekharmónizációnak – nem csak az említett hagyományos kapcsolatok jelentik a terepét. Egyik hangsúlyos terület a környezetvédelem ügye, ami egyaránt megjelenhet nemzetközi-nemzeti, központi-helyi vagy akár munkáltató-munkavállaló, sőt a civil társadalom (lakosság) kisebb és nagyobb csoportjainak érdekkonfliktusaiban is.

Bonyolult, egymással versenyző érdekhalmazokkal állnak szemben a közpolitika formálói és a gazdaság szereplői. Az alkalmazkodás a sokszínűség és sokszintűség hozta új követelményekhez – *a képesség a minimális konszenzus*



megteremtésére – egyelőre hiányzik.<sup>29</sup> A korábbi, politikai, közjogi szempontból relatíve egyenrangú szereplők pozíciója megváltozott: a globalizált tőke erőfölénye érvényesül, gyengítve az állam érdekérvényesítő szerepét (lásd adókedvezmények), korlátozva a széttagolt munkavállalók, gyenge szakszervezetek érdekérvényesítési képességét is (lásd bérek, munkaidő). A változások nem hagyták érintetlenül a pártpolitikákat sem, aminek eredményeként ma a pártpolitikák és a pártprogramokban megjelenő érdekek nem tudják betölteni a hagyományos érdektegráló szerepüket. Egyfelől a szavazatmaximalizálás, a szavazóbázisok szélesítése érdekében meghirdetett pártprogramok alig-alig mutatnak eltéréseket: *a jobboldal klasszikus baloldali értékekkel kampányol, a baloldal neoliberais programokat és szociális ígéreteket vesz fel értékrendjébe*. Ilyen értékválasztási ellentmondások mellett az egyes pártok érdekei sem tudnak erőteljesen manifesztálódni, az érdekek képviselője is csorbát szenved. Az igazi törésvonalak azonban – a számvevőszéki jelentésekben jól látható költségvetési következményeikkel együtt – nem a pártpolitikák mentén alakulnak ki, hanem *a tényleges lehetőségek és korlátlan ígéretések, valamint a hatalomszerzés és hatalommegtartás gyakorlati nyomvonalain*, illetve alternatív, érdekegyeztetésre alkalmas, zárt célrendszerek (jövőkép) hiányában *a nemzetközi gazdasági, hatalmi, politikai, katonai erőterekhez való viszonylatban*. E helyzet következménye, hogy a közpolitika hullámszásának, cikcakkjainak nagyon sok a vesztese, s nem lehet olyan optimalizált hosszabb távon érvényes, harmonizált szakpolitikákat (adó, támogatás, szolgáltató rendszerek működtetése, mérete stb.) folytatni, amelyek a feltételteremtésben a versenyképességet szolgálják. Így aztán marad az ellentmondás, hogy miközben a közpolitika által elvileg artikulálható, a közjót hordozó célrendszerhez nem jutunk el, nincs ennek a körvonalaiiban meglehetősen elmosódott jövőkép-formálási igénynek valóságos alternatívája.

A nemzeti tőke érdekérvényesítő képessége alacsony, politikai-gazdasági mozgástere is szűk, s ezek kötődnek a politikai elithez, adják a klientúrát. A pártok érdekellentétének legfőbb alapja *a saját gazdasági klientúra (háttér) kiépítése*, aminek lehetősége a privatizálandó állami vagyon szűkülésével egyre kisebb lesz, újabb gazdasági forrásokat (állami állások, felügyelőbizottsági tagságok stb.) kell keresni, illetve az állami megrendelésekből, uniós pénzekből minél nagyobb hányadban részesedni.

A különféle tevékenységek és folyamatok megközelítése korunkban a közpolitikák szintjén jellemzően majdnem minden esetben a gazdasági és a pénzügyi világ érdekeiből indul ki. Ezért van az, hogy az állam és egyes intézményei, intézményrendszere működésének javításakor, e működés belső tartalmi elemzésekor, az ellenőrző szerepek kialakításakor szinte minden esetben a magángazdaság módszerei és viszonyai jelennek meg, mint követelmények, követendő utak és módok. A mostani kor jellemzője pedig éppen az, hogy a gazdaság szinte mindent el- és felborító túlsúlya ellenére a társadalom, *az emberi lét és tevékenység egyre nagyobb köre kerül a hagyományos értelemben vett realgazdaságon kívülre*, illetve a gazdasági szférán belül is a humán tőke, az alkotó és előrevivő emberi tudás lett és egyre inkább lesz a meghatározó tényező. Ebből azonban az is következik, hogy az optimális országműködés kialakításához *egyszerre és szinte egyforma súllyal kell számításba venni a gazdasági és az azon túli szférát*. Ez vonatkozik a közigazgatás rendszerére, a politikai és a gazdasági hatalmi tereket ellenőrző rendszerekre egyaránt.

### Az érdekegyeztetés kibővített köre, a civil szféra szerepe

Mindenekelőtt azt szükséges hangsúlyozni, hogy az érdekegyeztetési mechanizmusok nem szűkíthetők le a gazdasági érdekegyeztetésre,

az abban részt vevő három főszereplő – a kormány, a munkavállalók és a munkáltatók – közötti megállapodásokra, hiszen a társadalmi lét körei és határai sokkal tágabbak. A gazdaságra leszűkített érdekegyeztetés egy másik, további vetületből értelmezve sem járható. Az egyértelmű tény, hogy az elmúlt évtizedek során a munkastruktúrában, a tevékenységek és a tulajdon szerkezetében, a korösszetételben bekövetkezett változások miatt Magyarország tízmillió lakosságának *alig a fele kapcsolódik közvetlenül a munka világához*.<sup>30</sup> Ebből következik, hogy a lakosság tevékenységi körét, élethelyzetét, kapcsolódási pontjait figyelembe véve csakis az érdekvédelem kibővített felfogása járható. Fontos felismerés és ebben az integráció közpolitikai befolyásolásának kétségtelen szerepe van, hogy a civil szférának helye van a célrendszerek kialakításában, az állam hatékonyabb működtetését szolgáló megoldások, kompromisszumok kiküzdésében.<sup>31</sup> Újabb, a munka és a munkán kívüli tevékenységek területét egyaránt magukba foglaló intézményesített érdekegyeztetési formák születtek. Bár az Európai Unióban az érdekvédelemre, a szociális kérdésekre nincsenek direktívák, bizonyos ajánlások megfogalmazásra kerültek<sup>32</sup>, ezért a civil szférát is magába foglaló érdekvédelmi intézményrendszer kialakításához az EU-tagországok gyakorlati példáit, tapasztalatait is érdemes tanulmányozni. Az EU-15-t tekintve csaknem minden országban évtizedek óta működik a gazdasági és szociális érdekvédelmet együttesen magába integráló intézményrendszer. E szervezetek azokat a társadalmi, közéleti, tudományos erőket fogják össze, amelyek együttműködése nélkül *nem alakítható ki nemzeti konszenzus vagy egyetértés azokban a kérdésekben, amelyek a nemzeti stratégia kialakításához és megvalósításához nélkülözhetetlenek*.

Magyarországban a civil szféra fejlődését – lényegében a rendszerváltás óta – a mennyiségi növekedés<sup>33</sup> és egyidejűleg az erős pártosodás, ideologizáltság jellemzi. A domináns mennyisé-

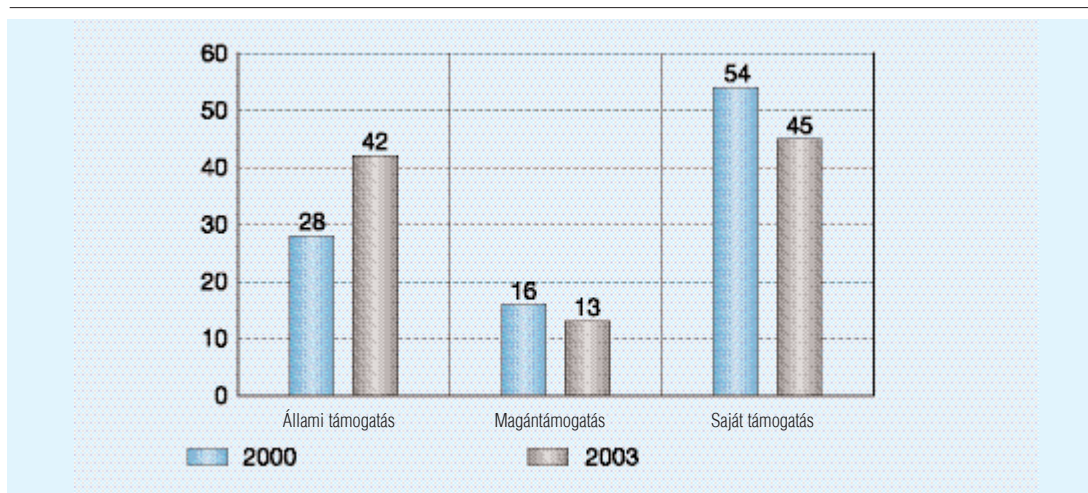
gi fejlődésben nem kis szerepet játszanak az anyagi szempontok, a különféle formákban kapható támogatások, közpénzek. Sajátos érdekhordozókká azok a szervezetek váltak, amelyek az emberi értékek védelmére, környezetvédelmi érdekre hivatkozva „hivatásos” önjáró opponenseivé váltak a pártpolitikának, illetve a gazdasági érdekhordozó testületeknek. A civil szféra és a statisztikában jobban megközelíthető, az előbbit nagyrészt átfedő, de mindenképpen azzal párhuzamosan alakuló nonprofit szervezetek száma az 1989 és 1995 közötti időszakban növekedett a legdinamikusabban.

Az eddigi felmérésekből mégis az az összefoglaló következtetés vonható le, hogy a civil szervezetek érdemi működésének a legnagyobb korlátja ma Magyarországon *a valóságos – pénzügyi-anyagi – függetlenség hiánya*. Ez döntően a közvetlen vagy közvetett politikai kapcsolódásokból, az ideológiai szempontok előtérbe helyezéséből, illetve az áttételes érdekkötődésekből, másrészt a pénzügyi függőségből adódik (lásd 1. ábra). A nagyobb támogatást kapott szervezetek esetében vélhetően a kívánatosnál nagyobb a párt-, állami és kormányzati függőség, amit a saját bevételi források növelésével lehetne visszaszorítani. Ezt azért is szükséges hangsúlyozni, mert a „központ alatti” szervezetek önálló működését nemcsak ez a fajta függőség veszélyezteti, hanem az is, hogy a központi forrásmegvonások után az adott szervezet a vállalati szférától, a belső vagy a külső magánszektorától válik függővé.

Ez utóbbihoz kapcsolódik, hogy ugyanakkor a közszféra, a kormányzati szektor nem vonhatja ki magát a különböző gazdasági érdekcsoportok – érdekhordozó civil szervezetek – versenye és járadékadás tevékenysége alól. A hazai közszektorban e faktor különösen nagy szerepet játszik, ezért elengedhetetlen ezt a jövőben korlátozni. E cél érdekében az állami szektor és a magánszféra együttműködésében nem szabad teret engedni annak, hogy *az állami megrendeléseket (például kiszervezést, PPP-*

### A NONPROFIT SZERVEZETEK BEVÉTELI FORRÁSAI

(százalék)



Forrás: KSH, 2005

programokat) politikai szempontok alapján kapják a kedvezményezettek, hanem kizárólag szakmai, gazdaságossági, azaz teljesítményszempontokat kell figyelembe venni, illetve ezeket maximálisan érvényesíteni. Különösen veszélyes az a helyzet, amikor a járadékvadászat és a pártfinanszírozás összeér.

### A POLITIKAI CIKLUSVÁLTÁSOK ÉS A KÖZSFÉRA HOSSZÚ TÁVÚ VERSENYKÉPESSÉGE

A kormányváltásokkal járó, a közpénzek felhasználását érintő gazdaságpolitikai döntések is a (választási) érdekcsoportok által befolyásolt döntésekhez tartoznak. Velük kapcsolatosak olyan jelenségek és hatások, amelyek kizárólag a választási évekre jellemzőek, és törést, így többletköltséget és veszteséget okoznak a gazdasági fejlődésben. A kormányváltások rezsije nemcsak a politikai elit cserélődéseiből, hanem a különféle projektek diszkontinuitásából, „elsüllyedt költségeiből” adódó veszteségekből is táplálkozik. A közpénzekkel való gazdálkodásban is fellelhetők ezen időszakokban olyan

kedvezőtlen jelenségek, amelyek nemzetgazdasági szinten veszteségeként könyvelhetők el.<sup>34</sup> Ebből a szempontból három terület érdemel kiemelt figyelmet:

- a makrogazdasági folyamatokban tetten érhető változások elemzése a választás éveiben – vagy annak környékén – néhány erre jellemző makrogazdasági mutató alakulásának bemutatásával;
- a választási évek költségvetéseinek vizsgálata részben a tervtől való eltérés, részben egyes támogatások alakulása szempontjából, végül
- a kormányzati cikluson átívelő beruházások „sorsának” alakulása, a kormányváltások okozta veszteségek kimutatása.

Mindezek jellemzésére néhány ténytet említünk. A reálbérek Magyarországon a választások éveiben mindig nagyobb mértékben nőttek, mint a választások előtti vagy utáni évben.<sup>35</sup>

A kormányzati beruházások alakulása – jellemzően – szoros korrelációt mutat a választási ciklussal. Ezek értéke 1994-ben 15, 1998-ban 32, 2002-ben pedig több mint 23 százalékkal nőtt. Emellett a cikluson átívelő kormányzati beruházásokhoz jelentős veszteségek kapcsolódtak azért, mert azokat a beruházásokat,

amelyeket az előző kormányzat kezdeményezett, illetve elkezdett, lebontották, nem folytatták, halasztották.<sup>36</sup>

A tanulmány elején kifejtettük elgondolásainkat a pártpolitika és a közpolitika tartalmáról, viszonyáról. Fő következtetésünk az volt, hogy a közpolitika formálását nem szabad alárendelni a kormányzó párt pártpolitikájának. *E megállapításhoz hozzátehetjük, hogy a közpolitika a pártpolitika és a kívülről jövő az alkalmazkodási szükségletek, a globalizációs befolyásolás racionális keveréke.* A pártok közötti minimális konszenzus a közpolitikák rövid távú megvalósításának is a feltétele. Még inkább igaz ez azokra a közpolitikákra, amelyeket csak több kormányzati ciklus összehangolt lépéseivel lehet megvalósítani. *Ha a közpolitikák reformjainak az alapvető, hosszú távú pilléreiben a potenciális kormányzó pártok között nem jön létre konszenzus, akkor az egymást követő különböző összetételű kormányok a szisztematikus építkezés helyett – mint már érzékeltettük – lerombolják, visszájára fordítják egymás eredményeit.*

Az intézményrendszer és működése, a finanszírozott állami feladatok az 1990 óta megmegevedett politikai kompromisszumok által determináltak (önkormányzati és közigazgatási rendszer, társadalombiztosítás, politikai-választási rendszer és az ahhoz köthető érdekeltiségek). E kompromisszumok, amelyek a társadalmi és gazdasági működés stabilitását adták, egyben rugalmatlanná és az adott politikai erőviszonyok között mozdíthatatlanná tették a rendszert. *Így a versenyképesség javítása igényelte lépésekben társadalmi egyetértésen nyugvó, új kompromisszumra van szükség.*<sup>37</sup>

A közszféra és a közigazgatás hatékonyságának alakulásában fontos szerepe van a politikai ciklusváltásoknak, ezért itt röviden érzékeltetjük, hogy a rendszerváltás óta a négyévenként bekövetkező választások, az azzal együtt járó kormányváltások, a 2006. évi választásokig minden esetben bekövetkezett teljes politikai váltások és fordulatok miképpen hatottak az

ország működésének hosszú távú fenntarthatóságára. E kérdés mögött alapjában a pártpolitika és a közpolitika (szakpolitika) viszonya, ennek változása áll.

Valamennyi hatalomra (kormányzásra) került párt mindig a közpolitika elsőbbségét és azt hirdette, hogy pártpolitikáját aláveti a köz-, illetve a szakpolitikának. Elemzésünkben tételesen nem kívánjuk bemutatni a politikai deklarációk sikerét vagy sikertelenségét, őszinteséget vagy taktikai jellegét. Mérése ugyanis nehéz vagy csaknem lehetetlen. Megközelítésünkben olyan módszert alkalmaztunk, amellyel elemezhető, hogy az egyes (négyéves) politikai ciklusváltások milyen változást hoztak bizonyos meghatározó, az országműködés hatékonyságát mutató területeken, illetve lehetőséget teremt bizonyos társadalmi megítélés közvetítésére.

Ennek alapján – összefoglaló jelleggel – a következő főbb megállapítások tehetők.

■ A kormányok tevékenységét illetően minden parlamenti választás előtti időszakban a választási ígérek hatására a kormány tevékenységének megítélése (bizalmi index) ugrásszerűen javult egészen 2006-ig. Az is törvényszerű, hogy a kormányzati tevékenység megkezdésének első évében zuhanásszerű a visszaesés.<sup>38</sup>

■ Az államháztartás emelkedő hiánya az elmúlt több mint egy évtized választási éveiben – más évekhez képest – nagyarányú többlétigényt okozott a finanszírozás körében, amit még azzal is ki lehet egészíteni, hogy a választási évek hiányának csúcspontjai egyre magasabbak és magasabbak lettek. Mindez nyilvánvalóan következménye a már érzékeltetett irracionális pártmagatartásoknak, a kormányzati osztogatásoknak közvetlenül a választások előtti időben.

■ Sok tekintetben azonos képet mutat a privatizációs bevételek alakulásának pályája. A politikai váltások trendvonalat megtörő hatása a ciklusváltás tényén felül tartalmi összefüggéseket takar, azaz az 1995-ös és a 2004-es kiugró bevételi csúcsok több összefüggésre

mutatnak rá. Pusztán gazdasági oldalról tekintve nyilvánvaló az az összefüggés, miszerint a nagyobb költségvetési hiány nagyobb privatizációs bevételre készletet vagy ad annak elvi alapon hátteret. A privatizáció mozgástrendjéből világosan kitűnik azonban az *eltérő gazdaságpolitika (szakmapolitika), eltérő érdekek és célrendszer, a belső vagy a nemzetközi erőterekhez való különböző viszonyulás*, valamint az is, hogy a pártpolitikából szakmapolitikává való átalakulás nemcsak politikai akarathiány miatt lehet nehéz, hanem azért is, mert az *eltérő érték- és érdekrendszerek valójában ciklusonként karakterisztikusan eltérő szakmapolitikákat is jelenthetnek*.

Természetesen hiba lenne, ha a ciklusváltások politikamentességét feltételeznénk, illetve ténylegesen ezt várnánk el. A parlamenti többpártrendszeri szisztémának a politikai szembenállások állandósága felel meg, másfelől az ellenzéknek értelemszerűen „hatalomelfutást” gátló szerepe is van. E szembenállásoknak azonban a pártpolitika síkjában kell maradniuk, a szakmapolitikát nem hathatják, főleg nem rajzolhatják át. A vonalak megtörése, a tevékenységi és az eredménygörbék hullámszerűsége azonban önmagában is megerősíti azt a valós tapasztalatokon nyugvó feltételezést, miszerint a magyarországi valóságban *a pártpolitika közvetlenül (a hatalom birtokában) és közvetetten (ellenzéki oldalról) túlzottan urálja a társadalmi és gazdasági szférákat, folyamatokat, ami kedvezőtlenül hat egyáltalán, de a reális közpolitika kialakítására és érvényesítésére különösen*.

## A KÖZPOLITIKA SZAKMAI ALAPJAI

Sikeres közpolitikát kizárólag biztos és valós szakmai alapokra lehet építeni. A pártok nem rendelkeznek céljaik, preferenciáik közpolitikába foglalásához, kormányzati intézkedéssé, jogszabállyá transzformálásához szükséges szaktudással, illetve az azt hordozó apparátus-

sal. A sikeres közpolitikának ezért előfeltétele a felkészült közigazgatási szakapparátus, valamint egy bizalmi viszony kialakulása és megléte a politikai osztály (elit) és a közigazgatás között. Ennek a bizalmi viszonynak elsősorban arra kell épülnie, hogy a miniszter, a minisztérium és a minisztériumi apparátus egyaránt a közjót szolgáló kormányprogram mentén munkálkodnak, azaz nem (rövid távú) pártpolitikai, párthatalmi érdekek kiszolgálói.

A rendszerváltás után valamennyi magyar kormány, hatalmon levő politikai erő – a 2006. évi választások győzteseitől eltekintve – tézisekben és elvekben azt hangsúlyozta, hogy alapvető célja a politika és a közszféra (a közigazgatás) szétválasztása, azaz a közszféra függetlenségének és egyben működése folyamatosságának szakmai alapon történő biztosítása. Ez a napi pártpolitikától, pártérdekektől, ideológiáktól mentes közszolgálat kialakítását jelenti vagy jelentette volna, amely rendszerben elválik egymástól a legfelső politikai, kormányzati (minisztériumi) irányítási szint, illetve a közigazgatási államtitkárral kezdődő és az ő irányítása alatt dolgozó (működő) teljes köztisztviselői kör.

## A közigazgatás mint a közpolitikák megfogalmazója és végrehajtásának koordinátora: a kialakult modell

A rendszerváltáskor Magyarországon elfogadott minisztériumi modell – az európai demokratikus hagyományokat követve – különválasztotta a minisztérium szűk politikai vezetését (miniszter, politikai államtitkár) a minisztérium politikailag el nem kötelezett, de a mindenkori kormányhoz lojális hivatalnoki állományától, amelyet a hangsúlyozottan pártsemleges közigazgatási államtitkár irányít. A politikai és a közigazgatási vezetésnek államtitkári szinten történő szétválasztása azonban a gyakorlatban – néhány kivételtől elte-

kintve – alig működött. Ennek egyik oka, hogy két politikai vezető objektíve sem lehetett képes a minisztérium politikai irányítását biztosítani. Szükségük volt a munkájukat közvetlenül támogató elkötelezett munkatársakra. Ezt az igényt egy későbbi törvénymódosítás figyelembe is vette, megteremtve a politikai (fő)tanácsadók alkalmazásának lehetőségét. A minisztériumok közigazgatási vezetése átpolitizálódásának jelentősebb oka azonban az volt, hogy a mindenkori kormányok (tiszteltet a ritka kivételt jelentő kormánytagoknak) a politikai és a közigazgatási vezetők között szükséges bizalmi viszonyt – az általános és a pártkultúra adott szintjén – csak személyes bizalmi viszonyként („az én emberem”, „a mi emberünk”) tudták értelmezni. Valójában a minisztériumok politikai és közigazgatási vezetése közötti bizalmi viszonyt nem a személyes ismeretségre, hanem elsősorban arra kell épülnie, hogy mind a két vezetés *a közjőért, az ezt szolgáló kormányprogram megvalósításán munkálkodik és képes is azt sikeresen végrehajtani.*

A politikai és a közigazgatási vezetés államtitkári szinten történő szétválasztása egyúttal azt is jelentette, hogy a két szint közötti ütközés egyetlen munkakörre korlátozódott, azaz a törvény értelmében a minisztériumok apparátusa szakmai irányítás alatt, politikai ütközésektől mentesen végezhetett volna a munkáját. A közigazgatási vezetők személyes (politikai) bizalmon alapuló kiválasztása tehát nemcsak oda vezetett, hogy nem egy esetben megfelelő közigazgatási gyakorlattal nem rendelkező személyek lettek a minisztériumok közigazgatási csúcsvezetői, hanem azzal is járt, hogy a politikai és a közigazgatási vezetés közötti határvonal a minisztériumi struktúrában lejjebb (főosztályvezetői, osztályvezetői szintre) tolódott. Ennek következtében a politika és a közigazgatás közötti interface számos munkakört érintett, az egysatornás irányítás megbomlott, a szakmai és a politikai követelmények a minisztériumok

több irányítási szintjén is keveredtek. A közigazgatási csúcsvezetők „importja”, beültetése következtében nem nevelődött ki az a közigazgatási felsővezetői réteg, amely pártelkötelezettség nélkül is tolmácsolni tudott volna a politikai vezetés és a közigazgatási apparátus között. Ennek természetes következménye lett a pártpolitikák és a valóság diktálta szakpolitikák közötti „néma párbeszéd”.

*A közigazgatás stabilitása nem önmagáért való érték, hanem a sikeres közpolitika egyik záloga.* A sikeres közpolitika – egyebek között – annyival is több a pártpolitikánál, hogy kormányzati ciklusokat ível át. A közpolitikáknak ezt a folytonosságát a stabil közigazgatás tudja képviselni és érvényesíteni. Nehéz eldönteni, hogy a stabil közigazgatás hiánya az egyik okozója volt annak, hogy az egymást követő kormányok alig őriztek meg valamit elődjeik alkotásaiból, avagy éppen ellenkezőleg, az előző kormányok politikájának az új kormányok általi teljes elutasítása vezetett az annak kialakításában, végrehajtásában közreműködő közigazgatási vezetőkkel szembeni bizalmatlansághoz.

A közigazgatás viszonylagos stabilitása – erre is utaltunk már – még egy szempontból fontos. Az egyre inkább tudásalapúvá váló társadalomban a mai közigazgatási apparátusok tudása nem elégséges a sikeres közpolitikák megformálásához és végrehajtásához, hanem elengedhetetlen, hogy a kapcsolódó területek elméleti és gyakorlati szakemberei, valamint az érintettek képviselői (szakmai és civil szervezetek) is részt vehessenek a döntés előkészítésében. A hatékony részvételnek csak az egyik fontos feltétele az egyeztetés formális fórumainak a megteremtése. Legalább ennyire fontosak a személyes kapcsolatokon alapuló informális egyeztetési lehetőségek. A közigazgatási vezetés stabilitásának hiánya éppen ezeket a kapcsolatokat veri szét, s akadályozza meg a valóban eredményes párbeszédet a szabályozók és a szabályozottak között.<sup>39</sup>

## Új modell?

A közszektor reformjának része, de egyben kulcsterülete ma Magyarországon a *közigazgatási reform*. A közigazgatás a közszektor topmenedzsmentjét jelenti, ennek diszfunkcionális működése végiggyűrűzik az egész közszolgáltatási rendszeren. A közigazgatási reform az említett diszfunkciókat világos hatás- és feladatkör elhatárolással – ideértve a horizontális és vertikális vonatkozásokat is –, a *nemzetgazdaság tervezési rendszerének stratégiai alapokra helyezésével*, valamint *egy erős kormányzati (belső) kontrollfunkció beiktatásával* szüntetheti meg. Jelentősen *csökkenteni kell a decentralizált állami szervek számát*, megszüntetve ezzel koordinátlanságuk egyik okát. A kormányzati funkciók érdemi decentralizálása során pedig olyan intézményi és finanszírozási megoldásokat szükséges alkalmazni, amelyek mind a pártpolitikai pressziót, mind az egyes (ágazati) érdekcsoportok túlzott járadékvadászatát ki tudják iktatni, azaz a közszektor hatásosabb működését képesek megalapozni, hozzájárulva ezzel a nemzetgazdaság versenyképességének javításához. Mindezeknek a kérdéseknek a megválaszolása elengedhetetlen az érdemi közigazgatási reform összeállításához, de különösen annak végrehajtásához, a közszektor hatékonyságának javításához.

A 2006. évi választások után immár elvként is megjelent a minisztériumok politikai irányítása kiterjesztésének nyílt vállalása, ami kétségkívül előrelépést jelent a politikai „zsákmányszerzés” lopakodó módszereihez képest. Ugyanakkor a nyílt vállalás az új modell egyes fogyatékoságait is hamar nyilvánvalóvá tette: a közigazgatási apparátus egycsatornás irányításának megszűnése súlyos koordinációs zavarokhoz vezetett, a politikai és a közigazgatási apparátusok széles frontú ütközése súlyos súrlódási veszteségeket okozott. A közigazgatási vezetés stabilitásának hiánya az elkövetkező kormányváltásokkor válhat kritikussá. Hosszú távon kedvezőtlen hatá-

sa lehet a közigazgatási életpálya „lefejezésének” is: hiszen a főosztályvezetői szinttel záruló köztisztviselői karrierút éppen a legtehetségesebb fiatalokat riaszthatja el attól, hogy a köztisztviselői hivatást válasszák.

A pártpolitikától a sikeres közpolitikáig vezető út kijelöli a minisztériumi közigazgatással szembeni követelményeket is. Feltétlenül szükséges

- a politikai és a közigazgatási posztok egyértelmű különválasztása mind a jogszabályok szintjén, mind a gyakorlatban;
- a közigazgatási apparátusok egycsatornás irányítása;
- a közigazgatási (szakmai) vezetők kormányzati ciklusokon átnyúló (stabil) foglalkoztatási feltételeinek megteremtése.

## MÉG EGYSZER NÉHÁNY FONTOS FELTÉTLRŐL ÉS FELADATRÓL

### A politikai konszenzus lehetősége

A politikai elitnek – bármelyik párt szegmense legyen is hatalmon – mindenkor abból kell kiindulnia, hogy egy kiegyensúlyozottan működő, fő céljaiban egységes, ráció vezérelte országban a *tudatosan előkészített forgatókönyv-választás* és az erre épülő, lépései sorrendjében is átgondolt cselekvés *alapvetően szakmai ügy*, s nem hatalmi-politikai kérdés. Következésképpen, lehetőség és egyben kényszer van a politikai konszenzus megteremtésére a társadalmi elvárások megismerése, a stratégiai célok kialakítása, a döntések meghozatala és programozása tekintetében. A lehetőséget jelentősen megnövelné, ha e folyamatokban és döntésekben elsődleges szerephez jutnának a szakértői vélemények, s nem a tisztán napi politikai megfontolások, főleg pillanatnyi hatalmi érdekek determinálnák azokat. Ehhez a szakmai jellegnek, a szakmai szakértői bázisnak – a korábbiakban kifejtettekkel összhangban – stabilizálódnia kell.

A politikaalkotás szakszerűségét és távlatosságát biztosítandó nagyon fontos feladat annak tisztázása, hogy miként lehetne *továbbfejleszteni a szélesebb társadalmi részvételt a döntéshozatalban* oly módon, hogy a kormány partnernek tekinti mind az ellenzékét, mind a valós civil társadalmat. Az ilyen partnerség kialakulásának elősegítésére alkalmas eszköznek bizonyulhat *egy társadalmi-gazdasági megállapodás vagy társadalmi szerződés megkötése* a fejlesztés- és reformpolitika céljairól, illetve az ezt elősegítő intézményrendszer kiépítéséről, működtetéséről. E téren egy másik rendkívül fontos követelmény, hogy *a politikai erők a kétharmados törvényekkel ne blokkolják le a társadalmi, gazdasági, fejlesztési folyamatokat és a reformokat*. A harmadik (fontosságánál fogva lehet, hogy első) cselekvési terület – véleményünk szerint – az alkotmány módosítása, hiszen az alkotmányos előírások több oldalról is korlátozzák a kormány lehetőségeit. Ennek keretében az új feltételek között ismételten átgondolandó az állami szerepvállalás, az alapjogok vonatkozásában meghatározhatók bizonyos társadalmi minimumok, normák, illetve az alkotmányba emelhetők mindazok a területek, amelyek kereteinek meghatározása alkotmányos szabályozást igényel (például közpénzügyek stb.). Jelentősen csökkentendő ugyanakkor a kétharmados többséggel elfogandó törvények köre.

Végül fontos, az előzőekkel összefüggő és azokból következő feladat – a globalizációval járó követelmények figyelembevételével – az állami újraelosztás kereteit, az állami jelenlét és beavatkozás szükséges és célszerű mértékét meghatározni, illetve az adó- és járulékszinteket a gazdasági növekedés adta lehetőség szerint mérsékelni. Ennek keretében lehet az állam által finanszírozandó feladatok körét kijelölni, célszerűen szűkíteni vagy bővíteni, a finanszírozott célok között olyan arányeltolódásokat kezdeményezni, amelyek előnyben részesítik a nemzetközi versenyképesség-fejlesztési, okta-

tási-képzési és környezetvédelmi követelményeket a termeléshez kapcsolódó közvetlen kiadásokkal vagy kedvezményekkel szemben.

Ismételten hangsúlyozzuk, hogy az állami jelenlét és beavatkozás célszerű és átgondolt korlátozása feltételezi *az állami szerepvállalás újragondolását*, valamint ennek megfelelően *az állami feladatok* – társadalmi-politikai konszenzust, új kompromisszumokat igénylő – *tartalmi tisztázását*. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a különböző cselekvési forgatókönyvek eltérő struktúrájú, súlypontú és jövedelemcentralizációjú államháztartást követelnek, illetve a kölcsönhatások nyomán természetesen más-más tartalmú és koordinációs mechanizmusokat alkalmazó állami szerepvállalás tartozik egyik vagy másik forgatókönyvhöz. Ezek alapján *két következtetés* vonható le:

- miközben egyetértés van abban, hogy a közszféra több alapvető területén *elkerülhetetlenek a mélyreható reformok*, ezek megvalósításának esélyei annak ellenére szerények, hogy – a hosszú távú s nem pillanatnyi érdekeiket tekintve – minden párt jövője függ a reformok sikerétől, (azaz) *megvalósításuk a pártok valóságos érdeke*;
- ezért *szükség van* – mégpedig inkább előbb, mint később – *párbeszédre a legalapvetőbb, az ország sorsát, jövőjét érintő kérdésekben*, és erre valószínűsíthetően leginkább szak(ma)politikai alapon, a szak(ma)politikai törekvések harmonizálásával, rendszerre formálásával van esély; ennek alapján lehet politikai kompromisszumokat találni, konszenzust teremteni, s így a változásoknak – sajátos *társadalmi szerződésként* – utat engedni.

A közpolitika szakmai alapjainak meghatározásához is szükség van azonban világos politikai megrendelésre, hiszen az a logikai sorrend, ami a koncepcióalkotást, jogi és szervezeti keretmeghatározást, forrásallokációt, humán-erőforrás-feltételrendszert és csak utolsó sorban kommunikációs támogatást foglal magában, ennek hiányában nem építhető fel.



## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Ilyenek: a történelmi, hagyománybeli adottságok – és ezáltal is determináltak –, a szociális kohézió erőssége, az új iránti általános társadalmi befogadóképesség, tűrőképesség, alkalmazkodási és értékmegőrzési érzékenység, a politikai-kulturális és vezénylési hatékonyság/együttműködés (az intézményrendszer adta közigazgatási, kormányzati szakmai feltételek), valamint a globális verseny, a világgazdaság, a nemzetközi szervezetek működése, az integráció hatása.
- <sup>2</sup> E kérdésről Kovács Árpád részletesen kifejtett gondolatai a Pénzügyi Szemle 2005. évi összevont számában, illetve az OECD Journal on Budgeting 2007. évi első számában (Versenyképesség és államháztartási modernizáció) találhatók meg.
- <sup>3</sup> A közigazgatás hatékonyságának vizsgálatával Magyarországon már korábban is kiemelkedő tudósok foglalkoztak. Lásd Magyary Zoltán, (1942) és Bibó István (1947) műveit.
- <sup>4</sup> A rendszerváltás támasztotta legalapvetőbb követelményeknek a közszféra reformjának első szakasza – 1989–1995-ben – törekedett maximálisan eleget tenni. Itt pusztán Ágh Attila, Tamás Pál tanulmányaira hivatkozunk, amelyekben ezt a szakaszt részletesebben elemzik. Lásd Ágh A. (2006 és 2007), Tamás P. (2006) és Tamás P. – Bulla M. (2006)
- <sup>5</sup> Meg kell itt említenünk még azt is, hogy bár ennek technikai feltételei adottak, a hosszabb élet még a legfejlettebb és leggazdagabb országokban sem jár együtt az életminőség megtartásának kiterjedt biztosításával, ami pedig minden bizonnyal új, eddig ismeretlen társadalmi gondokat fog generálni. A számítások szerint ennek oldásához egy nagyságrenddel nagyobb, ezer milliárd dollárokban mérhető ráfordítás kellene. Lásd erről Dézsy Józsefnek a Magyarországon is kiadott könyvét (2006)
- <sup>6</sup> A szociális szféra teljes piacosítása, társadalmi (államháztartási) finanszírozási szempontból csak akkor oldható meg, illetve a reálgazdaságban csak akkor nem vált ki a hangoztatott, tehermentesítési célokkal szembeni, ellentétes hatást, ha társadalmi szinten az egyes ellátási formák és szintek (minőség) igénybevétele – az ígéretekkel szemben – valójában nem a „kínálatból választás kérdéseivel” azonosítjuk, hanem egy szűkebb körben biztosított egyéni lehetőségmentéssel, illetve ezzel párhuzamosan az általános szolgáltatási szint csökkentésével és a hozzájutás korlátozásával. Az ennek vállalására és/vagy más alternatívák megkeresésére irányuló, újabb és újabb felelős döntések megalapozásához – az optimalizáláshoz – az összes társadalmi-gazdasági körülményt, érdeket figyelembe vevő kockázatelemzésekre van mindenképp szükség.
- <sup>7</sup> Például Szamuely László: A „haldokló” jóléti állam az 1990-es években, Közgazdasági Szemle, 2004, 51. évfolyam, 10. szám, 948, illetve 967–969 oldal
- <sup>8</sup> Közigazgatáson a nemzetközi statisztikai módszertan (COFOG Eurostat) szerinti általános közszolgáltatások funkciócsoportot, illetve az ezzel kapcsolatos kiadásokat értjük.
- <sup>9</sup> Tanulmányunkban nem kívánunk foglalkozni a „kommunista múlt” viszonyul, gyakran érzelmi politizálás, szembenállás irracionális mértékű jelenlétével, illetve az e korszakhoz kötődő személyes kapcsolatokra épülő politizálás erős dominanciájával, bár ezek súlyát ismerjük és elismerjük.
- <sup>10</sup> Lásd Ágh Attila (2006 és 2007) tanulmányait
- <sup>11</sup> Lásd a Pénzügyi Szemle 2007. évi 2. tematikus számát
- <sup>12</sup> Erről lásd részletesebben Jenei György tanulmányát (ÁSZ FEMI, 2007, 6. fejezet)
- <sup>13</sup> Ágh Attila (2007) két nagy intézményi reformhullámot vázol fel: a demokratikus állam általános kereteinek létrehozását, majd az ezt követő felzárkóztató reformhullámot. Körösekényi András (2006) az egész alkotmányos rendszer és a kormányzás összefüggéseiben elemzi az átmenet időszakát, a reformokat.
- <sup>14</sup> A magyar privatizációról lásd az ÁSZ FEMI tanulmányát Báger G. – Kovács Á. (2004). A politikai szféra külföldi befektetésekhez, vállalkozásokhoz, tulajdonszerzéséhez kapcsolódó kötődései újabb, hosszabb tanulmányt igényelnének. Ennek elemzésére írásunkban nem vállalkozunk.
- <sup>15</sup> E kérdéssel kapcsolatban hasonló álláspontot foglalt el Stumpf István is a VI. Pénzügyi Csúcstalálkozón. Budapest, 2007. augusztus 31.
- <sup>16</sup> Ezeknek a kritériumoknak természetesen sem a konvergenciaprogram, sem a különböző, „nemzeti” nevezett, de valójában a kormányzati szervek által készített, korlátozott társadalmi-politikai legitimitású fejlesztési tervek nem felelhetnek meg.

- <sup>17</sup> E kérdésekről, annak elméleti és a gazdaságpolitikai gyakorlatban jelentkező összefüggéseiről lásd részletesebben: Práger L. (2004)
- <sup>18</sup> A rendszerváltás közigazgatási reformjai két ütemben valósultak meg. A reformok I. ütemébe sorolandó lépések: 1. A demokratikus intézményrendszer megteremtő és szabályozó törvények (köztársasági alkotmány; választási szabályok; Alkotmánybíróság; önkormányzati rendszer; állampolgári jogok országgyűlési biztosai és külön biztosok; közszolgálat és politika szétválasztása; bírósághoz fordulás joga a közigazgatási döntésekkel szemben) meghozatala; 2. A szocialista érából megörökölt törvényrendszer áttekintése, a szükségtelenek kiiktatása; 3. Az új jogalkotási folyamat tervezett keretekben való megindítása. A reformok II. ütemébe a hatékonysági, minőségi reformok tartoznak.
- <sup>19</sup> Soros György az *Újragondolt kapitalizmus* című művében (2002) hosszan foglalkozik a piac mindenhatóságának, a társadalomszervezésre gyakorolt hatásának veszélyeivel.
- <sup>20</sup> A tanulmányban kifejtett elvek érvényesülését a fejlett nyugati országokban, az Európai Unió tagországaiban már több helyen bevezetett (alkalmazott) technikák segítik elő. Minderről többek között lásd: *Költségvetés-tervezés Magyarországon, Budgeting in Hungary* OECD (2006) és Báger G. (2006).
- <sup>21</sup> A rendszerváltás másfél évtizede során a mára kialakult társadalmi, gazdasági struktúrákat, az egymásra ható erőtereket – amelyben a közigazgatás különböző szintjei elhelyezkednek vagy fordítva: azokra hatnak – döntően meghatározta a privatizáció folyamata. Lásd Báger G. – Kovács Á. (2004) és Kovács Á. (2005)
- <sup>22</sup> A felzárkóztatás esélyeinek és útjainak elemzésekor olyan megközelítéssel is lehet élni, hogy „a szolidaritás erősítése, a társadalom viszonylagos konfliktusmentessége gazdasági versenyképességet növelő hajtóerő”. A szolidaritás elvének kiemelése egyértelműen a különböző szintek, a társadalom és a gazdaság egyes rétegeinek az összekapcsolását, az egyes ember szerepének hangsúlyozását jelenti. [Kovács Á. (2005)]
- <sup>23</sup> Az Európai Unió 2004-es statisztikai adatai szerint az iparban és a szolgáltatásokban tevékenykedő vállalatok munkavállalóinak bruttó éves átlagkeresete az EU-15 tagjai közül Németországban 40 954, az Egyesült Királyságban 41 253 euró volt, de a legsze-
- gényebb Portugáliában is meghaladta a 15 000 eurót. A 2004 májusában belépett új tagországok közül a magyar munkavállalóé 7099, a letté pedig mindössze 3805 euró, nem beszélve Bulgáriáról, ahol az alkalmazottak bruttó éves keresete még a 2000 eurót sem éri el. Az EU-15 polgárai (és munkavállalói) között mért átlagkülönbségek a jövedelmekben legföljebb két és félszeresek voltak, az EU-10 csatlakozásával a huszonötök Európájában már több mint tízszeresek. 2005 elején a havi minimálbérek szintje Belgiumban 1210, Hollandiában 1265, az Egyesült Királyságban 1197 euró, Portugáliában 400 euró feletti, az új belépők közül a magyarországi viszont csak 232, a litván 116, Bulgáriában és Romániában pedig pusztán 80 euró. Ezek akkor is kirívó bérkülönbségek, ha tudjuk, hogy az euró nominális árfolyama és az egyes országokon belüli vásárlóereje eltér egymástól.
- <sup>24</sup> A területek (megyék) pénzügyi eszközei és kompetenciái annyira korlátozottak, hogy lényeges közigazgatási hatalmat már ebből adódóan sem építhetnek ki. Mindezt tetézi, hogy a megyei jogú városok, azaz valamennyi megyeszékhely, valamint egyes nagyobb városok nem részei a megyének, attól független irányítási központot jelentenek.
- <sup>25</sup> Az Európai Unióban többféle önkormányzati modell létezik, amelyek alapján nagyon eltérő önkormányzati szerkezet alakult ki az egyes országokban. Az Észak-Európai vagy skandináv modellben (Nagy-Britannia, Skandinávia, Németország északi része) az 1960–1970-es években végbement egy erőteljes koncentráció. A skandináv területeken 6–10 települést összevontak egy önkormányzat alá. Így az önkormányzati átlagnépesség 10 000–30 000 fő. Angliában ez az átlagnépesség 120 000 fő. A Dél-Európai modellt (Franciaország, Spanyolország, Olaszország, Görögország) elaprózott önkormányzati rendszer jellemzi. Franciaországban az egy önkormányzatra jutó átlagnépessége 1600 fő körüli. Magyarországon ma szinte minden egyes településnek, a legkisebbnek is saját önkormányzata van.
- <sup>26</sup> 2006 közepéig 168 kistérségi társulás jött létre körülbelül 2000 településsel. Az adminisztratív módon bejegyzett régiók mintegy háromnegyede működik valóságosan, 48 kistérségi társulás azonban csak papíron létezik. Az együttműködés leggyakoribb területe (mintegy 70 százaléka) az egészségügy, a szociális ellátás, az oktatás.
- <sup>27</sup> Az önkormányzatok bevételeinek mintegy 50 százalékát a központi költségvetési támogatás, több mint

17 százalékát az otthagytott szja-rész adja. A tipikusan önkormányzati bevételek ugyan nominális értékben nőnek (2000–2005 között több mint 40 százalékkal), hányaduk az összbevételben csökken (az adott időszakban 24,5-ről 17,9 százalékra).

<sup>28</sup> Lásd: A győztes pártok emberei, Világ gazdaság. 2006. október 19.

<sup>29</sup> Példának említhető az előző fejezet alapján, hogy a központ, a középső (területi) szint és a települési önkormányzatok kapcsolatrendszerében az egyenrangúság és a függetlenség nehezen tör magának utat. Mindennek nyilvánvalóan szervezeti, intézményi, sőt munkáltató-munkavállaló közötti gazdasági érdekkonfliktusbeli okai is vannak, de az alapvető a közjogi és a finanszírozási önállóság feloldatlan szembenállása.

<sup>30</sup> Hazánkban a munkához közvetlenül kötődő lakosság relatív számaránya az elmúlt időszakban drasztikusan csökkent, különösen a rendszerváltást követően (1998-ig több mint másfél millió fővel), az azt követő másfél évtizedben pedig – bizonyos ingadozásokkal – lényegében az akkor kialakult alacsony szinten maradt. A foglalkoztatottak száma 2005-ben 3,9 millió fő volt. A KSH elemzése szerint annak a több mint 2,5 millió fős népességcsoportnak egy jelentős hányada, amely nem kötődik aktívan a gazdaság vagy a munka világához, már nem képes, illetve nem is kíván munkát vállalni (KSH, 2006).

<sup>31</sup> Ezt jelzi, hogy a csupán a gazdasági szereplőket magába foglaló *Országos Érdekegyeztető Tanács* működtetése (egyes ciklusokban éppen a működés szüneteltetése) mellett már korábban létrejött a *Gazdasági és Szociális Tanács*. A magyar Gazdasági és Szociális Tanács összetétele egyértelműen „gazdasági túlsúlyos” (a munkavállalói, a munkaadói és az egyéb gazdasági szervezetek együttes képvisellete több mint 50 százalékos), mégis a tudományos élet szervezetei és a civil szervezetek is jelentős mértékben reprezentáltak a Tanácsban.

<sup>32</sup> Az európai kormányzás reformja civil szemmel (2001) című dokumentum, lásd Nemoda, I. (2001) rögzíti a két szektor közötti együttműködés általános szempontjait. Ezek a következők: a polgárok bekapcsolása a döntés-előkészítés folyamatába; naprakész, online információszolgáltatás a döntéshozatal minden szakaszában; a települési és a területi önkormányzatok, valamint a civil társadalom szoros együttműködése; rendszeres párbeszéd az önkormányzatok, a nemzeti és európai civil szervezeteken

keresztül és között; a konzultáció minimális normáinak kialakítása, közzététele; nyitottság és reprezentativitás alapján partnerségi megállapodások kötése.

<sup>33</sup> 2003-ban 53 022 ilyen (ilyennek bejegyzett) szervezet működött hazánkban, ennek 40 százaléka alapítványi formában, a többi pedig társas nonprofit szervezetként. Lásd a KSH (2005) 2003-ra vonatkozó nonprofit adatgyűjtésének legfontosabb megállapításait.

<sup>34</sup> A veszteséget tágan értelmezzük, azaz veszteségnek tekintjük az államháztartás hiányának és az államadósságnak ilyen okok miatt bekövetkező növekedését, a kiesett vagy elhúzódozó fejlesztések miatti elmaradt hozamokat, bevételkieséseket, társadalmi károkat stb.

<sup>35</sup> 1994-ben az egy keresőre jutó reálbér 7 százalékkal, a költségvetési szférán belül 9,1 százalékkal, 2002-ben még kirívóbb mértékben: 9, illetve 20 százalékkal nőtt. A nyugdíjak reálértékének változása is önmagáért beszél: 1994-ben 5 százalékkal, 1998-ban 6,4 százalékkal, 2002-ben pedig 9,9 százalékkal emelkedett. A választást követő évben minden esetben visszaesés volt tapasztalható.

<sup>36</sup> Elég utalni a Nemzeti Színház-projekt sorsára vagy az autópálya-építés hektikuságára, de nem kevésbé az útkarbantartások nyári vagy nyárvégi elkezdésére. A 4-es metró építésének elhúzódoása jó példa a beruházási ráfordítások (költségek) felszólására. Eredetileg a 4-es metró első szakaszának forrásigénye kerekítve 168 milliárd forint volt 2002. évi változatlan áron. A 2003. évi költségvetésben már 195 milliárdos előirányzat szerepel ugyancsak 2002. évi változatlan áron, ugyanarra az anyagi tartalomra (ÁSZ FEMI, 2006). Mindezek alapján nem véletlen, hogy a központi költségvetés hiánya a választások éveiben rendszeresen rekordszintet ért el, amely időrendben még növekedett is. Csalódást okozna, ha különféle állami támogatások alakulásának trendjei nem illeszkednének a képbe – de illeszkednek.

<sup>37</sup> Alátámasztására egyetlen példa: 1992 óta a kormányok mintegy 30, a közigazgatásnak vagy bizonyos szegmensének az átalakítását megcélzó határozatot fogadtak el. Kétségtelen részeredmények születtek több szakterületen (például államháztartás technikai működtetése, egyes informatikai fejlesztések, jogharmonizáció), ellenben ezek szigetszerűek maradtak, s nem hatottak ki az állami feladatellátás és intézményrendszer egészére. Az ehhez vezető okok közül a két legfontosabb: az átalakítási célok meghatározásakor nem került reálisan felmérésre az ah-

hoz szükséges – időbeni, humán, vezetői elszántság stb. – erőforrások nagysága, s rendre a szükségesnél kevesebb állt a végrehajtók rendelkezésére; illetve az állam felépítését érintő jogszabályok elfogadásához kétharmados támogatásra volt szükség az Országgyűlésben, s ezt egyetlen kormánynak egyetlen alkalommal sem sikerült biztosítani.

<sup>38</sup> Nyilvánvaló: a pártpolitikától a közpolitikáig vezető úton való haladást az jelezné, ha a bizalom (bizalmi index) nagy hullámai egy adott periódusban csitulnának, a pálya az egyenes felé közelítene. Ilyen szakasz a több mint egy évtizedes időszakot vizsgálva található ugyan, de ez nem vált meghatározóvá. A mögötte álló tény: *a pártpolitika ciklusossága nem tudta átadni a helyét egy kiegyensúlyozott, kormányzati ciklusokon túlmutató és túlnyúló érdemi szakmapolitikán alapuló közpolitikának* (gazdaságpolitikának, tágabban értelmezve egy nemzeti stratégiának).

<sup>39</sup> Érdemes mindezzel kapcsolatban egy kis nemzetközi kitekintést tenni. Az utóbbi időben a nemzetközi gyakorlatban törvények, etikai kódexek segítségével kísérlik meg meghatározni és betartatni a közszolgálat etikáját, beleértve a közszolgálat és a politika viszonyát. Ez egyrészt a társadalmi elvárások demokratikus fejlődését jelzi, másrészt azt a tényt, hogy az elvek még nem váltak teljes körben természetes gyakorlattá. Ezek a dilemmák nemcsak a rendszerváltást nemrég megélt társadalmakban jelentkeznek. A demokrácia „fellegrának” tekintett USA-ban hagyományosan a fékek és ellensúlyok bonyolult rendszere működik. Ennek ellenére a közszolgálat politikai befolyásolásának problémája gyakran felmerül. Jó példa erre a Washington Post cikke (2005) a belbiztonsági minisztérium (Department of Homeland Security) által a köztisztviselők teljesítményarányos bérezéséről meghirdetett reformjával kapcsolatban.

## IRODALOM

ACEMOGLU, D. (2007): A gazdasági fejlődés gyökerei, Rajk László Szakkollégium, *Ráday Könyvesház, Budapest*

ÁSZ FEMI (2003): A fekvőbeteg-ellátás 10 éve – egy lehetséges terápia elemei, *Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet*

ÁSZ FEMI (2006): A kormányváltásokkal járó, az államháztartást érintő változások elemzése, *Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet*

ÁSZ FEMI (2007): A közszféra és a gazdaság versenyképessége, *Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet*

ÁGH A. (2006): Az intézményi reformok Zöld Könyve, A szinergiák éneke, Második változat, kézirat, *IDEA Program*

ÁGH A. (2007): A fejlesztő állam feladata és a rendszerváltás kiteljesítése, *Pénzügyi Szemle, 3. szám*

BIBÓ I.: Az államhatalmak elválasztása egykor és most, Akadémiai székfoglaló 1947. január 13-án, Válogatott tanulmányok, I–IV., Budapest, 1986–1990, *Magvető Kiadó*

BÁGER G. – KOVÁCS Á. (2004): Privatizáció Magyarországon, I. kötet. Háttér tanulmányok a privatizációról; Privatizáció Magyarországon, II. kötet, *Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet*

BÁGER G. (2006): Az állami vásárlások hatása a gazdasági növekedésre. Az ellenőrzés hatása a gazdasági növekedésre, különös tekintettel a korrupció elleni harcra, In: Vígvári András (szerk.), *Vissza az alapkhoz! Új Mandátum Kiadó, Budapest*

BÁGER G. (2006): A programalapú költségvetés jellemző vonásai és gyakorlati tapasztalatai, *Pénzügyi Szemle, 2006. 3. szám*

BORSI B. – VÉRTES A. – VISZT E. (2006): Magyarország versenyképessége: a 21. század kihívásai, In: Vértés A. – Viszt E. (szerk.), *Tanulmányok Magyarország versenyképességéről, Új Mandátum Kiadó, Budapest*

Civil Service Reform, *Washington Post, 31 January 2005*

DÉZSY J. (2006): Egészséggazdaságtan egy kissé másképpen. Az egészségügyi rendszer irracionalitásai, tévedései, illúziói, *Budapest, SpringMED Kiadó*

VON HAGEN, J. (1992): Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities, *Economic Paper, Brüsszel, 96. szám*

VON HAGEN, J. – HARDEN, I. (1996): Budget processes and commitment to fiscal discipline. International Monetary Fund, *Washington D.C., Working Paper 78. szám, július*

KOVÁCS Á. (2003): Pénzügyi ellenőrzés változó erő-

térben, *Perfekt Tanácsadó, Oktató és Kiadó Részvénytársaság, Budapest*

KOVÁCS Á. (2005): Versenyképesség és államháztartás, *Pénzügyi Szemle, összevont szám*

KOVÁCS Á. (2006): Competitiveness and Modernisation of Public Finances: Selecting and Action Scenario in Hungary following EU Accession, in: *OECD Journal on Budgeting, Vol. 6. No. 3. p. 69-92*

KÖRÖSÉNYI A. (2004): Konfliktus és konszenzus paradoxona, *Századvég, 1. szám.*

KÖRÖSÉNYI A. (2006): Alkotmányos rendszer és kormányzás, *Politikatudományi Szemle, 1. szám*

KSH (2005): A 2003-ra vonatkozó nonprofitadattgyűjtés legfontosabb megállapításai, *Budapest*

KSH (2006): Magyarország 2005

MAGYARY Z. (1942): Magyar Közigazgatás, *Királyi Magyar Egyetemi Nyomda*

NEMODA I. (2001): Az európai kormányzás reformja civil szemmel, Háttéranyag (összeállítás) a kormány és a civil szféra közötti megállapodás előkészítéséhez

OECD (2005): *Journal on Budgeting, Volume 5.*

OECD (2006): Budgeting in Hungary

PEROTTI, R. – STRAUCH, R. – VON HAGEN, J. (1998): Sustainability of public finances, *ZEI, University of Bonn*

PRÁGER L. (2003): A világ (gazdaság) és Magyarország a XXI. század elején, *Budapest, Unió Kiadó, (Új, javított kiadás, 2006)*

PRÁGER L. (2004): A magyar felzárkózás: versenyképesség, érdek- és értékrendek a XXI. század elején a globális világ és az Európai Unió terében, *Politikatudományi Szemle, 1–2. szám*

SOROS GY. (2002): Újragondolt kapitalizmus, *HVG, szeptember 7.*

STUMPF I. (2007): Új közteherhivselés – új társadalmi szerződés, *Nemzeti érdekek, I. évfolyam, 1. szám*

TAMÁS P. (2006): A tudáslapú társadalom körvonalai – 2015 Tézisek, Fehér könyv, Magyarország 2015, jövőképek, MTA-MEH-projekt, *MTA Szociológiai Kutatóintézet*

TAMÁS P. – BULLA M. (2006): Fenntarthatósági politikák 2015. Fehér könyv, Magyarország 2015, jövőképek, MTA-MEH-projekt, *MTA Szociológiai Kutatóintézet*

A győztes pártok emberei, *Világgazdaság, 2006. október 19.*

Ágh Attila

## A fejlesztő állam feladatai és a rendszerváltás kiteljesítése<sup>1</sup>

### INTÉZMÉNYI REFORMOK ÉS A RENDSZERVÁLTÁS ELLENTMONDÁSAI

A rendszerváltás történelmi perspektívájában tekintve két nagy intézményi reformhullámot vázolhatunk fel.

Magyarországon az első reformhullámra a nyolcvanas évek végén került sor, ennek eredményeként alakult ki az adaptív „magyar modell” (korai politikai és gazdasági nyitás, gyors privatizáció), ami közel egy évtizedre komoly versenyképességi előnyt jelentett az országnak. *Az első reformhullám a rendszerváltás indulásakor megoldotta a demokratikus állam általános kereteinek létrehozását*, de megoldatlanul hagyta annak továbbvitelét és két strukturális defektust is létrehozott a politikai rendszerben. Az új demokratikus intézményrendszer egyrészt aszimmetrikussá, másrészt szétagolttá vált. A makropolitika kiépítettsége – magas „intézményesültsége” – szemben állt a mezo- és mikroszint „kiépítetlenségével”, alacsony szintű intézményesítettségével. Ez az aszimmetria konzerválta a centralizált állam túlhatalmát, s ugyanakkor a politikai rendszer szétesett egymással versengő, szervesen nem összekapcsolt és/vagy részlegesen egymással átfedő intézményekre. Ráadásul ebből a kettős defektusból krónikus és akut koordinációhiány alakult ki, ami súlyos hatékonysági és megvalósítási-alkalmazási problémákkal járt már az

EU-csatlakozásra való felkészülés során, ezért sürgető igénnyé vált a második reformhullám elindítása.

A második, felzárkóztató reformhullám elindult ugyan a kilencvenes évek közepén, s újabb nekirugaszkodás figyelhető meg valamennyi kormányzati ciklus elején, de ez a reformhullám folyton elakadt és csak részleges eredményeket ért el. *A második reformhullám egészében véve nem teljesítette a feladatát, a modern és hatékony demokratikus intézményrendszer teljes kialakítását.* A második reformhullám némi részeredmény után végül is elmaradt, s ennek következménye a kilencvenes évek második felétől a lemorzsolódó nemzetközi versenyképesség. Ez egyben a társadalmi-politikai rendszer kettősségének, felemáságának megőrzését is jelentette.

Egyrészt megőrződött a „duális” intézményrendszer, mert az önkormányzati rész leválasztása megtörtént ugyan az államigazgatásról, de mivel az átfogó önkormányzati reformra nem került sor – főleg a NUTS-rendszer teljes kialakítása és a pénzügyi decentralizáció értelmében –, ezért az önkormányzati területi egységek erőteljesen függővé váltak az államigazgatástól. Másrészt ugyancsak fennmaradt a duális gazdaság a szigetszerű fejlődéssel és modernizációval (a modernizált nemzetközi szektor és a gyenge hazai vállalkozások egyenlőtlen viszo-

nya) s vele a duális társadalom is (a társadalmi polarizáció a felzárkózók és leszakadók között). Sőt a gazdasági, politikai és társadalmi szétszakadás egyre csak növekedett és mindjobban az egész ország fejlesztésének akadályává vált. Ez sokkhatásszerűen jelentkezett az EU-belépéssel, amikor a szerény uniós felkészülés ellenére a megnövekedett elvárások, az „EU-terhelés” következtében az intézményrendszer kapacitása abszolút értelemben ugyan csekély mértékben növekedett, de relatív értelemben jelentősen csökkent.

Ez az abszolút és relatív intézményi deficit – mint a politikai és adminisztratív kapacitás eredendő és az uniós igényekhez mért hiánya – már érzékelhető volt a kilencvenes években. Pedig az abszolút és relatív intézményi deficit megkülönböztetése igen fontos az EU-alkalmazkodás és az EU-kapacitás építése szempontjából.

Az abszolút intézményi deficit a modernitáshoz képest jelentkező történelmi lemaradást jelzi, valamint azt, hogy bizonyos szférák a rendszerváltás során meggyengültek és/vagy elsorvadtak. A relatív intézményi deficit kapcsán pedig arról van szó, hogy az uniós tagság révén fantasztikusan megnőtt az igény az új intézményekre és a nagyobb intézményi kapacitásra, s ezt a közigazgatási rendszer nem volt képes nyújtani.

A második reformhullám alacsony tetőzése és csekély teljesítménye ellenére mégis megnövelte ugyan valamennyire az „abszolút” intézményi kapacitást, de mivel az igények és elvárások sokkal nagyobbak növekedtek, ezért az EU-belépés következtében a relatív intézményi deficit egyre nagyobb lett. A belépés ugyanis sokszorosára növelte az intézményi kapacitással szembeni elvárást, vagyis a lemaradás relatíve tovább fokozódott. Mostanára nagyon is megérett az idő a második intézményi reformhullám kiteljesítésére és lezárására, az intézményi deficit teljes felszámolására.

A rendszerváltás kezdetén a magyar társada-

lom óriási gazdasági deficitet örökölt, amelyet csak radikális restrikcióval lehetett felszámolni, így a gazdasági deficitet társadalmi deficitté konvertálták, vagyis a különböző társadalmi szférákba és területi szintekre lenyomott deficitte változtatták. A gazdasági deficit szociális deficitte konvertálásának és a konfliktuskonténer kialakításának előzményei azonban visszanyúltak a hetvenes évekbe, amikor a működtetés finanszírozása elszakadt az új létesítmények, beruházások finanszírozásától, Magyarán az intézmények működése tartósan és krónikusan alulfinanszírozottá vált. A kilencvenes években aztán ez a hatás felerősödött és a gazdasági válságkezelésből adódó elvonások következtében az intézmények működtetése még ennél is kevésbé volt finanszírozható, s ezzel a működtetés és a fejlesztés feszültsége még tovább nőtt.

Óriási konfliktustömeg gyűlt fel – mint rejtett, felhalmozott gazdasági-finanszírozási deficit és az ebből fakadó szociális és kulturális deficit –, s ezzel az egész új, demokratikus intézményrendszer homokra épített betonkolosszussá vált, hiszen tartós társadalmi megalapozás nélkül instabilitás fenyegeti. Ez az óriási konfliktustömeg egyben minden intézményi reform legnagyobb társadalmi akadálya és korlátja is, hiszen már kisebb ügyekben, a legcsekélyebb reformlépéseknél is súlyos érdekellentétekre, forráselosztási összecsapásokra vezet. Ennek a konfliktustömegnek a felmérése minden társadalmi reform megtervezésének kiindulópontja, hiszen ez a felmérés adja meg a válságkezelés prioritásait és megvalósíthatósági menetrendjét.

A rendszerváltás „győzelmi jelentései” egy évtizedig csak a makroszféra előrehaladásáról szóltak, mivel 1997 után a gazdaság stabil növekedési pályára állt. Ez visszatérést jelentett a makrogazdasági növekedéshez az 1989-es szint elérése, majd meghaladása révén, politikai szinten pedig meghozta a demokratikus rendszer makroszintű kialakítását és stabil működtet-

sét. 1998-ban a GDP elérte az 1990-es szintet, a kétezres években tovább folytatódott az erőteljes gazdasági növekedés, s 2006-ban az 1990-es szint mintegy 130 százalékan állt, miközben gyorsan csökkent az infláció is. Megtörtént a személyi jövedelmek korrekciója is a reálbérek és a nyugdíjak növekedésével, de a reálkeresetek tartósan 2000 után haladták meg az 1990-es szintet. A makrogazdasági fejlődésnek azonban komoly hiányosságai is voltak, nevezetesen a folyó fizetési mérleg tartós hiánya és a költségvetés adósságának növekedése.

Az ellentmondások ellenére is látványosnak mondható makroszintű átalakulások mögött azonban óriási űr tátongott a kilencvenes években a társadalmi rendszer egyéb szféráiban, máig húzóó hatásokkal.

A magyar társadalom óriási árat fizetett a rendszerváltásért, a piacgazdaság kialakításáért és a vele járó gazdasági válságkezelésért. Az egyenlőtlen fejlődés tipikus eseteként a gazdasági deficitből ugyanis szociális és kulturális deficit lett, mindenekelőtt annak révén, hogy a gazdasági válságkezelésből adódó fiskális recentralizáció megakadályozta az együttes intézményi és fiskális decentralizációt, vagyis a közigazgatási és a közpénzügyi reformot.

A gazdasági válságkezelés következtében konfliktuskonténerek jöttek létre a társadalmi szférákban és a területi szinteken. A területi és szociális konfliktuskonténerek azért jöttek létre, mert végbement a deficit decentralizálása, alacsonyabb szintre szállítása, mégpedig az állami feladatok megfelelő finanszírozás nélküli szétosztása révén, vagyis a makroszint elszakadt a mezoszint és a mikroszint fejlődésétől, a makrogazdaság és a makropolitika „előreszaladt” és maga alá gyűrte azokat. A magyar politikai rendszer egy évtizedig olyan üzemmódban működött, amelyben a közszolgáltatások és az önkormányzatok sajátos konfliktuskonténerekké váltak, amelyekbe szétforgácsolták és leszorították az országos méretű konfliktusokat. Kétszeresen is, mert egyrészt a közszol-

gáltatások ellátása megfelelő finanszírozás nélkül jelentős részben központi-országos szintről helyi-önkormányzati szintre került, másrészt a közszolgáltatásokat illetően a központi-országos szinten is drasztikus költségvetési csökkentés ment végbe.

A kilencvenes évek elején a közszolgáltatásokra fordított összegek drasztikusan csökkentek és csak a kétezres évek elejére tértek vissza a kilencvenes évek elejének szintjére. Ekkor azonban már az EU-tagsággal 2004-től sokkal nagyobb követelmények jelentkeztek, ezért a kilencvenes évek eleje közszolgáltatási szintjének elérése már egy reménytelenül elavult szerkezet visszatérését jelentette az uniós tagság feltételei között.

A rendszerváltás első szakaszában a politikai és gazdasági konfliktusok nagy tömege zúdult a központi kormányra, ugyanakkor az államigazgatási és az önkormányzati szint alkotmányos szétválasztása egyben nagy lehetőséget is kínált a politika számára a konfliktusok atomizációjára. A fragmentált települési szint (NUTS5) védtelenné vált az állami nyomással szemben, amely a demokratizálás szellemében, de csupán a formális decentralizálás jegyében a közszolgáltatások sokaságát delegálta a települési szintre, de azok teljes finanszírozása nélkül. A makroszintű konfliktusok ezzel relatíve eltűntek vagy kevésbé erőteljesen mutatkoztak meg, de annál erősebben jelentkeztek a társadalom alapszintjén, viszont ilyen atomizált formájukban sokkal kevésbé volt össztársadalmi válsággerjesztő hatásuk.

A makroszintű fejlődés elszívta a forrásokat a mezo- és mikroszint-ről, ezért évtizedes távlatban markánsan csökkent az önkormányzati szféra finanszírozása a GDP és a költségvetés százalékában, s vele csökkentek a helyi önkormányzatok lehetőségei is a közszolgáltatások ellátására. Ráadásul a fiskális recentralizáció rángatni is kezdte az önkormányzati költségvetést, mivel az állami költségvetésben az intenzív válságkezelés rövid, hektikus időszakában még a



korábbiaknál is drasztikusabban estek vissza az önkormányzatoknak juttatott erőforrások, így azok gazdálkodása előreláthatatlanná és tervezhetetlenné vált, sokszor még egy éven belül is.

A konfliktuskonténerek azonban nemcsak a települési szinten alakultak ki, hanem a területi szerveződések teljes skáláját jellemezték, illetve a szociális metszetben a munka világából kiszorult rétegek, a makroméreteken pedig a nagy ellátó rendszerek, a közszolgáltatások váltak radikális elvonások révén konfliktuskonténerekké. A makro- és mikroszintek ütközése a társadalmi fejlődésben tehát azzal is fokozódott, hogy a társadalmi kohézió a kifejezés mindkét alapvető – szociális és területi – értelmében meggyengült.

A társadalom a szétesés határára került, hiszen egyes társadalmi rétegek – főleg a tartós munkanélküliek – és területi egységek – kistérségek és kistérségek – sodródtak a reménytelen mélyszegénységbe és a társadalmi kirekesztődésből erőteljes társadalmi segélyprogram nélkül nincs visszaút. A társadalmi kohéziót egyrészt a nagymértékű jövedelepolarizáció, másfelől a növekvő regionális különbségek gyengítették meg, amelyek összehatásaként a lakosság 20 százaléka olyan térségekben él, ahol a jövedelem rendkívül alacsony és hiányoznak az alapvető közszolgáltatások is. A szegénység szigetei, a legelmaradottabb kistérségek az észak-magyarországi, az észak-alföldi és a dél-dunántúli régiókat jellemzik, míg a gazdaság szigetei a közép-magyarországi, a nyugat-dunántúli és a közép-dunántúli régiókat.

A társadalmi és területi polarizáció persze sokkal szélesebb, mint maga a területileg koncentrált mélyszegénység problémája, hiszen mintegy a társadalom kétharmada és a régiók nagyobbik fele vált átmenetileg az egyenlőtlen fejlődés áldozatává. Márpedig a társadalmi és területi polarizáció leállításához és visszafordításához az uniós felzárkózáshoz szükséges társadalmi kapacitás kiépítése nem lehetséges. A kétezres években a reáljövedelmek felzárkózása ugyan

megkezdődött és a társadalmi polarizáció is némileg csökkent, de a területi leszakadás tovább folytatódott, s vele a társadalmi kizártság területi koncentrációja is egyre markánsabban jelentkezett.

## UNIÓS FELZÁRKÓZÁS ÉS TÁRSADALMI DEFICIT

*Az EU-belépéssel olyan fordulóponthoz értünk, amikor egyfelől a rendszerváltás már elhasználta a gazdasági-társadalmi és politikai tartalékait, másfelől az uniós felzárkózás egyre növekvő társadalmi kapacitást követelt meg.*

A konfliktuskonténerekbe lesüllyesztett veszteségek módszere már nemcsak társadalmilag vált tarthatatlanná, hanem egyben lehetlenné tette az egész rendszer továbbfejlesztését, így most már magának a privilegizált makrogazdaságnak és a makropolitikának hatékony működését is, mert a mikroszintek már annyira elgyengültek, hogy nem képesek több konfliktust elnyelni. A társadalmi alapszintről való radikális elvonás, azaz a makroszinten jelentkező ellentmondások feloldása a konfliktuskonténerek mezo- és mikrotársadalmi szinteken való létrehozásával mostanára a fejlődés legnagyobb akadályává vált, mivel az állami kapacitás és a társadalmi kapacitás különbsége olyan feszültséggé fokozódott, ami gátolja az EU-felzárkózást.

Az állami kapacitás bővítése elegendőnek látszott a csatlakozási tárgyalások időszakában, de a belépéssel már kitűnt, hogy a csatlakozás lebonyolításának állami monopóliuma következtében a csatlakozási demokratikus deficit intézményi és kulturális szinten egyaránt óriásira növekedett. A tartós elvonások révén most éppen az a társadalmi kapacitás hiányzik, ami szükséges lenne az unión belüli versenyképességhez. A társadalom nagy többségének rovására végrehajtott elvonási rendszerrel, az önkormányzati szféra feláldozásával és a területi

közszolgáltatások alulfinanszírozásával többé már nem lehet a költségvetési gondokat megoldani, s ezért az uniós elvárásokban szükségképpen nemcsak a politikai, hanem a költségvetési decentralizálás is előkelő helyen szerepel.

Az EU nézőpontjából Magyarország deficiens demokrácia, mert a mezo- és mikroszféra területi és szociális intézményei kialakulatlanok, csorbák és csökkentek, és ez drasztikusan korlátozza a társadalmi kapacitást. A demokratikus rendszer teljesítményelvű legitimitása még hiányzik, vagyis a demokratikus berendezkedés még nem mutatta meg, hogy hatékony teljesítményre képes, ami az uniós tagság nagy próbája. A fejlődés előrehaladt szakaszában az EU-ban való versenyképesség kialakítása került előtérbe, ezért meg kell vizsgálnunk a konfliktuskonténer-rendszer felszámolásának útját és módját is, amelyben a közigazgatási reform és a közszektor pénzügyi reformja – avagy a közpénzügyi reform – elválaszthatatlan egymástól, mert a közpénzügyi reform egyben az önkormányzatok reformjának központi társadalmi-politikai kérdése is.

Bár önmagában véve a gazdasági válságkezelés szükséges és eredményes volt, végeredményben káros mellékhatásként lebénította, sőt számos vonatkozásban vissza is fordította az intézményi fejlődést.

A rendszerváltás kezdete óta szembevetendő az elmúlt két évtizedben a központi kormányzat gyengesége és eredménytelensége Magyarországon, amit elfed az, hogy alkotmányosan a miniszterelnöki kormányzás révén nagy politikai hatalom összpontosul a központi kormányzatban és főként a mindenkori kormányfő kezében. Valójában azonban az egész magyar politika inkább sodródott a rendszerváltás során, mintsem irányította volna a folyamatot. A nagyhatalmú kormány döntései kevésbé valósultak meg, bár nálunk még sokkal inkább, mint a többi új demokráciákban. A második reformhullám kudarcának lényegi oka a gazdasági válságkezelésben és annak drasztikus társadalmi-politikai

következményeiben keresendő, de a közvetlen, a felszínen is jól látható oka a kormányzati döntések megvalósításának látványos eredménytelensége volt.

A még kialakulóban lévő demokratikus kormányzat természetszerű, kezdeti gyengesége mellett a kormányzat eredménytelenségét főleg az váltotta ki, hogy óriási konfliktustömeget örökölt, ami az egymást követő és a választásokra koncentráló kormányokban konfliktuskerülő magatartást váltott ki. A konfliktussal járó intézményi reformok halogatása azonban tovább rontotta a gazdasági-társadalmi és politikai helyzetet, s ez visszahatott a második reform lelassulására és eddigi lebénulására is, így a központi kormányzat gyengesége miatt a második reformhullám folyamán még a korlátozott érvényű reformcsomagok megvalósítása sem sikerült.

A központi kormány gyengesége és eredménytelensége következtében a demokratikus legitimitáció két – procedurális és hatékonysági – formája is egyre élesebben szembekerült és ütközött egymással. Nevezetesen a magyar társadalomban a politikai rendszer ugyan a demokratikus szabályok szerint működik (inputlegitimitáció), de igen alacsony hatékonysággal, vagyis egyre inkább hiányzik a teljesítményelvű, outputlegitimitáció. A politikai rendszer valóságos működésében ez főleg úgy mutatkozott meg, hogy a központi kormány „tönkredöntötte magát”, vagyis képtelen volt a döntéseit megvalósítani, amit az EU valamennyi tagjelölt országnál észrevételezett s a döntés és megvalósítás közötti szakadéknak nevezett.

Az EU transznacionális intézményei az EU-kapacitás hiányát főleg úgy érzékelik, mint a kormányzati döntések megvalósítására való képesség krónikus hiányát, ezért nagy hangsúlyt helyeznek az adminisztratív kapacitás kiépítésére és általában az intézményépítésre az új tagországokban. Az EU politikusai és szakértői azonban azt nem érzékelik, hogy a rendszerváltás legsúlyosabb ára – és egyben az EU-kapa-

citás kiépítésének legfontosabb akadálya – a társadalmi kohézió meggyengülése és ezzel a társadalmi kapacitás csökkenése volt. Pedig éppen a partnerség és a társadalmi kapacitás kibontakoztatása lett volna szükséges az állami-kormányzati döntések eredményességéhez, de a társadalmi kapacitás nem alakult ki kellőképpen a társadalom demobilizálása és a radikálisan növekvő szociális deficit miatt.

Az alacsony teljesítő képességet paradox módon tehát maga a hagyományosan túlcentralizált állam, az állami túlhatalom okozta a társadalmi partnerség hiányával, az átmeneti állami recentralizációval és az abból adódó „ágazati diktatúrákkal”.

Az állami centralizáció a rendszerváltás kezdeti válságkezelési követelményei miatt még jobban felerősödött, egyúttal a közigazgatásban és a költségvetésben egyaránt az ágazati elv dominanciáját és a területi elv háttérbe szorulását hozta magával. Jelenleg a költségvetési és politikai döntéshozatal szempontjából a magyar versenyképesség és fejlesztési politika legnagyobb akadálya a decentralizálás hiánya és az ágazati politika dominanciájának fennmaradása. A klasszikus elosztáscentrikus modell alapelve: forrásokat beleönteni a régi, azaz a fennálló struktúrákba, azok mélyre hatoló reformja nélkül, sőt néha éppen a reformok helyett. Ez nálunk főleg abban mutatkozott meg, hogy az elavult miniszteriális ágazati struktúrákon keresztül csatornázódtak be a szubnacionális szintekbe az erőforrások, ami kétszeres veszteséget jelentett.

Egyrészt maguk az ágazatok centralizált, hierarchikusan felépített, klasszikus kormányzati struktúrák maradtak – egyre növekvő bürokráciával, felduzzadt személyi állománnyal és a háttérintézmények dzsungelével –, amelyek egyre érzéketlenebbé váltak a társadalmi igények gyors változása iránt. Másrészt ezek a túlcentralizált struktúrák teljesen negligálták a területfejlesztési dimenziót, a regionális különbségeket s ugyanakkor vadul ellenálltak minden-

féle regionális decentralizációnak. A fejlesztéscentrikus modern társadalompolitika szerint viszont úgy kell a közszolgáltatások fejlesztését és a szociálpolitikai dimenzió érvényesítését végrehajtani, hogy annak általános gazdaságfejlesztési és konkrét területfejlesztési célzata legyen.

A lisszaboni stratégiában foglalt új megközelítés szerint mindenekelőtt a humánerőforrásokba kell beruházni, mégpedig a területfejlesztésben is optimális egységként megjelenő regionális szinten, továbbá a magas szintű közszolgáltatások megszervezésével kell a fejlesztést és a jólétet egyszerre szolgálni.

Még a jól célzott passzív elosztás is lehet fejlesztési célzatú, mint bizonyos társadalmi rétegek és/vagy korosztályok aktivizálása és mobilizálása, mivel a társadalmi beilleszkedésre való felkészítés generációsan (idősek-fiatalok) és térségileg – kistelepülések tekintetében – jelentősen megnöveli a foglalkoztatottságot a fiatalok körében vagy akár a részfoglalkoztatottságot az idősebbek körében.

A családi támogatásnak és az átképzésnek, mint társadalmi „bevonásnak”, reintegrációnak ennyiben területfejlesztési hatása is van, mert segít felszámolni a szegénység szigeteit. Ennek eredményei világosan megmutatkoznak a fiatal generációknak a többszörös hátrányos helyzetből való kitörésében, avagy általában a társadalmi konfliktusok csökkentésében, a bűnözés visszaszorításában s egyáltalán a társadalmi és területi felzárkóztatásban, az „ország egyesítésében” a területi és társadalmi kizárás, szegregáció jelenlegi tendenciái helyett.

A kilencvenes évek elejének nagy demokratikus reformja után a második intézményi reform célja úgy is megfogalmazható, mint az önfenntartó jellegű fejlődésre való áttérés, avagy a versenyképességnek az önfenntartó társadalompolitikában való megalapozása. Önfenntartó, mert dinamikus, továbbvihető, önfinanszírozó, sőt nyereséges – mint a dán környezetvédelmi ipar, amely nyereséget hoz és így újratér-

meli magát –, míg a korábbi status quo szemléletű elosztásos rendszernek nyilvánvaló költségvetési korlátai vannak. Fenntartható társadalompolitika kell tehát, amelyben nem feltétlenül több pénzt fordítanak egy adott szférára, hanem másként finanszírozzák azt. A nemcsak gazdaságilag, hanem szociálisan is fenntartható fejlődés követelményei Magyarországon könnyen konkretizálhatók. A szociálisan fenntartható fejlődés gyakorlatával ugyanis két új szempont lép be:

① az ágazati finanszírozás helyett a hangsúly áttevődik a területi-térségi finanszírozásra és

② az egyéni, jövedelemcentrikus megközelítés helyett közösségi, azaz közszolgáltatáscentrikus fejlesztés kerül előtérbe, amelynek eredményei ugyancsak jelentkeznek az egyéni jövedelmekben, de erőteljes fejlesztési aspektussal.

Ez a két szempont – fordulat a területiség és a fejlesztés irányában – együtt jelentkezik és felerősíti egymást. Ez még akkor is érvényes, amikor „kevés van”, azaz nagyon szoros költségvetési korlátok vannak, mert akkor sem egyszerűen „többet” kell adni, hanem főleg másként és máshova. De még fontosabb a szociálisan fenntartható fejlődés beindítása akkor, amikor „bőven van”, vagyis a finanszírozásban is adott az áttörési pont a lisszaboni stratégia alkalmazására.

Az intézményi deficit, a mezo- és mikrostruktúrák kiépítésének elmaradása tehát úgy is jelentkezett, mint a társadalmi kohézió krónikus meggyengülése és a társadalmi kapacitás drasztikus csökkenése. Az EU-csatlakozás és a hatékony tagság viszont megköveteli a rendszerváltás eddigi ellentmondásainak leküzdését, ami egyben a rendszerváltás kiteljesítése is.

A magyar kormányzati politikát viszont a kilencvenes évek elejétől az EU-típusú partnerségi viszonyok kiépítése, a fejlődéshez szükséges konfliktusok vállalása és a mezoszférának a sikeres konfliktuskezeléshez nélkülözhetetlen mozgósítása helyett az intézményes mezoszféra

lebénítása és a konfliktuskerülés jellemezte. Az intézményi rendszerben tehát a hétéves terv megalapozásához és összeállításához már rövid távon is reformok szükségesek.

A csatlakozás utáni időszakban egy évtizedre megnyílik a lehetőségek ablaka Magyarországon a felzárkózásra, csak élni kell tudni vele. A felzárkózás alapfeltétele a második intézményi reformhullám elindítása az uniós felzárkózásra szolgáló hétéves terv sikeres végrehajtása érdekében, s már látszanak a reformok akadályai éppúgy, mint azok leküzdésének feltételei.

## A FEJLESZTŐ ÁLLAM „ÉSZAKI” MODELLJE

A fejlesztő-felzárkóztató állam feladata a nemzetközi versenyképesség és az EU-kapacitás kiépítése, vagyis az EU-konform intézményrendszer kialakítása. *Az alapvető kérdés az, hogyan lehet az EU elvárásainak mostanság még csak minimálisan megfelelő – azaz EU-kompatibilis – magyar intézményrendszert EU-konform rendszerré átalakítani, azaz eljutni a formális tagságtól az effektív – eredményes és hatékony, sikeres és versenyképes – tagsáig.*

Az uniós követelmények vázlatos áttekintése után mindenekelőtt le kell szögeznünk, hogy az EU-konform intézményi reform megtervezéséhez a szokványostól eltérő fogalmi rendszer szükséges. Mindenekelőtt az állami kapacitás megszokott fogalmával szemben csak a társadalmi kapacitás fogalmára alapozva lehet uniós nemzetstratégiát kiépíteni, hiszen az egész magyar társadalom aktivitására van szükség az uniós belüli versenyképességhez. A kormányzat-kormányzás Nyugaton sokat elemzett és esettanulmányokban is kidolgozott ellentétpárja megmutatja, hogy az állami kapacitás, mint kormányzat önmagában véve kevés a társadalmi kapacitás, mint kormányzás, azaz az autonóm társadalmi partnerek bevonása nélkül. Ezért a nemzetstratégiát nemcsak felülről kell

„kitalálni”, hanem elsősorban alulról felépítve kell kialakítani.

*Alapvetésként szeretnénk leszögezni, hogy nem fogadjuk el a „kicsi és olcsó” állam neoliberális megközelítését, hanem az erős és eredményes, a fejlesztő és szolgáltató állam koncepciójából indulunk ki.* Magyarországon az állami szféra tartós alulteljesítése miatt valóságos „államfóbia” alakult ki, s gyakran hangzanak el egészen demagóg jellegű kijelentések is az állam drasztikus visszaszorításáról. Hasonlóképpen, maguk az intézmények is gyenge eredményességük, alacsony hatékonyságuk és szegényes társadalmi hatásosságuk miatt óriási presztízsveszteséget szenvedtek az elmúlt évtizedben. Ezért olyan javaslatok tolokodtak előtérbe a közvéleményben, hogy az intézmények radikális csökkentése és a belőle adódó megtakarítások fogják érdemben növelni a versenyképességet. Mindezeknek éppen az ellenkezője az igaz, mivel a magas teljesítőképességű állami – vagy általában intézményi – szféra a nemzetközi versenyképesség legfontosabb előfeltétele és tényezője. Az államot nem leszűkíteni, hanem radikális reformok – és a társadalmi kapacitással való szerves kapcsolata – révén kiszélesíteni kell.

Az állam funkcióinak széles körű áttekintése és nemzetközi összehasonlítása azt mutatja, hogy két optimális formája van az állam működésének, amelyek különböző történelmi tradíciókat testesítenek meg.

Az angolszász típusú állam viszonylag kevés funkciót lát el és alacsony adóbázison működik, az északi országokban kialakult államtípus viszont kiterjedt funkciókat lát el, nagy hatékonysággal és széles adóbázison.

Az északi országok nagy állami és társadalmi kapacitással rendelkeznek és a nemzetközi versenyképességben a vezető országok közé tartoznak. Finnország három éve vezeti a globális versenyképességi listát, és az első négy helyezett között két másik északi ország (Svédország és Dánia) is ott van. A modellt, mint számunkra alkalmas optimalizációt, tehát az északi tag-

országok szolgáltatták, mert a nagy állami kapacitásokat éppen a társadalmi kapacitás maximális kifejtésével alakították ki – ezért az állam optimálisan töltötte be a fejlesztő-felzárkóztató állam szerepét (lásd Finnország) –, de egyben maximális hatékonyságot ér el az EU-ban az egész társadalmi rendszer működtetésében is. De modellként szolgálnak az északi országok – és Ausztria – az aktív Európa-politika tekintetében is, hiszen ezek a nagy kapacitással rendelkező kisebb országok igen aktív és kezdeményező szerepet játszanak az unióban s különös súlyuk van, ami jóval meghaladja ezeknek az országoknak a méreteit és a Tanácsban, valamint az Európai Parlamentben való szavazati arányukat.

Az EU történetének tehát az a nagy tanulsága, hogy a nagy kapacitású, kis északi országok ugyan a fejlesztő állam klasszikus típusai a globális világban, ám új keletű fölényük nem annyira az állami, hanem sokkal inkább a rendkívüli társadalmi kapacitásukban van, pontosabban szólva a nagy állami kapacitásuk éppenséggel a rendkívüli társadalmi kapacitásukban gyökerezik. Az északi országok azért vezetik a nemzetközi versenyképesség listáját, mert a gazdasági versenyképességük egyben kiterjedt szociális ellátórendszeren és magas szintű közszolgáltatásokon alapul, ezt nevezzük az állami és társadalmi kapacitás északi modelljének, amelyet sajátos alkalmazásban Magyarország számára is követendőnek tartunk.

A gazdasági versenyképesség és a szociális kohézió éppenséggel a legversenyképesebb országokban nem egymással ellentétes, hanem egymást feltételező tényező. Ezeket az északi sajátosságokat persze a magyar vagy közép-európai lehetőségeknek és sajátosságoknak megfelelően kell alkalmazni, figyelembe véve a hazai komparatív előnyöket is.

Evidensnek tűnik tehát, hogy Magyarországnak az északi típusú állam optimalizációs pontja felé kell közelednie 2015 távlatában, s ez felel meg a saját hagyományainknak és az EU-felzárkózás követelményeinek is. A fejlesztő-

felzárkóztató állam aktív és kezdeményező szerepére nagy szükség van az egész közép-európai régióban, de egyúttal – paradox módon – 2015-ig, a teljes tagság eléréséig a fejlesztő-rásegítő, stratégiai tervező államnak éppenséggel az állam centrikus politikai rendszerének és fejlesztéspolitikájának lebontásában és a közigazgatás intézményrendszerének az átalakításában kell vezető szerepet játszania.

A XXI. század elején az állam valamennyi alapvető funkciójában forradalmi változás következett be és a globális világhoz való állandó alkalmazkodás kényszere miatt egy olyan államtípus alakult ki, amelyet fejlesztő államnak nevezünk.

A társadalomtudományban valamennyi kifejezés már többszörösen is foglalt, és a korábbi elnevezés sokszor komoly teherként nehezedik az új terminusra. A fejlesztő állam kifejezést a Világbank és más nemzetközi gazdasági intézmények korábban a fejletlen országok sikeresen felzárkóztató államaira alkalmazták. Ezekben az országokban az autoriter eszközöket eredményesen alkalmazó állam a radikális piacgazdasági nyitást kombinálta a mindenható állam gyakorlatával.

Az állam a fejlesztési irányok megszabásával és a fejlesztési források koncentrálásával kezében tartotta az irányítást, és féken tartotta az alacsony életszínvonalra leszorított tömegeket, amíg a sikeres felzárkóztatás lezajlott. A globális világ igazi fejlesztő államai viszont éppen a legfejlettebb – például az északi – országokban alakultak ki, s csak annyiban viselnek közösséget a korábbi típusal, hogy alapvető céljuk a fejlesztés, mint a nemzetközi versenyképességhez való radikális alkalmazkodás. Az egy naiv nézet, hogy a gyorsan globalizálódó világhoz csak a fejletlen és gyenge országoknak kell alkalmazkodniuk. Éppen ellenkezőleg, a globális versenyhez való alkalmazkodás szükségességét, a fejlesztő állam szerepét éppen a legfejlettebb államok tudatosították először, és valósították meg a gyakorlatban.

A fejlesztő államnak a globális világban a társadalmi és gazdasági élet dinamizálása vált a fő feladatává az intézményrendszer állandó korszerűsítése révén. Ez jellemző a leginkább hagyományos közhatalmi funkcióra is, hiszen a hagyományos belső rendvédelem és honvédelem egyre kevésbé képes a biztonságot garantálni. Még a belső közrend is mindinkább globális figyelmet és fejlesztést követel a globális terrorizmussal szemben. A nemzetbiztonság elvétele már nagyon ritkán ölti a katonai fenyegetés hagyományos formáját, sokkal inkább már gazdasági fenyegetésként – mint például az energiahiány – avagy az etnikai-kulturális konfliktusok kitörésének lehetőségeként jelentkeznek.

Az állam társadalompolitikai tevékenységét is mindinkább a közszolgáltatások fejlesztése oldaláról kell megközelítenünk és nem pusztán leszűkített szociális funkcióként, hiszen még a leszakadottaknak a társadalomba való újraintegrálása is nagyrészt gazdaságfejlesztő szerepet játszik.

A jól működő fejlesztő állam északi modelljében az egész társadalom fejlesztésében való érdekeltiségének megteremtése és az ahhoz szükséges magas szintű szolgáltatási infrastruktúra működtetése játssza a központi szerepet a társadalompolitikában, ami széles közpolitikai ívben a szociális jellegű és minimális mértékű felzárkóztatástól a maximális fejlesztésig, a teljesítményelit kialakításáig terjed.

A modern piacgazdaságok működése lehetetlen a közszektor aktív szerepe nélkül, mivel a kormányzat nem „beavatkozik” a gazdaságba, hanem éppenséggel annak szerves része. A közszektor állítja elő azokat a speciális közjavakat, amelyek nélkül a gazdaság és a társadalom működése elképzelhetetlen volna, de amelyeket különböző okok miatt a magánszektor nem tud vagy nem akar előállítani. A kormányzat gazdasági szektorra válása szorosan összefügg a szolgáltató ágazatok felértékelődő, de egyben átalakuló szerepével. Az információs társadalomban a gazdaság fő folyamatai túllépnek a

magángazdaságon, mivel a nemzetgazdasági, regionális és vállalati versenyképesség intézményi feltételeinek kialakítása és gondozása válik az állam legfontosabb gazdasági funkciójává. Az információs technológia és a telekommunikáció forradalma a társadalmi lét minden szférájának működési feltételeit átrendezte, így a szolgáltatási, tercier szektor mellett megjelent és mind fontosabbá válik a negyedik szektor, vagyis olyan fejlesztési, tudományos-információs közjavak termelése, amelyek biztosítják a fenntartható versenyképességet. Ennek a negyedik szektornak a fejlesztése különösen fontos a globális versenyben, s minél hamarabb belevágunk, annál gyorsabban haladunk előre a lisszaboni stratégiához való felzárkózásban is.

A fejlesztő államra a globalizáció korában mindenütt szükség van. Németország és Franciaország új keletű válságának és tartós recessziójának is az az alapvető oka, hogy az állam nem volt képes betölteni a dinamizáló szerepkörét, nem volt konfliktusképes a reformok érdekében, csak kiszolgált a status quót és a fennálló érdekcsoportokat.

A fejlesztő állam alapvető jellegzetessége az, hogy a társadalom egészét befolyásoló két hagyományos mechanizmuson – a szabályozási és a finanszírozási funkció – túlmenően sokkal nagyobb hangsúlyt helyez a harmadikra, az intézményépítésre vagy még hangsúlyosabban az intézményi reformra. Az első mechanizmus, a szabályozórendszerek állandó modernizálása is rendkívüli jelentőséget nyert, főleg az uniós szabályozórendszerek gyors és hatékony átvétele, valamint eredményes alkalmazása formájában. Ez a közpolitikai alkalmazkodás és/vagy transzfer az unióban igen nagy szerepet játszik, azok az országok bizonyultak versenyképesebbnek, ahol ez a leginkább végbement.

Hasonlóképpen a fejlesztő állam szerepe rendkívül fontos a finanszírozásban, különös tekintettel az új közpolitikai területek, azaz általában a lisszaboni típusú feladatok támogatására. De az állandóan változó globális világban

mégiscsak az a legfontosabb, hogy a fejlesztő állam kezdeményezze, elősegítse és támogassa az intézményépítést, a meglévő intézményrendszer radikális reformját és az új intézmények létrehozását. Ez az, ami markánsan hiányzik Németországban és Franciaországban – avagy általában a status quót őrző kontinentális fejlődésben – a jól kiépített érdekcsoportok ellenállása miatt. A fejlesztő állam klasszikus típusa alakult ki viszont az unió északi térségében, míg a vele szembenálló, pusztán megkésve reagáló típus jellemzi a déli térséget. Az EU új tagállamaiban viszont nem pusztán fejlesztő államra, hanem fejlesztő-felzárkóztató államra van szükség, mert az EU-felzárkózás sajátos állapotban vagyunk, amelyhez az államnak kell kidolgoznia és levezényelnie a nemzetstratégiát.

## AZ ÁLLAMI ÉS TÁRSADALMI KAPACITÁS EGYÜTTES KIÉPÍTÉSE

Az állam az egész országra, mint politikai egységre kiterjedő szervezett közhatalom. De az állam nem maga a mindenség, ahogy nálunk a közvéleményben és a társadalomtudományban általában látni vélik. Az állammal szemben ugyanis a társadalom is mind jobban megszervezi magát.

Röviden szólva a XXI. századi fejlett országokban két-két nagy állami és társadalmi szintet különböztetünk meg, ezért kell egyfelől a vertikális és hierarchikus jellegű kormányzat és a horizontális és partnerség jellegű kormányzás fogalmait, valamint hasonlóképpen a kormányzati és a kormányzási teljesítőképességet is megkülönböztetnünk egymástól. Ám a kormányzat és a kormányzás az egyes szinteken egyre jobban áthatják egymást, ezért kell másfelől egyben az összekapcsolódásukat az elemzés középpontjába állítani.

Az államszervezetnek és államigazgatásnak van egy miniszteriális-kormányzati felső szintje és egy alsó közpolitikai szintje az országos

hatáskörű szervek szektorában – amelyeket a központi kormányzaton belül „koncentrált” és „dekoncentrált” szinteknek is tekinthetünk, de a területi államigazgatás rendszere révén az állami szint is „leér” a mezo- és mikropolitikába. A szervezett társadalomnak is van egy felső, „centralizált” és egy alsóbb, „decentralizált” szintje, az előbbit nevezzük társadalmi középnek, mezopolitikának, míg az alsóbb szintjét mikropolitikának, amelyeknek megvan az államigazgatásban is a megfelelő szintjük, „partnerük”.

A centralizáció és decentralizáció a döntéshozatal intézményeinek, a koncentráció és dekoncentráció pedig a végrehajtás szervezetrendszerének – struktúrájának és működésmódjának – két végpontját jelzi. A centralizált állam a politikai döntéshozatal monopolizálásának állapota, a decentralizáció azonban nem az államszervezeten belül ad le funkciókat, hanem átadja, delegálja azokat a legitim társadalmi szereplőknek, főleg „középre”. A középen lévő társadalmi és területi szereplők valójában a szervezett civil társadalom választott és meghatalmazott centralizált döntéshozatali szervei, amelyek képesek bevonni és érdekeltté tenni a köz- és magánszféra szereplőit a közpolitikai folyamat teljes ciklusában. A vertikális-hierarchikus államigazgatásban „középen” csak a végrehajtásban némi önállósággal rendelkező „dekoncentrált” szervek vannak (bár a most használatos terminológia csak az ágazati minisztériumok megyei részlegeit nevezi annak).

A centralizáció és a decentralizáció, a koncentráció és dekoncentráció tehát párhuzamos folyamatok révén a különböző szintek logikája szerint egyszerre fokozhatók. Hiszen együttesen van szükség koncentrált döntéshozatali szervezetre „fenn” és centralizált szervezetre „középen”, valamint erőteljes szervezeti és döntéshozatali koordinációra a kormányzatban, ám hatékony partnerségi előkészítésre és társadalmi nyitottságra a kormányzásban. Az optimalizálás így elérhető, de az egyes területi

szinteken – sőt az egyes közpolitikai szférákban – az adott terület sajátosságainak megfelelően másnak és másnak kell lennie a centralizáció-decentralizáció, koncentráció-dekoncentráció, illetve kormányzat-kormányzás viszonyának. Nagyjában és egészében kimondható, hogy most a központi közigazgatás stratégiai területein fokozott koncentrációra és megnövekedett koordinációra van szükség, országos szintű stratégiai tervezéssel. A helyi-önkormányzati közigazgatás – és a közszolgáltatások – esetében adekvát radikális kormányzati decentralizáció szükséges, ami az adott szinteken a döntéshozatali centralizáció kiépítését tételezi fel, az adott szintnek megfelelő stratégiai fejlesztési tervekkel. A feladatok decentralizációjának fő címzettjei átmenetileg, 2008-ig a regionális fejlesztési tanácsok, majd a regionális önkormányzatok – bizonyos vonatkozásban a kistérségi tanácsok –, de a feladat ellátásához azok adminisztratív és pénzügyi kapacitásának megerősítése, vagyis intézményi centralizáció szükséges, mert a legfőbb cél mindenképpen a központi-állami közigazgatás „ágazati diktatúrájának” a területi-regionális egységek önszerveződésével való felváltása.

A fejlesztő-felzárkóztató állam teljesítőképességének kialakításához a kiindulópontunk az, hogy a közigazgatási reform elengedhetetlen az eredményes és sikeres tagsághoz és a „jó kormányzáshoz”.

A jó kormányzás elve egyfelől az intézményi szerkezet, másfelől a közpolitikai működtetés optimális kialakításán alapul. Az előbbi az intézmények EU-konform jellegét, az utóbbi pedig azt feltételezi, hogy a „legjobb gyakorlatot” a tagállamok egymástól átveszik egy tanulási folyamatban. Ez a megkülönböztetés azt is lehetővé teszi, hogy az intézményi szerkezet és a közpolitikai működtetés problémáit árnyalt kölcsönviszonyként vizsgáljuk – különös tekintettel az EU-modellek átvételének kérdéskörében (intézménytranszfer és közpolitika-transzfer) –, hiszen bizonyos esetekben intézményi



átvételekre, szervezeti átalakításra van szükség, máskor pedig „csupán” a működtetés, a közpolitikai tevékenység megváltoztatására. Ez azért is fontos, mert a rendszerváltáskor és az azt követő első évtizedben inkább a „merevebb” eljárásra, az intézménytranszferre volt szükség, míg az uniós tagság idején egyre fontosabbá válik a „rugalmasabb” eljárás, a közpolitikai transzfer, a működési módszerek gyors átvétele és hazai alkalmazása. *Az EU-kapacitásnak – vagy szűkebb értelemben az abszorpciós képességnek, mint a külső EU-erőforrások bevonásának és a hazai erőforrások felhasználásának – az optimalizálása tehát az adminisztratív-politikai intézményi szerkezet és közpolitikai működtetés együttes kialakítását, s egyúttal a közigazgatási és a közpénzügyi reform összehangolását tételezi fel.*

A két aspektust, az intézményt és a működtetést azonban nem választhatjuk el teljesen egymástól. Az intézményeket – végső soron az erős, hatékony és szolgáltató államot – a nagy teljesítményen alapuló hatékonyság, vagyis a hatékony közpolitikai működés nemcsak legitimálja, de alakítja is. Ugyanakkor a közpolitikai transzfernek is vannak korlátai, nagyon gyakran nem elegendő a módszerek átvétele, hanem súlyos és lényeges intézményszerkezeti átalakításra van szükség.

Az olyan működési módszer, amelyet egy más típusú intézményi szerkezetből importáltak, előbb-utóbb kiváltja a szerkezeti azonosulást is. A közpolitikai integrációban mind országos, mind pedig közép-európai regionális szinten ugyanez mutatkozik meg az intézményi és közpolitikai tényezők aktív egymásra hatásában, hiszen a közpolitikai együttműködés idővel intézményi változásokat s végül közös intézményeket is generál. Ennek megfelelően a centralizáció-decentralizáció mértékét és formáját is differenciáltan kell megközelíteni az egyes közpolitikai területen, hiszen a különböző közpolitikai területek annak más és más mértékét kívánják meg, kialakítva az adott közpolitikához megfelelő intézményrendszert.

Az uniós kapacitásépítés értelmezéséhez meg kell különböztetnünk egyfelől az intézményi, másfelől a kulturális, avagy humán kapacitást. Az intézményi kapacitás két alapvető, intézményi és adminisztratív követelménye az erőteljesen kezdeményező és határozott akaratképző politikai vezetés (képes kezdeményezni és dönteni), valamint a központi adminisztratív kapacitás. A tervezés-koordináció-kooperáció-végrehajtás láncolata (képes a döntéseket hatékonyan végrehajtani) együttesen tekintve a politikai és az adminisztratív kapacitás, a döntéshozatali partnerség és a megvalósíthatóság. Ma-napság még egyik sem adott, az állam még mindig „tönkredönti magát”, mert olyan formális vagy alibi döntések sorozata születik, amelyek nem valósulnak meg, mert nem sikerült a reformok szakmai feltételeit és a szükséges politikai konszenzust kialakítani, ahogy ezt az utóbbi évtizednek a közigazgatási reformra vonatkozó papíron maradt kormányhatározatai és kormányrendeletei jól bizonyítják.

A rendszerváltás nagy tanulsága, hogy intézményeket viszonylag könnyű létrehozni, de sokkal nehezebb és hosszabb folyamat hatékonyan működtetni őket, ami a kulturális, avagy humán kapacitás függvénye.

A kulturális kapacitás (*civicness*) a kulturális tradíciók összessége – képzettség, magatartás, viselkedés és mentalitás –, amelynek természetes bázisa a szervezett civil társadalom intézményrendszere. A humánkapacitás viszont sokkal inkább a formális iskolázottság és a sajátos szakképzettség oldaláról ragadható meg, ami könnyen konkretizálható az uniós ismeretek és a nyelvtudás felől.

Az EU a csatlakozási periódusban mind az intézményi, mind pedig a humánkapacitás kialakításában jelentős segítséget nyújtott, ez azonban nem tudta kiegyensúlyozni a túlzott állami szerepvállalásból adódó s a növekvő elvárások miatt amúgy is szélesedő kulturális, mentalitásbeli és iskolázottsági szakadékot. A kulturális kapacitás és az intézményi kapacitás

kontrasztjában jól látható, hogy még a nagy kapacitású országokban, mint tipikusan az északi országok, ahol nagy apparátussal készültek az uniós humánkapacitás létrehozására, ott is létrejött – legalábbis átmenetileg – a „duális bürokrácia”, az EU-orientált adminisztráció és a „maradék” nemzeti adminisztráció között.

A megosztottságnak kezdetben lehetnek intézményi okai, de később már a kulturális okai dominálnak. Ez a megosztottság nyilvánvalóan még nagyobb nálunk és nagyobb erőfeszítésre is van szükség a kulturális kapacitás kialakításához és ezzel a nemzeti adminisztráció teljes európaizálásához.

---

### JEGYZET

<sup>1</sup> A cikk a szerzőnek az intézményi reformokkal foglalkozó, a Magyarország–2015 projekt keretében készült összefoglaló tanulmánya egy részének rövidítésével és aktualizálásával készült, lásd Ágh Attila: Az intézményi reformok – 2015, Magyarország 2015 – jövőképek, Fehér Könyv, *MTA–MEH Projekt, MTA Szociológiai Intézet, Budapest, 2006*

Vértes András – Viszt Erzsébet

# Versenyképesség – 2015, jövőkép és tennivalók<sup>1</sup>

A versenyképesség növelését az Európai Unió is centrális kérdésként kezeli. Az Európai Tanács – az unió legmagasabb szintű politikai döntéshozó fóruma – 2000-ben az úgynevezett Lisszaboni Stratégiában határozta el, hogy tíz év alatt a földkerekség legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává válik, amely állampolgárai számára több és jobb munkahelyet, illetve erősebb szociális kohéziót biztosítva képes a fenntartható növekedésre (EC, 2000). Ez a cél irreálisnak és teljesíthetetlennek bizonyult. Két év múlva az unió pontosította elképzeléseit (EC, 2002), majd a félidei értékelést (Kok Report, 2004) követően megújította a stratégiát (EC, 2005). Az unió stratégiájának hangsúlya most a gazdasági növekedésen, a foglalkoztatottság növelésén és a tudásalapú (innovációkra alapozó) versenyképes gazdaság kiterjesztésén van.

## HELYZETKÉP

Magának Magyarországnak a versenyképességét illetően sok és sokszor ellentmondásos információval rendelkezünk. A versenyképesség számos elemét magában foglaló – részben szubjektív – országértékelések közül jól ismert a svájci székhelyű IMD-é. Az IMD szintetikus versenyképességi indexe a gazdasági teljesítmény, a kormányzati hatékonyság, az üzleti ha-

tékonyság és az infrastruktúra állapotjellemzőiből tevődik össze.<sup>2</sup>

Magyarország a világ versenyképességi rangsorában 2006-ban jóval kedvezőtlenebb pozícióval rendelkezett, mint 2000-ben, a 27 európai ország között is lejjebb csúszott. (Lásd 1. táblázat)

Magyarország pozíciójának alakulását makroszinten főleg az alacsony szintű foglalkoztatás, a fizetési mérleg és az állambáztartás magas hiánya magyarázza. Ezt jelentőségében az üzleti hatékonyság nem kielégítő alakulása követi, olyan tényezőkre hivatkozva, mint az üzleti vezetők alacsony szociális érzékenysége, a menedzserek iránti bizalmatlanság, a fogyasztók érdekeiről való megfélemlés, a gazdasági és szociális reformok szükségességének nem kellő elismerése és a reformok hiánya. A harmadik tényezőcsoporttal, a kormányzati irányítással kapcsolatban gyenge pontoknak mindenek előtt a jegybank politikájának a gazdasági növekedésre gyakorolt kedvezőtlen hatását, a magas személyijövedelemadó-terhelést, a magas bérterhelést, az árfolyam-politika negatív versenyképességi hatását, a nagy költségvetési hiányt, a kormánypolitika inkonzisztenciáját és átláthatóságának alacsony fokát tekintik.

Az infrastruktúra területén elsősorban az egészségügyi infrastruktúra, a felsőoktatás teljesítménye, a felújítások elmaradása és a vagyongazdálkodás, a szűk számítógép- és inter-

**MAGYARORSZÁG VERSENYKÉPESSÉGI RANGSORBELI HELYZETE**

	51 ország	27 európai ország
2000	27	17
2001	30	17
2002	30	17
2003	30	16
2004	35	19
2005	32	16
2006	35	20
Változás, 2000–2006	–8	–3

Forrás: IMD World Competitiveness Yearbook, 2000–2006, Lausanne

nethasználat gátolja a versenyképesség javítását. Versenyképességi előny ezzel szemben a viszonylag alacsony társaságiadó-kulcs, a jól teljesítő tőzsde, a jelentős külföldi működő tőke, a sűrű úthálózat.

A Világbank *Doing Business* adatbázisa elsősorban a vállalkezési (üzleti) környezet alapján értékeli az országok versenyképességét. 22 európai országgal összevetve Magyarországon igen hosszú a vállalkozások elindításának időigénye, magasak a költségei s a tőkeigénye (vagyis a bankbetétben a cégbejegyzés előtt kötelezően elhelyezendő összeg). Magasak az ingatlanátruházás költségei és időigénye, kiugróan magasak a hitelfelvételhez szükséges fedezet megszerzésének költségei. Igen rosszul állunk az adós-nyilvántartási rendszernek mind az információ tartalma, mind a lefedettsége tekintetében. Közepes a magyar helyzet a vállalkozások megszüntetésének időigénye vonatkozásában. Viszont a foglalkoztatás rugalmasságát mérő mutató szerint igen kedvező a magyar helyzet, itt Magyarország a mezőny első harmadában foglal helyet (Csehországgal, Lengyelországgal és Szlovákiával együtt), szemben a legtöbb EU-15 országgal.

Magyarország költség-versenyképességi pozíciójának alakulását három, viszonylag jól elkülönülő szakasz jellemzi.

▶ 1990 és 2000 között a munka termelékenységének növekedése a régió országai legtöbbjé-

nél gyorsabb, a reálbérek (reál-munkaerőköltségek) emelkedése lassúbb volt.

▶ 2001 és 2003 között a munkaerőköltségek (a reálbérek) elképesztően gyors (körülbelül egyharmadával történő) növekedése a magyar gazdaság versenyképességi előnyeit mérsékelte mind az EU-15-tel, mind a kelet-közép-európai országokkal szemben.

▶ A fenntartható pályára visszaállás – ebből a szempontból – 2004–2005-ben megkezdődött: nemzetgazdasági szinten csökkent a fajlagos munkaerőköltség.

Mindazonáltal a fajlagos munkaerőköltség<sup>3</sup> szintje Magyarországon nem magas: 2000-ben az EU-15 átlagához képest 38, 2003-ban 47-48 százalék volt. A költség-versenyképességet 1990 és 2000 között a kulcsvalutákhoz képest leértékelődő forint is támogatta. 2001 óta azonban a forint reálárfolyama erős. (Lásd 2. táblázat)

A magyar feldolgozóipar exportjának, termelésének döntő hányada viszonylag kevésbé érzékeny az árfolyam változására. Ennek oka az úgynevezett természetes fedezettségi pozíció, vagyis az exportárbevétel és a nagymennyiségű – döntően importból származó – anyagfelhasználás hazai valutában kifejezett értéke együtt változik az árfolyam változásával és így ez kevésbé hat a nyereségre. A bér (vagy más hazai erőforrás) viszont érzékeny az árfolyam alakulására. Ez egyes ágazatokban lényeges, például

### A FORINT REÁLFEJLÉSKELŐDÉSE

(százalék)

	Forint/euró árfolyamindex	Magyar fogyasztóiár-index	EU-15 fogyasztóiár-index	Reál- felértékelődés
2003	104,3	4,7	2,0	-1,6
2004	99,3	6,8	2,0	5,2
2005	98,1	3,6	1,9	3,5

Forrás: GKI Zrt., számítások: MNB-, illetve Eurostat-adatokból

ilyen a szolgáltatásexport (turizmus) vagy a mezőgazdasági, élelmiszer-ipari termelés, az építőipar, más metszetben: általában a kis-, közepes vállalkozások tevékenysége (Gács – Halpern, 2005).

*A nemzeti jövedelem alakulása tekintetében a '90-es évek közepétől a magyar gazdaság markáns növekedése s az unióhoz való felzárkózása figyelhető meg.*

A rendszerváltó nyolc új EU-tagország között a felzárkózás üteme 1995–2000-ben Magyarországon még viszonylag lassú volt, majd felgyorsult. 2000–2005-ben – Lengyelországot kivéve – a többi ország is lendületes felzárkózásba kezdett. Magyarország fejlettségi szintje 1995–2005-ben végig a harmadik helyen volt, Szlovénia és Csehország után, de közeledett Csehországhoz, jóval maga mögött hagyva Szlovákiát és

Lengyelországot. Az időszak egészét és az induló fejlettségi szinteket tekintve a közép-európai országok között Magyarország – Szlovéniával együtt – kifejezetten dinamikus felzárkózást tudhat maga mögött. (Lásd 3. táblázat)

A GKI Zrt. az utóbbi 10 évben többször is mérte a vállalatok vélekedését termékeik, szolgáltatásaik versenyképességéről, azok konstrukcióját, minőségét, formatervezését és csomagolását együttesen figyelembe véve. A fejlett országokban is versenyképes termékek és szolgáltatások aránya az 1997-es egyharmadról 2003-ra 50 százalékosra nőtt, míg a fejlett országokban versenyképtelen produktumok aránya az 1997-es 45 százalékról 2003-ra 20 százalék alá csökkent. A cégvezetők értékelése szerint tehát a magyar vállalkozások versenyképessége a vizsgált időszakban lényegesen javult.

### AZ EGY FŐRE JUTÓ GDP VÁSÁRLÓERŐ-PARITÁSON

	1995	2000	2005	A felzárkózás üteme (százalékpont)		
	EU-15 = 100 százalék			1995–2000	2000–2005	1995–2005
Cseh Köztársaság	67	58	67	-4	9	5
Észtország	30	37	51	7	14	21
Lengyelország	37	43	46	6	3	9
Lettország	27	32	43	5	11	16
Litvánia	31	35	46	4	11	15
Magyarország	44	48	57	4	9	13
Szlovák Köztársaság	40	43	50	3	7	10
Szlovénia	62	67	75	5	8	13

Forrás: Eurostat

A fejlett országokban is versenyképes termékek, szolgáltatások arányát illetően messze ki magaslanak a külföldi többségű cégek, ilyenek tartják e válaszadók értékesítésük 70 százalékát 1997-ben, 80 százalékát 2000-ben és 90 százalékát 2003-ban. Az állami többségű szektorban ugyanez a három arány rendre 31, 26 és 23 százalék, vagyis visszafejlődés jellemző. A belföldi magáncégek arányai 40, 42 és 45 százalék, azaz lassú a javulás. A 300 fő feletti nagyvállalatok valamivel magasabb arányban számoltak be versenyképes termékekről, illetve szolgáltatásokról, mint a közepes és a kisvállalkozások. A nemzetgazdasági ágak közül egyértelműen az ipar jelent pozitív kivételt, ami nem meglepő, hiszen ez az ágazat közvetlen kapcsolatban van a külföldi piacokkal. Negatív irányban az elmúlt időszakban mindig a szállítás ágazat cégei tűntek ki.

A magas, 50 százalék feletti exportarányú<sup>4</sup> cégeknél – a menedzserek értékelése alapján – a versenyképes termékek és szolgáltatások aránya magas, 70–80 százalék között alakult. A csak hazai piacon megjelenő gazdálkodó szervezetek is viszonylag kedvezően értékelik magukat: a versenyképes termékek, szolgáltatások aránya ezek esetében 1997-ben 40, 2000-ben 38 és 2003-ban 43 százalékos.

A vállalati vélekedésekből is látható, hogy a magyar gazdaság minden tekintetben – így versenyképességi szempontból is – differenciált. Az élenjárók a külföldi, multinacionális cégek, a nagy exportőrök és hazai beszállítók. Kiemelkedő szerepet játszanak az exportban, a beruházásokban, a humán tőkébe történő befektetésekben, s növekvőt a vállalati kutatás-fejlesztésben. Döntő részük magas termelékenységű, technológiaigényes iparágakban vagy szolgáltatásokban (járműgyártás, számítógépgyártás, híradástechnika, műszeripar, gyógyszergyártás, pénzügyi szolgáltatás, logisztika, kereskedelem stb.) tevékenykedik. Ez a kör ugyan érzékeny az európai – különösen a német – konjunktúra alakulására, a nemzetgazdaság növekedésének rövid távú ingadozása jelentős mértékben erre vezethető

vissza, de versenyképességi előnyénél fogva jóval kisebb termelésingadozást mutat, mint anyacégeik (vagy anyaországuk).

Nem erősödtek meg viszont tömegesen a hazai mikro-, kis- és közepes vállalatok, főleg azok nem, amelyek csak a hazai piacra orientálódnak. E cégek folyamatosan forráshiányosak, nagy arányban eladósodottak, alacsony technikai színvonalon és gyenge humán erőforrásokkal, gyenge vezetéssel működnek, innovációkat nem vezetnek be, kapcsolataik nem csak a nemzetközi cégekkel, a hazaiakkal is lazák. Vannak sikeres és kiugró teljesítményt mutató kisvállalatok, de méretük jelentős növekedése nem jellemző. Nagyobb támogatottságot várnának az államtól, a források azonban szűkek, s felhasználásuk igen alacsony hatékonyságú. A leszakadás egyes ágazatokra is jellemző (cipőipar, textil- és ruházati ipar, egyes élelmiszer-ipari ágak, a mezőgazdaság) és területileg is tetten érhető (főként az alacsony vállalkozású sűrűségű, rossz ágazati szerkezetű észak-magyarországi és alföldi régiókban). A mezőgazdasági termelés legalább 25 százaléka versenyképtelen üzemekben történik. Ez gazdasági súlyánál szélesebb rétegeket érint, így a szektor helyzetének alakulása társadalmi-politikai feszültségforrás, különösen azokon az országrészekben, településeken, ahol más szektorok sem fejlettek.

A tartós piaci szereplő kkv-k gyenge növekedési képessége az átlagnál lassabb modernizációjukkal függ össze.<sup>5</sup> Ez ma már nem csak a fejlesztésbővülést jelenti: a „modern” vállalatok egyre hangosabban jelzik: kimerült a megfelelő szakképzettségű munkaerőforrás és drágul a magyar munkaerő.

Az innovációs képesség is nagyon eltér a gazdaságban. A vállalati kutatás-fejlesztési ráfordítások alacsonyak, a kormányzati szektor K+F-tevékenységének nagy részét eddig nem sikerült a gazdasági fejlődés, illetve a társadalmi jólét szolgálatába állítani. Az innovációs teljesítmény gyenge. Az információs társadalom építésében Magyarország nem lépett előre.

Az infrastruktúra fejlesztésének lassúsága (főleg az autópályák építése, a vasút, a városi közlekedés modernizációja, az egészségügyi és oktatási intézmények elavulása tekintetében) a társadalmi-gazdasági fejlődés akadályává válik. Különösen kielezi ezt a helyzetet az a Magyarország (távolabbról Közép-Kelet-Európára) jellemző paradoxon, amelyben az üzleti élet viszonylag bő importtőke-ellátása az állam krónikus tőkeszegénységével párosul.

Az állambáztartás magas hiánya és kedvezőtlen szerkezete sürgős reformokért kiált. Az állambáztartási kiadások szintjének csökkentése és szerkezetének megváltoztatása, az adó- és járulérendszer korszerűsítése egyaránt kívánatos. A nagy elosztási rendszerek megreformálása mellett a közigazgatás versenyképességét javító funkciójának erősítése is kiemelt feladat.

A 90-es évek elején elkezdődött és azóta szinte töretlen külföldi működőtőke-beáramlás makro- és mikroszinten sok mindenre gyógyírt jelentett. A már betelepült vállalatok újrabefektetett profitja tartósan meghaladja a „friss” tőkebeáramlást. A magyar tőke külhoni aktivitása is fokozódik, de az állomány lényegesen kisebb az ittlévőnél.

A külföldi tőkeállomány növekedésével a Magyarországon realizált külföldi (nem adós-

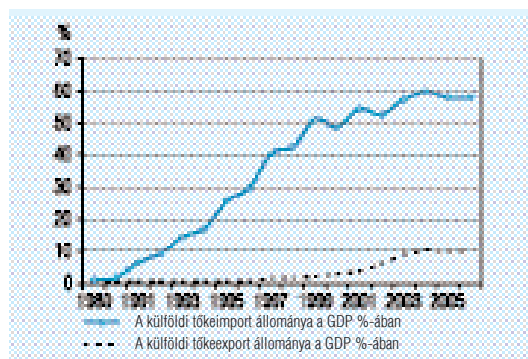
sággeneráló) tőkejövedelmek elérik a GDP 5–6 százalékát, döntő részét képezik a folyó fizetési mérleg hiányának. E jövedelmek körülbelül felét Magyarországon újrabefektetik (ez nagyon kedvező arány), másik felét – nyílt vagy rejtett formában – külföldre transzferálják. (Lásd 1., 2. ábra)

A vállalkozások versenyhelyzete ellentmondásos: a csatlakozással a hazai vállalatok jelentős része számára a verseny erősödött, sokszor veszteséges működéshez vezetett, megszaporodtak a gyárbezárások, a munkanélküliség enyhén nőtt. Másrészt a hazai piacon különösen gyenge a verseny bizonyos közösségi szolgáltatások (távhőszolgáltatás, kábeltévé, posta, vasúti szállítás, közúti személyszállítás, városi tömegközlekedés stb.) területén és a nagy hazai ellátórendszerekben.

Ellentmondásos a termelési tényező állapota is. A munkaerő versenyképessége (képzettsége, fegyelmezettsége, kreativitása és ehhez képest viszonylagos olcsósága) eddig komoly előnynek bizonyult, ám mára a problémák felhalmozódtak és koncentráltan jelennek meg. Ezt érzékelteti, hogy a munkaképes korú inaktívak az alacsony végzettségűekre, egyes régiókra és etnikai csoportokra koncentrálnak, s a közoktatás folyamatos leértékelődése, a gyenge mobilitás és más

1. ábra

### A KÜLFÖLDI MŰKÖDŐTŐKE-ÁLLOMÁNY (a GDP százalékában)

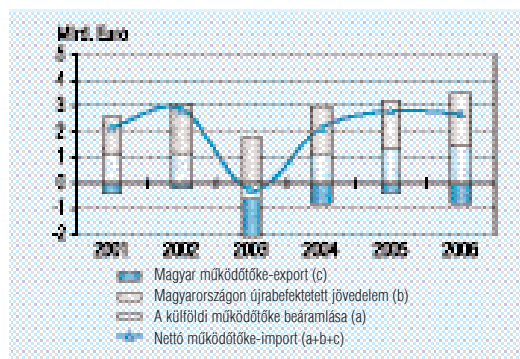


\*2003-ban egy nagyobb anyavállalat és leányvállalat között lezajlott tranzakció okozza az ábrázolt folyamatot.

Forrás: UNCTAD, MNB, KSH, 2005-től: GKI Rt. előrejelzése

2. ábra

### A KÜLFÖLDI MŰKÖDŐ TŐKE BEÁRAMLÁSA, ÚJRABEFEKTETÉSE ÉS KIÁRAMLÁSA\*



problémák miatt ebben nincs változás. Az inaktivitás magas, a hivatalos munkanélküliség és foglalkoztatás egyaránt alacsony, ami jelentős (a gazdaság mintegy 20 százalékát kitevő) szürkefekete gazdaságra is utal. *A tudást, mint a XXI. század legfontosabb termelési tényezőjét az ország nem eléggé fejleszti, ami máris hátrány.*

A nagy összehasonlító nemzetközi vizsgálatok a magyar közoktatás folyamatos leértékelődéséről üzennek. A rendszerváltás utáni néhány évben (1989–1992 között) ugyan az iskolázottság hozamának általános, minden korosztályra kiterjedő emelkedése jellemezte a munkaerőpiacot, a piaci intézmények megszilárdulásával és az új technológiák megjelenésével azonban megszűnt az iskolázottságban rejlő előny.

Az egyetemek versenyének nemzetközi térképén alig találunk magyar felsőoktatási intézményt. A magyar egyetemek az uniós versenyfutásba sem tudnak beleszólni, és kétséges, hogy tud-e regionális jelentőségre szert tenni egyik vagy másik. Tizenöt év alatt ugyanakkor négy és félszeresére nőtt a felsőoktatásban tanulók száma. A szakértők egyetértenek abban, hogy ez a növekedés már egyensúlyt veszélyeztető, egészségtelen folyamat, mert a tömegképzés minőségromlással jár. Túlképzés van bölcsészekből, közgazdászokból és jogászokból, hiány van mérnökökből, egészségügyi szakemberekből és kettős képzettségűekből.

Ma az Európai Unió tagállamai közül Magyarországon a legalacsonyabb azok aránya, akik legalább egy idegen nyelvet beszélnek, és Magyarországon beszélnek a legkevesebben az érintkezés legfontosabb nyelvén, angolul. A nyelvtudás alacsony szintje közvetlenül befolyásolja a gazdasági teljesítményt.

A szakképzés struktúrája és a dinamikusan változó munkaerő-piaci igények között lassú az „áramlás”: olyan képzések működnek, amelyekkel nem lehet álláshoz jutni, míg más területeken a képzés nem képes kielégíteni a igényt. A munkaerőpiacon jelenleg egyszerre van túlkínálat szakképzetlen munkaerőből és túlképzett (rossz irányba képzett) szakemberekből.

Az infrastruktúra területén – az egyes területeken igen jelentős fejlesztések ellenére – még mindig nagy a lemaradás. *(Lásd 4. táblázat)* Egy 54 országot felölelő elemzés alapján Magyarország relatív helyzete 2000-ig az infrastruktúra egészét tekintve nem változott.<sup>6</sup> Az informatika-távközlés és a környezetvédelem területén javult, a többi területen romlott a helye a rangsorban. Ami pedig a rendszerváltó országok között elfoglalt helyet illeti, éppen az informatika-távközlés és a környezetvédelem az a két terület, ahol romlott a magyar pozíció, míg az ország megőrizte helyét a közlekedési és a két humán infrastruktúra területén.

4. táblázat

### MAGYARORSZÁG INFRASTRUKTÚRA-POZÍCIÓJA

A vizsgált infrastrukturális területek	Magyarország helye			
	39 piacgazdasághoz viszonyítva		15 rendszerváltó ország között	
	1990	2000	1990	2000
Infrastruktúra mint egész	29	29	6	6
Közlekedés	24	26	9	9
Informatika-távközlés	32	29	2	4
Oktatás-kultúra	20	22	6	3
Egészségügy	26	28	9	7
Környezetvédelem	32	31	9	12

Forrás: Ehrlich, 2005



Az informatika-távközlés szektorban 1990 óta az új technológiák Magyarországon is robbanásszerűen terjedtek el. A vezetékestelefonpiac a fejlett országokban jellemzőnél ugyan alacsonyabb szinten érte el a telítődést, a mobilpiac fejlődése azonban lépést tart más fejlett országok piacaival. Az internetnél felemás a helyzet: bár számos kormányzati akció próbálkozott az internetes tartalom és hozzáférés javításán (Sulinet, teleházak), annak elterjedtsége nemzetközi összehasonlításban elmarad a kívánatostól. Ebben – a kétségtelenül más tényezőkkel is magyarázható alacsony igény mellett – nagy szerepe van az internetezés még mindig magas költségeinek. A távközlési szektor liberalizációja és privatizációja is némi csaldást okozott: az árak nem csökkentek a várt és kívánatos mértékben, mert a piaci szereplők nem kerültek igazi versenyhelyzetbe.

Az összes hazai energiafelhasználás a rendszerváltás óta nem nőtt, így a GDP növekedésével párhuzamosan jelentős a hatékonyságjavulás. Nemzetközi kitekintésben viszont az energiahatékonyság – a feldolgozóipar kivételével – alacsony, s ez versenyhátrányt jelent (a fajlagos energiafelhasználás körülbelül háromszor magasabb, mint az EU-15-ök átlaga).

Magyarország az egy főre számított szennyezés-kibocsátásban az EU átlagánál jobban áll, miközben a környezetvédelem egyes területein (szennyvízelvezetés és -tisztítás, hulladékelhelyezés és -kezelés stb.) az ország elmarad az EU-előírásoktól és -gyakorlattól.

Az igazi versenyhelyzet gyakori hiányát nehezít volna nem összefüggésbe hozni a hazai innováció lomhaságával. A magyar innovációs rendszer nemzetközi összehasonlítása során rendszeresen felbukkan két probléma. Az egyik: magas az alapkutatások finanszírozási hányada, az alkalmazott kutatás és a kísérleti fejlesztés háttérbe szorul; a másik: a vállalati K+F-kiadások mértéke igen alacsony.

Ugyanakkor a multinacionális cégek tulajdonában álló magyar vállalatok általában követik a

nemzetközi trendeket. Folyamatosan átveszik a fejlett technikai eljárásokat többek között az autóiparban, a nehézszerkezetiparban, az elektromos iparban, az elektronikai alkatrészgyártásban, az élelmiszeripar egy részében. Egy-egy szektorban, például a világítóeszköz-gyártásban, a közúti járműalkatrészgyártásban az élvonalbeli K+F-tevékenység az eredmények azonnali alkalmazásával párosul. Néhány további profilban, például a híradástechnikai fogyasztásicikk-gyártás vagy a közúti jármű-gyártás néhány további cégénél, egyes műanyagipari gépkocsialkatrészgyártónál az anyavállalatok (külföldi) fejlesztési eredményeinek adaptációja nemcsak sikeres, hanem esetenként növekvő hazai fejlesztést is indukál. Több részpiacon, például az orvosiműszer-gyártás néhány ágában, a szoftveriparban, egyes biotechnológiai szegmensekben a hazai kkv-k is élvonalbeli teljesítményt nyújtanak. Ugyancsak innovatív és sikeres az intenzív saját kutatásokkal rendelkező gyógyszeripar.

A külföldi tőkéhez, a külpiacokhoz nem kapcsolódó vállalatok jelentős részénél az innováció lényegesen ritkább, mint versenytársaiknál. A kkv-szektorban ritka a kutatás, még ritkább a kutatási eredmények vásárlása.

A „tudomány-ipar”-kapcsolatok ritkák vagy hiányoznak, a regionális együttműködések erősödésének, a klaszterre fejlődésnek alig van jele. Különösen kedvezőtlen a helyzet egyes agrárszektorokban, illetve a nagy állami szolgáltató szférákban, az oktatásban, egészségügyben és az államigazgatásban. Nem hatékony az MTA, a felsőoktatás és az üzleti vagy állami felhasználó szervezetek együttműködése.

## VILÁGPOLITIKAI ÉS VILÁGGAZDASÁGI TENDENCIÁK 2015-ÖS PERSPEKTÍVÁBAN

A versenyképesség globális kereteit adó világpolitikai és világgazdasági tendenciákat 2015-ös perspektívában a következők szerint ítéljük meg.

A világerőtermelés az ezredfordulón három fő régióban koncentrálódik: az USA részesedése 31, az EU-25 országcsoporté 26, Japáné és Kínáé együtt 27 százalék. E térségek lakossága a világnépességnek csak 36 százalékát teszi ki! A gazdasági erő valószínűleg eltolódik az ázsiai térség irányába, miközben a világ szegényebb, ám stratégiaileg fontos területei a gazdasági áldásokból csak kevésbé részesülnek. Oroszország gazdasági és politikai súlya várhatóan nő 2005-höz képest. A világpolitikai feszültségek 2015-ig kissé erősödnek.

A fő világpolitikai problémát a biztonság jelenti. Az USA egyelőre az egyedüli szuperhatalom, nincs valódi ellensúlya. Ugyanakkor a világpolitika kihívásai (terrorizmus, energiabiztonság, vallási fanatizmus, etnikai konfliktusok stb.) egyre inkább „mikroöntösből” jelennek meg, s egyelőre a fejlett világ védtelennek bizonyult ezzel szemben. A környezeti fenntarthatósággal kapcsolatos kérdések továbbra is a világpolitika napirendjén maradnak, de éleződésük nem valószínű.

Gazdasági szempontból a legfőbb globális kihívást az észak-dél (gazdag-szegény) szakadék képezi. A fejlett társadalmakban a legnagyobb probléma az elöregedésből és az egészségügyi költségrobbanásból fakadó állampénzügyi reform és a munkaerőimport kényszere. E munkaerő forrását jellemzően a szegényebb és eltérő kultúrájú országok rugalmas (vállalkozásra kész) rétegei jelentik. A fejlett országok törekedni fognak a képzettebb rétegek befogadására, ami hosszabb távon szintén feszültségforrás. A migráció és a vele járó, de attól részben független etnikai problémák az európai kontinensen belül is gondot jelentenek.

Nem véletlen az, hogy az interoperabilitás az egyre nagyobb méretű hálózati rendszerek világnak sokoldalú kulcsszavává lett. A globálissá vált világkereskedelmi, gazdasági, tudományos és médiatérben a kölcsönös előnyök az összekapcsoltságból származnak, ám ezek az előnyök nem „képződnek” automatikusan: kommuniká-

ciós folyamatok aktualizálják őket. Kétség sem férhet hozzá, hogy a XXI. század elejére az angol nyelv ismerete elengedhetetlen a tudás és a tranzakciók nemzetközi véráramába való alkotó bekapcsolódáshoz. Ezt sok ország felismerte és jó ideje tudatosan törekszik arra, hogy lakossága de facto kétnyelvűvé váljon, és mihamarabb érje el a 100 százalékos, magas szintű angol nyelvtudást.

Az EU pozíciójának radikális javulására nem látszik reális esély. Az USA várhatóan gyors, K+F-kiadásokkal és innovációkkal erőteljesen alátámasztott fejlődésre, Kína pedig kiemelkedően gyors gazdasági növekedésre képes. Kína a világban nemcsak erőteljesen növeli gazdasági súlyát, hanem olcsó és képzett munkaereje révén nagyarányú költségoldali versenykihívást is jelent az európai országok, köztük hazánk számára is. Mindezek mellett Kína igencsak erőteljes kereskedelmi offenzívát is folytat. Az Európai Unióhoz képest az USA aktívabban kapcsolódik be a csendes óceáni területen kialakuló új kutatás-fejlesztési és innovációs központok munkájába (például Kínában, Indiában és Dél-Koreában). A várható folyamatok a magyar gazdaságpolitikát annak átgondolására készítetik, hogy az ország miként tudna közvetlenül is jobban integrálódni a globalizáció eredményeként gyorsan bővülő totális piacba.

A versenyképesség tényezőit dinamikájukban vizsgálva a tudásszektor irányába történő, erősödő eltolódás az, ami a perspektívát döntően meghatározza. Egy friss OECD-tanulmány<sup>7</sup> policy oldalról a növekedés és termelékenység szempontjából kritikus kulcsterületekként a „*vállalkozói szellemet, az információs és kommunikációs technológiákat, az innovációt és a humán tőkét*” nevezte meg. A Világbank 2005. októberi elemzése<sup>8</sup> is hasonlóképpen foglal állást: a növekedés elsődleges „szektora” a tudásgazdaság, amelyben a növekedés az „*oktatásba, az innovációba, az információs és kommunikációs technológiákba és a segítő gazdasági és intézményi környezetbe való beruházás*” függvénye. Másképpen fogalmazva: a versenyképesség megőrzése nem

lehetséges a tudásgazdasági átmenet nélkül, s a versenyelőnyök megszerzése is mindinkább a tudásgazdaság teljesítményén múlik.

Az európai látélet nem kedvező: egyértelmű a világgazdaság másik két centrumához (az USA-hoz és Ázsia csendes-óceáni térségéhez) viszonyított fokozatos térvésztesés a globális oktatási, kutatási, technológiai, innovációs és tartalomipari versenyben.<sup>9</sup>

A magyarázatok sokfelé „szórnak”. Bizonyos, hogy az európai közoktatás teljesítménye csökken, a kutatás-fejlesztésre fordított összegek pedig tartósan alacsonyabbak, mint a riválisoknál; az olló az elmúlt 10–15 évben kinyílt, a távolság nőtt. A legfrissebb elemzések pedig mindehhez még azt is hozzátézik<sup>10</sup>, hogy Európa relatíve alacsony növekedése a felsőoktatásba való beruházások alacsony voltával is erősen összefügg (GDP-arányosan: EU 1,1 százalék, USA 3 százalék).

A kutatási beruházások volumene emelkedik: a világ kutatás-fejlesztési kiadásai 2006-ban elérhetik az ezermilliárd dolláros nagyságrendet.<sup>11</sup> Ázsia mutatói dinamikusan emelkednek, ami az Egyesült Államok vezető szerepének csökkenését és az EU hátrányának egyidejű növekedését vetíti előre.

## MAGYAR GAZDASÁGPOLITIKAI VÍZIÓ, 2015

A vázolt globális keretek fényében a magyar gazdaság fejlődési lehetőségei a következők szerint vázolhatók fel.

Ha azt a pozitív scenáriót feltételezzük, hogy Magyarország potenciális gazdasági növekedése körülbelül 2 százalékponttal magasabb mint az EU-é, akkor az EU jelenlegi átlagos fejlettségi szintjének elérése 10–15 éves, az EU mindenkori átlagos fejlettségi szintje 75 százalékának elérése 15–20 éves folyamat. A versenyképesség „új”, illetve „módosult” (mint láttuk főleg humán) tényezőiben csak lassan érhető el változás. Kérdés, hogy az eddigi magyar versenyelőnyök (korai politikai és gazdasági nyitás, gyors privatizáció,

strukturális átalakítások és reformok, olcsó, viszonylag képzett, fegyelmezett és találékony munkaerő) mire lesznek elegendők a megváltozott világgazdasági feltételrendszerben.

A 2010-ig tartó időszakban a gazdaságpolitika fő irányát az egyensúlyjavítás, az úgynevezett konvergenciaprogram határozza meg: az államháztartás modernizálásának, hiánya radikális csökkentésének s ezzel az euró-zóna-csatlakozásnak nincs érdemi alternatívája.

Az export növekedése a kereslet oldaláról lényegében az Európai Unió konjunktúrájának, kínálati oldalról pedig a nálunk termelő/szolgáltató, többségében külföldi vállalatok teljesítményének függvénye. A beruházások gyorsulását erőteljesen bővülő uniós fejlesztési források is erősítik. Az innen származó beruházási források a GDP 3–4 százaléka között, a magyar befizetést is figyelembe vevő nettó pénzügyi transzfer a GDP 2–3 százaléka lesz.

A felzárkózási pályán a magyar gazdasági fejlődés középtávon is függ a külföldi működő tőkéttől: a gazdasági növekedés feltétele az exportképesség megtartása, amelyhez a külföldi tőke jelenléte és bővülése elengedhetetlen. Számításaink szerint az elkövetkező 15 évben éves átlagban minimum 2 milliárd euró friss külföldi működő tőkére van szüksége a magyar gazdaságnak, nemcsak a feldolgozóiparban, hanem az egészségügyben, oktatásban, ingatlanszektorban stb. is, ezért a tőkevonzást biztosítani kell. Ez a nagyságrend is körülbelül a GDP 2 százaléka.

A magyar versenyképesség alakulását az ezredfordulót követően már nem elsősorban az alacsony bérszínvonal határozza meg. Továbbra is fontos versenyelőny a hazai munkaerő képzettsége, az olcsó betanítás és átképzés, de a magyar munkaerő már jóval drágább, mint számos környező országban. Kulcskérdés a termelékenység, a kreativitás, a tudás, a fegyelmezett és az alkalmazkodás, kiegészülve az eddig alacsony területi mobilitás változásával, amelynek természetesen infrastrukturális követelményei is vannak.

Az euró bevezetése a térségünkben zajló gazdasági verseny egyik fontos tényezője. Az eurozóna-csatlakozás alapvető magyar érdek, folytatása a politikai-gazdasági integrációs folyamatnak. Ha Magyarország eurócsatlakozása elhúzódna, akkor a pénzpiacra jó néhány évig kellene együtt élni a nemzeti valutából adódó versenyhátrányokkal, egyebek mellett az árfolyam-ingadozások vagy az adóssághozjárás költségeivel. Mindez befektetésekben, foglalkoztatásban és növekedésben kimutatható hátrányokat jelentene.

A csatlakozási feltételek közül az államháztartás deficitjének a GDP 3 százaléka alá történő leszorítása a legkritikusabb. Ez 2008–2010-re komoly politikai elkötelezettséggel teljesíthető. Ebben az esetben az inflációs cél elérhető, s az árfolyam-stabilitás sincs veszélyben. A forintnak az euró bevezetésekor érvényes átváltási árfolyamát valószínűleg az akkor érvényes piaci árfolyam határozza majd meg. Az államháztartási hiányra és az államadóssággal kapcsolatos követelmények megvalósítása esetén a hosszú lejáratú kamatlábakra vonatkozó cél is teljesül.

A versenyképesség szempontja egyértelműen az államháztartási konszolidáció mielőbbi megvalósítását indokolja. Ha a GDP növekedése évente eleinte (kiigazítás idején) 1, de később 2 százalékponttal meghaladja az EU átlagát, akkor ugyan a kiigazítás elején a reálbérek és a fogyasztás lényegében nem emelkednek, de utána a GDP-nél mérsékeltebben, de az EU átlagánál 0,5–1,5 százalékponttal gyorsabban nő-

hetnek. Ez a pálya képes finanszírozni a társadalmi kohéziót, bár nem hoz látványos, gyors eredményeket. Az elkövetkező évtizedben ezt a hosszú távon is érvényes, a (közgazdasági értelemben vett) fenntartható növekedést előtérbe helyező gazdaságpolitikát fontos követni.

A reálkeresetek dinamikáját a versenyszférában felülről korlátozza a nemzetgazdasági termelékenység növekedési üteme, a költségvetésben pedig az államháztartási deficit csökkentésének szükségessége. A bérek adó- és járulékterhelése 2010-ig összességében kissé nő. Az államigazgatás tervezett karcsúsítása a bértömeget a közszférában mérsékli. Így a vizsgált időszakban a reálkereset a nemzetgazdaságban átlagosan körülbelül évi 2 százalékkal nő. (Lásd 5. táblázat)

A nyugdíjak reálértéke az elkövetkező években átlagosan évi 0,5-1,5 százalékkal növelhető (de az 1998 óta tett, a nyugdíjrendszer egyensúlyát tovább rontó lépések miatt az egész nyugdíjrendszert újra át kell gondolni). Nagy valószínűséggel emelni kell a korhatárt, szigorítani a rokkantossági szabályokat, változtatni szükséges az indexálást.

A nyugdíjon kívüli társadalmi juttatások (családi, valamint jövedelempótló támogatások) emelkednek. A családi támogatások és adókedvezmény együttes reálértéke évi 2 százalékkal emelkedik, miközben a támogatások és adókedvezmények átrendeződnek az alacsonyabb jövedelemmel, illetve a jövedelemmel nem rendelkező családok javára. A szociális rendszerek reformjának beindulása esetén vár-

5. táblázat

### A LAKOSSÁG ÉLETKÖRÜLMÉNYEINEK EGYES MUTATÓI

(éves átlagos növekedési ütem, százalék)

	2000–2002	2003–2005	2006–2015
Reálkereset	6,4	4,7	1,5–2,5
Nyugdíjak reálértéke	5,6	5,0	0,5–1,5
Háztartások fogyasztása	6,7	4,7	2–2,5
Nettó megtakarítási ráta* (éves átlag)	4,6	1,8	4–6

\* A GDP százalékában

Forrás: KSH, 2005-től: a GKI Rt. előrejelzése

ható, hogy a legmagasabb jövedelműek nem jutnak ilyen típusú jövedelemhez.

Az elkövetkező 10 évben a háztartások fogyasztása dinamikusan, de a GDP átlagos dinamikájától elmaradó ütemben, évi átlagban 2–2,5 százalékkal bővül.

## FORGATÓKÖNYVEK

*A magyar gazdaság fejlődési pályáit a következő évtizedre négy forgatókönyv alapján, egy vitorlásversenyben az utolérésre törekvő hajó képében rajzoljuk fel. A „széljárást” a világ gazdasági feltételek, míg a „hajó állapotát” a hazai, belső fejlemények jellemzik. Utóbbiban az euróövezeti csatlakozás korai vagy későbbi időpontjának van jelentősége.*

Az *A* és *C* forgatókönyv kedvező, a *B* és a *D* kedvezőtlen külső feltételekkel számol a magyar gazdaság számára. Az *A* és *B* változat esetén kedvezőek a belső feltételek, a *C* és *D* forgatókönyv kedvezőtlenebb belső feltételeket tételez fel.

### Jó a tenger és a hajót is felújítottuk

Az *A* forgatókönyv – „*mikor is jó a tenger és a hajót is felújították*” – a viszonylag gyors és kiegyensúlyozott növekedés variánsa, amely javuló világ gazdasági környezetet, ugyanakkor a hazai strukturális reformok dinamikus ütemű előrehaladását is feltételezi.

Az Egyesült Államok gazdasági növekedése tartósan dinamikus lesz, ami kedvező feltételeket teremt az európai gazdaság számára is. A globalizációs folyamatok előrehaladnak, Kína és India gazdasági ereje a világ gazdaságban tovább nő, kapcsolataik mind az USA-val, mind Európával harmonikusan, a kölcsönös előnyök kihasználásán alapulnak. A világkereskedelem gyorsan bővül. A kőolaj világpiaci ára már rövid távon mérséklődik, az energiaellátás biztonsága nő, ami elősegíti a világ gazdaság fejlődését.

A globális verseny erősödése az unióban a vállalatokat arra készíti, hogy egyre több fizikai és szellemi munkát telepítsenek ki az olcsóbb országokba, mert a gyorsan fejlődő ázsiai gazdaságok olcsó és egyre nagyobb arányban képzett munkaereje növekvő fontosságú versenyképességi tényező lesz. A tudásintenzív munkahelyek növekedése azonban ezt bőven pótolja, amit segít, hogy felerősödik a fejlett országok felé a jól képzett, olcsó munkaerő beáramlása (felerősödik a kétirányú high-tech tudásáramlás). Mindez jelentősen megváltoztatja a munkafolyamatokat, összességében élénkítő hatással lesz a külkereskedelemre, a beruházási és a munkaerő-piaci folyamatokra.

Az unió kormányai szerkezeti reformokat indítanak el, nő a foglalkoztatás és a munkaerő-piacok rugalmassága. Az európai gazdaság a jelenleginél jóval élénkebben növekszik úgy, hogy a maastrichti kritériumok is teljesülnek. Bővül az unióban azoknak az országoknak a száma, amelyek bevezetik az eurót. A lisszaboni célok elérésére kiemelt figyelmet fordítanak. A növekedés hajtóerői között mind nagyobb hangsúlyt kap a kutatás-fejlesztés, annak eredményei egyre több területen hasznosulnak, fokozatosan kialakul az Európai Kutatási Térség. Az Alkotmányról sikerül megállapodni. Kedvezően alakulnak a bővítési folyamatok, 2007-ben Románia és Bulgária EU-tag lesz és további balkáni országokkal is bővül az EU.

A magyar gazdaság a számára kedvező külső feltételeket kihasználja és a növekedés belső feltételeit is jelentősen erősíti azáltal, hogy a gazdaság egyensúlyi helyzetét radikális intézkedésekkel és reformokkal viszonylag gyorsan javítja, az államháztartás hiányát már középtávon a maastrichti kritériumnak megfelelő szintre (a GDP 3 százaléka alá) szorítja és tovább csökken az infláció. Ezáltal a gazdaság továbbra is vonzó marad a külföldi befektetők számára. Mindezek hatásaként az EU átlagánál 2 százalékkal gyorsabb lesz a gazdasági növekedés. Az így keletkező és az EU-támogatások-

ból származó források felhasználásával gyorsulnak a fejlesztések és a különösen súlyos társadalmi problémák enyhítésére is sor kerül. A fejlesztések hatékonyak bizonyulnak, mert a fejlesztési irányokat megfelelő tervező munka támasztja alá és kiépült a hatékony felhasználást segítő intézményrendszer. A felzárkózási vízió gyorsan megvalósul!

A kedvező külső feltételek is hozzájárulnak a magyar gazdaság versenyképességének növekedéséhez, lehetőség nyílik szoros nemzetközi együttműködésre az unió tagállamaival. Az unióban keletkező innovációk eredményei Magyarország számára is hozzáférhetők, mód nyílik közös kutatásokra és az eredmények széles körű alkalmazására.

A 2006–2015. években a GDP 4-4,5 százalékkal nő. A fogyasztás a GDP-nél lassabban, a beruházások – az erőteljesen növekvő EU-források hatására – dinamikusabban nőnek, a külgazdasági egyensúly javul. 2008–2009-ben teljesülnek az euró bevezetésének feltételei. Erős politikai elkötelezettség mellett az államháztartási deficit 2008–2009-re 3 százalék alá csökken.

2010 után a gazdasági növekedés átmenetileg kissé – 0,5–1 százalékkal – gyorsul, 5 százalék körül lesz, az euró bevezetésével járó megtakarítások, a befektetések pénzügyi kockázatának lényeges mérséklődése, továbbá az EU finanszírozta fejlesztések megvalósulása miatt. Megnő az új exporttermékek és szolgáltatások aránya, az export térben és termék-, szolgáltatásszerkezetben is diverzifikálódik. A ma még csekély arányú szolgáltatásexport növekszik, ami a képzett munkaerő jobb kihasználását teszi lehetővé. A növekedés innovációorientált lesz, jobban szétterül a gazdaságban, a regionális fejlettségbeli különbségek mérséklődnek, a nagy nemzetközi vállalatok mellett a kisebb külföldi cégek és a hazai közepes vállalatok is jól teljesítenek a piaci versenyben.

Évi átlagban a GDP legalább 4 százalékát kitevő nettó EU-támogatás és friss külföldi működő tőke áramlik a gazdaságba. A tőke számára nemcsak a feldolgozóipar, hanem az egész-

ségügy, az oktatás, a kultúra, az ingatlanszektor, a logisztika, a telekommunikáció, az informatika és az agrárszektor is ígéretes befektetési terep. Az EU-tagság főleg a harmadik országok számára jelent tőkebefektetési vonzerőt. A már itt lévő cégek profitjuknak nagy részét itt fektetik be újra, magyarországi aktivitásuk tovább bővül. Az üzleti és egyéb tudásalapú szolgáltatásokba történő befektetések a vállalkozások innovációs tevékenységét széles körben segítik elő. Folytatódik egyes vállalati tevékenységek (vevőszolgálat, számvitel, pénzügyi elszámolások, alkalmazott kutatás és technológiai fejlesztés) magyar (közép-európai) telephelyekre csoportosítása a multinacionális cégeknél. A tőke kivétel alacsony üteme felgyorsul, néhány nagyvállalat mellett egyes közepes hazai cégek is visznek tőkét ki külföldre.

E dinamikus pálya elérését megalapozó reformok elsősorban az állami tevékenység átfogó modernizációjára irányulnak, amely a kiadásokon keresztül közvetlenül érinti az államháztartást. A reformok kiterjednek az önkormányzatokra, az állami adminisztrációra, az oktatásra és szakképzésre, az egészségügyre, az egyéb közszolgáltatásokra és a nyugdíjrendszerre. A reformok mellett számos terület modernizációja is segíti az aktív és innovatív vállalati környezet létrejöttét. A versenyszabályozás és versenyt segítő magatartás érdekében sor kerül a verseny előtt álló akadályok minél előbbi felszámolására, a hálózatos iparágak liberalizációjának folytatására.

### A hajót renoválták, de rossz a széljárás

A *B* forгатókönyvben – „*mikor is a hajót renoválták, de rossz a széljárás*” – a világgazdasági feltételek rosszabbak, de a hazai strukturális reformok előrehaladnak, a gazdaság növekedési és innovációs potenciálja nő, javul a versenyképesség.

Az USA lokomotív szerepe a világgazdaságban mérséklődik, gazdaságának néhány akut

problémája, mint a magánszféra nagyfokú eladósodottsága, a költségvetés és a folyó fizetési mérleg jelentős hiánya egyelőre „kezelődik”, de középtávon e problémák kiéleződnek. Lassul az USA keresletének dinamikája, ami fékezi az európai exportot és a világereskedelem bővülését.

Kína és India gazdasági ereje a világgazdaságban tovább nő, de főleg az amerikai érdekekkel való konfrontáció erősödik fel, különösen a kutatás-fejlesztés terén. A globalizáció hatásainak ellentmondásai, bizonytalanságai mind jobban kihangsúlyozódnak, elsősorban az egyenlőtlen jövedelemelosztás következtében, erősödnek a politikai és vallási konfliktusok.

A magas kőolajárak alig mérséklődnek, a korábban „normálisnak” tartott szintnél tartósan sokkal magasabbak lesznek. Ez, valamint az energiaellátás bizonytalanságai érezhetően hátráltatják a világgazdaság fejlődését.

A fő nemzeti valuták (dollár, euró, yen) arányai jelentősen változnak, romlik az unió relatív versenyképessége. Folytatódik a munkahelyek olcsó régiókba való kitelepítése a nyugati országokból és felerősödik a protekcionizmus (az EU munkaerőpiaca rugalmatlan marad). Európában nem jön létre elég versenyképes munkahely, miközben az öregedő népesség fokozott terheket ró a gazdaságra. A külföldi olcsó, képzett munkaerő nem Európát választja, hanem az észak-amerikai kontinens felé áramlik. A 2004-ben belépett országokban a bérfelzárkózás igénye erősebb, mint a versenyképesség új tényezői.

Csak lassan bővül az eurót bevezető országok köre az EU-ban, nem erősödik az unió belső egysége, összetartása, fokozódnak a széthúzás erői, válság kialakulása sem zárható ki. Bővül a maastrichti kritériumokat megsértő országok köre.

Az EU döntő országaiban nem történnek gyökeres változások a foglalkoztatásban, a szociális reformokban, az oktatásban, az adórendszerekben, a migrációban. Az európai gazdaság beépített fékjei tovább működnek és akadályozzák a globalizáció által kívánt innovációs alapú felzárkózási folyamatot.

Ha ilyen viszonylag kedvezőtlen világgazdasági feltételek mellett a magyar államreform dinamikus végbemeget, a egyensúlyi kiigazítás és a konvergenciaprogram teljesül, akkor a felzárkózási folyamat folytatódik, még ha az A forgatókönyvénel némileg mérsékeltebb ütemben is. A GDP évente 3–3,5 százalékkal nő. Esetleg a külföldi befektetések szerényebbek lesznek, kevesebb lehetőség nyílik együttműködésre, az innováció eredményei is kisebbek lesznek. A növekedés azonban 1,5–2 százalékponttal így is meghaladja az EU (az A változaténál alacsonyabb) átlagát, de kevesebb forrás jut mind a fejlesztésekre, mind a társadalmi kohézióra. A politikai és vallási konfliktusok kiéleződése Magyarország számára is hátrány, mert kevésbé tudja kihasználni a globalizáció előnyeit.

A külpiazi lehetőségek zsugorodása mellett a magas kőolajárak is kedvezőtlenül hatnak a gazdaság külső egyensúlyi helyzetére, az energiaigényes ágazatok versenyhelyzete romlik és lakossági többletterhek is keletkeznek. Abban az esetben, ha az euró erősödik a dollárral és a yennel szemben, ez Magyarország számára is korlátozza az euróban történő kivitel, s így mérsékli a gazdasági növekedést.

### Kedvező széljárás, szakadt vitorla

A C változat – „kedvező széljárás, szakadt vitorla” – kedvező világgazdasági környezetet tétel fel, de kedvezőtlen hazai feltételekkel számol. Nem sikerül kihasználni az európai és az erősödő világgazdasági integráció előnyeit, az együttműködésben rejlő növekedési lehetőségeket, nem csinálunk valódi reformokat, nem nyitunk az innováció irányába, nem modernizáljuk az állami szolgáltatásokat. Mindez Magyarország számára azt jelenti, hogy lelassul vagy megáll a felzárkózási folyamat.

Ezzel az alternatívával azért is szembe kell

nézni, mert az állami kiadásokat rövid vagy hosszabb távon mérséklő strukturális átalakításokat és reformokat jelentős szakmai és politikai erők ellenzik, támadják és esetleg meg is akadályozzák (ami még ezek alapos szakmai előkészítését is ellehetetlenítheti).

Reformok nélkül az államháztartás hiánya csak lassan mérséklődik. Az euró bevezetése későbbre, 2014-re vagy az utánra tolódik. A GDP növekedése 2 százalék körülire lassul, miközben az infláció felgyorsul. A pénzügyi folyamatok (árfolyam, kamat) kedvezőtlenül alakulnak, nem javul a külgazdasági egyensúly.

### Elavult lélekvesztőn a viharban

*Ha a D forgatókönyv – „elavult lélekvesztőn a viharban” – valósulna meg, vagyis ha a világgazdasági körülmények is kedvezőtlenek és a hazai gazdaságpolitika is eredménytelen, akkor a külföldi működő tőke beáramlása Magyarországra lényegesen mérséklődne, sőt a tőke menekülése is reális veszély. Ez a negatív változat a GDP növekedésének 1–2 százalék körülire való mérséklését jelentené, súlyos gazdasági és pénzügyi problémák jelentkeznének.*

### A VERSENYKÉPESSÉG NÖVELÉSÉNEK FELTÉTELEI

A versenyképesség növelésének feltételeit hármas tagolásban tekintjük át: állami tevékenységek, a vállalati környezet, illetve az innovációs befektetések.

#### Az állami tevékenység átfogó modernizációja

Az elengedhetetlennek tartott közigazgatási reform lényege, hogy körülbelül 200 valódi pénzügyi-gazdasági-társadalmi döntési pont

(terület és intézményrendszer) jöjjön létre a kistérségek, a nagyvárosok és a régiók bázisán. Ők valódi adókból valódi bevételekhez jutnak, a költségvetésből történő normatív finanszírozás súlya csökken, a normatívák száma radikálisan mérséklődik, rendszere teljesen átalakul. Erre épül rá a közigazgatás döntő része. A változásokat támogatja a helyi adórendszer átalakítása: egyes új, eleve regionális szinten bevezetett helyi adóknál a bevételeken osztozkodik majd a település, a kistérség és a régió. Az iparűzési adó ebben a formában megszűnik.

Mindenképpen szükséges a jelenlegi feladatellátási szintek átalakítása, fő irányként a decentralizáció érvényre juttatása. A mai központi feladatok jelentős részét indokolt átadni az önkormányzati szférának, miközben a települések mai feladatainak egy részét kistérségi szinten racionális megszervezni (ez racionális centralizációval jár).

A régiók a versenyképesség optimális egységeiként kell, hogy funkcionáljanak (nem az ország, hanem a multifunkcionális régió a nemzetközi versenyképesség alapegysége). Földrajzilag-fizikailag is össze kell kapcsolni a fejlett informatikai bázisra épített humán szolgáltatásokat, az üzleti ICT-bázisú központokat stb. A régiók tudatos kialakítását meg kell sürgősen tervezni, figyelemmel az EU-források felszívásához szükséges fejlesztésekre is, hogy 2015-ig az elmaradott régiókban is kiépülhessenek a szükséges regionális kapacitások.

A központi államigazgatásban jóval kevesebb és racionálisabban szervezett tevékenységet folytató intézményre van szükség. A javasolt változtatások irányai a következők.

► Szervezés, menedzsment: a minisztériumok számának a csökkentése, a háttérintézmények koncentrálása és racionalizálása. Az államigazgatási folyamatok újraszabályozása, kevesebb hierarchikus lépcső, több koordinációs csapatmunka és közös eredményben (problémamegoldásban) való érdekelttség. A feladatok (részbeni) decentralizálása, delegálása (köz-



ponti állami feladtból regionális, önkormányzati feladattá tenni).

► **Transzparencia:** legyen nyomon követhető, hogy melyik közteher mit és mennyiért finanszíroz.

► **Monitoring és értékelés, teljesítménykritériumok, mérés, honorálás.**

*Ki kell alakítani az EU-forrásokkal is sáfárkodó „fejlesztő államot”.* Erős döntéshozatali centrumra, kemény koordinációra és tárcaközi egyeztetésre van szükség ahhoz, hogy legyen a különböző fejlesztési programok, a túl sok versengő prioritás között. Ezzel együtt jár a határozott decentralizáció a minisztériumokból a régiókba, valamint a minisztériumok stratégiai tervező, felügyelő és szolgáltató szervezetekké való átalakítása.

Az oktatás és képzés terén az igazi minőségi változást az iskolák, illetve a pedagógusok szemléletének és tevékenységének átalakulása jelentheti. Az általános iskolában a gyerekeket olvasni, írni és számolni, számítástechnikát (informatikát) használni és nyelvet tanulni kell megtanítani. A gyerekek (és a tanárok) ez irányú teljesítményét kell nézni, illetve díjazni. Középfokon a munkaerő-piaci igényekkel összhangban levő szakképzésre és/vagy továbbtanulási felkészítésre van szükség.

Az Oktatási Minisztérium koncepciója szerint az évtizedfordulóra mintegy 150 ezer fővel, a jelenlegi 60 százalékára csökken a felsőoktatásban tanulók száma, amit a demográfiai folyamatok és a gazdaság igényei egyaránt indokolnak. A jelenleg is zajló reform elsődleges feladata a felsőoktatási szintek hozzáigazítása a bolognai folyamat követelményeihez, amelynek célja, hogy a felsőoktatási rendszer átjárható, átlátható és egységes legyen az Európai Unió minden egyes országában. A felsőoktatáson belül a műszaki és természettudományos képzésre nagyobb hangsúlyt kell fektetni.

A kormányzati K+F (Akadémia) jelentős része hosszú távon a felsőoktatás részévé válik, egyúttal a finanszírozás teljesítményorientáltabb

rendszere is kialakul.<sup>12</sup> A vállalkozások és a „tudomány” közötti átjárhatóság erősödik.<sup>13</sup> A tudományos és kutatói pályán a kétirányú nemzetközi (Magyarországról külföldre, illetve külföldről Magyarországra) és a szektorok (vállalatok, kutatóhelyek) közötti mobilitás ösztönzése is fontos feladat. A felsőfokú végzettségűek bevándorlásának támogatása egyes szakmákban gazdaságpolitikai prioritássá emelhető.

Az oktatás, képzés finanszírozásában is indokolt a változás a vizsgált időszakban. A vállalkozásoknak is egyre inkább aktívan részt kell venniük a képzésben (átképzésben) és annak finanszírozásában is. A felsőoktatás teljes ingyenessége sem fenntartható. Az élethosszig történő tanulást és a nyelvtanulást általánossá kell tenni.

Az egészségügyben megkerülhetetlen a biztosítási elv érvényesítése, illetve a rászorultsági fokozatok megállapítása. A magántőke szigorú keretek között történő bevonásával az ágazat kedvező konjunkturális pályára állítható.

A közszolgáltatások vonatkozásában általános az állami szerepvállalás markáns tartalmi változása: a tulajdonosi ármeghatározó szerepet a társadalmi-gazdasági környezet befolyásolása váltja fel (az ellátásbiztonság, a reális árak érvényesülésének felügyelete). Fontos, hogy az állam a valóságos piaci érték- és árviszonyokat a tulajdonában lévő cégeken keresztül ne torzítsa szociális szempontokkal (mint ahogy ezt a hibát eddig minden kormány elkövette). Nem stratégiai kérdés az energiaszektor egyes cégeiben még meglévő állami tulajdon megtartása, értékesítésük pénzügyi megfontolások függvénye.

### Az aktív és innovatív vállalati működés környezeti feltételeinek erősítése

Az általános üzleti környezetet a versenyképesség szempontjából vizsgálva azt látjuk, hogy az uniós jogharmonizációt és a versenyt erősíteni kívánó lisszaboni stratégia ellenére Magyaror-

szágon az üzleti környezet szabályozási feltételei és egyes (részben állami tulajdonú) vállalatok sokszor korlátozzák a versenyt. Ezen segíthet, ha:

- a speciális állami részvényektől (aranyrészvény) megválnak az állam,
- az árszabályozás a villamosenergia- és a gázszolgáltatási szektorban kiküszöböli a szociális szempontokat,
- a liberalizált energiapiacokon tovább csökken a piaci koncentráció foka, a fogyasztókhöz való eljutásban is lehetőség van a versenyre,
- enyhül a távközlésben a piacon bent lévő (meghatározó) cégek felé billenő hazai szabályozói elfogultság, javul a piacra újonnan belépők helyzete, ami a szolgáltatások reálárainak tartós csökkenéséhez vezet,
- a vasúti teherfuvarozás területén – ahol Magyarország a piacnyitást halaszthatta – elkerülhetetlen a MÁV versenykorlátozó lehetőségeinek szűkítése, verseny kialakulása a személyszállítási szolgáltatás állami megrendelésével járó támogatásokért.

A verseny élénkítése érdekében a versenytörvény betartatása erősödik, a közbeszerzés egyszerűsítése és ugyanakkor szigorúbb ellenőrzése is elkerülhetetlen.<sup>14</sup> A gazdaság kis méretéből adódó oligopolhelyzetek megítélésénél, a fúziókontrollnál előtérbe kerül a hatékonyság.

Az állami feladatok ellátásának ésszerűsítésével párhuzamosan valószínűleg 2010 után nyílik lehetőség a közterhek mérséklésére:

- a foglalkoztatás közterheinél (elsősorban a tb-járuléknál),
- célszerű a különböző beruházásokat, innovációt, szakképzést ösztönző adókedvezmények rendszerének egységesítése (különösen az innovációs folyamatokkal kapcsolatos megoldások kidolgozása sürgető),
- indokolt egyszerűsíteni az adókkal kapcsolatos adminisztrációt, az átláthatóságot,
- környezetvédelmi elemeket is tartalmazó adózást szükséges bevezetni.

Két olyan tendencia figyelhető meg, amely hat a következő tíz év adópolitikájára, az egyik a rendszer egyoldalú egyszerűsítése és egységesítése, a másik az EU-keretekben megvalósuló harmonizáció. Az egyszerűsítési és egységesítési lépések legradikálisabbja az egységes adó (*flat tax*).

Az EU adóharmonizációs törekvései következtében – nem utolsósorban az interneten keresztüli vásárlások növekedésének hatására – a közvetett adók közeledni fognak egymáshoz.

### Befektetés a kutatás-fejlesztésbe és innovációba

*A tudásalapú gazdaság növekvő szerepe folytán annak fontos területein, a kutatás-fejlesztésben és az innovációs tevékenységben mind mennyiségileg, mind minőségileg jelentős előrelépésre, sőt át-törésre van szükség.*<sup>15</sup>

Keresleti oldalon a vállalati kutatás-fejlesztési ráfordítások növekedését segíti az Innovációs Alap remélhetően továbbfejődő finanszírozási mechanizmusa: az a vállalkozás, amelyik K+F-et folytat, illetve K+F-et vásárol állami vagy nonprofit intézménytől, kevesebb járulékot fizet. A szabályozást érdemes kiterjeszteni az üzleti K+F-szolgáltatókra is. A kormányzati szektorban rendszeres technológiaberzserzési (*PTP – public technology procurement*) programok készülnek.<sup>16</sup> Ennek keretében a kormányzatok technológiai-innovációs terveket készítenek, vagyis megfogalmazzák, hogy a közbeszerzésekben mekkora technológiai (innovációs, illetve K+F-) tartalom van.

A kínálati oldali teendők esetében kiemelt jelentőségű az a felismerés, hogy az innovációra (s benne a K+F-re, tudományra) költött pályázati pénzek akkor hasznosulnak a legjobban, ha (vállalati) hálózatok (például ipar-egyetem kapcsolatok, ipari klaszterek) kiépítését segítik elő.

A hazai kutatási-fejlesztési szektor versenyképtelen méretű egységei nagyobb kutatói kö-

zösségekre tömörülnek: az azonos témán dolgozó kutatói közösségek kevés számú hálózat (akár virtuális közösség) tagjai lesznek. A GDP-arányos K+F növelését össze kellene kapcsolni a tudásipar hatékonyságát javító intézményi reformokkal, s nem kerülhető meg a szelekció. Nem lehetünk minden területen versenyképesek, de néhány területen a legjobbak között lehetünk.

A modern piacgazdaságot kiszolgáló képes kutatás-fejlesztést és az innovációt ösztönző keretfeltételek biztosítása komplex feladat. Legfontosabb elemei a következők:

- magasan képzett kutatók, mérnökök kritikus tömegben való jelenléte a gazdaságban (ehhez az ipari háttér is szükséges, ezért a befektetésösztönzés közvetetten ugyan, de erőteljesen hat erre a folyamatra);
- külső-belső, illetve kutatóhely-vállalat közötti intenzív mobilitás (mindkét irányú nemzetközi mobilitás, a tudomány- és technológiapolitika érdemi irányításában részt vevő vállalkozások);
- az innovációs statisztikai adatgyűjtés javítása (az EU-val harmonizált mérésen túlmenően az egyes programok hatásának tényleges mérhetőségét is biztosítva – például kutatási célokra összevetni a K+F, az APEH és a cégbírósági vállalati adatokat);
- a versenyeztetés reformja e témakörben sem megkerülhető (transzparens döntéshozatal, független bírálatok, értékelés; a teljes közszektorban szűnjen meg a „kézből etetés”, vagyis amikor célirányosan egy-egy kutatóhelyre írnak ki egyébként sokszor nevelésügyi összegű és csak a bürokráciát duzzasztó pályázatot);
- a nagy K+F-programok hatásvizsgálata (az innovációs-versenyképességi statisztikák már említett rendszeres gyűjtése ebben segít);
- intézményi szintű értékelés (a kormányzat fennhatósága alá tartozó kutatóhelyek küldetésének aktualizálása, stratégiai és rövid

távú célok utólag nyilvánosan ellenőrizhető mérőpontokkal, az intézmények esetében lényegesen csökkenteni kell a publikációk mint teljesítménymérő indikátorok súlyát, helyette az innovációs céloknak, a vállalat-kutatóhely kooperációban zajló K+F-nek való megfelelést kell ellenőrizni);

- a szellemi tulajdon (szabadalmak, márkák stb.) védelme megújul, érdemben növekszik a (szellemi) tulajdonbitorlással kapcsolatos büntetőjogi, igazságszolgáltatási, végrehajtási folyamatok hatékonysága;
- az egyetemi (akadémiai) kutatóhelyek vezetői tényleges szerződéskötési, pénzügyi, személyzeti stb. jogokkal rendelkeznek, az adott intézmények üzleti működtetéséért személyesen felelnek;
- a regionális különbségek enyhítésére a főváros-vidék együttműködésében zajló kutatások is hangsúlyt kapnak és a források elköltése, valamint a programmenedzsment a régiók felelőssége lesz;
- hatékony innovációs „policy koordináció” valósul meg az érintett intézményi szereplők között.

## VÁRHATÓ TENDENCIÁK ÉS KÖLCSÖNHATÁSAIK A B FORGATÓKÖNYV ALAPJÁN

A magyar gazdaság versenyképességének fenntartása és javítása nem képzelhető el a belső feltételek döntő részének megvalósulása nélkül, ugyanakkor a külső feltételeket tekintve az EU az elkövetkező tíz év során előreláthatóan nem lesz képes átütő sikerű szerkezeti reformokra. Ezért *a versenyképesség tekintetében leginkább a B forgatókönyv megvalósulását tartjuk valószínűnek.*

A gazdaság autonóm szereplőinek várakozásai a versenyképesség alakulását nagyban determinálják. A GKI Rt. 2006 első felében felmérést végzett a vállalatvezetők tízéves jövőképéről, a versenyképesség tényezőire és a versenyképes-

ségre vonatkozó várakozásaikról, a várható kockázatokról és veszélyekről.<sup>17</sup> A következőkben erre a felmérésre is nagyban támaszkodunk.

## Verseny, piaci helyzet

A GKI Zrt. felmérésében részt vevő cégvezetők nem optimisták a legnagyobb piac, az Európai Unió versenyképességi pozíciójának alakulását illetően: 2015-re Kína, Japán és az Egyesült Államok is megelőzi az Európai Uniót. Ennek ellenére a 2006–2015 közötti folyamatok legfontosabb hatása az üzleti szektor számára az, hogy ebben az időszakban a világereszkedelem bővülése növekvő értékesítési lehetőséget jelent az exportőrök és beszállítók számára. Bővülni fog a hazai kereslet is. A lakosság jövedelmeinek szerény emelkedése az importőrök és egyes szolgáltató ágazatok vállalatai számára jelent jó hírt. Ha a szociális juttatások rendszerének átalakítása a szegénységben élő rétegek helyzetét számottevően javítja, az az élelmiszerek és egyéb alapvető fogyasztási cikkek gyártóinak is növekvő eladási lehetőséget teremt.

A központi és helyi önkormányzati beruházások – amelyek az EU-forrásokkal lényegesen növekednek – a hazai vállalkozók széles körének jelentenek megrendelést a következő években.

Az államháztartási hiány várt mérséklése miatt a nem EU-programokhoz kötődő, jelenleg költségvetési forrásokból finanszírozott piacok szűkülnek vagy piaci (esetleg vegyes) finanszírozásúvá alakulnak. A ma költségvetési intézmények által ellátott funkciók egy részét az üzleti szektor veszi át. Várhatóan felgyorsul – ha nem a reformok hatására, akkor spontán, a közszolgáltatással szemben növekvő elégedetlenség miatt – a magántőke beáramlása és az üzleti szolgáltatók térnyerése az oktatásban és az egészségügyben.

2006–2015 között nemcsak a piac bővül, de a piaci verseny erősödésére is számítani lehet, el-

sősorban azokon a területeken, ahol a csatlakozás kereskedelmi gátakat bontott le vagy megkönnyítette a határok átjárását (például az élelmiszeriparban és a kis- és közepes vállalati körben). A csatlakozás után számos magyar vállalatot sokkolt, hogy – az előrejelzéseknek megfelelően – hazai piacain megjelentek az EU-beli versenytársak, azonban az idő multával egyre több magyar cég szerez tapasztalatot az uniós piacon folytatott üzletelésben. A következő években a versenyhez történt alkalmazkodás következményei meg fognak jelenni nemcsak a nagy-, de a kisebb vállalatok eredményeiben is. A felmérés résztvevői a cégük fejlődését veszélyeztető kockázatok közül elsősorban a kereslet csökkenésétől, új versenytársak megjelenésétől és a régiék erősödésétől tartanak. Az Európai Unión belüli versenytársak feltűnésétől jóval nagyobb arányban tartanak a cégvezetők (44 százalék), mint az EU-n kívüli konkurensektől (26 százalék).

A következő tíz évben robbanásszerű liberalizálás megy majd végbe a hálózatos iparágakban, elsősorban az EU által elfogadott direktívák alapján. Ennek messzemenő következményei lesznek, a piac átrendeződik. Feltehetően felbomlanak a – még kis számban megmaradt – állami tulajdonú, monopolhelyzetet élvező mamutvállalatok és helyükbe az adott piacon nemzetközileg is versenyképes szolgáltatást biztosítani képes vállalkozások lépnek. Ez a folyamat az EU országokban időben meglehetősen koncentráltan, szinte egyszerre fog bekövetkezni, és jelentős előnyhöz juthat az a vállalkozás, amelyik a többiek előtt kezdi meg az átalakulást a felkészülést.

Az élesedő versenyben és a globalizálódó piacokon azok a vállalkozások érhetnek el sikereket, amelyek egyszerre tudnak alkalmazkodni a világgazdaságban végbemenő folyamatokhoz és a helyi körülményekhez. Ezt a hazai vállalkozások legelőnyösebben úgy tehetik meg, ha valamilyen módon csatlakoznak azokhoz a nemzetközi hálózatokhoz, amelyek saját tagja-

ik számára előnyöket nyújtanak a beszállítás és az értékesítés megszervezésében, együttműködnek a fejlesztési célok és a stratégia alakításában. Az élesedő verseny mind erősebben fogja ösztönözni a vállalkozók innovációs aktivitását.

## Felhalmozás, tőkeáramlás

2005–2015 között a beruházások várt dinamikus bővülése két forrásból táplálkozik: a kedvező exportlehetőségek miatt a vállalkozói beruházások gyorsan emelkednek és az EU-tól érkező fejlesztési források is megnőnek.

A fejlett országok tőkekivitelét gazdaságaik lassú fejlődése és belpolitikai problémáik korlátozni fogják, ennek ellenére Magyarország vonzó célpont maradhat, főként a közepes uniós vállalatok számára, amennyiben kedvező, biztonságos gazdasági környezetet tud számukra teremteni (rugalmasabb ügyintézésel, munkaerővel, oktatással stb.).

Ágazati bontásban a működő tőke a feldolgozóipar, kereskedelem (logisztika), a tudásalapú szolgáltatások mellett a szabályozás függvényében megjelenik például az egészségügyben, az oktatásban, kultúrában és a mezőgazdaságban is. Megtelepedik továbbá egy sor európai kis- és közepes vállalkozás is.

A vállalati tevékenységek globális optimalizálása érdekében folytatódik a bevészolgalati, számviteli, pénzügyi elszámolási, alkalmazott kutatási és technológiai fejlesztési tevékenységek magyar (közép-európai) telephelyekre csoportosítása a multinacionális cégeknél.

## Foglalkoztatás, munkaerőpiac

A foglalkoztatottak számában 2006–2015 között hozzávetőlegesen 7 százalékos növekedés várható, ez 160 ezer fős bővülésnek felel meg. Az elkövetkező évek munkaerő-keresletének évi átlagos 0,5 százalékos növekedése

gyorsabb az elmúlt évekénél, de nem vezet a foglalkoztatás szintjének áhított mértékű emelkedéséhez.

A foglalkoztatás a vállalatvezetői jövőképek szerint is 2015-ig kissé nőni fog. A foglalkoztatás növekedését váró cégekre jellemző, hogy legalább 250 főt foglalkoztatnak, amiből arra következtethetünk, hogy a közepes és nagyvállalatok létszámfelvevő képessége javul elsősorban. Sokkal kevesebb cég vár növekedést a kisebb vállalatok körében, s a válaszok közel fele szerint nem fog megváltozni alapvetően a foglalkoztatás jelenlegi képe. Kifejezett csökkenésre számítanak a posta és a távközlési ágazat vállalatai.

A változó követelményekhez kissé jobban igazodva fejlődik a foglalkoztatottak minőségi képzettségi szintje, összetétele. Az élethosszig tanulás terjed. A munkáltatók egyre bővülő körre igényel olyan kvalitásokat foglalkoztatottjaitól, amelyekre a jelenlegi iskolai képzés nem vagy csak részlegesen készít fel, például együttműködési készség, csapatmunkára való alkalmasság, kommunikációs készség. Igen lényeges, hogy a munkaadók ismerjék fel saját szerepüket a megfelelő munkaerő-állomány és az elvárt készségek kialakításában, s ne kész embereket várjanak az oktatási rendszertől.

A foglalkoztatási szerkezet lassú módosulása folytatódik. Az agrárszektorban foglalkoztatottak részaránya 2015-re 4 százalék alá mérséklődik, az ipar foglalkoztatási súlya valamelyest csökken, 23 százalék körüli lesz, az építőiparé 8,5 százalékra nő. Együttesen a foglalkoztatottak szűk egyharmada talál megélhetést az iparban és az építőiparban. Az egyes szolgáltató- és infrastrukturális ágazatok foglalkoztatási képessége differenciáltan alakul, karakterisztikus bővülés a logisztikai szektorban és az ingatlanügyletek, gazdasági tevékenységet segítő szolgáltatások ágban várható. A döntően költségvetésből gazdálkodó közösségi szolgáltatóknál alkalmazottak foglalkoztatási súlya számottevően mérséklődik. A magánszektor je-

lentősége az oktatásban és az egészségügyben folyamatosan nő, de a közösségi szféra meghatározó jellege fennmarad.

A foglalkoztatás területi anomáliái és a munkanélküliség strukturális feszültségei valamelyest mérséklődnek. Továbbra is a központi és a dunántúli régiók létszámfelvevő képessége lesz a legerősebb, bár a munkáltatók cseréje felgyorsul a külföldi működő tőke kétirányú mozgásának hatására. A keleti és déli országrészekben a munkanélküliség némileg csökken. Erősödik a képzett munkaerő nemzetközi vándorlása, részben átmeneti, részben hosszabb távú munkavállalása és várható a külföldiek szerepének erősödése. Az időszak második felében várható, hogy a régi uniós tagállamok sorozatosan feloldják az újakkal szembeni munkaerő-piaci korlátozásokat, így a magyar munkaerőt fogadó országok köre is bővül.

### Tudásgazdaság, innováció

A következő időszakban a különösen alacsony szintű vállalati K+F-ráfordítások – az elmúlt évek csökkenését követően, részben az innovációs járulék-fizetési kötelezettség ösztönző hatására – valószínűleg növekedésnek indulnak, s erre számítani lehet a kis- és közepes vállalkozások egyre növekvő hányadánál is. A költségvetési korlátok miatt az állami K+F-ráfordítások csak igen lassan bővülnek. A minimálisan szükséges – de dinamikus műszaki fejlődéshez hosszabb távon nem elégséges – a GDP 1,6 százalékát kitevő K+F ráfordítási szint elérése legkorábban az évtized végére várható. A felmérés szerint igen erős a cégek várakozása a K+F- és innovációs tevékenység élénkülése iránt. Azok a cégek, amelyek a gazdaság felzárkózását vetítik előre, intenzívebben jelzik az innováció fontosságát, azok aránya pedig, amelyek az innováció csökkenését jelölték meg, csak töredéke a válaszadóknak. Ha a vállalatok várakozásainak megfelelően alakulnának ezek a

folyamatok, végre megtörhetne az eddigi kedvezőtlen trend. Itt is elsősorban a nagyobb méretű vállalatok voksoltak elsősorban a K+F- és az innovációs folyamatok felerősödése mellett, mindenek előtt a feldolgozóiparban, de kiemelkedően erős ez a vélemény (igény) a posta és távközlés ágazatban is.

### Regionális és környezeti hatások, infrastruktúra

Nem enyhül látványosan az ország területi megosztottsága: Budapest és vidék, nyugati és keleti országrész, Közép- és Dél-Magyarország továbbra is eltérő fejlődési sebességgel és pályán halad. Folytatódó tendencia az innovatív emberek lassú átáramlása is az ország középső és nyugati térségeibe. A jövedelemkülönbségek tartósan fennmaradnak a térszerkezet egészében és a településhálózaton belül is, ami a jövőben fokozhatja a politikai-társadalmi feszültségeket. Az EU-támogatások megjelenésével várható a területi lobbik erősödése.

A főváros egyeduralma, a valódi nagyvárosok hiánya a következő tíz évben várhatóan nem változik meg alapvetően. A főváros várható szerepe ellentmondásos: Bécs nagy pénzügyi és szervezési erejével valószínűleg a térség központja lesz, Budapest mérsékelt erőforrásai, gyenge fejlesztési elképzelései, elmaradott infrastruktúrája miatt marad el. A külföldi befektetők egyébként nagy fantáziát látnak Budapestben. Segítené, ha Budapest jobban „ki lenne találva”.

A vidéki térségekben – amelyek a magyarországi települések 61, a népesség 30 százalékát teszik ki – továbbra is hiány van munkahelyekben, a lakosság elvándorol és előregszik. Ez jelentős feszültségpontja a magyar térszerkezetnek, s bár lesznek sikeres fejlesztések, összességében alig lesz elmozdulás.

A határ menti együttműködés (köztük négy EU-országgal) új dimenziókat nyithatna a magyar területi fejlődésben. Jól látszik, hogy Ko-

máromtól Szentgotthárdig egy új fejlesztési és egyben kommunikációs városövezet jön létre, a térség korábbi periférikus helyzete felértékelődik. A külső és a belső határ menti együttműködést az EU a jövőben is támogatni fogja.

A természeti erőforrásokkal való takarékos és hatékony gazdálkodás lassan teret nyer. A környezetvédelem eszközszerét, a gazdasági ösztönzőket, a jogi szabályozást és a társadalmi nyomásgyakorló csoportok erejét felhasználva elérhető, hogy a gazdaság növekedése radikálisan csökkenő fajlagos anyag- és energiafelhasználással és a környezetre ártalmas anyagok különösen veszélyes változatai kibocsátásának abszolút csökkenésével menjen végbe. Az ipar elavult technológiai visszaszorulnak, új, környezetbarát technológiák bevezetésére nyílik lehetőség.

A hazai környezetvédelem továbbra is kényszerek mentén fejlődik. Szerves fejlődés esetén a környezetpolitika elsősorban a lakosságot közvetlenül érintő környezeti problémák megoldására törekedne, a globális problémák, illetve a nemzetközi szerződésekből származó kötelezettségek teljesítése hátrébb sorolódna. Az EU-csatlakozás következtében a megoldandó feladatok rangsorában továbbra is előtérben maradnak a nemzetközi kötelezettségek, ez az egyik magyarázata a környezetpolitika kisebb társadalmi támogatottságának. Az intézményrendszer fejlesztése az előre jelzett periódus alatt sem kap megfelelő figyelmet, így a lemaradásból ezen a területen alig sikerül lefaragnunk.

Az infrastruktúra több területén indokolt lenne számos EU-tagország mintáit követve 5–10 évre, sőt hosszabb időszakra szóló stratégiák, fejlesztési tervek kidolgozása.

Az infrastruktúra ágazatainak egy részében (a vasút, a légi közlekedés, a posta stb.) igen jelentős veszteségek vannak, amelyek finanszírozása jelenleg az állami költségvetést terheli. A vasút racionalizálásánál társadalmilag és politikailag nehezen kezelhető súlyos foglalkoztatási problémák vannak, amelyek egyébként

nemcsak Magyarországon, hanem az EU országainak vasútjai tekintetében is jellemzőek. Magyarországon is mindinkább megkerülhetetlen a racionalizálás, azaz a foglalkoztatottak számának további 15–20 százalékos csökkentése. A vasútnál a munkaerő mintegy 60–70 százaléka képzetlen, betanított munkás és a foglalkoztatottak mindössze 1–2 százalékának van felsőfokú végzettsége. A postánál erőteljesebb a modernizáció, de ott is jelentős további létszámmérséklés kívánatos.

Az infrastruktúrákban is mindinkább a liberalizálás, a piaci verseny, a részleges vagy teljes magánosítás került előtérbe. Ehhez a szolgáltatások tarifarendszerének fokozatos piacosítása szükséges. Piacgazdálkodásban a gazdálkodást és a szociálpolitikát szigorúan el kell választani egymástól. Nem tartható fenn, hogy Magyarországon a vasúton utazóknak mindössze 10 százaléka fizet teljes árú jegyet, miközben az utazók 90 százaléka nem vagy csak részben fizet utazásáért.

Ami az egyes ágazatok perspektíváját illeti, a GKI Zrt. felmérése szerint a 2015-ig terjedő időszakban a leggyorsabb fejlődési lehetőségek harmada termelő ágazatokban, kétharmada viszont a szolgáltató ágazatokban realizálódhat. A válaszadók a magyar gazdaság előtt a következő évtizedben várható fejlődés szerkezetében eltolódást valószínűsítene a szolgáltató szféra javára.

Elég nagy előnnyel a turizmus végzett az élen. A gyógy- és wellness-turizmus jelentős növekedési potenciállal bíró területet. Ezt követi az informatika (a számítástechnikai és ehhez kapcsolódó, valamint a távközlési szolgáltatások). Az építőipar az elkövetkező időszakban is rendkívül dinamikusan fejlődik, ez az ágazat az uniós csatlakozás egyik legnagyobb nyertese lehet. A közlekedési, vízügyi, hulladékkezelési és vezetékes infrastruktúra fejlesztése az elkövetkező évtizedben „napirenden” lévő feladat, s az erre irányuló projektek jó részéhez uniós támogatások is járulhatnak. A logisztikai szektor gyors fejlődése folytatódik.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A cikk egy könyvrészlet tömörített és aktualizált változata, amelyet a szerzők állítottak össze a projekt keretében készült tanulmányok felhasználásával (lásd irodalomjegyzék). Magyarország 2015 – jövőképek, Fehér könyv, *MTA–MEH Projekt, MTA Szociológiai Intézet, Budapest, 2006*
- <sup>2</sup> Az index részben statisztikai adatokon, részben nagyszámú szakértői kérdőíven – szakértők szubjektív véleményén – alapszik.
- <sup>3</sup> ULC, azaz unit labour cost, az egységnyi GDP előállításához szükséges munkaerőköltség mutatója.
- <sup>4</sup> Itt és a továbbiakban a következő definíciót használjuk: exportorientáció = exportértékesítés árbevétele/összes értékesítés árbevétele
- <sup>5</sup> A 10 évre visszatekintő vállalati felmérések szerint az új terméket, technológiát megvalósító vállalatok aránya csökkenő tendenciát mutat. Az innovációs törekvések és a versenyképesség között egyértelmű a kapcsolat: a kompetitivitás önértékelésének romlásával párhuzamosan csökken az új termékek, technológiák bevezetésére irányuló törekvések intenzitása.
- <sup>6</sup> Újabb adatokkal az országok ilyen széles körére vonatkozóan nem rendelkezünk.
- <sup>7</sup> „... entrepreneurship, information and communications technology, innovation and human capital are critical policy areas for growth and productivity”. (Micro-policies 2005). A projekt kvantitatív benchmarking módszertanon alapul, az OECD 2001-es Growth projektjének folytatásaként.
- <sup>8</sup> Chen – Dahlman (2005)
- <sup>9</sup> Ez még akkor is igaz, ha az EU leginnovatívabb országai, a skandinávok (elsősorban Dánia, Finnország, Svédország s néha Izland vagy Norvégia) egyre több mutatóban előzik le az USA-t és Japánt, lásd minderre Novotny (2005)
- <sup>10</sup> Sapir (2004) és Camdessus (2004) idézi Aghion et al. (2005)
- <sup>11</sup> A Battelle és az R&D magazin közös kutatásának eredménye. Ismerteti: *INFINI (2005)*
- <sup>12</sup> A kormányzati K+F-nek – kevés kivételtől, például a kulturális, történelmi stb. kutatásoktól eltekintve – alapvetően gazdasági és jóléti célokat kell szolgálnia.
- <sup>13</sup> Például a tudomány és technológiapolitika irányításában, a közfinanszírozású tudományos folyóiratok szerkesztőbizottságaiban, a PhD-követelményeknél stb.
- <sup>14</sup> A közbeszerzések GDP-aránya nemzetközi összehasonlításban igen magas, 30 százalék, míg az OECD-átlag 20 százalék körüli.
- <sup>15</sup> Számszerű célok helyett valójában az lenne fontos, hogy az innovációs rendszerben gondolkodás épüljön be a közgondolkodásba, legyen egy rugalmas, a világban gyorsan zajló változásokra a rugalmasan reagálni képes „tudásalapú” rendszerünk, Borsi, (2005)
- <sup>16</sup> Ilyen programokra – a nemzetközi példák szerint – elsősorban az egészségügy és a (köz)biztonság területei kínálnak lehetőséget, de valójában minden műszaki tartalmú közbeszerzésnél el lehet gondolni a K+F-komponenset. Ausztriában például az autópálya-építések kapcsán már olyan aszfaltokat „fejlesztettek”, amelyek zajszintje 8–10 százalékkal alacsonyabb a szokásosnál. Mérések szerint – ha sikerül az „ipari” megvalósítás – akár 40–50 százalékkal is csökkenhet a zajterhelés, ami jelentős életminőség-javító tényező.
- <sup>17</sup> A GKI a vállalatvezetők hosszabb távú, 2015-ig szóló jövőképeinek feltérképezése céljából 2006 tavaszán vállalati, vállalkozói felmérést szervezett. Postai, önkitöltős kérdőívekkel 7500 vállalkozást kerest meg, amelyből 714 db értékelhető kérdőív érkezett vissza. A válaszadási arány tehát csaknem 10 százalék, ami a hasonló felmérések gyakorlatában jónak mondható. A felmérésben részt vevő cégek – a foglalkoztatott létszám alapján – a gazdálkodói szféra mintegy 12 százalékát fedik le, ami megfelelő kereteket biztosít a vizsgálathoz.



## IRODALOM

- ADLER J. (2005): A foglalkoztatás növelése – a lisszaboni stratégia és a tudásalapú gazdaság magyarországi perspektívái, tanulmány, készült a *Magyarország 2015 projekt keretében*
- AKAR L. (2005): Az euró bevezetésének feltételei, folyamata és hatásai versenyképességre, tanulmány, készült a *Magyarország 2015 projekt keretében*
- BÍRÓ P. (2005): Környezetvédelem, fenntarthatóság és versenyképesség, tanulmány, készült a *Magyarország 2015 projekt keretében*
- BORSI B. (2005): Kapcsolatok és tudásáramlás a magyar innovációs rendszerben, tanulmány, készült a *Magyarország 2015 projekt keretében*
- BORSI B. – VÉRTES A. – VISZT E. (2005): A magyar gazdaság illeszkedése globális folyamatokhoz, tanulmány, készült a *Magyarország 2015 projekt keretében*
- BUZÁS N. (2005) szerk.: Tudásmenedzsment és tudásalapú gazdaságfejlesztés, *JATE Press, Szeged*
- CHEN, D. H.C. – DAHLMAN, C. J. (2005): The Knowledge Economy, *the KAM*
- CHIKÁN A. – CZAKÓ E. – LESI M. (2005): Az állami szerepvállalás értékelése a vállalati versenyképesség szempontjából A vállalati versenyképesség struktúra – magatartás – teljesítmény (SCP) paradigma tükrében, tanulmány, készült a *Magyarország 2015 projekt keretében*
- Doing Business in 2005, *Worldbank, 2005, Washington*
- EC (2000): Presidency conclusions, *Lisbon European Council, 2–24 March*
- EC (2002): Presidency conclusions, *Barcelona European Council, 15–16 March*
- EC (2005): Presidency conclusions, *Brussels European Council 22–23 March*
- EHRlich É. (2005): Magyar infrastruktúra: tények, értékelések, feladatok, tanulmány, készült a *Magyarország 2015 projekt keretében*
- GÁCS J. ÉS HALPERN L. (2005): Magyarország 2015: a versenyképesség növekedésének makrogazdasági feltételei, tanulmány, készült a *Magyarország 2015 projekt keretében*
- HEGEDŰS M. (2005): Az energiaszektor szerepe versenyképességünk alakításában, tanulmány, készült a *Magyarország 2015 projekt keretében*
- IMD World Competitiveness Yearbook 2000–2005, *Lausanne*
- INFINIT: Intelligence (2005): Növekszik Ázsia K+F teljesítménye, *Koiné Hírlevél, október*
- Kok Report (2004): Facing the challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment, *Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, Luxembourg, November*
- Micro-Policies for Growth and Productivity, *Final Report, 2005, OECD*
- NOVOTNY Á. (2005): Tudásalapú Európa – Elérhető? In: Buzás (2005), 34–49. oldal
- PAPANÉK G. (2005): A regionális, illetve nemzetgazdasági fejlesztések összefüggései, tanulmány készült a *Magyarország 2015 projekt keretében*
- RECHNITZER J. (2005) A gazdaság térbeli sűrűsödési pontjai, tanulmány, készült a *Magyarország 2015 projekt keretében*
- RUPPERT L. (2005): A közlekedési ágazat helyzetének elemzése, az EU fejlődési tendenciája, tanulmány, készült a *Magyarország 2015 projekt keretében*
- SAPIR, A. et al (2004): An Agenda for a Growing Europe, *Oxford University Press*
- SZALAVETZ A. (2005): Egy feltörekvő, ugyanakkor a gazdaság duális jellegét mérsékelni képes szektor: a tudásalapú üzleti szolgáltatások, tanulmány, készült a *Magyarország 2015 projekt keretében*
- SZIGETVÁRI T. (2005): Hálózati közszolgáltatások Magyarországon. A távközlés, a víz- és csá-

tornahálózat és az energetika aktuális kérdései, tanulmány, készült a *Magyarország 2015 projekt keretében*

VALENTINY P. (2005): Versenyképesség és versenypolitika: változások Magyarország és az Európai Unió versenyszabályozásában, tanulmány, készült a *Magyarország 2015 kutatási program keretében*

VARGA GY. (2006): Magyarország agrárgazdasága és a jövő kihívásai, tanulmány, készült a *Magyarország 2015 projekt keretében*

VISZT E. (2005): A nemzetközi munkaerő-vándorlás és a versenyképesség összefüggései, tanulmány, készült a *Magyarország 2015 projekt keretében*

VISZT E. – BORSI B. – NÉMETHNÉ PÁL K. – PAPANÉK G. – PETZ R. (2005): Sűrűsödési pontok, versenyképességi szigetek: a Lisszaboni Stratégia megvalósításának esélyei a magyar gazdaságban, tanulmány, készült a *Magyarország 2015 projekt keretében*

Z. KARVALICS L. – KOLLÁNYI B. (2005): Humán tőke és versenyképesség, tanulmány, készült a *Magyarország 2015 projekt keretében*

Tamás Pál

# A tudásalapú társadalom állapota Magyarországon 2015-ben<sup>1</sup>

A XX. századi magyar stratégiai gondolkodást végigkísérik a tudásnak, a szakemberek szintjének, a tudománynak, az oktatásnak, a kultúra társadalomfejlesztő szerepének kiemelt fontosságát tulajdonító programok. Legalább a Trianont követő újrakezdés óta a magyar nemzeti önképnek is fontos eleme az országban megszülető vagy ahhoz kapcsolódó első osztályú szellemi termékek kultusza. A nemzet kiválóságát, értékét Európa és a világ számára, legalább is az értelmiség, valahol a tudástermelés kiemelt fontosságában vélte megragadni. Ez már világosan látható a '20-as évek végén Klebelsberg tudománypolitikájában. De előbukkan a '60-as évek modernizációs hullámának „tudományos-technikai forradalom” koncepciójában, a '60–'70-es évek utópiáiban az automatizálás és számítógépesítés lehetőségeiről, a '60-as évek végén a gazdasági reform elképzeléseiben az innovációról, majd később a '90-es évek elejétől az informatikai hálózatok fejlesztésében az állami szerepvállalást sürgető „információs társadalom” koncepciók importjában. Az érintett ágazatok nemzetközileg összemérhető teljesítménye azonban e koncepciók ellenére sem vált kiugróvá, az ország állapotához képest radikálisan előretartva. De nem is maradt le ettől, hanem valahol leképezte a magyar társadalom általános köztes pozícióit Közép-Európában, illetve egy annál szélesebb gazdasági-társadalmi erőterben.

## TUDÁSTÁRSADALOM A FÉLPERIFÉRIÁN

A globalizációs hatásokhoz és a tudástermelés felértékelődéséhez a közép-európai gazdaságok különböző formákban jó 30 éve próbálnak alkalmazkodni. 1989–90-ig ennek az alkalmazkodásnak geopolitikai keretei adottak voltak, az államszocializmus az alkalmazkodás egyes formáit szükségszerűen elrejtette, mások kipróbálására pedig nem kerülhetett sor. A rendszerváltást követően azonban a gazdaság- és társadalompolitika itt kipróbálta mindazokat az eszközöket, amelyeket a világrendszer más perifériáin nemzeti kormányok már alkalmaztak. Deregulációs, privatizációs programok indultak, a munkaerő- és pénzügyi piacokat felszabadították, a nagy állami vállalatokat (ha azok eleve nem mentek csődbe) és később a szolgáltatások nagy részét az állam és az önkormányzatok eladták, a különböző kereskedelmi rezsimeket liberalizálták. A Washingtoni Konszenzus gazdaságfilozófiájából következően az ipar szakosodása és a munkaerő mozgósítása elmozdult a nagyobb versenyelőnyt kínáló területekre. Az alkalmazkodó országok, például Latin-Amerikában, már sok vonatkozásban csatlódtak voltak. A gazdaság és a társadalom fragmentált lett, a kohéziós kötések fellazultak, számos hosszabb távú oktatási és humántőke-beruházás kitolódott a jövőbe és a

reformok terhei az előre feltételezettnél is egyenlőtlenebbül oszlottak meg a különböző társadalmi csoportok között. Kelet- és Közép-Európában már a „tisztta piaci” megközelítések finomítottabb változatai érkeztek és az államszocializmus idején kiépült ellátó- és képzési rendszerek romjaikban is akadályozták a Latin-Amerikában kipróbált változatok maradéktalan itteni alkalmazását. A reformok célja azonban változatlan maradt: a különböző piaci erőket akadályozó intézkedések és korlátok eltávolításával egy gyorsuló fejlődési modell automatizmusainak kiépítése maradt az elsődleges feladat. A régióban így kialakult rendszert az aszimmetrikus globalizáció egy eseteként értelmezhetjük. Ily módon a növekedés ingadozásai, az innovációs lánc szakadásai, az erőforrások elosztásánál jelentkező egyensúlyzavarok és a növekvő jövedelemegyenlőtlenségek is modellbe rendezhetők.

Magyarország 1989–90 után egyértelműen az exportorientált iparosítást választotta fejlődéspolitikája központi elemének, és bár az államszocialista szakasz sem volt egyszerűen importhelyettesítő iparosításként értelmezhető, bizonyos értelemben mégis párhuzamba állítható a latin-amerikaiak „importhelyettesítési” fázisával. Mindenesetre ugyanúgy eladósodással végződött, mint az, ugyanúgy kikényszerített egy reformperiódust a '80-as években, és ugyanúgy egy új nyitott modell bevezetésébe torkolt a '90-es években. A közép-kelet-európai régió egészét tekintve az exportteljesítmények javultak, de az országok nagy részében a behozatal a kivitelnél gyorsabban nőtt. A növekedési ütemek ugyan meghaladták a nyugat-európaiakat, de nem közelítették meg a kelet-ázsiai versenytársakét és a szegénységprobléma súlya nem csökkent, hanem növekedett. A nemzeti jövedelem a '90-es években – a kezdeti zuhanás után – mindenütt növekedett, de a szegénységhatár alatti csoportok létszáma mindez idő alatt nem csökkent, hanem egyes számítások szerint inkább növekedett. A munkanélküliség

és az informális gazdaság működése egyre inkább összekapcsolódott, és egyes régiókban az új foglalkoztatás vagy inkább pénzkereseti lehetőségek talán többsége is az informális szektorban jelentkezett. A liberalizáció feltételezte, hogy a képzetlen munkaerő iránti igény is növekedni fog, és egyszerre nőhet a foglalkoztatottság és a jövedelemszint, de az oktatási rendszer hamar kibukkanó belső szerkezeti problémái és az információs technológiák szerepének általános felértékelése elsősorban a képzett munkaerő iránti igényeket emelték. Ebből következően nőttek a bérkülönbségek és az új munkahelyek igen nagy része is alacsony minőségű (abban az értelemben, hogy alacsony bérű, rövid távú feladatokat jelent romló munkakörülményekkel és a társadalmi védelem és szolidaritás fellazulásával). Ez visszahat Közép-Európa innovációs potenciáljára is, hiszen az ideiglenes és informális munkakörök felduzzadása nem készíti a vállalatokat arra, hogy beruházzanak a képzésbe, vagy hogy növeljék a termelékenységet.

A '90-es évek közepétől az EU meghatározó policy elképzeléseinek – mind a rövidebb távú versenyképességi, mind a hosszabb távú stratégiai programoknak – kulcselemévé válik a „tudásalapú társadalom” koncepciója. Ennek különböző elemeiben azonban az EU mandátumai eltérőek és a problematika brüsszeli szabályozása is más-más hivatali keretekben folyik. Külön csoport foglalkozik a kutatásfejlesztéssel, máshol foglalkoznak a skillekkel, s egy harmadik helyen a médiaszabályozással. Egy negyedik hivatalban az infokommunikációs szektor társadalmi környezetét vizsgálják. Mind egyik területen használják a tudásgazdaság és tudásalapú társadalom terminusokat, de sokszor mást értenek alatta. A legnagyobb apparátusok és legsokoldalúbb EU-programok legkorábban a kutatáspolitikában és az „információs társadalom” programok kapcsán alakultak ki. E programok egyébként már igen korán intenzíven foglalkozni kezdtek a tagjelölt országokkal

is. Így a '90-es években a közép-európai policy modernizációjában e két területen a nemzeti politikákat – sokszor konkrét programok szintjén – szinte a reformok kezdetétől nagymértékben a brüsszeli akarat formálta, alakította. Az oktatás elsősorban nemzeti kompetencia maradt, de az úgynevezett bolognai folyamat az utolsó években a felsőoktatás reformját valamennyi tagállamban napirendre tűzte. A különböző úgynevezett lisszaboni célok között a változó hangsúlyú EU-dokumentumokban a tudásgazdaság – különösen annak közvetlenül az innovációhoz és a kutatásfejlesztéshez kapcsolódó clusterei – kiemelkedő fontosságúként határozta meg.

## KIINDULÓ KÉRDÉSEINK

A három elem tisztázását alapkérdésnek tartjuk.

① Mennyire akarunk a tudásipar ágazataival és mennyire a tudásalapú társadalommal, mint szociális renddel foglalkozni?

② Mennyire gondoljuk a tudásipar ágazatait külön kezelni, tehát a hagyományoknak megfelelően beszélni oktatáspolitikákról, kutatópolitikákról, innovációról, médiáról vagy megkíséreljük a különösérőségekre vonatkozó policyk és hatások leírásán túl a tudástermelés és forgalmazás egészét is valamilyen rendszerben kezelni?

③ Tudunk és akarunk-e egyszerre „lentől” és „fentről” építkezni? Vagyis nyilvánvalóan a tudásipar ágazati problémáiból célszerű kiindulni, de nem lenne-e hasznos ugyanebben a pillanatban kísérletképpen megfogalmazni szintetikus indikátorok mentén lehetséges és kívánatos állapotokat a társadalom tudásgazdaságában 2015–2020-ra és akkor megnézni, hogy ezek eléréséhez mit tehetnek, mire képesek vagy nem képesek a különböző tudásipari ágazatok?

A '90-es években a nagy nemzetközi szervezetek elkezdtek átfogó jelentéseket gyártani a

tudásgazdaságról vagy a tudásalapú társadalomról. Később lényegében ezek kérdésfeltevésére kezdtek reagálni a kormányok és a nemzeti igazgatási rendszerek a maguk programjaival. Mi ezt neveznénk „első generációs” tudáspolitikának. E szövegekben a jelenség – mint rendszer – újdonságára került a hangsúly, ezért igazán senki sem foglalkozott azzal, hogy a különböző ágazati tudásipari politikáknak végül is milyen egymásra vetülő hatása van. Hol rontják le egymást, hol erősítik váratlanul fel szándékaiktól függetlenül a politikák valamilyen hangsúlyát? És érthetően, hiszen ebben a fázisban elsősorban a kormányokat szerették volna mozgósítani, azt sugallták, hogy itt feltétlenül és meghatározó módon azoknak kell lépniük. Miután Magyarországon a '90-es években minden nyilatkozat ellenére egyetlen ágazati tudásipari politikában sem bontakozott ki fordulat, végül is elég magától értetődő lenne, hogy megpróbáljuk most – ahogy egyébként is szoktuk, Nyugat-Európa után 10 évvel – e változást kierősíkolni. De nem kellene lemaradásunkból legalább ebben az értelemben előnyt kovácsolni és megpróbálkozni valamilyen „második generációs” tudáspolitikával? Vagyis az állam, a nagyvállalatok, az akadémia és a civil szféra együttes policyjai felé elmozdulni? Végül is ez lenne egy olyan „tudáskapitalizmus”, amelyet valamilyen formáció altípusaként is értelmezhetünk. Ehhez azonban valamit mondanunk kell arról, milyenek lehetnek a tudás piacok nálunk a következő évtizedben, milyen előnnyel jár valamilyen személyek, szervezetek és intézmények részére, hogy ők ellenőrzik a tudás valamilyen részét, és végül, hogy válik a tudás valóban tőkévé (akár mint emberi tőke, akár mint kutatási eredmény, vagy esetleg másként)?

A kurrens irodalomban a tudástermelés két fő modelljével találkozhatunk. Az első a „Mode 2” tudományos tudástermelési felfogás. A második a kutatás-ipar-kormány kapcsolatok „hármasspirálja” (Triple Helix). A „Mode

2” tudástermelés alkalmazásközpontú, folyamatosan kereslet-kínálati erőterben mozog, és az első pillanattól kezdve hasznosnak tűnik (vagy hasznot kínál) valamilyen meghatározó társadalmi szereplőknek. A „Hármas Spirál” modell az intézményközi együttműködést hangsúlyozza és jelzi, hogy a tudástermelés újonnan az akadémia, az ipar és a kormányzat közötti olyan új, hibrid szerkezetek kialakulásához vezet, amelyek az innováció és a tudáshasznosítás láncszerű intézményi együttműködése helyett hálózati formák előtérbe kerülését kényszerítik ki.

A közkezen forgó koncepciókban a tudást ritkán definiálják külön és nem tisztázott a képzés, a kutatás-fejlesztés és az informatikai infrastruktúra kölcsönös viszonya sem (így tulajdonképpen nem tudjuk, az elmaradást az egyik területen, indikátorcsomag mentén kiválthatjuk e viszonylagos fejlettséggel, előbbre tartva a másik területen). A háztartások, térségek, országok közötti „digital divide” – elsősorban a technológiai elemek meglétét, hiányát vagy esetleg minőségét hangsúlyozza. Kérdés, a tudásszakadék (k-gap) szűkítése mennyire előfeltétele a fejlődés gyorsításának? A közhely szintjén feltétlenül, a gondosabb elemzésnek azonban itt sok mindent pontosítania kell.

Valószínűleg ezzel szemben védhető egy elmentézis: a tudásalapú gazdaság növekedésével a tudásgap szélesedik – országok között és azon belül társadalmi csoportok között is. S talán ez a szakadás sajátos módon előfeltételévé válik a növekedésnek is. A '70–'80-as években az Új Gazdaság valóban hozzájárult a jövedelemkülönbségek s néhány kapcsolódó egyenlőtlenség csökkenéséhez. A '90-es években azonban az ipari országokban a különbségek nőttek – az informatikai ellátottság szintjeinek részleges kiegyenlítődése ellenére is.

2015-ben, a '90-es években kezdődő oktatási reformok következményei a munkaerőpiacon jelentkező új csoportok összetételében (és talán felkészültségének szerkezetében) már je-

lentkezni fognak. Ennek értelmezéséhez – például a felsőoktatásban és talán a felnőttoktatásban is az oktatási rendszerek növekedésével és inflációjával kapcsolatos oktatáspolitikai-történeti analógiákkal is élhetünk.

Itt többek között megkíséreljük tisztázni a következőket.

■ Hogyan alakul a kereslet és kínálat az oktatási piacokon – különös tekintettel a tudásintenzív ágazatokra vagy vállalatcsoportokra? Miként reagálnak a '90-es években kialakult elit középiskolák a meritési lehetőségek demográfiai csökkenésére? Mit jelent a kereslet és kínálat ebben az iskolatípusban? Mi lesz a következő évtizedben itt a növekedés igazi forrása, a kereslet vagy a kínálat?

■ Milyen szerephez jut a magánéő a képzés különböző szektoraiban? Mekkora részt vállalhat a munkaerőt alkalmazó gazdaság a számára szükséges képzés közvetlen finanszírozásában (például a műszaki felsőoktatásban), és mit kaphat majd érte cserébe? Mekkora lehet ennek a vállalati szektornak a kívánatos súlya 2015-ben a rendszer fejlesztésének (tehát a napi működésen túlmutató projektjeinek) finanszírozásában?

■ Mekkora lehet itt a helyettesítési effektus, vagyis amikor nem az újonnan jelentkező igényeket, hanem korábban állami forrásokból létező rendszerelemek működtetését szolgálja a nem állami forrás? Elképzelhető-e nálunk valami olyasmi, hogy a magánforrás nem egyszerűen az államit váltja ki, hanem azt megelőzi valamilyen területen, s tulajdonképpen maga jelentős növekedést indít be. S az állami jelenlét tulajdonképpen elfogadja ezt az irányt és ő települ másodlagosan rá a magánszektor által fontosként megjelölt irányokra?

■ Milyen formákat ölthet az ily módon kitágult kapacitású oktatási rendszerben az intézményi vagy alágazati verseny? Hol segíti a minőség-növelést, hol megy elébe a diplomagyártás iránti igényeknek a következő tíz évben? Van-e képünk arról, milyen intézményi konstrukciók

vagy képzési formák lehetnek a nyertesek és a vesztesek ebben a folyamatban?

■ Kik tudnak képzési ideálokat megfogalmazni a rendszer számára a következő évtizedben – állam, az oktatási szakelit, illetve a felvevő piac? Hogyan alakulnak erőviszonyaik az oktatási rendszer tartalmi fejlesztéseinek befolyásolásában?

■ Az oktatási rendszer expanziójának XX. századi történetében három motívum vagy meghatározó altípus látszik.

- Külső tranzakció (amikor külső érdekcsoportok tárgyalnak az oktatási rendszer valamelyik részével, hogy az valamilyen rendelkezésre bocsátott forrásokért cserébe konkrét szolgáltatásokat építsen ki).
- Belső kezdeményezések (amikor a növekedési program magán a rendszeren belül jelentkezik és az ott keletkező különleges szakértelemnek keres új piacokat).
- Politikai beavatkozás, amikor valamilyen általánosabb, a tudásgazdaságon kívüli társadalompolitikai megfontolásból az állam válik az expanzió meghatározójává.

■ Sor kerülhet-e arra, hogy fontos érdekcsoportok – akár a diplomásokat alkalmazó vállalatok, akár a diplomák megszerzésében érdekelt családok egy része – valamilyen formában megvonják bizalmukat az államtól mint oktatásszolgáltatótól (ilyesmire jó továbbtanulási esélyeket kínáló egyházi gimnáziumoknál már korábbról is vannak példák)? S elsősorban a tömegoktatás számukra nem kielégítő voltára hivatkozva megpróbálnak saját elitképző intézményeket létrehozni (s ott, ahol ez nem lehetséges, tömegesen kezdik a külföldi európai felsőoktatást használni). Milyen formákban indulhat el az esetleges „kivonulás” az állami oktatási rendszerből? Melyek azok az érzékenyebb területek, ahol ez tömeges formát is ölthet?

■ Mi történik a szakképzéssel? Ennek kívánatos formáiról és az azok működtetéséhez szükséges szervezeti felelősségről és forrásbiztosításról Európában mindenütt viták folynak.

A korábbi magyar szakoktatási rendszer nagyjából összeomlott, és e területen nálunk még a komolyabb viták sem kezdődtek el, nem hogy a kormányzat már kívánatos vagy követendő modellt választott volna. Mennyi terhelhető rá itt a vállalatokra? Milyen az a kívánatos kompetencia (skill) -szerkezet, amely a következő évtizedben a lehető legtöbb munkahelyet teremtő, legnagyobb számú külföldi befektetőt képes idevonzani? S hogyan értelmezhető ugyanez a szerkezet más olyan szempontokból, mint az életminőség vagy a társadalmi kohézió?

## A KUTATÁSI RENDSZER ÁLLAPOTA.

■ 1989–90-ben és az azt követő években a rendszerváltó értelmiség az új Magyarországgal kapcsolatos terveiben, vágyaiban vagy reményeiben az ország tudományos és technológiafejlesztési kapacitásaival és lehetőségeivel kapcsolatos elképzeléseknek kitüntetett szerep jutott. Az nyilvánvaló volt, hogy az ország akkori gazdasági fejlettségéhez és geopolitikai pozíciójához képest kutatási intézményhálózata és kutató-fejlesztői létszámai rövidebb távon túlfelcsúszottak vagy túlságosan kiépítettnek tűnhetnek. De a szakelit és a politika egyaránt úgy vélte, hogy a rendszer két gyenge pontján: nem kellően szerves nemzetközi kötődésén és a foglalkoztatott K+F-létszámokhoz képest összehasonlíthatóan gyengébb ráfordításokon könnyen segíteni lehet. A hidegháború vége kivételesen kedvező lehetőséget kínál a kapacitások nemzetköziesítésére, és mert a világban tulajdonképpen hiány van csúcstechnológiákhoz köthető munkaerőben, a magyar kapacitásokat – amíg az országon belüli, erre rendelkezésre álló erőforrások nem lesznek ismét elegendők, a nagy nemzetközi fejlesztési központok megrendeléseivel életben lehet majd tartani (vagyis bizonyos értelemben bérbe lehet adni).

■ Mindezzel nem teljesen ellentétesen létezett egy negatív szcenárió is. Ez egyrészt a

brain drain már a '80-as években kibontakozó jelenségének felgyorsulásától félt. Attól tartott, hogy az utazási, külföldi munkavállalási lehetőségek kiszélesedésével a hazai K+F-állomány nemzetközi rangú vagy olyanná tehető része fokozatosan elhagyja az országot és a kedvezőbb élet- és munkakörülményeket keresve tartósan, esetleg visszavonhatatlanul elvész a hazai tudomány és technológiapolitika számára. S ugyanakkor a csúcstechnológiák nemzetközi forgalmát számunkra sok területen addig meghatározó nyugati exportkorlátozások oldódásával ezek a termékek megjelennek Közép- és Kelet-Európában is, s az eddig azok pótlására kiépített fejlesztési kapacitások, sőt intézményhálózatok egyszerűen feleslegessé válnak, az eredeti, de autarch rendszerekben fejlesztett rendszerek eladhatatlanná válnak. E két tényező – ugyan másként – de alapjaiban kezdheti ki a magyarországi kutatás-fejlesztés egész rendszerét.

■ Ugyanakkor mind a hazai közvéleményben, mind az akkori K+F-rendszer állapotát vizsgáló meghívott külföldi szakértők között uralkodó felfogás szerint a túléléshez a nyugati mintákhoz kell igazítani a rendszer szerkezetét és az abban alkalmazott policy eszközöket. S mert az analógiaként bemutatott rendszerekben az akadémiai kutatóhálózathoz és az ipari ágazati fejlesztőintézetekhez hasonló szervezetek vagy nem léteztek, vagy az akkori magyarországi súlyokhoz képest kisebbek, kevésbé kiépítettek voltak, mint nálunk, e szektorok erőteljes reformját, le- és átépítését javasolták. A kívánatos új szerkezetben a kutatást az egyetemre, a fejlesztést, pedig a termelővállalatokhoz képzelték alapvetően el.

■ A gazdaságpolitika '90-es évekbeli irányítóinak legmélyebb meggyőződése szerint a gazdaság intézményi átrendezésénél, ha a piac logikáját érvényesülni hagyják, az majd úgyis eldönti, kinek milyen innovációra van szüksége, következésképpen az is kiderül, milyen technológiakapacitások léte indokolt, s melye-

ké nem. Az állami dirigizmus ezen a ponton sem indokolt. Így azután különösebb markáns technológiapolitikára sincs szükség. A vállalati logika itt szükségszerűen úgyis mindent felülír. Az állami technológiapolitika feladata itt mindössze azoknak, a máshol kipróbált policy eszközöknek az alkalmazása és elengedhetetlen helyi adaptációja lehet, amelyeket a piaci hatások hatékonyabb érvényesülése érdekében máshol már rutinszerűen alkalmaznak (fejlesztési parkok, innovációs inkubátorok, továbbképzési ösztöndíjak, közvetítő hálózatok). A kialakuló új ipari rendszer a gazdasági válságban, a nemzetközi rendszer félperifériáin természetesen nem kutatásintenzív területeken kereste a maga számára a kitörési pontokat. Néhány ellenpélda a gyógyszeriparban, elektronikában, mezőgazdaságban az általános trendet nem változtatta meg. Így a K+F-rendszer talán legnagyobb problémája nem is a GDP K+F-re fordított arányának (az úgynevezett GERD) tartósan alacsony volta, hanem az, hogy azon belül is a versenyszférából érkező támogatás aránya is legfeljebb fele-egyharmada a Nyugat-Európában szokásosnak.

■ A '90-es évek e scenáriókat szükségszerűen korrigálták. Az akadémiai kutatóhálózatot, bár a korábbi létszámoknál egyharmaddal alacsonyabb szinten, de sikerült stabilizálni. A kibontakozó felsőoktatási reformok peremfeltételeiből következően az egyetemi kutatás lehetőségei igen egyenlőtlennek váltak. A reformok első szakaszában – lényegében két évtizeddel korábbi nyugat-európai mintákat követve – a beiskolázási létszámok radikális bővítéséről volt szó. Míg azonban erre ott kezdetben egy tartósabbnak látszó általános gazdasági fellendülés farvizén került sor, s a reformok részeként a rendszerbe átfogó beruházások érkeztek, s egyáltalán nagyfokú forrásbővülésre került sor, itt a helyzet tulajdonképpen fordított volt. A kilencvenes évek elejének gazdasági összeomlása az állami források komolyabb bővítését illuzórikussá tette, a lakosság nagy része



a felsőoktatási szolgáltatásokért fizetni nem tudott és még potenciálisan munkanélküli fiatal korcsoportokat is valahogy kezelni kellett. Ebből következően a hallgatói létszámok radikális bővítését nagyjából a rendelkezésre álló oktatószemélyzet létszámát nem emelve, a már rendelkezésre álló helységeiben, laboratóriumokban kellett megoldani. Mindebből következően az egyetemi kutatások feltételei – bár kétségtelenül nem mindenütt azonos mértékben – de radikálisan romlottak. S mert a felsőoktatáspolitikai – egyébként érthetően – a radikálisan új oktatásszervezési feladatokra összpontosított, a kutatás egyetemi súlya, evaluációs, teljesítményindikátori értéke drámaian csökkent. A '90-es évek végétől kezdve minderről viták indultak, néhány helyen és vonatkozásban a romlás talán megállt, de fordulatról e tekintetben egyelőre szó sincsen.

■ A gazdaság szerkezet átalakításával, a multinacionális vállalatok megjelenésével és a nagyvállalati szférában meghatározóvá válásával az ipar kutatás-fejlesztési készsége és érdeklődése radikálisan megváltozott. A gazdaság szerkezetében a technológiaintenzív ágazatok súlya gazdasági fejlettségi szintünkhöz képest magas, a vállalatok azokban elsősorban a nemzetközi technológiai hálózatokban elérhető eredményekre s nem itteni saját fejlesztéseikre építenek. Például a technológiaintenzív ágazatok hányada a magyar és svéd gazdaság szerkezetben közel azonos. Azonban ez a különbség a vállalati szektorban nyolcszoros. Ebből következően a magyar gazdaság ágazati szerkezete már megfelel a modern gazdaságok technológiai jelleg szerinti struktúrájának, kutatásintenzitása, intellektuális tartalma azonban még nem. Tehát az esetleges átcsoportosításoknak nem ágazatközieknek, hanem ágazatokon belülieknek kellene lennie.

■ Az új EU-tagállamok csoportjában a magyarországi innovációs és technológiafejlesztési kapacitások a felső harmadba tartoznak, de a legtöbb metszetben nem kerülnek az első há-

rom közé (a metszetek többségében Csehország, Észtország és Szlovénia is jobb nálunk). A rendszer összteljesítményét illetően így azokat a hiedelmeket, amelyek szerint az ország innovációs teljesítményei általános gazdasági teljesítőképességénél jobbak és a régióban kimagaslóak, a mérések egyszerűen nem támasztják alá. A teljesítmények azonban nem egy egyszerű kelet-nyugati tengely mentén változnak, hanem a felzárkózási vagy utolérési potenciál más lesz az innovációs rendszer kutatási képességeit, technológiafelszívó képességét, diffúziós kapacitásait, illetve keresletnek élénkségét illetően. A felszívóképességet illetően Magyarország az új tagországok középmezőnyébe csúszik le, míg a kutatási kapacitásokban viszonylag jobb és a sorrendben a harmadik. Úgyszintén az első háromba kerül a diffúziót illetően is.

■ A '90-es években lényegében nem változtak, sőt talán inkább még markánsabbá váltak a K+F-rendszer regionális egyenlőtlenségei. Komolyabb nemzetközileg is jegyzett alap kutatás (nem egyéni produktumként, hanem intézményi eredményként) Budapesten és néhány nagy vidéki egyetemi központban (mindenekelőtt Szegeden és Debrecenben) létezik. Az új egyetemek és főiskolák jelentős részénél a felsőoktatási teljesítményt egyelőre nem kísérik azzal arányos tudományos eredmények. Az oktatók igen nagy hányada Budapestről vagy máshonnan jár le tanítani, s az intézmény székhelyén, az ahhoz elengedhetetlenül szükséges minimális időt tölti csak el. Ez a helyi kutatási készséget, képességet kétségtelenül korlátozza. Jelentősebb vállalati fejlesztőrészlegek, különösen nemzetközi kötődéssel is rendelkezők, ismét néhány kivételtől eltekintve szinte csak Budapesten működnek. Helyi nemzetközi kisugárzású kutatásintenzív innovációs clusterek tulajdonképpen nincsenek. A Nyugat- és Közép-Dunántúl új technológiai körzetei lényegében helyi fejlesztésektől, új technológiai tudás-előállítási képességektől függetlenek, a régió új

felsőoktatási gócai egyelőre komolyabb mértékben, e vonatkozásban még nincsenek jelen. A kelet-magyarországi hagyományos tudományos központok köré pedig mindezidáig nem szerveződött érdemleges helyi adaptációs, diffúziós kapacitás, alkalmazó vállalatok komolyabb hálózata.

■ A '90-es évek második felére mindemellett kialakult azon nagyvállalatok köre, amelyek – legyenek hazai vagy nemzetközi kötődésűek, de hajlandóak és képesek jelentősebb hazai technológiai kapacitásokat működtetni. A kör azonban viszonylag kicsi, s ami még fontosabb, lényegileg az utolsó években – a stabilizálódott gazdaságban sem nőtt.

■ A vizsgált hálózatban az állam intézményfenntartóként meghatározó, közvetlen programfinanszírozóként, innovációs szervezőként alig látszik. Az állami akarat, garancia- és felelősségvállalás elsősorban egyfajta infrastruktúra fenntartójaként jelentkezik elsősorban. Biztosítja a fizetéseket, fenntartja az épületeket, esetenként valamilyen műszereket is vesz, biztosítja a hozzáférést néhány nagy nemzetközi adatbázishoz. De igazán ezért nem akar semmit cserébe, leszámítva azt, hogy szeretné, hogy ez a rendszer, ha projektpénzetet kap, hatékonyan működhessen. Természetesen az állam ezen túl megjelenik az OKTA, az NKFP és más nagy programok finanszírozójaként, de a kutatói költségvetés szemében ez mégsem állami policyból következő támogatás, inkább valamilyen természeti törvényekből következő létező és a kutatói elit által felosztható összeg. A kutatóegységek valódi evaulációja lényegében az akadémiai hálózaton kívül ismeretlen. Az állam nem jelenik meg kikerülhetetlen és meghatározó alapfinanszírozóként (bár a vizsgált elitműhelyeket majdnem kizárólagosan alapműködésük szintjén maga tartja el), mert támogatása garantált és nem célokra kihegyezett. A kutatói elit pedig megszokta, hogy hatékonyságáról csak akkor kell beszélni, ha a támogatás nem garan-

tált, és elvben valamilyen célokhoz, megoldásokhoz kötött – legalább a retorikában.

■ Valóban működő kutatáspolitikai prioritások a rendszerben nem léteznek vagy esetleg csak papírhivatkozásként szolgálnak kutatási tervek beadásánál. Az, hogy nem ismernek magyar prioritásokat, végül is nem véletlen. Hiszen ilyenek valóban évek óta nincsenek is. De érdekes módon az európai prioritások is csak a kutatási tervek előszavában megemlítendő kulcsfogalmak kapcsán bukkannak elő. Világos támogatási célokat, kemény szelekciós elveket a megkérdozettek jó része ott sem lát. S mert valódi prioritásokra (bár azok sem voltak igazán azok) a mai kutatói elit elsősorban az államszocialista időkből emlékszik, ha prioritásokról van szó, ma is elsősorban azokra gondol. Az egykori prioritások működésmódja és policy környezete persze már a ködbe vész és különben sem feleltethető meg mai kutatási környezetünknek. A kutatói elit tulajdonképpen itthon még valódi „misszióorientált” kutatást nem látott, s azt ezért, mint az állami szerepvállalás egyik szcénáját nehezen is tudja elképzelni.

■ Állami nagy technológiapolitikai programok a világban két alapváltozatban léteznek. Az első nagy technológiai feladatok köré vagy komplex technológiai rendszerek felépítését megcélózva szervezi össze a kapacitásokat, a másikat pedig horizontális diffúziót, az eredmények terjesztését szolgálja. Magyarországon az első program lényegében ismeretlen, de funkciói sem lennének, hiszen nincsenek olyan technológiaintenzív magyar nagyvállalatok, amelyek nemzetközi pozícióit ilyen módokon lehetne vagy kellene javítani. S mert az iparpolitikában sincsenek „nemzeti bajnokok”, nem létezik azokat támogató technológiapolitika sem.

■ Nincsenek olyan forradalmian új ötleteket igen jelentős forrásokkal támogató programok, amelyek ha sikeresek lesznek, a beruházásokhoz képest aránytalanul nagy anyagi és erkölcsi hasznot hoznak. De amelyekbe bele is lehet látványosan bukni. A magyarországi projektek el-

söprő többségének (finanszírozzák azt itthonról vagy az EU-ból), tulajdonképpen majdnem nincs bizonytalansági tényezője. Ezekbe (messzire láthatóan?) intellektuálisan nem lehet belebukni. Mindebből következően magában az innovációs rendszerben, de akár saját kutatási körülményeik újrendezésében a megkérdoztetek az államtól stratégiailag egyre kevesebbet várnak. S mert nem léteznek komoly misszióorientált programok, de ugyanakkor nem jöttek létre nagy ívű adaptációs programok vagy hálózatok sem, végül is az egyik irányban sem elmozduló rendszer igyekszik lehetőségein belül kielégíteni tucatszani nagy kutatószervezet elitjének pillanatnyi, lassú felzárkózási projektekből levezethető igényeit.

■ Az EU-kutatásfinanszírozás merevsége és az abban erősödő strukturális bizalmatlanság a kutatók és a policy szereplők között sok kutató számára egyre kevésbé teszi attraktívvá a közreműködést az ily módon finanszírozott közös projektekből. Ezt a hazai kutatásirányítások az EU-projekteket általános intézményi és személyi sikerindikátorként használó dicsérő, kiemelő próbálkozásai sem tudják majd talán hosszabb távon teljesen kiegyenlíteni. Sokan, ha lehet egyszerűbb alternatívát találni (például itthon) a finanszírozásra, akkor inkább azt választanák. Az igazán sikeresek jó része ezért végül is egyfajta hibrid stratégiát választ. Csinál egy-két uniós projektet is, hogy ne mondják: ő nemzetközileg nem piacéptelen, de a könnyen felszívható kutatási pénzt mindemellett hazai forrásokból szerzi.

■ Az európai programokban a kinti koordinátorok szintjén az elmúlt években oligopolisztikus tendenciák erősödnek fel. Kialakul az intézmények és kutatási vállalkozások azon köre, amely megtanulta az eurobürokrácia nyelvét, azzal amúgy is különböző jellegű kooperációs kapcsolatokban létezik. Ezek a kutatási vállalkozók a legkülönbözőbb területeken képesek közös projekteket felépítésére és működtetésére, s ha nem is egy szűk területet monopolizálva,

de szinte folyamatosan ott van a működő projektek környezetében. Lényegében szinte kizárólag EU-forrásokat használ és inkább a pillanatnyi pályázati divatoknak megfelelően integrál, de integrál mellékszereplőket, ha ezzel komoly szakmai versenytársakat távol tarthat a területtől. Igen sok témacsoportban az EU-projekteket ilyen összekapcsolódó vállalkozások által vannak lefedve, és minden jelszó ellenére sem szabadversenyben kerülnek egyik vagy másik konzorcium kezébe. Következésképpen a hazai projektrésztvevők számára az igazi kérdés, hogyan szerezhetik meg azt a bizalmi tőkét, amelynek segítségével (egyelőre alvállalkozóként), de ezekbe az oligopol hálózatokba beléphetnek.

■ A kutatási rendszer munkaerőpiacként szétvált. A közalkalmazotti rendszer válik igazán kettémetszővé. A jelenlegi rendszer a közalkalmazottakat olyan mértékben védi, hogy az már érzéketlenné tesz az evaluációra, és a kutatásirányítás sem tud a teljesítménykopásra, sőt – visszatartásra igazán reagálni. A többiek számára ugyanakkor nehezen tervezhetővé teszi a karriereket. Miközben a projektekkal kapcsolatos konkrét munka egyre nagyobb mértékben rájuk hárul, a teamtagok egyre nagyobb részének (doktoranduszok, projektekre felvett munkatársak stb.) szervezeti kiszolgáltatottsága megmarad.

## NEMZETI INNOVÁCIÓS RENDSZER

Az evolúciós közgazdaságtan egyik fontos fogalma a nemzeti innovációs rendszer (NIR), ami azt hangsúlyozza, hogy egy gazdaság innovációs teljesítménye – s ennek eredményeként nemzetközi versenyképessége – nem azon múlik, hogy egyes elkülönült szervezetei miként teljesítenek, hanem azon, hogy ezek miként kapcsolódnak egymáshoz, milyen kölcsönhatásba kerülnek egymással, hogyan tudnak együttműködni, elősegítik-e a bárhol létreho-

zott tudás társadalmilag és gazdaságilag hasznos alkalmazását.

A NIR fogalma és gazdaságpolitikai következtetései hasznos keretet kínálnak magyar döntéshozók számára is a felzárkózási stratégia kidolgozásához.

Az innováció alapvetően vállalati feladat, az állam szerepe a nemzeti innovációs rendszer erősítése, az innováció számára kedvező környezet megteremtése lehet. A felzárkózási stratégiában természetesen a magyar adottságoknak megfelelő célokat kell kitűzni, azaz tévedés (illetve ma már látjuk, egyszerűen lehetetlen) lenne akár az úgynevezett Barcelona-cél (3 százalékos K+F-kiadás/GDP-arány 2010-re), akár az EU K+F Keretprogramok céljainak mechanikus követése.

Súlyos hiba (lenne) az utóbbi években divattá vált, de valójában egyáltalán nem megalapozott technológiapolitikai irányzatok másolása is, amelyek az „új gazdaságot”, a csúcstechnológiai szektorokat tekintik a gazdasági növekedés motorjának. A magyar példák különösen élesen mutatják, hogy a döntéshozóknak különbséget kell tenniük az úgynevezett csúcstechnológiai ágazatok és a tudásintenzív – s ezért magas hozzáadott értéket termelő – tevékenységek között.

Tágabb összefüggésekbe helyezve ezt a kérdéskört, az is megfontolandó, hogy mire, milyen arányban költjük a közpénzeket. Szabad-e, érdemes-e beszállni a befektetői kedvezményeket egyre magasabbra srófoló versenybe – ami az utóbbi években jelentősen megerősödött például a közép-európai országok között –, vagy inkább a NIR erősítésére és az átfogóbb gazdasági környezet (fizikai infrastruktúra, beszállítók stb.) fejlesztésére, esetleg a közterhek csökkentésére célszerű fordítani a rendelkezésre álló erőforrásokat?

A magyar NIR helyzete a gazdaság mérete, fejlettségi szintje és a külföldi befektetéseket ösztönző nyitott gazdaságpolitika miatt csakis a nemzetközi kapcsolatokkal együtt elemezhe-

tő értelmesen. A K+F-szektor rendkívül gyorsan és pozitívan reagált közép- és kelet-európai rendszerváltások sorozatát követő nemzetközi politikai változásokra. Magyarország az évtized első felében egy sor nemzetközi K+F-programban (például COST, EUREKA) és szervezetben (például CERN, EMBO) szerzett tagságot, és intenzívebbé vált a kutatási együttműködés is az EU-val, ami végül elvezetett az EU K+F Keretprogramjához való formális csatlakozáshoz is.

Az explicit innovációs stratégia több okból is elengedhetetlenül szükséges a felzárkózás sikeréhez, ezzel lehet:

- egyértelműen, meggyőzően deklarálni a kormány hosszú távra szóló céljait és elkötelezettségét;
- megerősíteni a nemzeti innovációs rendszert – s ezzel „lehorgonyozni” a magyar gazdaság fejlődését elősegítő, magas hozzáadott értéket termelő tevékenységet folytató (azaz nem pusztán rövid távú előnyöket kereső) külföldi befektetőket;
- összehangolni egyrészt a különböző minisztériumok jelenleg szétforgácsolódo erőforrásait – hogy hatékonyabban szolgálják a természetéből adódóan komplex, sokrétű s ezért többféle eszközzel egyidejűleg támogatandó innovációs folyamatot –, másrészt az állami és magán erőforrásokat (egymást erősítő szándékok, fejlesztési irányok alapján, de a döntések iránti felelősséget nem összekeverve).

A NIR-szemlélet a szakpolitikák közötti összefüggéseket állítja a középpontba, ezért megfelelő elemzési, döntés-előkészítő keretet kínál a felzárkózási stratégia kidolgozásához.

A NIR megerősítésével olyan feltételeket kell teremteni, amelyek között a tudás – forrástól, formájától függetlenül – a lehető leggyorsabban, legkönnyebben hasznosul a társadalmi-gazdasági problémák megoldása érdekében. Minden szereplőben tudatosítani kell, hogy az innovációnak sok forrása van: a formalizált,

szervezett keretek között folytatott K+F-tevékenységen kívül – többek között – a legkülönbözőbb mérnöki (*engineering*) tevékenységek, például a prototípusokkal és a gyártási eljárás kidolgozásával kapcsolatos kísérletek, próbálkozások, az úgynevezett felszerszámolás, a már létező termékek és eljárások módosítása, tökéletesítése a felhalmozódott tapasztalatokra támaszkodva stb. Ebből következően a nem formalizálható (nem kódolható), csak a gyakorlat révén megszerezhető tudás és készségek, azaz az úgynevezett személyes tudás (*tacit knowledge*) fejlesztését, megszerzését és hasznosítását is támogatni kell.

A magyar KFI-politikát tehát nem szabad leszűkíteni a hazai műszaki K+F-tevékenység támogatására, hanem a máshol, másképp, más formában létrehozott ismeretek és készségek megszerzését, fejlesztését, terjesztését, hasznosítását is ösztönözni kell, azaz a tanulási képességek fejlesztését és a tudás hasznosítását kell a középpontba állítani, függetlenül annak forrásától (hazai vagy külföldi; formalizált K+F-vagy egyéb tevékenység stb.), formájától és tartalmától.

Az újabb egyetemi reformok újrafogalmazták az oktatásra vonatkozó policykat, de lényegében érintetlenül hagyták a kutatásra vonatkozó szabályozást és intézményrendszert. Ebből következően az évtizedben folyamatosan jelen vannak, sőt az évtized végére növekednek a feszültségek az egyre inkább tömegoktató reformegyetem és az egyetemi kutatás között. A kutatás feltételeit ráadásul általában külső források biztosítják, az egyetem ezekhez általában sajátjából csak igen keveset képes hozzátenni. Az oktatási felelősségből és az erre a célra akkumulálódó forrásokból viszont az oktatási oldalon mégiscsak létrejönnek belső programok. Ezt a policy szerkezeti aránytalanságot azután leképzik a programalkotási ambíciók is. Míg az oktatási oldalon egyetemvezetések és miniszteriális bürokraták szinte folyamatos programformálással töltötték az évtizedet, a

másik oldalon mindössze a saját oktató-kutató-állomány pályázóképességének javítására lehetett ugyanezekben az években legfeljebb gondolni. Átfogó programokat, hatékony intézményépítést pedig ezen „aprómunka” mögé értelemszerűen nem lehetett rendelni. Az oktatás és a kutatás közötti kapcsolat pedig a mai irányítási gyakorlatban leképzettnél pedig bizonyítottan szorosabb.

A nemzetközi minták nyomán minden bizonnyal szükséges lenne az egyetemek tudományos teljesítményének valamilyen nyilvánvalóbb elismerése outputindikátorként. Ez történhet egyetemeket összemérve és karonként, esetleg szakonként. Itt két alapindikátorra gondolhatunk – az egy kutatóra-oktatóra jutó elnyert kutatási támogatásra (hazai és nemzetközi), illetve a doktorandusz kibocsátás volumenére. Különböző kombinációkban ezt használják külföldi rendszerekben is.

Tudjuk, hogy az egyetemi világban viharokat válthat ki, de mégis középtávon kikerülhetetlen az egyetemek tudományos teljesítményeinek valamilyen clusterekbe sorolása – nyilvánosan. Talán meg lehetne próbálni az amerikai kutatóegyetemi besorolások áttemelésével a konkrét besorolásokat hozzánk igazítva, természetesen. Ha ebben most érzékenységre hivatkozva nem is lépünk, az EU a következő években úgyis megteszi majd – anélkül, hogy bennünket arról különösen kérdezne. Például egy 1994-es osztályozási sémában a Carnegie Alapítvány a PhD odaítélésére jogosult intézményeket 4 osztályba sorolta: Research I, Research II, Doctoral I, Doctoral II. Az osztályba sorolás nagymértékben a „behozott” kutatási forrásokbeli különbségekből következik. Az osztályozás ott végül is igen jól mozgósított. Azóta újabb mérés is volt és az intézmények határozottan megkísérelték korábbi pozícióikhoz képest előrébb kerülni. Más hasonlóképpen népszerű osztályozások – így a Carnegie egy másik, 2000. évi felvétele – az aktuális kibocsátott doktorátusok száma alapján

osztályoznak. Ezek a számok nálunk éves bontásban egyetemekre és karokra lebontva még alacsonyak a finom bontáshoz, de a létszámoknak itt amúgy is növekedniük kell, ha csak minimálisan is igyekszünk a nemzetközi trendekkel lépést tartani.

Igen fontosnak tűnik, hogy a kutatási és oktatási paraméterek ismét integráltassanak. Egyébként a mintaadó amerikai egyetemeken ott nő leggyorsabban a kutatási bevétel, amelyek hallgató/oktató aránya is a leggyorsabban nő – s ez különösen igaz a magánegyetemekre. A növekvő doktoranduszlétszámok jobban bevonhatók az oktatásba, s végül is „normális oktatókat” váltanak ki a kutatás számára. Ott így tekintettel a tandíjakra, nem hogy a doktoranduszok, de a „klasszikus” undergraduate hallgatók is részt vesznek – indirekt módon – a kutatás finanszírozásában. Úgy látszik, a hazai oktatói-kutatói kör számára meghatározó „elitegyetem-tömegegyetem” szembenállás dinamikus helyzetekben feloldható vagy legalább is együtt kezelhető. Egyébként amerikai adatokból tudjuk, hogy a kutatási siker oktatási elismertségben is lecsapódik.

A kutatóintézetek jövője részben attól függ, hogy találnak-e önmaguk számára a régebbi kutatási területekre alapozható, de az új igényeknek jobban megfelelő kutatási feladatokat. Sok múlik azon is, hogy mint nemzeti intézmények részt tudnak-e venni az európai integrációban, és ha igen, akkor hogyan. Hosszabb távon előnyt jelenthet, ha a kutatóintézetek szolgáltatási tevékenysége átnyúlik a határokon, és létrejön az ésszerű munkamegosztás a nemzeti szereplők között. Azonban egyelőre nincs szó nagyra növesztett (szolgáltató) kutatóintézetekről. Egyelőre inkább az a feladat, hogy a helyi kis- és közepes vállalatok igényeit próbálják meg kielégíteni. Többek között azért, hogy fejlesztik az egyre jobb üzletágnak bizonyuló kutatási szolgáltatásokat és közbenső szervezetként kötik össze az egyetemeket és az ipart<sup>2</sup>.

Az alapkutatásban erős intézetek számára a saját eredmények ipari hasznosítása lehet – a jövőben is – az egyik legjobb jövedelemforrás, mivel a szabadalmi jogok az ő tulajdonukban vannak. Külső tőkebevonás és spin-off cégek alapítása merül fel a legkézenfekvőbb eszközként. Ugyancsak fontos profil lehet részvételük a posztgraduális képzésben.

Közintézményekként mindeközben nem engedhetik meg maguknak, hogy kutatási programjaik közül hiányozzanak azok, amelyek révén hozzájárulhatnak a társadalom jólétének, biztonságának, egészségi állapotának és életminőségének javításához. Ugyancsak fejleszteni kell kapacitásaikat olyan területeken, amelyek révén képesek tanácsadóként (szakértőként) segíteni a kormányzati munkát, legyen szó akár valaminek a támogatásáról, akár a szabályozásáról.

A kutatóintézetek eredeti hármas (alap-, alkalmazott kutató, fejlesztő modelljével szemben ma diverzifikáltabb tevékenységmodell látszik kirajzolódni. Az ezekkel kapcsolatos átfogó európai vizsgálat megállapításai a következők.

▶ A döntően alapkutatást végző intézetek profilja megőrzendő. Rendszeres értékelésük során dönthet a fenntartó arról, hogy folytathatják-e korábbi tevékenységüket vagy irányt kell változtatniuk.

▶ Kutatóintézeti keretet igényelnek (általában) a nagy technikai infrastruktúrák. Ezek működtetése elvben megoldható lenne egyetemeken is, de a működtetéshez szükséges szakértelmet könnyebben biztosíthatja erre szakosodott intézet. Ugyancsak előnyösebb a kutatóintézeti forma akkor, amikor külső felhasználók révén lehet csak gazdaságossá tenni a működést.

▶ Alkalmazott kutatásra általában akkor érdemes kutatóintézetet fenntartani, ha speciális felhasználói csoport áll az intézet mögött, emellett a kutatáshoz sajátos szakértelemre és infrastruktúrára van szükség. Indokolt lehet adott társadalmi-gazdasági szükségletek (például szabványosítás) esetén is. Fontos, hogy

ezek az igények tartósak legyenek, és érdemes legyen hosszabb távra kiépíteni és fejleszteni ezen intézetek kapacitásait.

▶ Nagy igény van olyan kutatóközpontokra, amelyek a technológia diffúzióját segítik. Ez feladatuk az egyetemeknek is, de nem lehet elsődleges feladatukká tenni. A nonprofit formában működő kutatóközpontok – az innovációs rendszer részeként – elvben könnyebben mozgathatnak ezen a terepen, ha meg tudják szerezni a szükséges szellemi kapacitást.

Ami a kutatást illeti, nagy kérdés, hogy megmaradhat-e a közszférán belüli mai szervezetrendszer vagy el kell kezdeni a fokozatos átstrukturálást annak érdekében, hogy a költségvetési + ipari + külföldi forrás elegendő legyen az elkerülhetetlen minőségi fejlesztésekre. A közszféra egyik legfontosabb feladata a képzésbe való erőteljes bekapcsolódás, akár „akadémiai doktori iskola” létrehozásával. Emellett mérlegelendő az elmozdulás a *government laboratories* irányába abban az értelemben, hogy a kormányzati igényekre tudjon (és akarjon) reagálni a jelentős mértékben költségvetési forrásokra épülő kutatóhálózat.

Néhány európai országban sikerült az elmúlt években olyan koncentrált erőforrást igénylő, az állami és a magántőkét (valamint a strukturális alapokat) egyaránt mozgósítani képes fejlesztési programokat „kitalálni”, amelyek a regionális fejlődést is segíteni tudják. Nagyon fontos lenne az együttes fejlődést (*co-evolution*) erősíteni, hogy sok helyen, egyidejűleg váljon lehetővé a fejlődés, kapjanak segítséget a lemaradók.

## POLICY LEHETŐSÉGEK

A nemzetközi minták között a hozzánk hasonló méretű országokban és nemzetgazdaságokban a tudásalapú társadalommodellek kialakításának három jól elkülönülő modellje figyelhető meg. Az elsőt közvetlen függőséginek, a máso-

dikat kutatásintenzívnek, a harmadikat hálózatiak neveznénk.

① Az első, vagyis a függőségi modell legjobb mintája Izrael és talán Írország. Az ezt a modellt kiépítő ország egy különlegesen fontos nagy nemzetközi játékos (ez lehet az amerikai gazdaság, kutatási szektor és esetleg az amerikai politika is) leágazása, bizonyos értelemben leányvállalata. Szakmai nyelvhasználatában, szakmai ethoszában, kapcsolati hálóiban, a tőkemozgásban elsősorban ehhez közvetlenül kötődik és szakosodva a nagy rendszer, vagyis esetenként akár a patrónus gazdaság-társadalom speciális feladatainak megoldásában is részt vesz. Működésmódját, feladatait igen nagymértékben az ebből a központból közvetlenül érkező impulzusok hatására alakítja. Önmaga nagyvállalatokat nem fejleszt, de a patrónusgazdaság vállalatai helyeznek ki oda részlegeket. Kutatási rendszere lényegében nem is nemzetközi kooperációs partnerként, hanem belső közreműködőként vesz részt a patrónus alaphálózatának működésében. Egy korai XIX–XX. századfordulós környezetben valahogy így működhetett a német gazdaság és tudomány viszonylatában a magyar kutatás és gazdaság is.

② A második modell kutatásintenzív abban az értelemben, hogy az ország erőforrásainak jelentős összpontosításával igen komoly, nemzetközileg is markánsan látható tudományos potenciált építenek ki, s ez a potenciál azután biztosítja, hogy az illető ország gazdasága a legélenjáróbb nemzetközi innovációs teljesítmények környékén működjön és az ország szerény méreteitől függetlenül, a nemzetközi technológiai változások frontvonalában helyezkedjen el. Ez a holland, svéd vagy a finn modell. Mindhárom nemzeti rendszert meghatározza, hogy az országban korábbi nemzeti vállalatokból kinőtt multinacionális cégek működnek csúcstechnológiai ágazatokban. E szerkezetből következően természetesen a Nokia, a Philips vagy az Ericson bázisához kapcsolódva a helyi

fejlesztés ugyanakkor globális nagyvállalati stratégiák része.

③ A harmadik modell a hálózati kis- és közepes vállalati innovációs övezeteké. Ilyen volt a XIX–XX. század fordulóján Szászország vagy Thuringia. Ilyennek minősíthető 1945 után Közép-Olaszország és az utolsó évtizedekben mindvégig Dánia. Itt kisebb vállalatok, fejlesztőközpontok és egyetemek olyan sajátos bizalmi hálózatai alakulnak ki, amelyek az azokban megjelenő emberi tapasztalat, társadalmi tőke és helyi tudás éltet, és amelyek így is nemzetközi piacépítők. A leírások szerint e hálózatokat elsősorban nem a kutatás, hanem egyfajta rugalmas megfelelés kényszere a felhasználó igényeihez mozgatja.

Az első modell Magyarország számára a jelenlegi geopolitikai térben lényegében nem alternatíva. Hiába kerültünk az EU kapuin belülre, a következő tíz évben sem generálódnak olyan kulturális és kommunikációs készségek kellő mértékben az országban, hogy az ír vagy izraeli modellhez hasonló megoldásokban kezdjünk gondolkodni. A magyar kutatóértelemiség a '80–'90-es években sok vonatkozásban a holland–finn modellt mutatta fel (s részben szorgalmazza ma is) követendő példaként. Az eddigi hivatkozások kétségtelenül sikeresek voltak abban az értelemben, hogy rávették az államot, ha a vállalati érdeklődés ideiglenesen vissza is esett, legalább a kormányzat ne hagyjon fel a kutatás támogatásával. E modell pátosza szükségszerűen a jövőben is hasznosítható lesz, de éppen a tudásintenzív nagyvállalati anyagközpontok hiányából következően mégsem lehet nálunk komolyan a következő évtizedben egy a holland–finn modellhez közeli magyar változat felépítésére gondolni. Mindebből következően, aligha marad más lehetőség, mint a közép-olasz, dán hálózati minta kombinálása egy olyan kísérlettel, amely a multinacionális nagyvállalatok intellektuálisan szegény kihelyezett telepeit kísérli meg technológiai fejlesztésekkel kiegészíteni.

A fejlesztéspolitika azonban az elmúlt két évtizedben – illúziók rabjaként és aktuális tűzoltással elfoglalva – ezek vagy esetleges más modellek között nem választott. Így azután meghirdetett céljai esetlegesek, és az sem világos, milyen tanulási készségeket és tudáskészleteket szeretnénk kialakítani, hiszen nem tudjuk, hogy azokat milyen stratégiákhoz kell majd kötnünk.

■ A '90-es években, bár elhangzottak felhívások nagy innovációs projektek kialakítására, ambiciózus stratégiák felrajzolására nagy ugrásokhoz, valóságos erőösszpontosításra a „posztoszocialista” reformországokban e tekintetben szinte sehol sem került sor. Az egyedüli kivételt e vonatkozásban talán az az Észtország jelentheti, amely az elmúlt másfél évtizedben egyedülállóan komoly erőfeszítéseket tett az információs társadalom technikai környezetének kialakítására, illetve az ahhoz tartozó informatikai készségek széles körű meghonosítására. A műszaki rendszerek szintjén e programok kétségtelenül sikeresek, és már önmagában létezésük is elég volt ahhoz, hogy Észtországot az új tagok között mintaállamként mutassák fel Brüsszelben. A balti államok az utolsó években a közép-európaiaknál magasabb növekedési ütemeket produkálnak, de ezen túl itt egyelőre semmifajta Münchhausen-effektust sem észlelünk. Úgy tűnik, ebben a fejlődési szakaszban az informatika nem húzza olyan közvetlen módon és gyorsan magával az egész gazdaságot és társadalmat, ahogyan ezt korábban az „információs társadalom” ideológusai elképzelték. Következésképpen, nekünk is választ kellene adnunk a kérdésre: érdemes lehetne itt az információs társadalommal kapcsolatban egy, „az észt úthoz” hasonló széles körű és következetesen átfogó fejlesztési programmal próbálkozni? Az észték valóban kiemelt, egyetlen és központi prioritásként kezelték az információs társadalom kialakítását és ebben a metszetben minden más posztoszocialista utódállamhoz képest ugrásszerű eredményeket értek el. Bizo-



nyos paraméterek szerint jó évtized alatt elhagyták Nyugat-Európa átlagát, és majdnem behozták az itt igazán élen járó skandinávokat. Példájuk egyfelől bizonyítja, hogy megfelelő erőösszpontosítással ezen a területen akár 10–15 év alatt is igen sok mindent lehet felmutatni. De kell-e, megéri-e, és ha megcsinálnánk, akkor mi helyett tennénk ezt? Végül, ha sikerülne, mit eredményezhet egy ilyen program az egész nemzetgazdaság és a társadalom többsége számára?

■ Az oktatással kapcsolatos elképzeléseinkben az eddigieknél többet kellene foglalkozni a következő évtizedek gyermekszámcsökkenésével és az abból következő tennivalókkal. Én itt két elemet emelnék csak ki.

① A meglévő oktatási intézményrendszer és pedagóguslétszám a jelenleginél jóval szerényebb kiképzendő gyermekkel és ifjúval találkozhat, következésképpen a következő kohorszok intenzívebb képzéséhez a fizikai és szellemi infrastruktúra adott, így a képzés intenzívebbé tétele, viszonylag olcsó. Végig kellene gondolni, mi következik ebből. Kiterjeszhető lesz valamilyen felsőoktatásszerű képzés a belépő korosztályok egészére? Vagy nemzetközi mintákhoz hasonlóan a gyermekszám csökkenését követni fogja az intézmények és pedagóguslétszámok visszaesése is? Milyen mértékben válik exportképesé ez az ágazat (abban az értelemben, hogy kellő számban vonz ide fizetőképes külföldi kiképzendőket)?

② A megszülető gyermekek egyre jelentősebb része, talán többsége a következő évtizedben is rossz anyagi körülmények közötti, viszonylag kevésbé modern és képzett családokban jön világra. Ha nem akarjuk ezeket az embereket a harmadik világ körüli tudás- és motivációs szinten tartani, akkor mindenképpen erősíteni kell az iskola vagy más társadalmi intézmények szerepét – akár a családdal szemben is – a gyermekek szocializációjában. Lehet, hogy durva a megfogalmazás, de a csa-

láddal kapcsolatos, arra egyre többet terhelő oktatáspolitikai felfogás itt bizonyára ellenjavallt lesz, hiszen végül azokat a családokat fogja reprodukálni, ahova a gyermekek többségükben beleszületnek. Tehát „európai munkakerő” helyett valamilyen *underclassot* állít elő és ebből a körből maximális közösségi támogatás nélkül az érintettek jelenleg, láthatóan nem tudnak kitörni.

■ Mindebből következően újra tárgyalódnak a centrum és a periféria kapcsolatai. Mást jelent a periféria a futószalagos anyagi termelés világában és mást az információs termelés újabb rendjéhez kötődően. Mindenesetre az máris látszik, hogy az új információs hálózatok ugyan bizonyos vonatkozásokban korábbi periférikus helyzeteket ugyan megszüntetnek, mások perifériakijelölő szerepe megmarad, sőt felerősödik.

■ Mekkora lesz a tudáson alapuló elismerési és társadalmi szerkezeten belüli státusz (meritokrácia) mértéke a következő 15 év Magyarországon? Az ezzel kapcsolatos gondok közül kiemelendő, hogy vajon itt most majd a „minél több a tudáshoz kötött jutalom, annál jobb” szemlélet kerül előtérbe, vagy léteznek a tudástársadalmi hierarchia ehhez képest puhább, de számunkra azért elfogadható változatai.

■ Milyen készségekkel, képességekkel kell felszerelnünk a lemaradókat, ha egyébként biztosak vagyunk benne, hogy a korszerű tudás-szektorokhoz amúgy nem lesz közükhöz? Mi történik velük, ha ők azután valóban a családi hagyományok, gyakorlatban megszerezhető tapasztalatok foglyai maradnak?

■ Nagy valószínűséggel egészében a gazdasági és társadalmi fejlődés függő változatai kerülnek a következő időszak Magyarországon előtérbe: rövidülő alkalmazkodási ciklusok, többféle külső patrónus egyidejű hatása stb. válik meghatározóvá. Mi következik mindebből az iskolai tudásszerkezetre? A jelenlegi reformelképzelésekben ezek mintha meg sem jelennének...

■ A megszerezhető tudás európai térképeiről nálunk bizonyára sok fontos elem hiányozni fog. Aki ezeket akarja tanulni, elsajátítani, annak hosszabb-rövidebb időre innen mindenképpen el kell mennie. Mekkora lesz az a kilépő réteg, amely ily módon természetesen integrálódik a legfontosabb, nyilvánvalóan máshol működő európai tudásközpontok működésébe, s amely itt elvben így azért hiányozni fog?

■ A nemzeti társadalmakba rendeződő Közép-Európában eddig létezett az iskolai tudáscsomagokon belül a nemzeti és a külvilágra vonatkozó tudásanyag valamilyen aránya. A globalizációs hatásokból következően feltehetően ebben valamilyen elmozdulás történik a nemzeti rovására a globális készségeket, ismereteket illetően. Hogyan zajlik ez az átalakulás? Milyen az időtávja? Léteznek-e itt követendő minimumok? A nyelvtudás mindennek nyilvánvalóan fontos, de korántsem egyetlen eleme.

■ Végül is milyen iparágak, régiók, társadalmi csoportok esnek ki tartósan az (elsőrendű fontosságú) informatikai hálókából? Milyen a cashgazdaság, a személyes kapcsolatok, a barter, a modernitástól eltérő alternatív életmódok gyakorlását teszi lehetővé?

■ Milyen hatással lesz Európa (vagyis az Európai Unióra hivatkozó és kisebb mértékben valóban az által generált hatások) a következő 15 évben oktatási rendszerünkre? Bologna hatását sem mértük még fel, de az amúgy is csak egyik szelete a tortának.

■ Mi következik a magyar gazdaság megújuló képességére abból, hogy a régióban egyedül Magyarországnak van jelentős informatikai eszközgyártó ipara, illetve exportja? Hiszen vannak, akik e momentumot a magyar gazdaság viszonylagos érettségének egyik meghatározó indikátoraként ma külföldön is forgalmazzák.

■ Melyek lesznek a telítődés szintjei informatikai eszközökkel és rendszerekkel (vagyis, amelyekén túl már nem fokozható igazán az al-

kalmazás – ezeket nevezzük penetrációs platformoknak – a magyar társadalomban és gazdaságban a következő évtizedben? Egyesek szerint ilyenek alig képzelhetők el, mert a technológia „frontja” itt naponta új alkalmazási lehetőségeket kínál. Más felfogások szerint a nálunk fejlettebb ipari társadalmakban is megfigyelhető, hogy életvezetéséből, túlélési stratégiáiból vagy éppen viszonyából az írásbeliséghez következő években is ezen a technológiai világon kívül reked. A számítástechnikai „írásbeliség” valódi szövegmegeértési, írásképességi korlátok közé szorul.

■ A nemzetközi trendekből jól látszik a tudásalapú gazdaság nagyfokú növekedésérzékenysége, könnyen sebezhető belső dinamikája. A kérdés: mennyire érdemes úgy lemaradnunk, hogy a legelőretoltabb fronton látható hektikus mozgás (például az „új gazdaság” buborékának sorsa) a lehető legkevésbé érintsen bennünket úgy, hogy azért még elég előre legyünk ahhoz, hogy az abból következő extra-profit egy részéhez még hozzáférhessünk?

## Alapkérdések

Összefoglalónkban nem kívánunk kitérni sem az oktatás, sem a tudomány, sem a kultúrpolitika konkrét kérdéseire. Néhány alapkérdést azonban érdemes felvetni.

① Tézisünk szerint elsősorban a kooperatív együttműködésen alapuló közép- és nagyvállalati hálózati modell tűnik a közép-európaiak számára a legkönnyebben talán megvalósíthatónak. Ehhez azonban kivételesen jó társadalmi tőke, igen magas szintű szakmai közösségeken belüli bizalom és gyors alkalmazkodó készség kell. A munkaerő ilyen jellemzői itt fontosabban lehetnek fegyverzettségénél vagy a rendelkezésre álló kutató-fejlesztőállomány minőségénél. Ha azonban ezt a változatot preferáljuk, akkor kevésbé nemzetközi szintű elit-

programok s inkább ezeket a készségeket ki-fejlesztő és közvetítő tömegoktatás jó minősége lesz igazán meghatározó (ez nem zárja ki természetesen, hogy az országban szigetszerűen nemzetközi szintű elitek ne találjanak munkát). Egy ilyen program nem a peremekre koncentrál elsősorban a társadalmi hierarchiában, hanem egy egymásban bízó kulturálisan egymást megértő szélesebb középosztályt épít ki. Itt most nem politikai kategóriákra gondolunk, hanem elsősorban egy olyan kulturális miliőre, amelyen belül a lakosság kétharmada szabadon közlekedik, magát megérti, és biztonságban lehet. Egy ilyen miliő kialakítása nélkül a jellemzett innovációs hálók kiépítése elképzelhetetlen.

2 Mindez külön is megköveteli, hogy foglalkozzunk az önmagukba zárkózóan leszakadók problémáival. Itt most nem érintjük a társadalmi igazságosság kérdését, nem beszélünk a társadalmi kohézió programjairól vagy a kisebbségpolitikáról, amelyek e kérdésekre mind hatnak. Egyszerűen csak azt hangsúlyozzuk, hogy ha – mint már jeleztük – egyre több gyerek ezekben a családokba születik, akkor két-három évtized múlva (ha magukra hagyjuk őket) a munkaerő 30–40 százaléka ebben a közegeben reprodukálódik és ez az általános elöregedéssel együtt az országot egyre kevésbé teszi attraktívvá a nemzetközi tőke és technológia számára. Természetesen, létezik konzervatív vízió is a tennivalókról. Eszerint támogassuk azon családok gyermekvállalását, akik maguktól is vagy kis segítséggel képesek a gyermekek kedvező szocializációjára. S a lehetőségekhez képest korlátozzuk azokat, akik erre nem képesek. Ha azonban nem ezen az úton haladunk és az adott leszakadó környezet önmagában csak keveset változott, akkor a gyerekeknek a családtól viszonylag függetlenül (kollégiumokkal, egész napos iskolával, folyamatos iskolai étkeztetéssel stb.) kell majd biztosítani a felzárkózást. Minden bizonnyal a gyermekintézményeknek (feltehetően az óvo-

dának) kiemelkedő szerepe lehet ebből a leszakadó környezetből érkező gyermekek iskolai felkészítésében. Tehát a szervezeti fejlesztés útjai itt eléggé láthatók. 2015-re ezen a területen igen fontos társadalompolitikai cél lehet a klasszikus gyermekszegénység jelenlegi formáinak felszámolása. Ez önmagában is legalább olyan fontos „tudástársadalmi” elem lehet, mint a szűkebben vett pedagógiai modernizáció. Ha nem akarjuk, hogy a magyar munkaerő egyre nagyobb hányada „(mai) bangladesi” paraméterekkel legyen jellemezhető (ami azért a már jelenlevő tőke egy részét is eljlesztetheti), ezen a területen igen nagymértékű állami beavatkozásra van szükség. Ennek egyszerre kellene a lehetőségeken belül maximalizálni a gyermekszámot és biztosítani annak felnőttkénti „technológiai hadrafoghatóságát”. A multikulturalizmus igazán itt nem állítható szembe az integrációval, de jelenlegi ismereteink szerint az előbbi nélkül veszélybe kerülhet a gazdasági növekedés. Az újabb nyugat-európai bevándorlótájakban is inkább előtérbe kerültek az integrációs szempontok.

3 Ha elismerjük, márpedig ebben minden tudáspolitikai brossúra egyetért, hogy a folyamatos képzés és továbbképzés a munkaerő karbantartásának legfontosabb elemévé válik az oktatás valamennyi szintjén, akkor nyilvánvalóan ezek a szintek önmagukban kétféle értelemben is relativizálódnak. Egyfelől természetesen viszonylagossá válnak a különbségek az általános, a közép- és a felsőoktatás között. Ezek eredetileg különböző célokra és eltérő történelmi időszakokban létrejövő intézmények voltak, amelyek szükségszerűen magukon viselik (nemcsak nevükben, hanem munkaethoszukban, világképükben, fegyelmi rendjükben) születésük következményeit. Minden bizonnyal az oktatási rendszer integrációjával e különbségeknek csökkenniük kell. Másfelől, ez azt is jelentheti, hogy e különböző feladatokat ugyanazok az intézmények látják el. S ezeknek nem is okvetlenül lentről felfelé

kell épülniük. Például az egyetemek tehetség-gondozásának feltehetően egyre fiatalabb évfjára kell kiterjednie. A gyakorlóiskola típusú modell az integráció egyik gyakorlati formájává válik és széles körben is terjeszthető lesz. Az egyetemek végül nyilvánvalóan átvehetik a továbbképzési funkciót is. Semmi sem indokolja, hogy azokon kis magánvállalkozások tömegei keressenek kiválóan, miközben az állami oktatás forráshiányos marad.

4 Nyilvánvalóan témánk szempontjából is újra kellene gondolni a nemzetközi vándor-mozgásokat. Ezek igen nagy része tudás megszerzéséhez és hatékony működtetéséhez kapcsolódik. A magyar politikák szükségszerűen a következő 10–15 évben, e vonatkozásban aktívabbakká fognak válni. Jelenleg potenciális bevándorlóként szinte kizárólag a magyar kisebbségek egy részéről szoktak beszélni, de a téma legalább is félig tabuizált. A következő tíz évben az EU-n belüli egységesülő munkaerőpiac és az ukrajnai, szerbiai helyzet valószínűleg másként, de a problémát teljes komolyságával fogják felvetni; még akkor is, ha épp a technológiai-természettudományos tudás szempontjából ezek a csoportok igazán nem jelentősek. De éppen azért, mert nem jelentősek és az európai mozgás erősödhet, az aktív „játékoscsábítás kívülről” (nyugaton dolgozó, frissen munkát vállaló magyaroké és valószínűleg a Balkánról és Kelet-Európából más etnikai csoportokból is) igen fontossá válhat.

## STRATÉGIAI JÖVŐKÉPEK

A '90-es évek magyar forgatókönyveiben általában három változatot tekintettek át. Létezett egy *business as usual*, vagy „ez lesz, ha nem működünk a korábbiaktól eltérő módon” változat. Van egy „kis Finnország” ideális változat. És van valami, ami e kettő közé esik és még progresszívnek minősül. Mi ezzel szemben a magyar tudástársadalom-modelleket kevésbé line-

árisan, inkább egy térben képzeljük el. Ennek három tengelye az európai hatások, a technológiai hatások és a szakképzettség szerkezete lesz. Tulajdonképpen mindegyik hatást három-három modellben látjuk megfogalmazhatónak. E hatások kombinációjából azután számos cselekvési lehetőség jelentkezik – egy-egy ágazatban, régióban vagy az egész ország szintjén.

Az európai stratégiák egyfajta környezetet teremtenek a magyar forgatókönyvek számára. Ezeket szakértői vitákban az Európai Parlamentben vagy brüsszeli apparátusokban valahogy kismértékben talán befolyásolni is tudjuk. De saját akaratunk e vonatkozásokban súlyunkból, szavazatainkból következően a helyzetet valószínűleg alapvetően azért nem fogja átrendezni. A környezetet itt lényegében az európai stratégiák jelentik. A mozgásterünk szempontjából legmarkánsabb három alternatíva a következő lehet.

1 Az EU-29-eken belül kialakul egy kemény mag, amely a többiekénél mélyebben integrálódik – még ha csak kijelölt területeken is. A szolidaritás és a megértés az elitek között ezen a magon belül – mindenféle formális szabályoktól függetlenül – nagyobb lesz, mint a magon kívüliekkel. A maghoz legfeljebb egyes területeken, régiókban vagy problémák mentén lehet szigetszerűen csatlakozni. Ha ez a forgatókönyv kerül előtérbe, nagy lehet a veszélye, hogy Magyarország a legtöbb vonatkozásban és területen nem kerül be a kemény magba.

2 Az EU-29-en belül kiegyenlített viszonyok maradnak, nem válnak központivá a „több sebességes” Európa-koncepciók, de az Európai Unió további bővülése nem folytatódik. A Nyugat-Balkán, Törökország és Ukrajna igazán nem kerülnek közelebb az EU-hoz. A 29-eken belül azonban valamilyen homogenizálódás azért végbemegy vagy legalább is elkezdődik.

3 Tovább folyik az új tagállamok beléptetése, felkészítése. Ebből következően az EU keleti és déli határai egyfajta „izgalmi állapotba”

kerülnek. Ebből következően a szélesebben vett határtérségben folyamatos a bizonytalanság a mozgási lehetőségeket, a fejlesztési szerepek kiszámíthatóságát illetően.

Természetesen, eltérő technológiai, illetve gazdaságszerkezeti döntések is kereteket jelentenek a magyar stratégiához. A hazai gazdaság meghatározó technológiai szereplői nemzetközi vállalatok. Ágazati hagyományaik, irányítási stílusuk, a termékeik iránti hosszabb távú konjunktúra és a magyar kormányzat erőfeszítéseinek hatására választanak magyarországi telephelyeiken sajátos technológiai rezsimeket (olyan technológiai kultúrákat, amelyek az illető vállalatokat leginkább jellemezni fogják). És e vállalati rezsimekből következően állnak majd össze régiók, illetve az ország uralkodó technológiai stílusa is. Itt is három opciót mutatunk fel.

1 A „szakmunkás ország” opció. Az országba a nemzetközi vállalatok nagy tömegben fontos K+F-projektet nem hoznak, de a jól képzett, fegyelmezett és viszonylag olcsó középfokú szakmunkaerő határozza majd meg a technológiai stílusokat. Ez nagyjából az összeszerelő ipart jelent, viszonylag homogén szakmunkásrétegekkel és őket szervező gyakorlatias műszakiakkal. Az ország állami K+F-szektorának ezekkel a vállalatokkal meghatározó kapcsolata nem lesz. E modell tudásszükségletében egyfelől a kooperációs készségek és a nagyüzemi fegyelmezett végrehajtó funkciók, másfelől egyfajta jó minőségű szakmunkásképzés válik kiemelkedően fontossá. A szakmunkás nem csak az anyagi termelésben működik. Ebben az értelemben a „szakmunkás országba” belesimul az alkalmazott informatikai fejlesztők vagy a rutinszerű klinikai kísérleteket végzők tömege is. A nemzetközi mintákban ez a szerkezet talán a legfejlettebb latin-amerikai városi övezetek II. világháború utáni társadalmára hasonlít. Gazdaságszerkezetében ambícióitól függetlenül az ország leginkább ehhez a változathoz van legközelebb. Kérdés, hogy akarjuk-e ezt, s ha igen, mik a teendők (például

nyilvánvalóan a szakmunkásképzés alapvető reformja vagy a főiskolai, illetve BA-fokokat jobb felkészítése a gyakorlati munkavégzésre).

2 A regionális technológiai központ modell. Ebben a változatban a következő 15 évben Kelet- és Délkelet-Európa egyre fontosabb nemzetközi piaccá válik. Az ottani működéshez azonban egyfajta logisztikai, felhasználóbarát rendszerépítő és üzemeltető központként Magyarország és mindenekelőtt Budapest jön szóba. A szolgáltató központok megbízható működtetése az új technológiai kultúrákban sok szakembert kíván és helyi igényeknek megfelelő rendszerek összeállítását is jelentheti. Ezekre egyre több komolyabb fejlesztés is talán ráépülhet, s végül igazán ezek a helyi „technológiai korszakosító” együttesek határozzák meg az ország technológiai stílusát. Természetesen egy szélesebb regionális központnak a működtetésében is részt vesznek a régiókban érintett országok, értelmiségi csoportok, szakmai kultúrák. Budapest és talán néhány más központ is így egyre nemzetközibbé válik.

3 „Transzfer technológiai kultúrák”. Az országon keresztül vezetnek majd fő európai infrastrukturális csatornák (közlekedési csatornák, infosztrádák, környezetvédelmi tisztító rendszerek). Ezek működtetését – technológiai rendszerként is – a legjobb európai szinteken a közös rendszerekben biztosítani kell. E főúton kívül azonban egészen másfajta technológiai kultúra marad és a két szféra közötti kapcsolatok a jövőben esetleg még lazulhatnak is.

Végül természetesen a szakképzettség szintje is vonzza vagy taszítja majd az egyes tudáshasznosító vállalkozásokat vagy központokat. Az előző kettőhöz képest itt nagyobb szerepe lesz az államnak, illetve a helyi társadalomnak a kínálat megfogalmazásában. Jól látható, hogy a szűkebben vett szakképzettség mellett egyre értékesebb kompetenciákká válnak az együttműködési készség, a nyelvtudás és az önálló tájékozódás képessége a nagyvállalatokon belül. Ezek elsajátítása – a konkrét technológiai ismeretek

hez képest – a munkaerő értékét egyre inkább meg fogja határozni. A választási lehetőség a következő modellek között a legvalószínűbb.

① A magyar szakmaszerkezet és felkészültség nagyjából az európai mag szakmaszerkezetét képezi le – talán néhány éves késéssel. Kis lemaradással 2015-ben leképezzük az európai átlagot – annál még mindig olcsóbban. Az eredetileg Nyugat-Európában kialakult munkamegosztást leképező technológiai, gyártási szerepek nálunk is működnek. Az olcsóbb munkaerőhöz nem kell a technológiát átalakítani (mint kellett a '80-'90-es években például Délkelet-Ázsiában).

② A szakképzettségi szerkezet polarizálódik. Kialakulnak kreatív vállalatok nemzetközileg is piacképes hálózatai, miközben a munkaerő jelentős része leszakad és talán egyötödében is leginkább a fejlődő országokra jellemző skillekkel fog csak rendelkezni.

③ Létrejön – talán a munkaerő 15–20 százalékában egy sajátos képzett, de nomád – szervezetekhez, hagyományos kötődésekhez, egy életen át működő alkalmazási sémákhoz nem kötődő réteg. Ez talán szeretett volna nagy szervezetekbe, hosszabb időre betagozódni, de a magyar gazdaságszerkezet ezt kevésbé tette lehetővé, mint a nyugat-európai formák. De mert az európai gazdaság igényli ezeket a nomádokat – legyen ez a szerep szabadon vagy kényszer hatására választott – végül is ez a mozgékony magyar munkaerő különösen értékessé válik. Részben a magyar gazdaság rugalmas alkalmazkodásának lesz alapjává, részben külföldön is képes jó pozíciókban munkát vál-

lani (s hazautalt fizetésével, megtakarításaival így is az országot támogatják).

A három metszetben különböző valószínűséggel magyar tudáshasznosítási forgatókönyvek is meghatározhatók. Ezek pontosítására további kutatásokat kell végezni és a leginkább valószínűsíthető változatok között – a későbbi támogatások odaítélésének szempontjából – bizonyára a politikának és a szakmai eliteknek együtt kell dönteniük.

Itt a vitára mintaként két változatot mutatunk be.

A *fontolva haladó* változatban az európai hatások közül a 2. változat (stabil EU-29), a technológiai forgatókönyvek közül az 1. („szakmunkás ország”) és a szakképzettség 1. változata (az európai mag megkésett, de olcsó másolata) mutat leginkább egymásra.

A *békaugró* változatban a keleti integrációs határok változásaiból következő bizonytalanságokat sikerül kihasználni (európai 3. változat). Mindehhez a technológiai 2. változat regionális fejlesztő- és szolgáltató központjainak felállása kedvezően járul hozzá. Végül a szakmaszerkezet nomádjai (3. változat) mindennek működését még dinamikusabbá tehetik.

A munkát forgatókönyvek felvázolásával fejlethetnénk be. Szélesebb társadalmi forgatókönyvek közül mi is alkothatunk egy kis taxonómiát és választhatunk a létező modellek közül. Az itt használt két tengely közül az egyik az egyéni-közösségi metszetet, a másik a rendszer autonómiáját, illetve az azokra ható különböző külső függőségek elismerését jelentené. Így tehát négy alapszerepet kapunk (*lásd 1. ábra*).

1. ábra

	Individuális szereplők	Közösségi aktorok
Külső függőségeket elismeri	Világpiaci aktorok	Globális felelősséget vállaló aktorok
Alapvetően autonóm fejlődésben gondolkodik	Nemzeti vállalkozások	Helyi mozgalmi aktorok

2. ábra

Piaci automatizmus		Aktivista
Elitista	Neoliberális	Alaptudomány, magaskultúra-szponzor
Esélyegyenlőségpárti	Plebejus libertárius	Szociálpolitika-központú

A tudáspolitikai modelljeink ezzel szemben nem érték-, hanem cselekedetközpontúak. Egyik metszetük egy elitista tömegtengely lesz. Ez a felzárkózó gazdaságok azon dilemmáját jeleníti meg, hogy a felzárkózáshoz csak néhány pont vagy kisebb terület kiegyenlítésére van energia, így a többi ott szükségszerűen lemarad, tehát a kohézió a társadalmi csoportok, gazdasági aktorok között csökken. Vagy ellenkezőleg, megpróbálok szélesen telíteni esélyeket, így azonban nem lehetek biztos abban, hogy sikerül kulcsterületeken az utolérés.

A másik metszet egy aktivista-piaci automatizmusorientált tengely lesz. Ez lényegében az állami akaratot, a kormányzat elszántságát jelenítené meg a tudáspolitikában, illetve annak különböző metszeteiben.

Itt is kapunk egy 2x2-es mátrixot, amely az állami-kormányzati szerepvállalás különböző változatait rajzolja fel 2015-re alternatívaként (lásd 2. ábra).

Itt felrajzolhatók lesznek az érték- és az aktivista mátrix legfontosabb, legvalószínűsítőbb érintkezési pontjai.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> A cikk A tudásalapú társadalom körvonalai – 2005 című, a szerző által összeállított írás egyes részeinek kiemelésével, szerkesztésével és aktualizálásával készült, a hivatkozott összeállítás forrása: Magyarország 2015 – jövőképek, Fehér könyv, MTA–MEH Projekt, MTA Szociológiai Intézet, Budapest, 2006

<sup>2</sup> Korábban ezt a feladatot inkább a magánszektorban működő szerződéses kutatóintézetek látták el. Az állami kutatóintézetek most ezekkel kerültek versenyhelyzetbe, illetve velük is próbálnak együttműködni.

Vigvári András

## *Fiskális politikai csodafegyver?*

*Néhány gondolat az önkormányzatokra vonatkozó költségvetési szabályok kapcsán*

Örvendetes fejlemény, hogy a hazai szakmai diskurzusok középpontjába került a költségvetési fenntarthatóság és transzparencia<sup>1</sup>. Az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank által a szabályalapú költségvetés témaköréről 2006 tavaszán rendezett nemzetközi konferencia<sup>2</sup> és az ÁSZ 2007 tavaszán publikált közpénzügyi tézisei<sup>3</sup> kapcsán felpezsdült viták arról tanúskodnak, hogy a gondolkodás az intézményes megoldások felé fordult. A Pénzügyi Szemle e folyamatok híj krónikásaként 2007. évi 2. számát e témakörnek szentelte. A költségvetés fenntarthatóságának érdekében szóba jöhető intézményes megoldások között a nemzetközi irodalom és gyakorlat egyik legfontosabb javaslata a költségvetési szabályok alkalmazása.

### MÓDOSÍTANDÓ A HITELFELVÉTEL SZABÁLYOZÁSA

A magyar államháztartásban az egyetlen számszerű, törvényben rögzített szabály az önkormányzati törvény (ötv) 88. §-ában szereplő hitelfelvételi korlát. E szabály bevezetésekor kiegészült az önkormányzati csődtörvényként ismert feles törvénnyel, amely világossá tette a helyi önkormányzatok pénzügyi felelősségét. Az önkormányzatok hitelfelvételeinek korlátozása – amelyet az emlékezetes Bokros-csomag

keretében kétharmados törvényben „véstek kőbe” – három okból is módosításra szorul.

Először is számos érv szól a mellett, hogy e szabály megszületésekor sem volt igazán jó. A szabály kivételként említi a likviditási hitelt, amelyet azonban nem definiál. A korlátozás a korrigált saját folyó bevétel 70 százalékára vonatkozik, amely érték egy rögtönzés terméke volt. A saját bevétel tételei ráadásul más jogszabályokkal szabadon változtathatók. Ilyen lett volna a helyi iparüzési adó elhatározott, majd visszavont kivezetésének ötlete. De a személyi-jövedelemadó-megosztás szabályainak változtatása (például az úgynevezett helyben maradó rész és a normatívákba épített rész megkülönböztetése) is a forrásszabályozási rendszer évenkénti változtatásához hasonló kiszámíthatatlanságot vitt e szabály alkalmazásába. A szabály ugyan gondolt a költségvetésben meg nem jelenő kockázatvállalásra, amikor is a kezességet és a garanciát adósságelemként veszi figyelembe, ugyanakkor e szabály csak „villámcsapásszerűen” tud érvényesülni, hiszen az államháztartási információs rendszer csak a már beváltott garanciákat jeleníti meg. A számviteli szabályozás ama iránymutatásait, hogy a be nem váltott garanciákat a beszámoló kiegészítő mellékletében kell bemutatni, a gyakorlatban kevesen alkalmazzák. E probléma súlya azért növekvő, mert az önkormányzati gazdasági tár-



saságok mellett – amelyek döntően a nagyvállalatokhoz tartoznak – a 2004-től létrejött többcélú kistérségi társulások hitelfelvételét is lehetővé teszi a jogalkotó, amely más hitelfedezet és biztosíték híján a tagtelepülések kezességvállalásával történhet. Ebben az esetben pénzügyileg könnyen sebezhető önkormányzati körben jelenhet meg a függő kötelezettségvállalás.

Másodszor: az idő előrehaladásával azonban a szektor finanszírozási igényének növekedése együtt járt a hitelintézetek által nyújtott „pénzügyi innovációk” terjedésével, amelyek egyre szélesebb rést ütöttek a szabály falán. A kijátszás első lehetősége a szabályban szereplő likviditási hitel kategóriája, amely által nyújtott mentességet a hitelintézetek előszeretettel használják ki. Ez lényegében azt teszi lehetővé, hogy a helyhatóságok folyó költségvetésük deficitjét is hiteltől finanszírozzák. A másik komoly lehetőség a szabályozásban tételesen fel nem sorolt instrumentumok és technikák alkalmazása. Ilyen lehet a váltókibocsátás vagy a bújtatott hitelként jelentkező PPP-konstrukciók.

Harmadrészt: a mennyiségi szabályok – ideális esetben – fiskális politikai célokat is érvényesítenek. Nemigen vitatható, hogy a 2005–2006-os és a 2008–2009-es fiskális politika gyökeresen más kihívásokkal jellemezhető. A jelenlegi helyzetben – véleményem szerint – az alapdilemma a nominális konvergencia (az euróvezeti csatlakozás feltételeinek teljesítése) és a felzárkózás (reálkonvergencia) követelményeinek összeegyeztetése, benne az ezt támogató fiskális politika céljainak helyes megválasztása.

## GYORSULÓ ÖNKORMÁNYZATI ELADÓSODÁS, NÖVEKVŐ KOCKÁZATOK

Az utóbbi években felgyorsult a szektor eladósodottsága. Szakemberek számára nem meglepő, de a politikusok és az érdeklődő közvélemény számára zavaró lehet, hogy a különböző adatforrások lényegesen különböző számokat közöl-

nek. A Magyar Köztársaság kormányának zárószámadási törvényjavaslata az adósságállományt 2006 végén 463,5 milliárd forintra teszi. Az MNB által közölt pénzügyi számlák statisztikája alapján a hitelek 497,6 milliárd forintot, ebből a kötvényadósság 27,4, a belföldi hitelintézetekkel szembeni kötelezettségek 347,3, a külföldi bankkölcsönök 122,9 milliárd forintot tesznek ki. Az önkormányzati szektor eladósodásának néhány jelző számát mutatja az 1. táblázat<sup>4</sup>. Az adósságállomány három komponense a hazai bankoktól felvett (akár forintban, akár devizában denominált) hitelek, a külföldi bankoktól felvett devizahitelek és az újból fellendülőben lévő önkormányzati kötvénykibocsátás.

A táblázatban prezentált adatbontásból számos folyamat, illetve jelenség kiolvasható. Ezek közül néhány dolgot emelek ki. Az egyik fontos dolog, hogy a szektor bruttó megtakarítása (a folyó költségvetés szufficitje) a GFS-bevételek arányában csökkenő. További figyelemre méltó jelenség az, hogy az adósságállomány növekedését nem követi automatikusan a kamatkidadások növekedése. Ennek oka többek között, hogy nőtt a külföldi devizában felvett hitelek aránya, amely olcsóbb finanszírozási közvetlen költséget, de egy új kockázat jelentőségének növekedését is jelenti. A kamatkidadások szerényebb növekedése mögött valószínűleg a kötvényfinanszírozás szerepének növekedése, a hazai bankoktól felvett hitelekben a devizakötelezettségek arányának és a külföldi hitelek növekedése húzódik meg. Fontos fejlemény az államadóssághoz való hozzájárulás növekedése, amely az ESA-mutatót alapul véve még kedvezőtlenebb képet mutat.<sup>5</sup>

E kötvények sajátosságai a zárt kibocsátás, a viszonylag hosszú futamidő, a késleltetett törlesztés, amelynek előnyei mellett a tényleges teherbírást elleplező kockázata van. A 2007-ben eddig kibocsátott kötvények törlesztését a következő önkormányzati választások után kell megkezdeni. A kötvényfinanszírozás további jellemzője, hogy a – különösen a zártkö-

**AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖLTSÉGVETÉS ÉS ELADÓSODÁS NÉHÁNY JELZŐSZÁMA**

	2002	2003	2004	2005	2006
Folyó bevételek és kiadások egyenlege, milliárd forint	79,6	110,5	144,4	107,6	66,4
Folyó bevételek és kiadások egyenlege a GFS-bevételek százalékában, %	3,75	4,42	5,40	3,72	2,06
Felhalmozási bevételek és kiadások egyenlege, milliárd forint	-184,5	-142,1	-160,9	-189,0	-222,9
Kamatkiadások, milliárd forint	10,0	12,6	17,8	15,2	20,1
GFS-egyenleg privatizációs bevétel nélkül, milliárd forint	-199,5	-40,7	-119,2	-202,6	-172,0
GFS egyenleg a GDP százalékában, %	1,16	0,2	0,5	0,9	0,7
GFS egyenleg privatizációs bevételekkel csökkentve, milliárd forint	-104,9	-31,6	-16,5	-81,4	-156,5
Hazai bankrendszerrel szembeni adósságállomány növekménye, milliárd forint	28,3	28,9	59,1	51,5	52,7
Az összes adósságállomány növekménye*	95,8	16,3	90,7	46,7	151,4
Az összes adósság állománya, milliárd forint	186,5	212,1	272,6	346,2	497,6
Adósságállomány a GDP százalékában, %	1,08	1,10	1,30	1,56	2,20

\*Ebben szerepelnek a kötvénykibocsátásból származó és a külföldi bankoktól felvett hitelek is.

Forrás: MNB és PM adatai alapján saját számítás

rű – kibocsátással kapcsolatos kockázatelemzés jóval elnagyoltabb, mint a banki adós- és hitelminősítés. Nem állnak rendelkezésre publikus adatok a hazai bankrendszer önkormányzati hiteleinek minősítéséről, de konkrét tapasztalatok alapján állítható, hogy ebben a szegmensben is nő a minősített követelések aránya.

E számok nem képesek megjeleníteni a következő hatásokat. Elsősorban a nagyvárosi körben terjedő PPP-konstrukciók bújtatót hitelnek tekinthetők, amelyek egyes esetekben a számított jelenértékek alapján a közvetlen hitel felvétellel megegyező nagyságú kötelezettséget jelentenek.<sup>6</sup> Nem jelzik e számok azt sem, hogy a hitelek törlesztése türelmi idővel történik, ami azt eredményezheti, hogy a törlesztési kötelezettségek időben éppen a kritikus esztendőkre eshetnek. Nem tükrözik a számok az önkormányzatok által nyújtott – jellemzően a saját tulajdonú és kötelező feladatokat ellátó közüzemi vállalatok hiteleire – kezességeket, illetve ezek beváltási hatásait sem. Nyilvánvaló az is, hogy az aggregált értékek elfedik az egyes önkormányzatok, illetve önkormányzattípusok speciális helyzetét. Úgy is fogalmazhatunk az átlagok mögött egyes szereplők jelentős, esetenként szélsőséges eladósodottsága húzódik meg.

A 2007-es esztendő azt mutatja, hogy a szektor korábbi viselkedési szabályosságától eltérően a választások után is növekedett az önkormányzatok eladósodása. 2007 első felében a MNB pénzügyi statisztikái szerint az önkormányzatok kötvényállománya 17,8 milliárd forinttal, a hazai bankszektorból felvett hiteleinek állománya 24 milliárd forinttal, a külföldi bankoktól felvett hitelek állománya 4,7 milliárd forinttal, a teljes hitelállomány összesen 46,5 milliárd forinttal nőtt. E jelenségre részleges magyarázatot adhat az összefüggés az uniós források beáramlásával. Emellett több tíz milliárdra tehető a devizában kibocsátott önkormányzati kötvényállomány és a külföldi pénzügyintézetektől felvett hitelek állománya.

Összességében az ismertett tények alapján is állítható, hogy az önkormányzati szektorban növekvő mértékben összpontosulnak a nemzetgazdaság fiskális kockázatai. Ezt a költségvetési beszámolókból és pénzügyi statisztikákból kiolvasható adatok (hiány, eladósodás) nem a maguk mélységében jelzik. Jelentősnek és növekvőnek mondható a mérlegben meg nem jelenő (kezesség, PPP), a költségvetésen kívüli a kötelező önkormányzati feladatokat és/vagy uniós forrásokat felhasználó többségi vagy kizáróla-

gos önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok adóssága és a devizaárfolyam-kockázat is, amely részben az adósság denominációja miatt, részben a fejlesztési források euróban történő folyósítása miatt áll fenn.

A növekvő deficithez és adóssághoz hozzá kell tennünk: megfelelő nemzetgazdasági és helyi szintű stratégiai tervezés hiányában az EU-források által elindítani remélt beruházási boom eredményeként komoly valószínűsége van annak, hogy szükségtelen és/vagy pénzügyileg fenntarthatatlan kapacitások jönnek létre, miközben számos uniós előírás betartásához<sup>7</sup> és a helyi gazdaság igényeinek kielégítéséhez szükséges fejlesztés elmarad. A nem megfelelő tervezés uniós támogatások visszafizetésének kötelezettségét is előrevetítheti. Az uniós támogatások szektor általi abszorpciója – az adott szabályok (önrész és a támogatások utófinanszírozása) okán – jelentős likviditási gondokat vetítenek előre. Két csomósodás látható mostani ismereteink szerint: a 2008-as esztendő az I. Nemzeti Fejlesztési Terv hajrájának és az Új Magyarország fejlesztési terv „belendülésének” hatására lehet ilyen, a 2011-es esztendő pedig a  $n+3$  szabály  $n+2$ -re változásának hatására.

## A KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYALKOTÁST RENDSZERSZERŰEN ÉRDEMES VÉGREHAJTANI

A helyzet bemutatása után térjünk vissza a fiskális szabályok ismertetéséhez. A Pénzügyi Szemle már említett számában – többek között – olvashatjuk *P. Kiss Gábor* (2007) és *Romhányi Balázs* (2007) kitűnő cikkeit. A két írást jelentős szakmai hangsúlykülönbségek jellemzik.<sup>8</sup> Mindkét írás javaslatokat tartalmaz a költségvetési intézményrendszer korszerűsítésére, beleértve az önkormányzati rendszerrel kapcsolatos intézményi megoldásokat is. Mindkét szerző – más intézményi kérdésekben elfoglalt gyökeresen eltérő álláspontjuk ellenére több

hazai javaslattal egybehangzóan – lándzsát tör a költségvetési arany szabály érvényesítése mellett. Ez általánosságban a folyó költségvetés kiegyensúlyozottságát vagy szufficitjét javasolja, megengedve a felhalmozási költségvetés hiányát, a beruházások hitelfinanszírozását. Az ördög azonban – mint tudjuk – a részletekben rejlik. Az arany szabály érvényesítése különböző fiskális szabályozási környezetben mást és mást jelent. A továbbiakban erre a kérdésre koncentrálni vitatkozom a két jeles szerzővel.

Romhányi Balázs kicsit pontatlanul a „jelenleginél szigorúbb arany szabály” bevezetését javasolja. (Romhányi, i. m., 352. oldal) Tudjuk, hogy Európa fejlettebb részén is alkalmazzák e szabályt.<sup>9</sup> Ennél is fontosabb kérdés azonban, hogy az 1980-as évek közepén kialakult egységes tanácsi, majd önkormányzati pénzalap intézménye, vagyis az arany szabály negligálása miért nem vette figyelembe a nemzetközi gyakorlatot.<sup>10</sup> Nos ennek okát az adott gazdasági helyzetben és a forrásszabályozási rendszer működtetésében kell keresni. A folyó és felhalmozási költségvetés átjárhatósága ugyanis lehetővé teszi, hogy a kötelező feladatokhoz történő központi hozzájárulások elégtelenségét a folyó saját bevételeken túlmenően a vagyonerőtesítési bevételből is ellensúlyozzák. Ily módon az a helyzet alakult ki, hogy a magyarországi önkormányzatok folyó költségvetési hiányukat felhalmozási bevételekből finanszírozzák. Az egységes önkormányzati pénzalap konstrukciója eleve nem teszi lehetővé az arany szabály érvényesítését.

Üdvözlendő P. Kiss Gábor azon javaslata, hogy az önkormányzati szektor stabilizációs terhei az államháztartás egészével legyen arányosítva, de ezt – véleményem szerint – kizárólag pénzügyi eszközökkel megoldani nem lehet.

Az önkormányzati minimum<sup>11</sup> és a kötelező feladatellátási minimum meghatározásán túl szükség volna a forrásszabályozás egyszerűsítésére. A forrásszabályozás egyszerűsítésének együtt kell járnia a kötelező önkormányzati fel-

adatok ellátása terén a mai helyzet gyökeres megváltoztatásának. Ez részben a mai kötelező feladatok vonatkozásában az ágazati törvények „deregulálását” jelentené, az ésszerűtlen és finanszírozhatatlan szakmai standardok felváltását egy „önkormányzati minimummal”, ami a mai kollektív felelőtlenség helyett<sup>12</sup> az önkormányzati vezetők jobb elszámoltathatóságát eredményezné, egyben azt a lehetőséget is megadná, hogy a kötelező szolgáltatási minimum feletti ügyekről helyben dönthessenek.

Érdemes volna ezt a kérdéskört az önkormányzati tulajdonú közszolgáltató társaságok működésének beható vizsgálata után – nem függetlenül az államháztartás egészére készülő gazdálkodási szabályozástól – áttekinteni. A feladatellátás felülvizsgálatában távlati szempontokat is jó volna érvényesíteni. Ez alatt döntően a különböző típusú települések és a területi önkormányzatok közötti feladatmegosztás és feladatdifferenciálás már elindult újragondolása pénzügyi konzekvenciáinak áttekintését értem. Az áttekintés a mai politikai konstellációban egyelőre csak gondolat kísérlet formájában<sup>13</sup> végezhető el, de mégsem volna hiábavaló megvizsgálni és modellezni a térségi önkormányzatok megerősítése után végrehajtandó feladat centralizálási és decentralizálási lehetőségeit és hatásait.

A többcélú kistérségi társulások eddigi működésének elemzése is számos tanulsággal szolgálhat. Mindehhez azonban szükség volna olyan pénzügyi és gazdálkodási információkra, amelyeket a mai államháztartási számviteli rendszer nem tartalmaz, illetve amelyek az elemi pénzügyi beszámolókból nehezen vagy nem állíthatók elő. A költségvetési eljárásrend megváltoztatása és szabályok bevezetése önmagában nem biztosítja a „mi mennyi?” egyszerűnek látszó kérdésére adandó válasz feltételeit.

A költségvetési szabályalkotásnál tehát célszerű rendszerszerűen gondolkodni és cselekedni, ami ebben az esetben az előbbieken túlmenően azt is jelenti: meg kell változtatni azt a mai helyzetet, hogy a kötelező feladatok alulfi-

nanszírozottak (beleértve nemcsak a működési költségeket, hanem azt is, hogy az állami hozzájárulások deklaráltak nem tartalmazzák e feladatok során elhasznált eszközök amortizációját). Ezt elvileg két úton érhetjük el. Vagy növeljük a központi állami hozzájárulásokat<sup>14</sup> és/vagy csökkentjük a kötelezően ellátandó feladatok körét és/vagy egyszerűsítjük ezek szakmai standardjait. A hazai fiskális viszonyokat ismerők jól tudják, hogy a helyi önkormányzatok törvényekben előírt feladataikhoz relatíve egyre kevesebb központi forrást kapnak.

Az adómegosztás gyakorlata sem felel meg az önkormányzatiság alkotmányban rögzített elveinek. A 150 és 200 között ingadozó központi támogatási jogcímek, amelyek részben a különböző szakpolitikai ágazatok és önkormányzati lobbik érdekérvényesítő képességének függvényében változnak, a helyi tervezés számára folyamatos bizonytalanságot és orientációs zavarokat okoznak. Radikálisan csökkentett, többségében szabad felhasználású, de bizonyos térségi feladatok vonatkozásában „pántlikázott” támogatási jogcímek és megfelelő kiegyenlítést is szolgáló adómegosztás nélkül nehéz elképzelni a „költségvetési aranszabály”, azaz a minimum kiegyensúlyozott folyó költségvetés betartását.<sup>15</sup> Az állami hozzájárulások valamilyen alkalmas technikával történő fixálása a helyi adókkal kapcsolatos Janus-arcú magatartás megváltoztatása a helyi tartalékok kihasználása és a helyi gazdaságfejlesztés ösztönzése szempontjából nem megkerülhető.

A mai helyzetben a helyi önkormányzatok – darabszámra legalábbis – jelentős része három kiegészítő állami támogatással képes a javasolt aranszabálynak megfelelni, amelyek közül két állami támogatási jogcím a központi költségvetés rendre túlteljesülő előirányzata. Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok kiegészítő támogatása (ÖNHKI) 2006. évi 12 milliárd forintos előirányzata például 29 milliárd forintra teljesült.<sup>16</sup> Az ÖNHKI és a tartósan fizetésektelen helyzetbe került önkormány-

zatok átmeneti támogatása című előirányzat teljesülése 2006-ban együttesen 136,3 százalékkal nagyobb volt a tervnél és 52,6 százalékkal haladta meg a 2005. évi tényszámot.<sup>17</sup>

A javasolt szabály érvényesítésében speciális problémát jelent az önkormányzati költségvetési szabályok esetében a likviditási hitel értelmezése és kezelése. Romhányi Balázs ezzel kapcsolatos javaslata – miszerint ezt a saját bevétel valamilyen arányában kellene korlátozni – a forrás-szabályozási rendszer logikája és a korábban jelzett uniós finanszírozási problémák miatt nem is értelmezhető. Az önkormányzatok likviditási hitelei ugyanis – és vélhetően annak idején a jogalkotó ezért emelte ki ezeket a hitelkorlátozás alól – a kötelező állami feladatok ellátásával kapcsolatos központi hozzájárulások megelőlegezését szolgálják éppúgy, ahogy az uniós támogatások beérkezése előtti likviditási hitelek.

Úgy gondolom, hogy a likviditási hitelek problémája csak akkor kezelhető, ha annak szabályozása lehetővé teszi a bankfelügyeleti oldalról történő ellenőrzést, és ha kell, szankcionálást. E „kiskapu” alkalmazása ugyanis ma tipikusan az önkormányzatok és a bankok közötti moral hazardja.

A szolgáltatási költségviszonyok feltárására való alkalmatlansága mellett további problémák forrása az államháztartási információs rendszer mai állapota.<sup>18</sup> Sarkosan fogalmazva, az önkormányzatok (de általában az államháztartás) információs rendszere nem alkalmas a tényleges pénzügyi helyzet és kockázatok kimutatására. Nincs mód arra, hogy az államháztartási beszámolórendszerből kiolvassuk az önkormányzatok feltételes kötelezettségvállalásait (kezeségek, garanciák), a tulajdonukban lévő közszolgáltató vállalatokkal meglévő bruttó költségvetési kapcsolataikat. Az önkormányzati vagyonmérlegekben nincs megjelenítve a hitelbiztosítékként jelzáloggal terhelt ingatlanok ily módon csökkent értéke. A számviteli törvény szerint ezekről a beszámoló kiegészítő mellékletében kellene megemlékezni, de az ebből nyert államháztartási in-

formációk akkor sem kerülnek be, ha netalán az önkormányzat pénzügyi beszámolójában e mellékletet szerepelteti. A már említett önkormányzati adósságszabályt az államháztartási beszámolórendszer szerint úgy értelmezik, hogy a korrigált saját bevétel 70 százalékának az adott évben lehívott garanciák és adósságszolgálat számít be. Ha egy önkormányzat kezességet vállal – mondjuk egy kistérségi társulás tagjaként a társulás által felvett hitel arányos részére vagy egy közüzemi vállalat tulajdonosaként egy folyószámlahitelre –, akkor ez a feltételes kötelezettségvállalás nem esik a fiskális szabály alá. Ugyanez a helyzet a törlesztés vonatkozásában türelmi idővel kibocsátott kötvénnyel vagy ilyen feltételekkel felvett hitellel. Persze az államháztartási számvitel sok más okból is alapos korszerűsítésre szolgálna, mindenesetre a fiskális szabályok betartását sem támogatja.

Felmerülhet a kérdés, hogy a kritikusnak van-e koncepciója? Volt alkalmam olyan munkákban részt venni, ahol államigazgatásban, önkormányzatoknál az Állami Számvevőszéknél dolgozó önkormányzati pénzügyi szakemberekkel, más szakértőkkel különböző javaslatokat dolgoztunk ki. Meggyőződésem, hogy nincs egyetlen üdvözítő megoldás. Amint az írás elején jeleztem, a költségvetési szabály fiskális-politika-függő. El kell dönteni először az önkormányzati szektorral kapcsolatos stratégiai kérdéseket, utána érdemes hatástanulmányok alapján dönteni. Az ötv módosítását egyáltalán nem érintő – de az önkormányzatokra vonatkozó szabályok vonatkozásában kritikus – kérdés például az önkormányzatok forrás-szerkezetével kapcsolatos fiskális politika. Ideértve a saját bevételek (helyi adók és használati díjak) súlyát, a konkrét helyi adórendszert, a központi adók megosztását, valamint az állami hozzájárulások allokációs mechanizmusainak kérdéseit. Meggyőződésem, hogy ezek végiggondolása és valamilyen irányú eldöntése nélkül lehet, de nem érdemes költségvetési szabályokat alkotni.

## A REFORM: ÖSSZETETT PROBLÉMA

Összegzésképpen – az önkormányzatok példáján – annak a véleményemnek kívántam hangot adni, miszerint a költségvetési reform hazai megvalósítása a költségvetési szabályok és szervezetek létrehozásánál összetettebb probléma. Az intézményi rendszerhez tartoznak a feladatellátási szabályok, a tervezési kérdések, valamint az államháztartási információs rendszer ügyei. Véleményem szerint ez utóbbiak megváltoztatása nélkül és a költségvetési szabályok egyoldalú érvényesítésével – szándékaink ellenére csak – az inkrementális költségvetési gyakorlatot vésnének kőbe. További megfonto-

landó szempont, hogy a konkrét fiskális és konjunkturális helyzettől független szabályok kétharmados törvénybe rögzítése mennyire alkalmas egy versenyképességet segítő kormányzati szektor működtetéséhez.<sup>19</sup> Végül, de nem utolsósorban egy szabály akkor ér valamit, ha azt betartják. Az Állami Számvevőszék 2006-ban közzétett jelentésében azt írja, hogy a 2005-ben megvizsgált 83 önkormányzat 92 százaléka vizsgálta a hitelfelvétel során az adóssághatárkorlátra vonatkozó hatást és a vizsgált önkormányzatok 13 százaléka a törvényi előírást megsértve vett fel hitelt.<sup>20</sup> Nyilvánvaló, hogy szankcionálás nélkül nehéz bármilyen költségvetési szabály tényleges hatásosságáról beszélni.

### JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Többen ezt a magyar gazdaság versenyképességének kulcskérdéseként emlegetik. Lásd: Kovács (2006)
- <sup>2</sup> A Pénzügyi Szemle beszámolt erről a konferenciáról, lásd P. Kiss Gábor – Kékesi László: Konferencia a költségvetési felelősségről, Pénzügyi Szemle, 2006, 3. szám
- <sup>3</sup> Állami Számvevőszék: A közpénzügyek szabályozásának tézisei, továbbá Csapodi Pál: A közpénzügyi szabályozás téziseinek legfontosabb üzenetei, Pénzügyi Szemle, 2007, 2. szám
- <sup>4</sup> Az elemi adatok közlését azok elérhetősége miatt feleslegesnek tartom, a származtatott adatok azonban érdekes következtetésekhez vezethetnek.
- <sup>5</sup> Az ESA konszolidált államadósság mutatójában megjelenik az is, hogy az önkormányzatok portfóliójában mennyi állampapír van. Az MNB adatai szerint ez az állomány 76 milliárd forintról 42 milliárd forintra csökkent.
- <sup>6</sup> Lásd erről Hegedűs és Tönkő tanulmányát a Vigvári-kötetben (2007)
- <sup>7</sup> A legjelentősebb ilyen a szennyvíz-elvezetés és -kezelés kapcsán kapott derogáció közelgő lejárat.
- <sup>8</sup> Ezek ismertetésére nem térek ki, hiszen a cikkek nyilván a széles szakmai közvélemény számára ismertek.
- <sup>9</sup> Lásd erről Dafflon (2002) és Kopányi – Vigvári (2003)
- <sup>10</sup> Részletesebben erről a Leggyengébb láncszem című tanulmányt, in: Vigvári (2006a)
- <sup>11</sup> Lásd: Zongor (2006)
- <sup>12</sup> Az önkormányzati vezetők és a kormány kölcsönös egymásra mutogatása mögött a szolgáltatási felelősség elmosása áll.
- <sup>13</sup> A javaslattevők és azok elutasítói is tudnák, hogy miről beszélnek.
- <sup>14</sup> Az sem ördögtől való, ha bizonyos tételeket (például a pedagógusbéreket) feladatfinanszírozási jelleggel teljes egészében központilag finanszírozzunk.
- <sup>15</sup> Több javaslat is található ezzel kapcsolatosan több szerzőtől a Vigvári-kötetben (2005)
- <sup>16</sup> Lásd: zárszámadás általános indoklása
- <sup>17</sup> Lásd: ugyanott
- <sup>18</sup> A problémakör részletes elemzését nyújtja Kassó Zsuzsa két tanulmányában. Lásd: Vigvári (2006a és 2006b)
- <sup>19</sup> Az önkormányzati hitelfelvételi korlát kétharmados törvénybe vésettsége tanulságul szolgálhat.
- <sup>20</sup> Lásd: Állami Számvevőszék (2006) és Lóránt (2007)

## IRODALOM

- Állami Számvevőszék (2006): 0634. számú Jelentés a helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok átfogó és szabályszerűségi ellenőrzéséről
- BÁGER G. – VIGVÁRI A. (2007): Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások, *Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet tanulmánya, április*
- CSAPODI P. (2007): A közpénzügyi szabályozás téziseinek legfontosabb üzenetei, *Pénzügyi Szemle, 2. szám*
- DAFFLON, B. (ed.) (2002): Local Public Finance in Europe. Balancing the Budget and Controlling Dept, *Edward Elgar Cheltenham, UK-Northampton*
- KOPÁNYI M. – VIGVÁRI A. (2003): Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések, *Pénzügyi Szemle, 11. szám*
- KOVÁCS, Á. (2006): Competitiveness and Modernisation of Public Finances. Selecting Scenarios in Hungary, *OECD Journal on Budgeting, Vol. 6. No. 3.*
- LÓRÁNT Z. (2007): Gazdálkodás az államháztartás helyi szintjén. Számvevőszéki tapasztalatok elemző áttekintése. *Pénzügyi Szemle, 1. szám*
- P. KISS G. (2007): Új fiskális intézményi megoldások szimulációja: útleveél vagy fügefaleveél, *Pénzügyi Szemle, 2. szám*
- ROMHÁNYI B. (2007): Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály és intézményrendszer reformjához, *Pénzügyi Szemle, 2. szám*
- VIGVÁRI A. (szerk.) (2005): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, *IDEA, MKI, TÖOSZ*
- VIGVÁRI A. (szerk.) (2006a): Vissza az alapokhoz! MTA-MEH Stratégiai Kutatások, *Új Mandátum Kiadó*
- VIGVÁRI A. (szerk.) (2006b): Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, *IDEA, MKI, TÖOSZ*
- VIGVÁRI A. (szerk.) (2007): A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből, *Közigazgatási olvasmányok, COMPLEX Kiadó*
- ZONGOR G. (2006): Hibás a mai rendszer. Államreform kéne régen! *ÖNKORKÉP, január-február*

Hoványi Gábor

## *Menedzserek beruházási és befektetési döntéseiről*

Gulliver – ahogy *Jonathan Swift* írja – megérkezett Laputába. Megdöbbenve tapasztalta, hogy az ott lakók feje vagy jobbra, vagy balra fordulva nőtt, s hogy egyik szemük befelé fordult, a másik meg egyenesen az ég közepére mered. S ezeknek az embereknek a figyelmét teljesen lekötötték spekulációik. Ezért már képtelenek voltak másokat meghallani vagy másokkal beszédbe elegyedni anélkül, hogy szolgájuk meg ne érintette volna a fülüket vagy a szájukat egy botra erősített kis léggömbbel.

### A MEGVÁLTOZOTT KÖRNYEZET

A vállalatok versenyfeltételei alaposan megváltoztak azóta, hogy *Michael E. Porter* 1980-ban publikálta híres-nevezetes versenymodelljét. Ennek tényezői – mint közismert – a szállítók, a vevők, a piacra esetleg újonnan belépők, a helyettesítő termékek és az iparági versenytársak. Egy vállalat versenyképességét, vagyis versenyelőnyét vagy -hátrányát konkurenseivel szemben tehát az határozta meg, milyen volt alkupozíciója szállítóival, illetve vevőivel szemben, mennyire tudta közböcsíteni az újonnan piacra lépők és a helyettesítő termékek fenyegetéseit, s mi jellemezte versenyhelyzetét konkurenseivel szemben.

Ez a Porter-modell azonban túl szűknek bizonyul napjaink globálissá táguló világában, hi-

szen csak egyetlen piac tényezőit és erőviszonyait veszi számításba. Manapság ugyanis egy piac egyre inkább globális összefüggésekbe ágyazva működik, s ezért az azon jelen lévő vállalat versenyképességét is mindinkább globális összefüggések határozzák meg. A Porter-modellt célszerű tehát „kinyitni”, vagyis kiegészíteni négy újabb tényezővel:

- 1 a műszaki fejlődés trendjével, amelyik – az eltérő fejlettségi szintek ellenére – egyre egységesebben fogja át a földkerekség egészét;
- 2 a globális szintér interdependens gazdasági folyamataival és eseményeivel, amelyek mind erőteljesebben hatnak a nemzetgazdaságok és gazdasági régiók piacaira;
- 3 a piacra esetleg belépők számának olyan kiterjesztésével a globális szintér egészére, amelyik már új nagyságrendet jelent;
- 4 olyan pluralista, a kulturális különbségeken alapuló értékrenddel, amelyet a vállalatok csak a globalizáció hatására érzékelnek mind keresletük, mind kínálatuk piacain.

A modell „kinyitása” tehát azt hangsúlyozza, hogy egy vállalat versenyképességét már döntő mértékben befolyásolják a következők.

- 1 Miként illeszkedik fejlesztéseivel, nagyobb beruházásaival a műszaki fejlődés trendjeihez?
- 2 Hogyan veszi számításba, használja ki, illetve kerüli el a globális gazdasági folyamatok lehetőségeit és fenyegetéseit?



3 Tud-e számolni a lehetséges üzleti partnerek és vevők egyre szélesebb körével, hogy ennek segítségével is szert tehessen versenyelőnyökre?

4 Képes-e (saját identitását megőrizve) alkalmazkodni azokhoz az eltérő értékrendekhez, amelyekkel globálissá táguló üzleti kapcsolataiban szembesül?

A vállalati verseny globálissá tágulása indokolja végül új hangsúlyok, sőt új elemek beépítését a Porter-modell ötödik tényezőjébe, amelyik az iparági konkurensok között folyó verseny sajátosságaival számol.<sup>1</sup>

Sorra véve a versenyelőnyök főbb csoportjait, ezekben a következő elemek kapnak mind nagyobb hangsúlyt, illetve jelennek meg új elemként.

▶ *A termékek és szolgáltatások* esetében új szempont ezek maximális konvertálásának lehetősége, hogy a leggazdaságosabban lehessen kielégíteni a globális szintér vevőinek eltérő igényeit.

▶ *A technológia* területén új feladat olyan korszerűségi szerkezet kialakítása, amelyik lehetővé teszi a legigényesebb piacokon már korszerűtlen technológiák átköltöztetését a kevésbé igényes piacokra, hogy ezek ott fizikai élettartamuk végéig működhessenek.<sup>2</sup> S így akár egy áttelepítési lánc is létrejöhet: a korszerűtlenné vált technológiákat egyre tovább telepítik a mind igénytelenebb piacokra.

▶ *A termelésben* a globális szintér egészét számításba vevő kiszervezéssel lehet elérni, hogy egyre gazdaságosabbak és rugalmasabbak legyenek a termelőfolyamatok. Ennek érdekében mind több óriás- és nagyvállalat hosszú távra szóló megállapodásokkal konzisztens termelési hálózatokat alakít ki.

▶ *A logisztika* új feladata, hogy világpiaci méretekben tárja fel a legkedvezőbb beszerzési lehetőségeket, ehhez összevesse a kínálatokban szereplő minőséget, árat, felmerülő szállítási költséget, szállítókészséget – valamint a számításba jövő partnerek üzleti kultúrájának és ér-

tékrendjének kompatibilitását, vagyis illeszkedését saját vállalatának kultúrájához és értékrendjéhez.

▶ *A marketing* körében megteremti annak lehetőségét, hogy a vállalat úgy alkalmazkodjék az értékesítés helyi követelményeihez, hogy közben megőrizze identitását, egységes vállalati arculatát és értékesítési stílusát. Ez tehát az ellentmondó global és local szempontok optimális egyeztetését, a glocal koncepció megvalósítását követeli meg.

▶ *A versenyképes vállalati szervezet* kialakításában és menedzselésében megnő a centrális és a decentralis szervezet és irányítás optimális arányának jelentősége, hogy a szervezet gyorsan és hatékonyan, de az egység fenntartásával alkalmazkodhasson a helyi feltételekhez.

▶ *A vállalati informatika* számára új feladat a rendszer belső és külső (vagyis egy-egy vállalaton belül és a vállalatok között megvalósuló) kompatibilitásának létrehozása a termelési-szolgáltatási hálózatba tartozó teljes vállalati körben.

▶ *A humánerőforrás-menedzsment* területén új súlypont a vállalat tudásalapú működésének, a munkatársak kreativitásának, élethosszig tartó tanulásának, valamint tovább- és átképzésének olyan összehangolt megvalósítása, amely az üzletpolitika egyértelműen meghatározott távlati céljainak szolgálatában áll.

▶ *A pénz- és eszközgazdálkodásban* a ráfordításkorlát és az eredménycél mellett két tényezőnek mind nagyobb a jelentősége: a bekövetkezés *valószínűségének* (vagyis a kockázatnak) és annak az áldozatnak, amelyet akkor kell meghoznia a vállalatnak, ha a környezet mind gyorsabb változása miatt pályamódosításra vagy pályaváltásra kényszerül.<sup>3</sup>

▶ *A vállalatvezetés* tevékenységében megnő részben a különböző piacok sajátosságait értő multikulturális felkészültségnek, részben annak a jelentősége, hogy a legfelső vezetés jól összehangolt teamként, azonos stílusban és azonos vezetési technikák alkalmazásával irányítsa a vállalatot.

▶ *A vállalati stratégia* versenyképességének alapvető kérdése lesz a magkompetencia (*core competence*) helyes meghatározása és időben való megújítása, a már említett kiszervezés széles körű és hatékony megvalósítása, a kitelepítés stratégiájának rugalmas alkalmazása és nem utolsósorban a különböző lehetőségeket és fenyegetéseket kompenzáló stratégiai döntések alkalmazása.<sup>4</sup>

▶ *A fejlesztések és beruházások* tekintetében mind élesebb lesz az ellentmondás, hogy korszerűségüknek, sőt a kort megelőző tartalmuknak – mint a vállalati versenyképesség legjelentősebb feltételének – egyre nagyobb lesz a tőkeigénye, a felgyorsult fejlődés miatt azonban egyre rövidebb idő áll majd rendelkezésre a fejlesztések és beruházások megtérüléséhez.

▶ *A vállalati vagyon egy részének megóvását* szolgáló befektetésnek hármas célja továbbra is a megfelelő kapcsolat kialakítása a befektetés értékének növelése, a befektetési kockázat csökkenése és a befektetett tőkerészhez való gyors hozzájutás lehetősége, tehát a befektetés likviditása között. Új jelenség e hármas célon belül a likviditás egyre nagyobb súlya: a globálissá táguló gazdasági környezet, a sokszor váratlan és földindulásszerű politikai és társadalmi változások miatt egyre fontosabb, hogy a vállalatok – nemzetközi versenyképességük fenntartásához, illetve növeléséhez – adott esetben igen gyorsan hozzájussanak befektetett pénzeszközöikhez.

A vállalati versenyképesség ilyen tényezőkkel és elemekkel kiegészített Porter-modellje akkor alkalmazható sikerrel, ha a vállalat vezetése gyorsan és megbízható módon mérheti fel a döntését befolyásoló tényezőket és azok elemeit. A menedzsmentnek azonban azzal is számolni kell, hogy napjainkban rohamosan nő a környezet meghatározó tényezőinek száma és kölcsönös függése. S ha interdependenciájuk meghalad egy határértéket, akkor már aligha segítik a döntéseket az olyan elméleti számítások,

amelyek elegáns matematikai formuláikkal eredményeket sugallnak ugyan, ám bizonytalan alapokra épülnek. Az ilyen számítások ugyanis csak egyeseket vesznek figyelembe a döntést befolyásoló tényezők és elemek közül: azokat, amelyek beleillenek formuláikba. Ezért azok az elemzők és döntéshozók, akik – Laputa spekulációkba elmerült lakóihoz hasonlóan – a vállalati környezet bonyolultságának e határértékén túl is erőltetik az ott már csupán elegáns matematikai formulákat, bukásra vannak ítélve.<sup>5</sup> És különösen igaz ez a beruházások és befektetések esetében, amelyeknél a hosszú időtáv megsokszorozza az interdependencia és ezzel a kockázat jelentőségét.

## A FEJLESZTÉSI ÉS BERUHÁZÁSI DÖNTÉSEK NÉHÁNY PROBLÉMÁJA

A vállalati fejlesztéseknek, beruházásoknak három fő feladatuk van:

- tegyék lehetővé a külső környezetből érkező fenyegetések hatásainak elkerülését vagy legalábbis csökkentését;
- segítségükkel használhassa ki a vállalat a külső környezet által kínált lehetőségeket;
- a fejlesztés, beruházás eredményeként fokozódjék a vállalat működésének hatékonysága (tehát növekedjék belső környezetének teljesítménye).

E fő feladatok sajátosságait érdemes részletesebben is áttekinteni.

### Külső környezet fenyegetései hatásainak elkerülése, csökkentése

A külső környezet fenyegetései veszélyeztethetik magát a vállalatot, vagyis egész létezését; ezek a totális fenyegetések. De csökkenthetik vagy meg is semmisíthetik azokat az eredményeket, amelyeket a vállalat csak egyik vagy másik piacon, piaci szegmensén ér el – illetve

válságba sodorhatják működésének egy-egy területét, az ezen tevékenykedő funkcionális szervezet (esetleg önálló költség-, nyereség- vagy beruházásközpontként működő szervezet) teljesítményét; ezek a parciális fenyegetések. Az ilyen fenyegetések elhárítására rosszul vagy késve hozott döntések pedig többnyire megnyitják az utat, hogy ez a fenyegetéstípus is totális fenyegetéssé váljék.

A külső környezet fenyegetéseinek kihívására több stratégiával válaszolhat a vállalat. Parciális fenyegetéssel szemben – ha az nem egy vállalati funkció egészét veszélyezteti<sup>6</sup> – akár viszza is vonulhat. Ezt a stratégiát természetesen nem alkalmazhatja totális fenyegetésekkel szemben, hiszen ennek következménye a vállalat felszámolása lenne. A totális fenyegetések ellen viszont több stratégiai variáns közül is választhat a vállalat vezetése: korlátokat építhet ki a fenyegetésekkel szemben, fejlesztéssel csökkentheti és akár ki is küszöbölheti azok hatását, vagy ellentámadást indíthat. És mindhárom variánsnak lehet műszaki, gazdasági és/vagy olyan információs tartalma, amelyik egy tervezett akcióról szól: példa ezekre az árcsökkentés, a termékértékesítéshez kapcsolódó szolgáltatásfejlesztés és egy olyan reklámkampány, amelyik a vevők számára az eddigieknél kedvezőbb értékesítési feltételekről tájékoztat. Korlátépítő és fejlesztő stratégiájukat többnyire csak a külső környezet fenyegetésének megjelenésekor indítják be a vállalatok vezetői; ellentámadásra viszont már a fenyegetés bekövetkezését megelőzően is sor kerülhet, hogy ezzel eleve elriasszák a konkurenst. Végül meg kell említeni, hogy ez a három stratégiai variáns a parciális fenyegetésekkel szemben is alkalmazható.

Mind a totális, mind a parciális fenyegetések elkerülése, illetve hatásuk csökkentése a következő hét jellegzetes kérdéssel szembesíti egy vállalat vezetését.

- 1 Mikor fog bekövetkezni a fenyegetés?
- 2 Mekkora lesz az intenzitása?

3 A belső környezet melyik területén (totális fenyegetés esetén a szervezetek és tevékenységek szempontjából milyen sorrendben) hat majd a vállalatra?

4 Mekkora a fenyegetés bekövetkezésének a valószínűsége?

5 Milyen ellenlépésekre (milyen stratégiai variánsok kiválasztására) kerülhet sor, ezeknek mekkora az erőforrásigénye, és mi lesz a várható hatásuk?

6 Mekkora a valószínűsége, hogy az ellenlépésekkel elérhető a kívánt hatás?

7 Sikertelen ellenlépések esetén milyen újabb stratégiai lépésekre kerülhet sor, ezeknek mekkora az erőforrásigénye (a stratégiaváltásért mekkora áldozatot kell hozni), s mekkora ennek a váltásnak a valószínűsége?

*A műszaki és gazdasági fejlődés globálissá tágult világában egy vállalat vezetése mindinkább csak ennek a hét kérdésnek a helyes megválaszolásával hozhat olyan döntést, amelyikre alapozva jó eséllyel háríthatja el a külső környezetből érkező fenyegetést vagy legalább csökkentheti annak hatását.*

A hét kérdés megválaszolásának legkritikusabb része a fenyegetések előrejelzése. Egy vállalat vezetésének régebben csak egyszerű hatásokkal kellett számolnia: bekövetkezett egy esemény a külső környezetben (például az egyik versenytárs új terméket hozott piacra), s ez gyorsan és minden áttétel nélkül hatott a vállalatra (működésére és/vagy eredményére). Napjainkban a hatások már jócskán meghosszabbodott hatásláncokat alkotnak, vagy el-elágazó hatáshálókat alakítanak ki, sőt olykor hatásmezőket hoznak létre.<sup>7</sup> Ezek prognosztizálására két módszer áll a vállalatvezetés rendelkezésére.

A *déja vu* módszerrel elemezheti a múltban már megélt hatásokat, hatásláncokat, hatáshálókat és hatásmezőket, számot vethet ezek akkor és a jelenben észlelt feltételeinek különbsé-

gével, ennek alapján átértékelheti a korábbi tapasztalatokat, s végül mindezek segítségével kialakíthatja prognózisát;

Megkísérli modellezni a hatásokat, hatáslán-cokat, hatáshálókat és hatásmezőket. Ebben az esetben azonban számolnia kell azzal, hogy amint hatástól hatásmezőig tágítja látókörét, a tényezők számához viszonyítva exponenciálisan nő a modellezés bizonytalansága.

*Korunk külső környezetének feltételei között javasolható, hogy a vállalatok vezetése egyszerre alkalmazza a fenyegetések előrejelzésére a déja vu és a modellezés módszerét. Ezek párosításának két szélső esetét tekintve az a helyes, ha a hatások előrejelzésekor a modellezésnek, a hatásmezők prognózisában pedig a déja vu technikájának ad nagyobb súlyt.*

A környezeti fenyegetéseket elhárító vagy hatásukat csökkentő vállalati válaszok tekintetében mára a valószínűség mérlegelése lett az egyik legkényesebb feladat. Ezt két szempontból is számításba veheti a vezetés: mi a valószínűsége ( $p_1$ ) annak, hogy az adott stratégiai variáns megfelelő válasz lesz-e a fenyegetésre? S miként alakul a variáns sikerének valószínűsége attól függően, hogy mikor kezd el ellenlépéseit a vállalat? Az első esetben az optimumot kell megtalálnia a vezetésnek a lehetséges válaszok ráfordításigénye és eredményességük valószínűsége között. Vagyis azt a stratégiát kell választania, amelyikben a ráfordítás volumenének és a siker  $p_1 = 0,1$  és  $1,0$  skálán mért valószínűségének szorzata maximális. A második eset dilemmája az összefüggés egy adott időpontban megkezdett stratégiai ellenlépés ráfordításigénye ( $R$ ) és sikerének valószínűsége ( $p_2$ ) között. Minél később hozza meg ugyanis a vállalat vezetése döntését az ellenlépésről, annál valószínűbb, hogy az sikeres lesz (hiszen ahogy rövidül a fenyegetés előrejelzésének időtávja, úgy lesz a prognózis egyre pontosabb) – ezzel szemben a mind később meg-

kezdett ellenlépéseknek egyre nagyobb lesz a ráfordításigényük. A vezetésnek tehát ebben az esetben az  $R = 1/p_2$  összefüggésben kell az optimumot megtalálnia.

*A külső környezet fenyegetésére adható vállalati válasz mérlegelésekor a vállalat vezetésének két valószínűséget célszerű mérlegelnie. Ezek közül egyik a tervezett válasz sikeréhez, a másik az ellenlépés időpontjához kapcsolódik. S a minimális ráfordítással elérhető maximális siker érdekében a vállalat vezetésének a két valószínűséget (a fenti  $p_1$ -et és  $p_2$ -t) együttesen, egyszerre kell mérlegelnie.*

A külső környezet fenyegetései közül a leg súlyosabb az, amelyik hatásmezőként jelenik meg. Ez létrejöhet egy nemzetgazdaságban, egy integrált gazdasági régióban<sup>8</sup> vagy akár a világgazdaság egészében. A vállalat vezetése számára meghatározó annak a jelentősége, hogy jókor ismerje fel a hatásmező kialakulását. Ezt megkönnyíti, ha a hatásmezőket tizenkét meghatározó tényezővel jellemzi. Ehhez a bővös négyzetként ismert négy tényező szolgálhat alapul: a gazdasági növekedés, a foglalkoztatás aránya, az inflációs ráta, valamint a gazdaság egyensúlyi helyzete, amelybe az államháztartásnak, az állami költségvetésnek, a külkereskedelemnek, a fogyasztásnak és beruházásnak, a szociális ellátórendszerek költségeinek és azok fedezetének stb. egyensúlya tartozik. A bővös négyzet középpontjából kiinduló vízszintes és függőleges félegyenesek ágai pedig

- a termelékenységét és
- a cserearány-mutatókkal mért hatékonyságot, illetve
- az innovációs képességet és
- a nemzetközi termelési folyamatokba integrálódó hálózatok outputjának a termelés teljes kibocsátásához viszonyított arányát jelzik.

A bővös négyzet középpontjából kiinduló és két-két ellentétes sarokpontján áthaladó fél-

egyenesek végül azt érzékeltetik, hogy a hatásmező gazdasága

- mennyire követi a műszaki fejlődés trendjét, valamint
- az azonos fejlettségű gazdaságok növekedésének ütemét, illetve
- milyen mértékben épült be gazdasága a nemzetközi munkamegosztásba, és
- hogyan alakult a külföldi tőkebeáramlás a társadalmi össztermékhez viszonyítva.

Ennek a 4+4+4, azaz tizenkét tényezős hatásmezőnek a tényezői között kétféle kapcsolatot jöhet létre: az egyes tényezők változása vagy azonos, vagy ellentétes irányú változást indukálhat a többi tényezőben. (Egy jelentős államháztartási hiány például visszafoghatja a gazdaság növekedését, de egy számottevő gazdasági növekedés elő is segítheti az államháztartás hiányának lefaragását.) Ezért a vállalatvezetés egyik nagy lehetősége a külső környezet fenyegetéseinek elhárítására vagy mérséklésére, hogy folyamatosan figyelemmel kísérje a hatásmezők tizenkét tényezőjének alakulását; hogy elemezze a tényezők között létrejövő kapcsolatok irányát és intenzitását; s hogy mindezek értékelésével alakítsa ki vállalatának üzleti stratégiáját.

*A hatásmezőben létrejövő fenyegetések elhárításának leghatékonyabb megoldása az inkompatibilis regionális diverzifikálás. Ekkor a vállalat olyan nemzetgazdaságokban, illetve gazdasági régiókban is kiépíti érdemi üzleti tevékenységét – ebben az értelemben főként termelését, szolgáltatását, beszerzését és értékesítését –, amelyekben*

- a hatásmező tényezőinek alakulását nem vagy csak kevésbé befolyásolják azok az események és folyamatok, amelyek eredeti telephelye nemzetgazdaságának (gazdasági régiójának) tényezőire hatottak; vagy
- ahol a hatásmező tényezőinek változása csak számottevő késéssel követi az eredeti telephelye nemzetgazdaságának (gazdasági régiójának) tényezőiben bekövetkezett változásokat.

Könnyen bekövetkezhet azonban globálissá táguló és egyre interdependensebb korunkban, hogy egy vállalat vezetése nem tudja elhárítani a külső környezet fenyegetését, s feladata már csak az elszenvedett hatás felszámolása. A parciális fenyegetés következményének felszámolásához általában erőforrás-átcsoportosításra van szükség: ekkor a hatás által nem érintett területek forrásaiból kell átcsoportosítani arra a működési területre vagy ahhoz a funkcionális szervezethez, amelyik elszenvedte a hatást. Ennek során igencsak ügyelnie kell a vezetésnek arra, hogy az átcsoportosítás ne járjon az elszenvedett hatás belső továbbterjedésével. Ezért ajánlható ilyenkor az átcsoportosítás forrását kiegészítő külső forrás bevonása – feltéve, hogy megbízható terv áll rendelkezésre a parciális hatás felszámolására. Ha viszont totális fenyegetés következett be, semmiképp sem javasolható, hogy a vállalat vezetése csak külső forrás bevonására törekedjék a hatás kiküszöbölésére. Ilyenkor leginkább az *overboard stratégia* javasolható: a süllyedő hajó kapitányának példáját követve „a tengerbe kell dobni a rakomány, sőt a felszerelés egy részét is” –, vagyis fel kell számolni a vállalat legkevésbé versenyképes tevékenységeit, és értékesíteni kell ezek erőforrásait (annak ellenére, hogy az értékesítés többnyire csak a valós értéküknél jóval alacsonyabb áron történhet, hiszen a vevők számításba veszik az eladó szorult helyzetét). Így lehet ugyanis – az árbevétel felhasználásával – új, egyelőre kisebb volumenű, de távlatilag versenyképes vállalati profilt és tevékenységi kört kialakítani.

*Az overboard stratégia sikerének két feltétele a vállalat tulajdonosának, az érdekeit képviselőknek<sup>9</sup> és menedzserének együttes eltökéltsége, hogy a kilábalás érdekében vállalják a „leépítés” kockázatát, nevezetesen a vállalati vagyon egy részének „elherdálását” –, valamint kreativitása, amellyel felismerik a válságból kivezető utat, s megtervezik, hogy azonmiként vezethetik végig a vállalatot a külső és belső környezet új feltételei közepette.<sup>10</sup>*

## Külső környezet által kínált lehetőségek kihasználása

Sokrétűek azok a lehetőségek, amelyek a vállalat külső környezetében nyílnak meg, s többnyire ezek kiaknázása is új összefüggések számbavételét igényli felgyorsult és globálissá táguló világunkban.

▶ *Az értékesítés piacának* lehetőségei két sajátosságra is ráirányítják a menedzserek figyelmét: Egy vállalat növekedésének mind jelentősebb tényezője, hogy jelen van-e a globális szintér több piacán, és hogy ezeken sikerül-e megvalósítania a piacok (már említett értelemben vett) kompatibilitásának és inkompatibilitásának helyes arányát. A kompatibilitás ugyanis a költség-, az inkompatibilitás pedig a kockázatsökkentést szolgálja a kockázat-, illetve a költségnövelés árán.

▶ *A beszerzés piacának* sajátossága, hogy az már szinte globális piaccá bővült, hiszen az újabb tájékozódási, szállítási és nemzetközi pénzforgalmi lehetőségek megnyitják egy-egy vállalat számára még a legtávolabbi beszerzési források kihasználásának útját is. Ez a költségcsökkentés a versenyképesség megtartásának vagy növelésének egyik legszámottevőbb eszköze lehet.

▶ *A technológiák* területén roppant nagy új külső lehetőség a felgyorsult műszaki fejlődés közepette egyes gyorsan avuló technológiák piaci élettartamának megnyújtása akár fizikai élettartamuk végéig. A termelését egyre inkább globálissá szélesítő vállalatnak ugyanis – mint már szó volt róla – módja van arra, hogy egy fejlettebb gazdaságban már versenyképtelen, de még működőképes termelőberendezéseit áttelepítse egy kevésbé fejlett gazdaságba és ott tovább működtesse.

▶ *Az új típusú termelési és szolgáltatási kooperáció* módot ad kiszervezésekre és termelési hálózatok létrehozására (*outsourcingra*, *network-ok* és clusterrendszerek kialakítására), hogy ezek segítségével egyfelől rugalmasabbá

és gazdaságosabbá válják a vállalat működése, másfelől a menedzsment erőteljesebben koncentrálhassa és akár jóval több piacon hasznosíthassa a rendelkezésre álló tőkét. A kooperáció új versenyfeltételeket is teremt, hiszen például stratégiai szövetségekkel gyorsíthatja a termékfejlesztések ütemét, csökkentheti a kockázatokat és költségeiket, segítheti a partnerek körében a termelés szakosítását és összehangolását, megkönnyítheti a vállalatok számára egy új piacra való belépésüket stb.

▶ *A munkaerőpiac* részleges (olykor kemény korlátokat is felállító) megnyitása a globalizáció előtt két nagy és új lehetőséget teremt a vállalatok számára: ha kedvező feltételeket kínálnak, szinte akadály nélkül tehetnek szert akár a legkiválóbb külföldi szakemberekre – és könnyebben kielégíthetik egyre nagyobb munkaerőigényüket működési területük hiányszakmaiban.

▶ A világméretűvé nyílt *tőkepiacnak*, a tőke mind szabadabb nemzetközi áramlásának kedvező hatása, hogy a vállalatok könnyebben jutnak hozzá a fejlesztéseiket segítő vagy a működésük átmeneti nehézségeit áthidaló hitelekhez – igaz, ez a lehetőség fenyegetéssel is együtt jár, hiszen a mind szabadabb tőkeáramlás egyúttal megkönnyíti versenytársaik váratlan piacra lépését is. A globális tőkepiac létrejöttének eredménye az is, hogy segíti egy globális értékrend kialakulását, amivel erősíti a szabadkereskedelmet, s ezzel gyorsítja a nemzeti és regionális gazdaságok fejlődését. Végül a nemzetközi tőkeáramlás teszi lehetővé az alapvető vállalati tevékenységek – elsősorban a kutatás-fejlesztés, a termelési és az irányítási folyamatok – kitelepítését (*off-shoring*) a kedvezőbb feltételeket kínáló országokba, ami nemcsak a kitelepítő vállalat versenyképességét növeli, hanem a befogadó gazdaság fejlődését is számottevően gyorsítja, s mindezzel a világgazdaság egészének fejlődéséhez is hozzájárul.<sup>11</sup>

Sok eszköz és forma áll egy menedzser rendelkezésére, hogy tájékozódjék: a felsorolt lehe-

tőségek közül melyik mikor, milyen mértékben és milyen feltételekkel nyílik meg a vállalat előtt. A megfelelő eszközök és formák körébe tartozik a napilapok és a szaksajtó, az elektronikus tömegtájékoztatás információinak szervezett feltárása éppúgy, mint a vezetők közvetlen tapasztalatszerzése és az üzleti partnerektől szerzett információk értékelése, esetleg a gazdaság- és piackutató intézetek publikált vagy egyedileg megrendelt tanulmányainak elemzése akár külső szakértők bevonásával. Ezek között egyre nagyobb hangsúlyt kap a vállalati szinten teljes körű lehetőségelemzés (*Total Chance Analysis*). Ennek lényege, hogy a vállalat valamennyi funkcionális szervezeti egysége részt vesz saját területén a lehetőségek feltárásában. Ehhez a szervezeti egységek mindegyikének (még az olyan eleve introspektívnek is, mint például a termelésirányítás) szakítania kell évtizedes, meggyökeresedett hagyományával és kifelé is fordulnia kell: figyelnie kell, milyen új lehetőségek nyílnak meg saját területén a vállalat külső környezetében.

*A külső környezet új lehetőségei azonban sokszor félrevezetőek: tüzetes vizsgálatuk nemegyszer bebizonyítja, hogy egy korábban felismert esély csálóka volt. Ezért javasolható, hogy a menedzsment mindig több információs eszköz és forma jelzéseit szembesítse egymással, s így győződjék meg egy jelzett új lehetőség realitásáról.*

A külső környezet felsorolt lehetőségeinek kihasználása stratégiákkal történhet. Ezek a lehetőségkihasználó értékesítési, beszerzési, technológiafejlesztő és -működtető, termelési, kooperációs, munkaerő-fejlesztési és tőkepiaci stratégiák.

*A lehetőségkihasználó stratégiák elnevezése azonban csak azt jelzi, hogy mi az adott stratégia fő iránya, elsődleges célja. Valójában mindegyik stratégia azt követeli meg, hogy egy vállalat valamennyi funkciója és szervezeti egysége ehhez a fő irányhoz igazodjék, ennek célkitűzését szolgálja.<sup>12</sup>*

A vállalatok előtt azonban nemcsak megnyílnak lehetőségek, amelyeket tehát mintegy felkínál a külső környezet: egy vállalat létre is hozhat lehetőségeket a maga számára. Ez a lehetőségteremtő stratégiák feladata, amelyek alapvető célja egy jobb piaci pozíció megszerzése a versenytársakkal szemben. A lehetőségteremtő stratégiák ezért kivétel nélkül olyan támadó stratégiák, amelyek megkülönböztetése a versenytársak ellen irányuló akciók jellege szerint történhet. Ilyen stratégiák a következők.

▶ *A frontális támadás* a versenytársak gyártmány- és/vagy szolgáltatásszerkezetének egészét támadja profiljának valamennyi termékével, illetve valamennyi szolgáltatásával. Ez akkor lehet sikeres, ha a saját termék- és/vagy szolgáltatásszerkezetnek olyan tartós előnyei vannak, amelyeket a piac hosszú időn át is méltányol. A frontális támadás sikerét veszélyezteti a versenytársak képessége saját termék- és/vagy szolgáltatásszerkezetük megújítására, a műszaki fejlődés váratlan eredményeinek megjelenése akár a beszállítók, akár a gyártók vagy a felhasználók területén<sup>13</sup>, végül a társadalmi-gazdasági háttértényezők váratlan és kedvezőtlen megváltozása.

▶ *Az oldaltámadás* egy versenytárs olyan részpiacát vagy piaci szegmensét veszi célba, amelyen annak részesedése csekély (többnyire 15 százalék alatt van). Ezért a megtámadottnak nem fűződik jelentős érdeke ahhoz, hogy megvédje piaci részesedését. Az ilyen oldaltámadás tehát többnyire a versenytársánál kisebb vállalat stratégiája. Sikerének feltétele természetesen a versenytársénál kedvezőbb kínálat. Veszélye pedig az, hogy a már kiszemelt piacot, piaci szegmenst több kisebb vállalat is célba veheti, vagyis új konkurensekkel kell számolni sokszor már az elhódítás alatt is – de a sikeres piacszerzés után mindenképpen.

▶ *A hátra támadó stratégia* lényege, hogy ezzel olyan piaci szegmensre tör be (vagy olyan szegmensre hoz létre) egy vállalat, amelyen a nálánál többnyire nagyobb versenytársai nincsenek je-

len. A hátba támadó vállalat ebben a szegmensben elért jó eredményei azonban akár meg is rendíthetik saját szegmensükben a versenytársak piaci pozícióját, sőt egész üzletmenetét. A hátba támadó stratégia lényege a rátalálás olyan piaci szegmensre, amelyen erős a kereslet, de amelyet a konkurensok még nem fedeztek fel, vagy amelynek kielégítését gazdaságtalannak tartották. A stratégia feltétele tehát a találékonyág és a nagy versenytársaknál gazdaságosabb termelés, illetve szolgáltatás. Veszélye viszont az, hogy a nagy konkurensok számottevő erőfeszítéseket tehetnek kínálatuk kiegészítésére, a számukra új piaci szegmens meghódítására – akár azzal, hogy növelik termelésük vagy szolgáltatásaik gazdaságosságát, akár pedig azon az áron, hogy veszteségeiket a más piaci szegmensekben elért eredményeikből fedezik.

▶ A *gerillastratégia* alapja, hogy a versenytársainál többnyire jóval kisebb vállalat olyan terméket vagy szolgáltatást kínál a jóval erősebb versenytársak piacán, amelyik nem szerepel ezek termék-, illetve szolgáltatásszerkezetében. A gerillastratégia varázsszava ezért a kiegészítő kínálat. Sikere pedig attól függ, hogy mennyire eredeti az ötlet, amelyre épül; hogy az ötletet és megvalósítását mennyire méltányolja a piac; s hogy a kínált kiegészítő terméknek vagy szolgáltatásnak van-e olyan jellemzője (például a nagy munkaigényesség), amely miatt a nagy versenytársaknak nem érdekük, hogy erre a piacra, piaci szegmensre is kiterjesszék kínálatukat.

▶ A *szinergiiai stratégiák* jellemzője, hogy segítségével olyan piacra tör be egy vállalat, amelyen konkurensei jelen vannak ugyan azonos termékekkel és/vagy szolgáltatásokkal, de a vállalat saját piacra lépéséhez kihasználja azt az előnyt, hogy – versenytársaival ellentétben – ugyanezekkel a termékekkel és/vagy szolgáltatásokkal más piacokon is jelen van, s ezért realizálhatja a nagyságrendi megtakarítás (*economy of scale*) és/vagy a tanulógörbe (*learning curve*) előnyeit. Ennek eredményeként tehát a konkurensainál hatékonyabban tudja kielégíteni a piacot a keresletet. Sikere azonban attól függ, hogy meddig tudja megtartani ezt a két – vagy legalábbis ezek egyikének – versenyelőnyét.

▶ Az *adaptáló stratégiát* megvalósító vállalat versenyelőnye, hogy olyan terméket vagy szolgáltatást fejleszt ki, amelyik könnyen, kis ráfordítással módosítható és illeszthető a különböző piacok és piaci szegmensek eltérő igényeihez. Az illeszkedés azonban többnyire a vállalat üzleti partnereinek rugalmasságától is függ. Az adaptáló stratégiát alkalmazó vállalatnak nagy konkurenciával kell számolnia globalizálódó világunkban, hiszen versenytársainak zöme is éppen a könnyű és minél teljesebb adaptálásra törekszik. Ezért a stratégia sikere elsősorban attól függ, hogy sikerül-e a vállalatnak folyamatosan tökéletesítenie az adaptálást, s hogy ki tudja-e ezt terjeszteni minél több sajátos piaci igény kielégítésére. A stratégia veszélye pedig a félreismerés: egy vállalat a minél teljesebb és szélesebb körű adaptálásra törekedhet, ám a piacon közben egy ellentétes folyamat, a kereslet homogenizálódása következhet be.

*A lehetőségteremtő stratégiák sikere elsősorban a vállalat külső környezetének több tényezőjétől, nevezetesen a versenytársaktól, a vevőktől, az üzleti partnerektől, valamint a műszaki és gazdasági háttértényezőktől függ. Ezért a megfelelő lehetőségteremtő stratégia kiválasztásához mindezeket a tényezőket együttesen és egymásra hatásukban kell számításba venni és sajátosságaikat, hatásukat mindig hosszú távra kell prognosztizálni.*

A lehetőségteremtő stratégiák értékelésének vannak végül belső kritériumai is. A tőketulajdonosok korábban egy beruházás (elsősorban a nagyberuházások) megtérülését tartották irányadó szempontnak. A menedzserek ezzel szemben sokszor a vállalat hosszabb távon is eredményes működését tartották fontosabbnak. A globalizáció, a felgyorsult fejlődés és az egyre élesedő verseny feltételei között azonban már



célszerű egy héttényezős képlet alapján mérlegelni az egyes stratégiák alkalmazásának előnyeit és veszélyeit. A hét tényező a következő.

1 Továbbra is érvényes szempont a beruházás megtérülése, a ROI (*Return of Investment*).

2 Számításba kell venni a várható eredményt ( $E$ ) és elérésének valószínűségét ( $p_1$ ) úgy, hogy abban a ráfordítás ( $R$ ) is szerepeljen (akár a beruházás korlátjaként), ahogy ezt az  $(E - R)p_1$  tényező jelzi.

3 Azt is figyelembe kell venni, hogy várhatóan ( $p_2$ ) milyen időtávban ( $t$ ) nyílik lehetőség az eredmény realizálására, vagyis mekkora  $tp_2$  érték szerepelhet a 2. pont tényezőjének szorzójaként.<sup>14</sup>

4 A felgyorsult műszaki és gazdasági változások közepette számolni kell azzal, hogy egy megvalósított beruházás működését később esetleg új pályára kell átállítani. Az ilyen pályamódosítás vagy pályaváltás különböző nagyságú áldozatokkal ( $A$ ) jár, s ezek függvényei mind a végrehajtott beruházásnak, mind a módosítás vagy váltás előtt megnyíló új pályáknak. Az áldozatok pedig prognosztizált lehetőségek, tehát bizonytalansággal ( $p_3$ ) terhesek. Mindezt az  $Ap_3$  tényező érzékelteti.

5 Célszerű azt is figyelembe venni, hogy a tervezett beruházásnak nincs-e „kannibalizáló” hatása ( $K$ ), vagyis eredménye – ha az egy új termék vagy szolgáltatás megjelenésével jön létre – nem csökkenti-e a vállalati értékesítés más termékkel vagy szolgáltatással már elért eredményét.

6 A vállalatoknál szerzett újabb tapasztalatok szerint roppant fontos annak a mérlegelése is, hogy a tervezett beruházás és eredménye illeszkedik-e a vállalat küldetéséhez, értékrendjéhez, önazonosságához és kultúrájához.<sup>15</sup> Ez a kérdés azonban ellentmondásos: sokszor eredményes a vertikális diverzifikálás, máskor azonban éppen a hatékony kiszervezést akadályozza meg. Gyakran növeli a biztonságot a horizontális diverzifikálás, olykor azonban a vállalat sírásója, mert föllazítja az üzletvitel összpontosítását és szakszerűtlen vezetői döntésekre

készítet. Az illeszkedés mindezért kétértelmű ( $\pm I$ ) követelmény.

7 Végül érdemes azt is elemezni, hogy a tervezett beruházás várhatóan ( $p_4$ ) mennyire segíti a vállalat kilépését a globális színtérre, illetve mennyire növeli azon a jelenlétét, mennyire bővíti ott a szerepét ( $J_g$ ).

*A beruházások korszerű értékelése és az erre alapozott vezetői döntés tehát hét tényezőtől: a ROI, az  $(E-R)p_1$ , a  $tp_2$ , az  $Ap_3$ , a  $K$ , a  $\pm I$ , valamint  $J_g p_4$  tényezőkből álló bonyolult összefüggés mérlegelését követeli meg. S azt is érdemes figyelembe venni, hogy ebben a hét tényezőben négy valószínűség is szerepel szorzóként. Mindezért nagyon is kétséges, hogy globalizálódó világunkban mennyire lehet – az üzleti siker reményében – csupán matematikai modellekre alapozni egy teljes (komplex) beruházási döntést.*

## A fejlesztés, beruházás hatása a vállalat működésének hatékonyságára

A fejlesztések és beruházások sikerének vannak a vállalatok belső környezetéhez (szervezetéhez, működéséhez és irányításához) kapcsolódó feltételei is. Ezek teljesítéséhez mindenekelőtt érdemes áttekinteni, hogy milyen fő célkitűzési lehetnek a beruházásoknak, és hogy ezek választását elsősorban a külső környezet milyen sajátossága indokolja. Öt alapvető beruházási cél különböztethető meg.

1 A vállalati output, valamint az ehhez szükséges termelés és/vagy szolgáltatás *volumenének* növelése. Ezt a törekvést főként egy bővülő piac vagy a piaci részesedés növelésének egy viszonylag könnyű (például jelentős versenyelőnyt kihasználó) lehetősége indokolhatja.

2 A vállalati működés hatékonyságának növelése, mint a versenyképesség megőrzésének vagy növelésének eszköze – ami elsősorban éles versenyhelyzetekben válhat akár létkérdéssé is a vállalat számára.

③ Az üzleti biztonság fokozása. Ennek jelentősége olyan külső környezetben nőhet meg, amelyben igen gyors a műszaki fejlődés, vagy amelyet a gyors és nagy gazdasági változások (elsősorban stagnálások és visszaesések) jellemeznek.

④ A vállalati szervezet, működés és irányítás rugalmasságának fokozása. Ennek a célnak a kitűzését főként a külső környezetben sorozatosan bekövetkező gyors változások kényszerítik ki, amelyek kihívásaira a vállalatnak igen rövid idő alatt kell megadnia a helyes választ.

⑤ Végül beruházási cél lehet a jövő építése is: ekkor a beruházás olyan feltételt teljesít, amely egy stratégiai cél megvalósításához – például a vállalat pályamódosításához, pályaváltásához, az ezt megalapozó paradigmaváltáshoz – szükséges, de amelyik rövid távon csupán ráfordítással, tehát veszteséggel jár. (Ilyen beruházás például a munkatársak új, gondosan kiválasztott szakmai célokra irányított átképzése munkaidő-kedvezménnyel vagy részmunkaidőben.) A felsorolt célok mindegyike kitűzhető természetesen akár a vállalat egésze, akár annak egyik vagy több szervezeti egysége számára. Ha a vállalat vezetése csak egyetlen vagy csak néhány szervezeti egység – tehát nem a vállalat egésze – számára tűz ki beruházási célt a felsoroltak közül, akkor meg kell szerveznie, hogy a célkitűzésből kimaradó szervezeti egységek segítsék tevékenységükkel a célok megvalósítását és ne legyenek abban ellenérdekeltek.

*Ezért a menedzsmentnek azt kell szem előtt tartania, hogy az egyetlen vagy csak néhány szervezeti egység területén végzett jelentősebb beruházások mindegyike a vállalat egészének szervezetét, működését és irányítását érintő beavatkozás. Több beruházási cél egyidejű megvalósítása esetén pedig azzal kell számolnia a menedzsmentnek, hogy a célok számának növeléséhez képest exponenciálisan nőnek valóra váltásuk szervezési és irányítási feladatai.*

A fejlesztések, beruházások sikerének a vállalatok belső környezetében is van több jellegzetes feltétele. Ezek közül elsősorban a következők emelhetők ki.

▶ A folyamatok fejlesztésére irányuló beruházások esetében követelmény a folyamat egyenszilárdságának megteremtése: vagyis ne legyenek abban sem szűk keresztmetszetek, sem felesleges kapacitások.

▶ Megalapozott lehet viszont a folyamatok fejlesztésében egy olyan előretartó beruházás, amelyhez a menedzsment pontosan megtervezi a korszerűsítés egész menetét, ám ezt – forráshiány miatt – első menetben csak a folyamat egyik pontján vagy egyik szakaszában valósítja meg. (Ennek a megoldásnak nagy veszélye azonban a gyors műszaki fejlődés: ha ez jellemzi a beruházás területét, könnyen előfordul, hogy mire sor kerül a beruházás újabb szakaszaira, az előretartó beruházás már jórészt korszerűtlenné válik.)

▶ Egyes termelőberendezés-beruházások esetében a gazdaságossági számítások új tényezője – amint már többször szó volt róla – a berendezésáttelepítés lehetősége a fejlettebb gazdaságokból a kevésbé fejlettebbekbe, amivel hasznos élettartamuk akár fizikai élettartamuk végéig is meghosszabbítható. Ez a lehetőség jelentősen átalakíthatja a vállalatok piaci stratégiáját, hiszen inkompatibilis piacszerkezet kialakítására késztet a globális szinten – ami viszont többnyire csökkenti az áttelepítés-elérhető gazdasági előnyt.

▶ A vállalat egészére kiterjedő beruházások esetében helytelen a folyamatosan minden szervezeti funkció azonos mértékű fejlesztésére, tehát egyfajta beruházási egyensúlyra törekedni. Felgyorsítja a vállalat fejlődését a tűrészhatárok közt megvalósuló beruházási egyensúlytalanság, amelyben egymást követően kerül sor egy-egy funkció kiemelt fejlesztésére – ám ezalatt a többi funkció fejlettsége sem csúszik ki a tűrészhatár sávjából, s ezért nem csökken hozzájárulása a beruházás egészének eredményéhez.

▶ A vállalat egész szervezetét, működését, valamint irányítását átfogó fejlesztés (beruházás) alapvető követelménye annak pontos piaci célra irányítása. Így jön létre a fejlesztés és beruházás, valamint a kiszolgált piac (piaci szegmens) konzisztenciája, ami a teljes körű minőségirányításnak, a TQM-nek is alapjogkövetője. Napjainkban azonban a minőség (*quality*) fogalom helyét már egyre inkább a vállalati magkompetencia, a *core competence* foglalja el: ezért lett TCCM az új jelszó.

▶ Az összvállalati fejlesztés egyre gyakrabban követeli meg – az élesedő versenyben, a felgyorsult változások korában, a piacra lépő újabb és újabb konkurensok közepette – a paradigmaváltáson alapuló fejlesztéseket, beruházásokat. Ezek megvalósításakor azzal szembesülnek a vállalatok vezetői, hogy a humán erőforrás-menedzsment egyre inkább stratégiai feladattá válik, amelynél a hosszú távú siker döntő kritériuma az új szakképzési célok helyes kitűzése és a munkatársak hatékony motiválása a paradigmaváltásra.

▶ Ehhez kapcsolódik az a felismerés, hogy a fejlesztések, beruházások versenyképesség-növelő hatásában egyre nagyobb az egyedi megoldások szerepe. A fejlesztéseknek, beruházásoknak kell ugyanis megalapozniuk a vállalat magkompetenciáját – vagy legalábbis ehhez kell minél teljesebben hozzájárulniuk. Ezért a menedzsmentnek egyre inkább azt is elemeznie kell a beruházáshoz kapcsolódó ajánlatok értékelésekor, hogy ezek közül melyik milyen mértékben és mekkora felár ellenében tudja nem csupán kielégíteni, hanem új ötletekkel ki is teljesíteni egy egyedi megoldás igényét.<sup>16</sup>

▶ A beruházási ajánlatok értékelésekor egyre nagyobb mértékben már nem csupán a hagyományos kritériumok (például a teljesítmény és ár, a komplex minőség és összköltség, a vételár és kötelezettség komplex szolgáltatásra stb. szempontjai) kapnak szerepet. Mind jelentősebb értékelési szempont az is, hogy mennyire segíti az ajánlat a beruházó megjelenését a globális piacon.

▶ A fejlesztés, a beruházás hatékony szervezeti formája a projektszervezet. Ennek hatékonysága főként abban rejlik, hogy egész tevékenysége egyetlen és pontosan körülhatárolt célra irányul, hogy teljes kapacitásukkal és folyamatosan rendelkezésére állnak a szakemberek, akik mindazokat a funkcionális vállalati szervezeteket képviselik, amelyek közreműködésére szükség van a projekt cél eléréséhez; hogy e szakemberek között igen rövidek az információs csatornák (vagyis szinte akadálytalan a kommunikálás a különböző szakemberek között), hogy döntéseiket a külső és a belső feltételek közvetlenebb ismeretében és a végrehajtáshoz közelebb hozzák meg, s végül hogy közvetlenebb és ezért hatékonyabb a végrehajtás folyamatainak irányítása és ellenőrzése. A menedzsmentnek tehát mindezek előtt ezt az öt sajátosságot kell szem előtt tartania, ha hatékony projektszervezetet kíván létrehozni, és élvezni kívánja annak fő előnyeit: a beruházási folyamat felgyorsítását, költségeinek csökkentését, valamint – a ráfordítások összpontosításának segítségével – a jövedelmezőség pontosabb tervezését és megvalósítását.

▶ Minden fejlesztés, minden beruházás – tehát a nem összvállalati is – komplex rendszer, ezért az ezekre vonatkozó vezetői döntés alapvető kritériuma nem a beruházás maximális eredménye, hanem a beruházás és valamennyi vállalati funkció ahhoz kapcsolódó részeredményének az optima. Így kerülhet el fejlesztések, beruházások esetében a funkcióeredmények „kannibalizmusa”.

*Ezek az újabb követelmények a fejlesztésekkel és beruházásokkal szemben nem csupán nehezítik az ezekről döntést hozók feladatait azzal, hogy újabb kritériumokat állítanak fel számukra. Egyúttal meg is könnyítik a döntéseiket azzal, hogy egyértelmű irányt szabnak a döntési variánsok értékeléséhez: a vállalat nemzetközi versenyképességének, a globális piacon elérhető eredményének – vagy legalábbis a vállalati szervezet, működés és irányítás globális piaci értékítéletéhez való bemérésének – etalonjával.*

Az eddigiek is érzékeltetik, hogy a fejlesztések, beruházások belső környezetének kedvező alakításában meghatározó a vállalatvezető koncepciója és tevékenysége. S a műszaki fejlődés, a globálissá táguló gazdaság új feltételei újabb és újabb kihívásokkal szembesítik a menedzsmentet – tegnap még főként csak a multinacionális óriásvállalatok vezetőit, ma már a nagyvállalatok többségének, holnap pedig várhatóan már egyre inkább a kis- és közepes vállalatok (kkv-k) menedzserét is.

A szervezés területén az egyik ilyen kihívás a vállalati szervezet átalakítása. A szervezet struktúrájának és működésének egyre teljesebben kell egy hármas követelményt kielégítenie: meg kell őriznie a vállalat értékrendjének és működésének egységét, lehetővé kell tennie a globális szintéren a lokális feltételekhez való alkalmazkodást és növelnie kell mind a döntéseknek, mind megvalósításuknak a hatékonyságát. A multinacionális óriásvállalatok körében ezt leginkább olyan szervezet tette lehetővé, amelyben az egységet a vállalati törzskarral, az alkalmazkodást a földrajzi régiókra szakosodott szervezeti egységekkel (leányvállalatokkal), a hatékonyságot pedig a főleg új feladatokra szakosodott projektszervezetekkel érték el. Ezzel a szervezeti felépítéssel jól elhárított feladatmegosztást hoztak létre a fejlesztések és beruházások területén is. A kutatás és fejlesztés körében például a törzskarra hárult (funkcionális szervezeteik és regionális leányvállalataik vezetőinek figyelembevételével) az alap kutatások és az üzleti stratégia hosszú távú céljaihoz szükséges fejlesztő kutatások megindítása és finanszírozása. A rövidebb távú fejlesztő kutatások megindítását a törzskar és egy leányvállalat egyaránt kezdeményezhette és közösen finanszírozhatta – törzskari egyetértés hiányában azonban a kutatás költségeit egészében a leányvállalatnak kellett fedeznie. Ha pedig a fejlesztés eredménye megkövetelte az alkalmazott kutatást, vagyis az eredmény továbbfejlesztését a lokális igények szerint,

akkor ez az adott leányvállalat kezdeményezésére és ennek finanszírozásával valósulhatott meg.<sup>17</sup> Projektszervezetet pedig mind a törzskar, mind az egyes leányvállalatok létrehozhattak azzal, hogy ilyenkor feladatkörükbe tartozik a projektszervezet teljes finanszírozása és egész tevékenységének irányítása – nehogy ezek később belebonyolódjanak a kettős irányítás ellentmondásaiba.

*A szervezetek felépítésének és működtetésének ez az új hármas követelménye a nagyvállalatok és a kkv-k versenyképességének is egyre meghatározóbb feltétele lesz. A nagyvállalatok – kisebb méreteikkel ugyan, de – még hasznosítani tudják a multinacionális óriásvállalatok szervezetejlesztési formáit. A kkv-k vezetőinek azonban olyan új megoldásokat kell találniuk a jövőben, amelyek lehetővé teszik a hármas követelmény érvényesülését vállalatuk nagyságrendjében.<sup>18</sup> Egyik ilyen új szervezeti forma lehet például a több országra kiterjedő kis- és közepes vállalati hálózatok (networkök, klaszterek) szervezése.*

A vállalatirányítás is új feladatokkal szembesül. Ezen a területen is a multinacionális korporációk jártak az élen. Ezeknél vált először a versenyképesség központi kérdésévé, hogy ki tudják-e alakítani szakmai hozzáértésük magkompetenciáját, a már említett core competence-t. A magkompetencia azonban nem örök érvényű: azt időnként meg kell újítani a versenykörnyezet, valamint a műszaki, gazdasági és társadalmi háttérkörnyezet újabb és újabb feltételeihez illeszkedve. A magkompetencia időtállóságának figyelése és érvényesítése a vállalat egész működésében, valamint adott pillanatban a javaslatétel egy új vagy megújuló magkompetencia tartalmára egy új felsővezető, a Chief Core Competence Officer (CCCO) feladata lett. A vállalati működésnek a magkompetenciára történő koncentrációja megköveteli viszont egyes tevékenységek kiszervezé-

sét. Így jönnek létre a már szintén említett termelési-szolgáltatási hálózatok, networkök, klaszterek. Ezek terveit és működését a kiszervező vállalatnak mint integrátornak kell összehangolnia – ami folyamatos tevékenységet kíván. Ez a sokrétű műszaki, szolgáltatási, pénzügyi stb. egyeztetés lett egy másik új felső vezető, a Chief Network Coordination Officer (CNCO) feladata. Végül a multinacionális vállalat regionális leányvállalatainak működését is egyeztetni kell az összvállalati hatékonyság érdekében, még hozzá részben egymással, részben a vállalati központ, a törzskar üzleti koncepcióival és célkitűzéseivel. Ez a regionális összehangolás is egy új felsővezetőre, a Chief Regional Coordination Officerre (CRCO) vár. Korunk multinacionális óriásvállalataiban a versenyképesség egyre döntőbb feltétele lett, hogy létrejött-e szervezetükben olyan irányítás, amely eleget tesz a magkompetencia-megújítás, valamint a hálózati és regionális összehangolás követelményének.

*A nagyvállalatok, de főként a kkv-k esetében aligha képzelhető el, hogy ilyen felsővezetői pozíciókat hozhatnak létre anélkül, hogy a fejnehéz szervezet ne tenné nebezgéssé s akár már gazdaságtalanná is cégük egész működését. Ezért az javasolható, hogy vállalatuknál az első számú vezető lássa el ezeket a feladatokat – ennek érdekében azonban egyre több jelenlegi operatív irányítási feladatát kell majd átruháznia beosztott vezetőire. A globalizáció tehát számukra is egyre inkább a vezetői döntések decentralizálásával jár majd.*

Új követelmények érzékelhetők a vezetők kommunikációs tevékenységében is. A menedzserek körében és néhány jellegzetes munkatársi feladatkörben (például a marketingszakemberek esetében) az üzleti siker alapvető feltétele lesz a kiteljesedő globalizáció korában a multikulturális felkészültség. Vagyis ismerniük és érteniük kell azok értékrendjét, gondolko-

zásmódját, életstílusát és alapvető szokásait, akikkel üzleti kapcsolatokat kívánnak kiépíteni és fenntartani. Különösen fontos szempont ez a gazdaságilag fejlett országokban, amelyek vállalatai egyre inkább nemcsak értékesítenek más kultúrájú (és többnyire kevésbé fejlett) országok piacain, hanem – az ott elérhető működési előnyök miatt – kitelepítik ezekben tevékenységük és/vagy szolgáltatásaik mind jelentősebb hányadát. Korábban ezek az üzleti kapcsolatok – a beruházást követő működtetés során – a helybelieket betanítom, megfizetem, utasítom jelmondatra épültek, s ez többnyire meg is teremtette a beruházás jövedelmezőségének humán erőforrás-feltételét. A jövőben azonban egyre kevésbé lehet majd erre a jelmondatra alapozni az ilyen beruházások működtetését. A multikulturális felkészültség helyi megjelenése egyre inkább az LBW-koncepció, vagyis a *Do Learn! Do Bring up! Do Win over!* jelmondat valóra váltását követeli meg: vezetőknek és munkatársaknak előbb meg kell tanulniuk az adott ország vagy régió kultúráját, majd ezután mutathatják be az ottaniaknak üzleti elgondolásaikat, hogy végül utasítások helyett megnyerhessék őket terveik számára. Az LBW-koncepció pedig merőben új feladatot jelöl ki a vezetők és a munkatársak „továbbképzésében”: a személyiségfejlesztés feladatát.

*A vállalati belső környezet alakításában várhatóan mind nagyobb szerepet kap a jövőben a vezetők és a munkatársak folyamatos és élethosszig tartó tovább- és átképzése, a 3L<sup>19</sup> – már csak azért is, mert ez alapozhatja meg az üzleti szervezetek számára a tudásalapú működés versenyelőnyét. Am egyre inkább számolni kell egy új irányzat kialakulásával is a tovább- és átképzésen belül: a globalizáció kiteljesedésével egyre sürgetőbb lesz a személyiségfejlesztés, mint az ezen alapuló nemzetközi szintű kommunikálás követelménye. S ez egyaránt érvényesül majd a multinacionális korporációk, a nagyvállalatok és a kkv-k körében.*

## A BEFEKTETÉSEK NÉHÁNY ÚJABB SZEMPONTJA

A termelő- és a szolgáltató vállalatok befektetéseire többnyire akkor kerül sor, ha nem kívánják szabad pénzeszközeiket beruházásra (tevékenységük bővítésére, berendezéseik korszerűsítésére stb.) fordítani, hanem azokat úgy kötik le egy, erre szakosodott pénzügyi intézménynél (illetve pénzügyi szervezet közreműködésével), hogy növekedjék az értékük (vagyis hozamuk legyen), és hozzáférhetőek legyenek, ha ezt indokolja a vállalat üzletmenete.

A különböző befektetési lehetőségek megítélésekor van azonban még egy harmadik szempontja is a befektetőknek a hozamon és a hozzáféréseken kívül: ez a befektetés kockázata. A vállalatok ezt a három szempontot együttesen mérlegelik annak figyelembevételével, hogy

- általában szoros az összefüggés a hozam és a kockázat között: mint közismert, a kisebb kockázatvállalás szerényebb hozammal, a nagyobb kockázatvállalás pedig akár jelentős hozammal, de számottevő veszteséggel is járhat;
- a hozzáférés időbeli korlátja, vagyis a befektetett tőke hosszabb időre való lekötése pedig többnyire növeli a hozamot (ilyenkor magasabb a befektetett tőke kamata).

A vállalatok menedzsmentje a három szempontot elsősorban a külső környezet feltételei, valamint a belső környezet sajátosságai és az üzleti célkitűzések alapján mérlegeli.

Amikor nagy a külső környezetben, tehát a versenypiacon és/vagy annak műszaki, gazdasági, társadalmi és politikai háttérkörnyezetében a bizonytalanság, akkor csökken a menedzsment kockázatvállalási hajlandósága; vagyis ilyenkor beéri a befektetés szerényebb hozamával. S ekkor az is csökkenti a hozamot, hogy a bizonytalanság miatt a vezetésnek célszerű a minél rövidebb hozzáférési idő mellett döntenie. (A befektetés külső környezetében rejlő kockázatának van egy sajátos eleme is: an-

nak a pénzügyi szervezetnek a stabilitása – hitelminősítési besorolása –, amelyik a termelő vagy szolgáltató vállalat befektetési partnere. Egy kevésbé stabil partner ugyanis többnyire magasabb hozam kínálatával igyekszik ellensúlyozni kisebb stabilitását.) Szilárd verseny- és háttérkörnyezet esetén pedig mindennek az ellenkezője érvényesül.

A vállalati belső környezet többféleképpen is befolyásolja a három szempont érvényesítését a befektetési döntésekben. Azoknak a vállalatoknak a menedzsmentje például, amelyeket tőkeerő, jó piaci pozíció és kis működési kockázat jellemez, könnyebben választja a nagyobb befektetési kockázatot nagyobb hozam reményében; ugyanígy dönt egy olyan vállalat vezetése is, amelynél nagy a működés biztonsága, s ezért nincs szükség termelés kiesések (például anyaghiányok, géptörések, sztrájkok), nagy és tartós követelések (kintlevőségek) stb. következményeinek tőkeigényes áthidalására. Egy számításba vett beruházás pedig megszabhatja a befektetéshez való hozzáférés idejét, s ezzel korlátot szab jövedelmezősége<sup>20</sup> számára is. Értelemszerűen kisebb lesz viszont a menedzsment kockázatvállalása, illetve a hosszabb lekötési időt és ezzel a nagyobb hozamot választja a vezetés, ha mindezzel ellentétes sajátosságok jellemzik vállalatának belső környezetét.

A hozam (jövedelmezőség), a kockázat és a hozzáférési idő hármasságának különböző mértékben tesznek eleget a különböző befektetési lehetőségek. Ezt érzékelteti az 1. táblázat példája.

A táblázatban foglaltak, nevezetesen a márkánsan eltérő jellegzetességek érzékeltetik, hogy egy vállalat vezetése – a külső és a belső feltételeknek, valamint a különböző befektetési lehetőségeknek és az azokat kínáló pénzügyi szervezetek jellemzőinek figyelembevételével, valamint a különböző partnerek eltérő ajánlatai alapján – viszonylag egyszerűen döntheti el, hogy vállalata számára melyik befektetési lehetőség a legkedvezőbb. A bankbe-

**PÉLDA A KÜLÖNBÖZŐ BEFEKTETÉSI LEHETŐSÉGEK ÉRTÉKELÉSÉRE  
A HÁRMAS KRITÉRIUM SZERINT**

Befektetési lehetőség	Hozam	Kockázat	Hozzáférhetőség
Bankbetét	+	+	+++++
Bankbetét lekötéssel	++	+	+++
Állampapír, kötvény	+++	+	+
Ingatlan	++++	++	+
Részvény	+++++	+++++	++++

\* Az értékelés célja a +++++ (maximális), valamint a + (minimális) értékekkel csupán nagyságrendek érzékeltetése, hiszen a valós értékek minden befektetés esetében mások és mások.

tétnek például kevés a hozama, csekély a kockázata – viszont ennél a befektetésnél a betét-hez bármikor hozzá lehet férni. Ezzel szemben a részvényekbe való befektetés hozama igen nagy lehet, ám nagy a kockázata is – a befektetett tőkéhez való hozzáférés pedig viszonylag könnyű (csak hogy a részvény értékesítése jelentős áráldozattal is járhat, ami ismét növeli a kockázatot).

*Mindebből levonható az a következtetés, hogy egy vállalati befektetés lehetőségei közül az optimális kiválasztásához négy tényező – a külső és a belső környezeti feltételek, a befektetési lehetőségek és a partnerszervezetek elemzésére és jellemzőik értékelésére van szükség.*

A menedzsment azonban tovább finomíthatja befektetésében a hozam (a jövedelmezőség), a kockázat és a hozzáférhetőség viszonyát, s ezzel még az addig optimálisnak tartottnál is hatékonyabb befektetést valósíthat meg. Ennek módja az, hogy felosztja, vagyis „több lábra állítja” befektetését: befektetési portfóliót alakít ki – aminek az a lényege, hogy a portfólióban kiegyensúlyozza az egyes befektetési lehetőségek előnyeit és hátrányait.

Maga a kiegyensúlyozás különböző ismérvek alapján jöhet létre, s így több portfóliótípus alakítható ki. Ennek során az a legcélszerűbb, ha a befektető kockázatviselő készsége alapján kü-

lönböztetik meg az egyes típusokat, hiszen ez a készsége – az elmondottak szerint – összefügg hozamvárakozásával, sőt általában nem független attól sem, hogy mekkora hozzáférési időt tart szükségesnek. A befektető kockázatviselő készsége alapján négy markáns portfóliótípus határozható meg: az óvatos, a konzervatív, a kockázatos és a merész befektető portfóliója.<sup>21</sup> Ezek egyik jellegzetes portfólióváltozatát – amelyben az egyes befektetési lehetőségek volumenét százalékos arányaik jelzik – a 2. táblázat számai mutatják be.

A befektetőket fogadó pénzintézetek, pénzügyi szervezetek többnyire már ilyen, előre összeállított portfólióajánlatokkal fogadják ügyfeleiket.

*Mindezek alapján javasolható, hogy a vállalatok vezetői – amikor befektetést terveznek – első lépésként alakítsák ki optimálisnak tartott befektetési portfóliójukat; ezután tájékozódjanak a pénzintézetek portfólióajánlatairól; majd informálódjanak a portfóliókat ajánlók üzleti stabilitásáról; s csak mindezek után, tehát negyedik lépésként hozzák meg befektetési döntéseiket.*

Egy vállalati befektetés jövedelmezőségének, kockázatának és a befektetett tőkéhez való hozzáférés gyorsaságának hármaskritériuma együttesen ilyen műveletsorral optimálható igazán.

**PÉLDA A BEFEKTETÉSI PORTFÓLIÓRA**  
**az egyes befektetési lehetőségek százalékos aránya a portfólióban**  
**a befektetők kockázatviselő hajlandósága alapján**

Befektetési lehetőségek	A befektető kockázatviselő hajlandósága			
	Óvatos	Konzervatív	Kockázatos	Merész
Bankbetét	25	10	5	-
Bankbetét lekötéssel	30	30	10	10
Állampapír, kötvény	30	30	20	10
Ingatlan	10	20	25	30
Részvény	5	10	40	50
Összesen	100	100	100	100

Végezetül azonban arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy maguknak az egyes befektetési lehetőségeknek a belső kockázata is számottevően változhat a nemzetgazdasági, regionális és/vagy világgazdasági verseny- és háttérkörnyezet alakulása szerint. Közismert például, hogy egy nagy inflációs ráta jelentősen csökkentheti a kamattal megnövelt bankbetéteknek mint tőkének a vásárlóerejét a piacokon, hogy egy félresikerült gazdaságpolitika vagy egy politikai-társadalmi válság mélyen leértékelheti az állampapírok és a kötvények reálértékét, hogy egy válsággal küszködő gazdaságban meredeken zuhanhatnak az ingatlanárak, nem is beszélve olyan vállalatok részvényeinek értékéről, amelyek nem tudtak eleget tenni a világpiacon egyre nagyobb kihívásainak, s ezért kihullanak – többnyire előbb a nemzetközi, majd a hazai – versenyből.

*A vállalatok vezetői tehát nem hagyhatják figyelmen kívül befektetési portfóliójuk összeállításakor a nemzetgazdaságoknak, a régióknak, sőt a világgazdaság egészének<sup>22</sup> azokat az eseményeit és folyamatait sem, amelyek az egyes befektetési lehetőségek jellegzetes hozamait és kockázatait befolyásolják – és amelyek adott esetben még azt a sorrendet is módosíthatják, amely egy többé-kevésbé stabil műszaki és gazdasági környezetben alakul ki a lehetőségek között úgy, hogy pusztán ezek alapvető sajátosságaihoz igazodik.*

### VÁLLALATVEZETŐI SZEMLÉLET A BERUHÁZÁSOK ÉS BEFEKTETÉSEK HATÉKONYSÁGÁNAK NÖVELÉSÉRE

Mindezek alapján új döntési szemlélet és új döntés-előkészítő mechanizmus javasolható ahhoz, hogy a menedzserek – a felsoroltak figyelembevételével – növeljék beruházási és befektetési döntéseik hatékonyságát. A szemléletnek három szintje különböztethető meg: az első, legfelső szintbe a műszaki fejlődés trendje és folyamatai, valamint a világgazdasági események, folyamatok és tendenciák tartoznak mint két meghatározó tényezőcsoport (beleértve e tényezők kölcsönhatását is). A második szint a vállalat beszerzési és értékesítési verseny piacainak szintje, amelyen számításba kell venni a piacok valamennyi szereplőjét, ezek erőpozícióit, terveit, akcióit és kapcsolatait, kialakított hálózataikat és stratégiai vagy operatív szövetségeiket. A harmadik szint a tervezett vállalati beruházások és befektetések szintje (az utóbbiak ismét a bevezetőben említett értelemben), amelyet a vállalat jellemzői, tehát a verseny piaci és a nemzetközi versenyben elfoglalt helyének erősségei és gyengeségei alapoznak meg. S a három szint mindegyik tényezőcsoportja szoros kapcsolatban áll egymással. Ezért a kapcsolatoknak is meg kell jelenniük a vállalatvezetők szemléletében: vagyis a menedzsereknek értékelniük kell nemcsak valamennyi



tényezőcsoport eseményeit, folyamatait és tendenciáit, hanem az ezek alakulását befolyásoló bonyolult hatásokat és kölcsönhatásokat is.<sup>23</sup>

Egy ilyen értékelés viszont nem azt követeli meg, hogy a vállalatok vezetőinek részletes és elmélyült, az optimális beruházási és befektetési döntéshez szükséges ismeretei legyenek mindhárom szint valamennyi tényezőcsoportjában. Hívságos törekvés is lenne manapság bárkitől megkövetelni egy polihisztoréhoz hasonló ismeretstruktúrát. Ezért szükséges, hogy a menedzserek igénybe vegyék mind külső szakértők (szakértő intézetek), mind saját munkatársaik szakavatott tájékoztatását. S ezt segítheti a következő döntés-előkészítő mechanizmus.

▶ Az első szint tényezőcsoportjai körében a tájékoztatás főként külső szakértők és/vagy szakmai intézetek feladata, amelyek átfogó összeállításokat publikálnak, de amelyekről megrendelhetők akár egy vállalat sajátosságai szempontjából készített elemzések, prognózisok is (a szerényebb eszközökkel rendelkező kkv-k az utóbbiakat együttesen vagy akár szakmai szövetségeik révén is megrendelhetik – igaz, ilyenkor számolniuk kell bizonyos fokú, a szakma egészének szóló általánosítással).

▶ A versenypiaci szint tényezőcsoportjában maga a vállalat készíthet elemzést és prognózist – ám ennek olyan „komplex benchmarking”-szerű bemérésnek kell lennie, amelyben minden vállalati funkció szervezete és – mintegy kontrollként – valamennyi önálló vállalati szer-

vezeti egység (vagyis projektszervezet, nyereségközpont, divízió stb.) részt vesz.

▶ A harmadik, a beruházások és befektetések szintje már egyértelműen a *menedzser* szakmai felkészültségének, korábban szerzett tapasztalatainak és döntési készségének követelményeit foglalja magában: hiszen most kell olyan stratégiai időtávú és operatív döntéseket hoznia, amelyeken egy-egy beruházás vagy befektetés sikere – s ezzel akár a vállalat egészének sorsa – múlhat. Ezzel kapcsolatban megkockáztatható, hogy nincs nagyobb kerékkötője korunkban a sikeres beruházási és befektetési döntéseknek, mint amit Gulliver tapasztalt Laputában. Mert a befelé fordulás – következésképp be akár az elmélet szintjén, akár a gazdálkodás gyakorlatában – egyhamar elméleti spekulációkhoz vagy öncélú és csalóka modellekhez vezet. Ehelyett globális nyitottságra van szükség: a vállalatvezetők három szintű érzékenységre, a szinteket átfogó kombinációs és kommunikációs készségre – és olyan kockázatmegosztó döntéseire, amelyekkel a már globális összefüggésekben megjelenő fenyegetéseket lehetőségekkel, a vállalatukat veszélyeztető hátrányokat előnyökkel kompenzálják.

*Ez a három szintű döntési koncepció és döntés-előkészítő mechanizmus lehet a záloga annak, hogy egy vállalat menedzsmintje ne csak az optimális beruházási és/vagy befektetési variánst válassza ki, hanem ezek ügyében jó döntést hozzon.*

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> A Porter-modell első négy tényezőjének értékét egy piacutató határozhatja meg. Az ötödik tényező számbavétele a „benchmarking” technikával történhet. Elemeinek az adott vállalatra jellemző értékét az iparág legjobb vállalatának jellegzetességeivel vagy az iparágba tartozó vállalatok sajátosságainak átlagával vetik össze, s ennek alapján határozzák meg a vállalat versenyképességét.

<sup>2</sup> Ilyen átköltöztetést valósított meg a BAT, amikor a magas amerikai munkabérek arra kényszerítették,

hogy ott a korábbiaknál jobban automatizált gépsorokat helyezzen üzembe. Amikor erre sor került, leszerelt gépsorait áttelepítette olyan alacsonyabb bérszínvonalú országokba, amelyekben szintén voltak gyárai.

<sup>3</sup> Ezt érzékelteti az  $(E-R)p_1 - A.p_2$  „képletrész”, amelyben  $E$  az eredmény,  $R$  a ráfordítás,  $A$  a pályamódosítás vagy pályaváltás,  $p$  pedig a bekövetkezés valószínűségét jelöli.

- <sup>4</sup> Ilyen kompenzáló döntés párosítja például egy, a piacon már bevált termék nagy mennyiségben való gyártását, valamint kis fajlagos nyereséggel és kis kockázattal járó értékesítést egy piacra újonnan bevezetett termék kis mennyiségben való gyártásával, valamint (innovatív jellege miatt) nagy fajlagos nyereséggel és nagy kockázattal járó értékesítésével.
- <sup>5</sup> Ebből az is következik, hogy korunkban egyre veszélyesebb lesz a *ceteris paribus*-elv alkalmazása.
- <sup>6</sup> Példák vállalati funkciók részleges veszélyeztetésére: a vállalat piacainak egyikén piaci részesedésének elvesztése vagy csökkenése egy konkurens piachódítása következtében; a gyártás versenyképtelenné válása a termelés egyik, nem meghatározó területén; a kutatás és fejlesztés lemaradása olyan alkatrész vagy részegység fejlesztésében, amelyik korszerű változatban külső forrásból is beszerezhető stb.
- <sup>7</sup> A hatásláncokban a hatás vonalasan terjed, vagyis egy ok csak egyetlen okozatot vált ki; a hatáshálóokban egy ok több okozatot is létrehozhat; a hatásmezőkben pedig egyetlen ok egész iparágak műszaki fejlődésében, átfogó gazdasági szférákban és térségekben, adott esetben társadalmi szerkezetekben gerjesztenek változásokat.
- <sup>8</sup> Integrált régió ebben az értelemben az EU, a NAFTA, az APEC stb.
- <sup>9</sup> Ha a vállalat részvénytársaság, akkor tulajdonosainak érdekeit legkövetkezetesebben az igazgatótanács tagjai képviselhetik.
- <sup>10</sup> Ezt segíti például a *corporate governance* új követelménye, amelyik nemcsak a vállalati stratégia jóváhagyását tartja az igazgatótanács feladatának, hanem azt is sürgeti, hogy a cég operatív működését is felügyelje, abba is beleszólhasson.
- <sup>11</sup> Igaz, ezeknek a lehetőségeknek ára, sőt sokszor nagy ára van – de összességében mégis a pozitív hatásai érvényesülnek erőteljesebben.
- <sup>12</sup> Tudvalevően ez a teljes körű minőségirányítás, a TQM (*total quality management*) alapkövetelménye. Jelzésértékű viszont, hogy a TQM újabb koncepciója a környezeti tényezőre is kiterjed: ITQEM-re bővül, amelyben az I *integrated*-et jelent, az E pedig mint *environment* a környezetgazdálkodás szempontjának figyelembevételét írja elő.
- <sup>13</sup> Jellegzetes fogyatékoság, hogy a termelővállalatok csak termelésük területén (a beszerzett anyagok és alkatrészek, valamint technológiájuk és termékeik körében) kísérik figyelemmel a műszaki fejlődés trendjét.
- <sup>14</sup> A *t* tényező alakulásában nagy annak is a szerepe, hogy – a már mondottak szerint – mennyire sikerülhet áttelepíteni a már eredménytelenné vált termelést a magasabb színvonalú piacokról az alacsonyabb színvonalúakra.
- <sup>15</sup> Az értékrend, az önzonosság, a vállalati kultúra meghatározó szerepét olyan példák igazolják, mint a Hewlett-Packard és a Compaq vagy a Chrysler és a Daimler közelmúltban végrehajtott egyesülésének sorozatos megpróbáltatásai.
- <sup>16</sup> Ez merőben új feladatot jelent a beruházási javak előállítói számára: már nemcsak a konkurenseiknél versenyképesebb termékeket kell gyártaniuk, már nemcsak pontosan vevőik egyedi igényeire kell szabniuk termékeiket, hanem együtt is kell gondolkodniuk velük, hogy ezzel segíthessék vevőik versenyképességének növelését.
- <sup>17</sup> Ilyen konstrukció jött létre például az ATT-nél a vállalati törzskar, a regionális diverzifikálással létrejött szervezeti egységek és a Bell Laboratories között, amikor a vállalat kilépett a világpiacon.
- <sup>18</sup> Az operatív irányítás decentralizálásának makrogazdasági feltétele is van: elsősorban a folyamatos és kiegyensúlyozott gazdasági növekedés, amelynek keretében a csúcsvezetőknek nem kell sorsfordító üzleti döntéseket hoznia a makrokörnyezetből érkező váratlan és meg-megújuló fenyegetések kivédésére.
- <sup>19</sup> A 3L, a *Life-Long Learning* három kritikus eleme az, hogy a vállalat vezetője helyesen, a fejlődés trendjével összhangban határozza-e meg a tovább- és főleg az átképzések szakmai célját; hogy hatékonyan motiválja-e munkatársait a kitűzött célok elérésére; s hogy sikerül-e létrehozni a vállalatánál a széles körű tudástranszfert.
- <sup>20</sup> A különböző befektetési lehetőségek értékelése során (a) ha azonos a befektetett tőke nagysága, akkor elég a hozamok összevetése; (b) ha azonban különböző nagyságú tőkék befektetését kívánja elemezni a menedzsmint, akkor azok jövedelmezőségét kell összemérnie.
- <sup>21</sup> Egyes pénzintézetek ennél részletesebb tipológiát is kidolgoztak, sőt tesztkérdések segítségével igyekeznek meghatározni a befektetők kockázatviselő készségét, hogy így könnyítsék meg számukra a legkedvezőbb portfólió kiválasztását.
- <sup>22</sup> A befektetési portfólió lehetőségeinek kitérítése régiókra, sőt a globális szintér egészére nem csupán új kockázatok felismerését követeli meg, hanem módot ad a kockázatok jobb ki-

egyenlítésére, hatékonyabb kompenzálására is. Az ilyen lehetőségek számbavételekor azonban mindig figyelembe kell venni a hazai kormányzat támogató vagy megszorító intézkedéseit, hiszen ezek felnagyíthatják, de akár meg is sem-

misíthetik a nemzetközi gazdasági realitásokban rejlő esélyeket.

<sup>23</sup> Ezekről szoltak a korábban már említett hatások, hatásláncok, hatáshálók és hatásmezők.

## IRODALOM

- BARBERIS, N. – SCHLEIFER, A. – VISHNY, R. (1998): A Model of Investor Sentiment, *Journal of Financial Economics*, 49. szám
- BÉLYÁ CZ I. (2001): Befektetés-elmélet, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Kiadó
- CANNON, T. (1996): Welcome to the Revolution (Managing Paradox in the 21st Century) London, Pitman Publishing
- DENT, S. H. (1999): The Roaring 2000's Investor: Strategies for Life You Want, New York, Simon and Schuster
- DRUCKER, F. P. (1986): The Frontiers of Management (Where Tomorrow's Decisions Are Being Shaped Today) New York, Truman Talley Books – E. P. Dutton
- FRIEDMAN, L. Th. (2000): The Lexus and the Olive Tree, New York, Anchor Books, Random House Inc
- HAMEL, G. – PRAHALAD, C. K. (1996): Competing for the Future, Boston, Mass, Harvard Business School Press
- HARRISON, E. L. – HUNTINGTON, P. S. (2000): Culture Matters. How Values Shape Human Progress, New York, Basic Books
- HELFFERT, A. E. (1972): Techniques of Financial Analysis, Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc
- HERRI, W. E. – ROSSI, V. (1994): International Financial Market Investment, New York, John Wiley and Sons
- HOVÁ NYI G. (2001): Globális kihívások – menedzsmentválaszok, Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó
- HOVÁ NYI G. (2004): Sikerkovácsok. Képzelt riport egy nemzetközi menedzsmenttalálkozóról, Budapest, Aliena Kiadó
- HOVÁ NYI G. (2006): Finanszírozási és fejlesztési kihívások a vállalati szférában, *Fejlesztés és Finanszírozás*, 2. szám
- JOHN, R. – IETTO-GILLES, GR. and al. (1997): Global Business Strategy, London, Thomson Business Press
- JOHNES, P. CH. (1998): Investment Analysis and Management, New York, John Wiley and Sons
- KAHNEMAN, D. – RIEPE, M. W. (1998): Aspects of Investor Psychology, *The Journal of Portfolio Management*, 55. szám (Summer)
- MADURA, J. (1995): International Financial Management, St. Paul, West Publishing Co
- NIKBAKHT, E. – GROPELLI, A. A. (1990): Finance. New York, Barron's Ed
- OHMAE, K. (1992): The Borderless World. Power and Strategy in the Global Marketplace, London, HarperCollins Publishers
- PORTER, E. M. (1993): Versenystratégiák. Iparágak és versenytársak elemzési módszerei, Budapest, Akadémiai Kiadó,
- PUXTY, A. G. – DODDS, C. (1992): Financial Management, New York, Chapman & Hall,
- SHEFRIN, H. – STATMAN, M. (2000): Behavioral Portfolio Theory, *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, June
- SKINNER, N. – IVANCEVICH, J. M. (1992): Business for the 21st Century, Homewood, Ill., Richard D. Irwin
- SMITHON, C. – SMITH, C. – WILFORD, S. (1995): Managing Financial Risk, Chicago, Richard, D. Irwin
- SWIFT, J. (é.n.): Gulliver's Travels into Several Remote Regions of the World, London, George Routledge and Sons
- VALDEZ, ST. (1997): An Introduction to Global Financial Markets, London, Macmillan Press
- WALTHER, A. (1997): Investitionsrechnung, Köln, WRW Verlag

Fábián Anna

# Új közösségi energiapolitika felé?

**A** XXI. század energiapolitikai realitásai új kihívásokkal szembesítik Európát is. A hozzájuk történő alkalmazkodás, a problémák megoldása már nem lehetséges tegnapi válaszokkal, új és hatékonyabb megoldásokat kell találni, a 25, egymástól elkülönült nemzeti energiapolitika nem alkalmas a problémák megoldására, az eddignél koordináltabb, közösségi szintű energiapolitikára van szükség.

## BIZTONSÁG ÉS VERSENYKÉPESSÉG

Az energia iránti globális kereslet folyamatosan nő. A világ energiaigénye és CO<sub>2</sub>-kibocsátása 2030-ig előreláthatóan mintegy 60 százalékkal fog emelkedni. Éghajlatunk melegszik. (Felmérések szerint a Föld légkörének átlaghőmérséklete már 0,6 C° fokkal emelkedett, és további intézkedések, beavatkozások nélkül az évszázad végéig akár 1,4–5,8 C°-os hőmérsékletemelkedés következhet be). Az olaj- és gázárak emelkednek (az elmúlt két évben az unióban kétszeresére nőttek). Növekszik az unió energiainporttól való függése, többnyire politikailag kockázatos területekről. Jelenleg energiaszükségletének 50 százalékát fedezi importból, amely – ha nem sikerül előrelépni az energia versenyképessége tekintetében – elérheti a 70 százalékot az elkövetkezendő 20–30 évben. Az energiatartalékok néhány országra koncentrálnak. Az unió gáz-

szükségletének fele három országból (Oroszország, Algéria, Norvégia) származik. Az elkövetkező 25 évben a gázfogyasztás mintegy 80 százaléka érkezik majd importból.

Napjainkra az európai ellátásbiztonság több irányból veszélyeztetett, többdimenziós lett, amelyet az oroszországi gáz- és a közel-keleti olajszállításoktól való külső függőség, energiaépítmények terroristáktól való fenyegetettsége, továbbá az utóbbi két évtized alacsony beruházásai következtében olajfinomítók, erőművek elöregedése jellemez.

Mind az ellátásbiztonság oldaláról jelentkező elvárásoknak, mind az EU-kibocsátás kereskedelmi rendszere követelményeinek nagy beruházási programokkal lehet megfelelni. A beruházások nagyságára, illetve a probléma súlyosságára utal, hogy az unió számításai szerint az elkövetkezendő 20 évben csak Európában körülbelül egytrillió eurós beruházásra lesz szükség az energia iránti várható kereslet, valamint az előregedett infrastruktúra lecseréléséhez. Mindezt úgy kell megvalósítani, hogy közben ne csökkenjen a versenyképesség. Az unió energiapiaca ma még nem versenyképes, nem alakult ki a belső energiapiac. Holott a teljesen liberalizált piac teremti meg annak feltételeit, hogy minimalizálni lehessen a veszteségeket, meg lehessen küzdeni az emelkedő árakkal és hatékonyan lehessen részt venni a klímaválto-

zás elleni küzdelemben. Ennek hiányában a fogyasztók nem élhetnek a versenyképes piac nyújtotta olyan előnyökkel, mint az alacsony árak és a biztonságos energiaellátás. Elengedhetetlen a ma még jobbára elkülönült nemzeti energiapiacok összekapcsolása.

Ezt a felismerést tükrözte az állam- és kormányfők Hampton Court-i informális csúcstalálkozója 2005 októberében, amelyen az akkor elnöklő angol miniszterelnök, *Tony Blair* javaslatot terjesztett elő.<sup>1</sup> Itt kapott felkérést a Bizottság, hogy alapozzon meg egy közös energiapolitikai közelítést.

## A KÖZÖSSÉGI ENERGIAPOLITIKA JELLEMZŐI HAMPTON COURT-IG

Az európai közös energiapolitika kezdetét a Szén-és Acélközösség, valamint az Atomenergia-közösség jelentette. Később mindkettő az EU jogi alapját képező szerződésekké lett, azonban az energiapolitika, mint olyan, nem része a Treaty-nek. Az uniónak ma sincs közös energiapolitikája, ami csökkenti az EU tárgyalási súlyát a nemzetközi energiaügyekben. Az energiával kapcsolatos szerkezeti sérülékenység tudata az európai integráció kezdete óta jelen van az a Közösségben.

Az Európai Szén- és Acélközösség Párizsban, 1951-ben aláírt alapító szerződése célkitűzései között előírta, hogy a tagállamok töröljék el az egymás közötti forgalomban a szerződés által szabályozott árukra vonatkozó behozatali és kiviteli vámokat, mennyiségi korlátozásokat, a termelők, vásárlók, illetve a fogyasztók közötti megkülönböztető rendszabályokat különösen az árak, a szállítási feltételek és a fuvardíjak tekintetében.

Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó, Rómában 1957-ben aláírt szerződés a kutatás és a műszaki ismeretek terjesztése, az atomenergia felhasználása és fejlesztése, valamint a biztonsági normák alkalmazása és az egészségvédelem terén a tagállamok közötti együttműködést célozta.

A Római Szerződés második részének második fejezete rendelkezik a tagállamok közötti mennyiségi korlátozások és az azokkal egyenértékű intézkedések eltörléséről. A 37. cikk az energetikai piac szempontjából is nagy jelentőségű kereskedelmi jellegű állami monopóliumokat szabályozza. A tagállamoknak különös figyelmet kell fordítaniuk arra, hogy az állami tulajdonban lévő vállalatok és a kizárólagos vagy különleges jogokkal rendelkező vállalatok (közéjük tartoznak a villamosenergia-ipari és földgázipari vállalatok függetlenül attól, hogy állami vagy magántulajdonban vannak) nem alkalmazhatnak mennyiségi korlátozásokat vagy azokkal egyenértékű más intézkedéseket az exportra és az importra. Továbbá a tagállamok kötelesek a kereskedelmi jellegű állami monopóliumaikat úgy alakítani, hogy azok az átmeneti időszak végén biztosítsák a tagállamok közötti diszkriminációmentességet az áruk beszerzési és eladási feltételei vonatkozásában.

A Római Szerződés vállalatokra vonatkozó előírásai között az energiaszektor szempontjából lényeges szabály, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó vállalatok vonatkozásában (amennyiben feladatainak ellátásában nem akadályozza) is alkalmazni kell a verseny szabályokat.

A közös kereskedelempolitika az energiaszektorra oly módon hat ki, hogy a 115. cikknek megfelelően kizárólag gazdasági nehézségek esetén kerülhet sor nemzeti jellegű kereskedelempolitikai intézkedések foganatosítására.

Az 1992-ben elfogadott maastrichti szerződés által beiktatott 129. cikk értelmében a belső határok nélküli piac és a gazdasági és társadalmi kohézió elősegítése érdekében a Közösség közreműködik a transzeurópai hálózatok létrehozásában és fejlesztésében a közlekedés, a telekommunikáció és az energia infrastruktúrájának ágazataiban.

A Szén-és Acélközösség megszületése pillanatától kezdve túlmutatott a szűken vett energiaágazatok közötti együttműködésen. Életre hívásával az alkotók szembe előtt az egységes Európa megteremtése lebegett. Mivel a térség ipa-

rának alakulásában meghatározó szerepet játszó szén- és acélagazat együttműködésére alapozott, meghatározta magát a gazdasági fejlődést, illetve a növekedés ütemét is. Az eredeti elképzelések szerint a szén és acél mellett ki kellett volna terjednie más ágazatokra is. Ezekkel a szerződésekkel megkezdődött az európai építkezés, a közös energiapolitika kiépítésére azonban az Európai Bizottság csak az 1990-es évektől vett irányt azaz, hogy kezdeményezte bizonyos energiára vonatkozó szabályok megalkotását.

A jelenleg ratifikálás alatt álló Alkotmányos Szerződés (III. 256) szerint az unió energiapolitikájának az a célja, hogy biztosítsa az energiapiac működését, az unió ellátásbiztonságát és ösztönözze az energiahatékonyságot, energiamegtakarítást, valamint segítse elő az energia új formáinak kifejlesztését. A hivatkozott fejezet aláhúzza, hogy a közösségi energiapolitika nem befolyásolhatja a tagállamok azon jogát, hogy szabadon döntsenek a felhasználandó energia összetételének megválasztásáról.

A közös energiapolitikat jelenleg az unió integráción és dereguláción alapuló gazdaságpolitikájának részeként lehet meghatározni, amelynek hozzá kell járulnia az egységes piac kialakításához, valamint a társadalmi kohézió megteremtéséhez. Az általános célokon belül az energiapolitikának össze kell egyeztetnie az ellátásbiztonság (amelynek része az energiaellátás hatékonysága), versenyképesség és környezetvédelem szempontjait. A közös energiapolitikára törekvés jegyében hangsúlyosan jelenik meg a fenntartható energiafelhasználás és a klímaváltozás kölcsönkapcsolata. Ennek keretében az energiafelhasználás csökkentése, illetve az energiaforrások diverzifikálása a cél.

## AZ ENERGIAPOLITIKA FEJLŐDÉSI IRÁNYA

Az európai integrációs folyamatok 1957–1972 közötti jelentős előrehaladása nem érvényesült az energetikai együttműködésben. A közös

energiapolitika kialakulását elsősorban az akadályozza, hogy a tagállamok érdekei valójában kevés területen esnek egybe. Az ellátásbiztonság problémája pedig önmagában nem jelenti azt a hajtóerőt, ami a közös energiapolitika megfogalmazását tenné szükségessé. Erre utal, hogy a '70-es évek olajárrobbanása és az energiával való ellátottság nehézségei sem vitték előbbre a közösségi energiapolitika ügyét. A közös energiapolitika megfogalmazására irányuló kezdeményezéseket is a Bizottság tette meg az 1980-as évek végétől kezdődően, ami a Közösség újjászületéséhez: az Egységes Európai Okmányhoz (1987) és Maastrichthoz (1993) kapcsolódott. A folyamatokat a szupranacionalitás erősödése határozta meg, ami az energetika területén tipikusan nem érvényesült. Hogy mégis változások érlelődtek a közösségi energiapolitikában, az energetikához kapcsolódó egyéb területeken kibontakozó aktivitásnak köszönhető.

Egyfelől a Közösség energiapolitikájának alakulására erőteljesen hatott a belső piac kiépítését célzó program, amelyben központi szerep jutott a versenypolitikának. Az unió belső energiapiacára vonatkozó elképzeléseket nagymértékben befolyásolta az OECD keretében ekkortájt érvényesülő törekvés, amely az energiaszektorban már jó ideje liberálisabb megoldásokat szorgalmazott.

Másfelől a Közösség határozott környezetvédelmi politikát hozott létre. A környezetvédelmi politika az 1990-es évek elejére két lényeges változáson ment keresztül: az energiapolitikával szemben (az Egységes Európai Okmányt követően) része lett az EK Szerződésnek, továbbá nyilvánvalóvá lett az ágazat horizontális jellege. A környezeti politika hangsúlyosabbá válása a közösségi politikákon belül azóta fontos kihívást jelent az energiapolitikának.

Harmadrészt a közösségi energiapolitika fejlődése a külpolitikai megfontolásokhoz is kötődött, párhuzamosan azzal, hogy kezdetét vette az unió aktívabb szerepvállalása a nemzet-

közi, világpolitikai ügyekben. Egyes harmadik országokkal kiépített gazdasági kapcsolatok (Közél-Kelet, Észak-Afrika, FÁK) az unió ellátásbiztonságát kívánták erősíteni, mintegy kiegészítve a tagállamok hatékonyabb energiafelhasználásra irányuló törekvését.

Mindazonáltal sem a maastrichti, sem az amsterdami szerződésben nem jelent meg érdemben az energiaprobléma. De nem rendelkezik az unió a közös energiapolitikára vonatkozó vízióval sem. Ilyen körülmények között a Bizottságnak meglehetősen nagy mozgásteret maradt az energiapolitikát meghatározó irányelvjavaslatok kidolgozásában. Kiemelkedik közülük a '90-es években a villamos energia és földgáz tagállamok közötti szabad áramlását biztosító két irányelv<sup>2</sup>, amely a tagállamok ellenállása ellenére a nyitottabb piacok mellett érvelt, meghatározta egyúttal a piacnyitás menetrendjét és játékszabályait.

Az energiapiacok liberalizációját, az ellátás biztonságának növelésére irányuló törekvésének megvalósítását lassítja az energiaszállítási és -tárolási infrastruktúra nem kielégítő állapota. Ma a tagállamok közötti összekapcsolás a kétoldalú kapcsolatokra szűkül, ami az integrált európai energiapiac jelentős gátját képezi. Az unió belső energiapiaca jelenleg nemzeti piacok együttese, ahol korlátozott a határon átmenő kereskedelem, alacsony szintű az ellátásbiztonság és korlátozott verseny érvényesül. Minden további új összekapcsolás növelné az ellátásbiztonságot és egész Európára kiterjedő előnyei lennének. A transzeurópai energiahálózat további fejlesztése nélkül az energia belső piaca nem tudja betölteni funkcióját, működési zavarai torzítóan hatnak a versenyre. Ezért szorgalmazza az unió az energiapiac további liberalizációját biztosító, a tagállamokat összekapcsoló fejlesztéseket, illetve az ideirányuló befektetéseket ösztönző szabályozási keret kidolgozását, amelyet az újonnan csatlakozott országok belső energiapiaci integrációja is sürget.<sup>3</sup>

A lisszaboni stratégia felülvizsgálata során nyilvánvalóvá vált, hogy az energiahatékonyság további növelése nélkül nem valósítható meg az unió versenyképességének növelése. Az Energiahatékonyság Zöld könyve<sup>4</sup> szerint 2020-ig 20 százalékkal lehetne költséghatékonyan csökkenteni az energiafelhasználást a fogyasztói szokások megváltoztatásával, illetve az energiahatékony technológiák alkalmazásával. Előzetes kalkulációk szerint ezzel mintegy 60 milliárd eurós megtakarítást lehetne elérni (ami Németország és Finnország együttes évi energiafogyasztásával egyenlő).

Az unió nemcsak a piaci liberalizáció, valamint a környezetvédelem (megújuló energiaforrások felhasználása tekintetében vállalt célok) terén ért el előrehaladást, hanem több fontos kezdeményezést tett az energiapolitika olyan kiemelt területein, mint az energiahatékonyság, illetve új energiatechnológiák ösztönzése.<sup>5</sup> A javaslatokat határozott mandátum hiányában tette a Bizottság, csupán a tagállamok „jóindulatára”, józan belátására hagyatkozhatott.

A Bizottság 2005 végén beszámolót készített a versenypiac működésének közel öt éves tapasztalatairól, összegezte a belső villamosenergia- és gázpiac kiépítése terén elért eredményeket, azt megelőzően, hogy az energiapiac 2007. július 1-jével valamennyi fogyasztó számára teljes mértékben megnyílna.<sup>6</sup> A Bizottság megállapítása szerint az európai energiapiacokon ma még nem érvényesül a verseny, amelynek kibontakozását leginkább a piac koncentrációja, a vertikális, a piaci integráció hiánya, továbbá a transzparencia hiánya és az árképzéssel kapcsolatos problémák akadályozzák. A gáz- és villamosenergia-piac – jóllehet országonként eltérő mértékben – magasan koncentrált, így a domináns helyzetben lévő vállalatok egyben a piac befolyásolásának lehetőségével is rendelkeznek. Az erőművek a rendelkezésükre álló kapacitásokkal képesek az árak befolyásolására is. A vizsgálat eredményei azt is megerősítik, hogy

elégtelen a hálózati és a kereskedelmi tevékenységek szétválasztása, ami akadályozza, hogy működjön a nagykereskedelmi piac. Ez nem teszi lehetővé az új piaci szereplők megjelenését sem. Elégtelenek az integráció kulcselemét jelentő rendszerösszekötő kapacitások, amelyek akadályozzák a fogyasztókat, hogy a nemzeti szállítók mellett egyéb alternatív lehetőséghez jussanak. Az árak átláthatóságának hiánya pedig súlyosbítja az ipar és a lakossági fogyasztók bizalmatlanságát.<sup>7</sup>

A Hampton Court-ban született döntésnek megfelelően elkezdődött az együttes gondolkodás a közösségi energiapolitika alapelveiről, azon területek megjelöléséről, ahol cselekvésre van szükség. Az integráltabb energiapolitika megfogalmazásának szükségességét tovább erősítette az orosz–ukrán gázvita, amely azt eredményezte, hogy középpontba került a közös energiabiztonsági politika, illetve annak hiánya különös hangsúlyt kapott. A szállítási nehézségek ráirányították a figyelmet arra az elmentmondásra, hogy miközben az energiapiacok szabályozása EU-szintű jogszabályokkal történik, addig az energiaellátás biztonsága „csak” nemzeti kompetencia, tehát az uniónak nincsen az ellátásbiztonságra vonatkozó közösségi politikája. Pedig az egységes európai szintű liberalizált vezetékű energiapiac (áram, gáz) létrejötté azt eredményezi, hogy az egyes országokban vagy az unió egy régiójában keletkező gáz- vagy villamosenergia-ellátási hiány kiterjed a többi tagországra is, annak ellenére, hogy azok saját ellátásuk biztonsága érdekében nemzeti szinten meghozzák a szükséges intézkedéseket. Ezért hosszabb távon nem tartható fenn az a jelenleg érvényes alapelv, amely szerint a tagországoknak egyedileg kell gondoskodniuk ellátásuk biztonságáról. Ez az elv nincs összhangban az egységes, korlátozástól mentes földgáz- és villamosenergia-piac létrehozásának célkitűzésével.

Az egyoldalú függésnek leginkább kitett újonnan csatlakozók, közöttük Magyarország

az új energiapolitika kidolgozását célul tűző vitában olyan közös ellátásbiztonsági intézkedéseket tartott szükségesnek a földgáz- és a villamosenergia-ellátás érdekében, amely a kőolajtermékeknél már megvalósult.<sup>8</sup> Ezen túlmenően fontosnak tartotta az energiaforrások és szállítási útvonalak diverzifikálását, valamint az energiahatékonyság növelését.

*Franciaország* javasolta, hogy valamennyi tagállam rendelkezzen az energiakereslet és -kínálat középtávú kilátásait bemutató elemzésekkel, amelyet a Bizottság összegez abból a célból, hogy beazonosítsa a kereslet-kínálat egyensúlyának megteremtéséhez szükséges termelési, közlekedési és tárolói beruházásokat, meghatározva az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának mértékét. Szükségesnek tartotta, hogy az uniónak legyen hosszú távú energiaellátásra vonatkozó közös víziója, amelyet osztanak a tagállamok. Intézkedéseket javasolt a gáz- és villamos energia egységes piaca működése érdekében (európai regulátorok kompetenciának harmonizálása, az energiaszállító hálózatok jobb együttműködése). Az energiaellátás diverzifikálása és biztonságának növelése érdekében fontosnak tartotta a TEN-E hálózatok fejlesztésének könnyítését és gyorsítását. A közép- és hosszú távon jelentkező gázellátási nehézségek hatékony megoldására szükségesnek tartotta a 2004/67/EK-irányelv továbbfejlesztését, módosítását.<sup>9</sup> Az európai olajpiac átláthatóságát biztosítandó, rendszeres tájékoztatást javasolt az európai olajkészletekről. Felhívta a figyelmet az atomenergia felhasználásának jelentőségére az EU biztonságos energiaellátásának megteremtésében és az éghajlatváltozás elleni küzdelemben. Szorgalmazta, hogy a kutatás-fejlesztésen belül kapjanak elsőbbséget az új energiatechnológiák és az unió a harmadik országokkal fenntartott kapcsolataiban is részesítse előnyben az úgynevezett „tisza energia” technológiák fejlesztését, hangsúlyozva a kiotói megállapodás előnyeit.



Németország az energiapolitika alapelvei között elsődlegesnek tartotta az energia belső piaca liberalizálásának kiteljesítését, amelyhez elengedhetetlen a belső energiapiac létrehozására vonatkozó közös szabályok megvalósítása, illetve a határon átnyúló energiakereskedelem regionális szintű koordinációjának javítása. Németország szerint az ellátásbiztonság megteremtésében az energiahatékonyságnak van meghatározó szerepe, ezt követi a hazai erőforrások optimális kihasználása. Az elégséges gáztartalék képzése a tagállamok feladata, amelyre a belső szükségletek krízishelyzetben történő kielégítése miatt van szükség. Németország a meglévő szabályozás hatékony és átlátható megvalósítását szorgalmazta, egyúttal elegendőnek is tartotta a közösségibb energiapolitikához vivő úton.

A vita folyamatában egyre inkább kikristályosodott a vélemény, hogy az energiapolitika szükség van egy őt támogató külpolitikára. Tekintettel arra, hogy Oroszország meghatározó szerepet játszik az unió energiaellátásában, ezért az unióknak a maga részéről kiemelten kell kezelnie Oroszországot a különböző dialógusok sorában, tudatosítva a Közösség ellátásbiztonságáért viselt felelősségét.<sup>10</sup>

A tagállamok a közösségi energiapolitika további elemeként jelölték meg a belső piacon belüli különféle regionális energetikai együttműködés erősítését. Ennek jegyében a Dél-Európával kötött Energia Szerződés 2006-os hatályba lépésének biztosítását<sup>11</sup>, a tagság lehetséges kiterjesztését Ukrajnára, valamint Norvégiára, illetve hasonló jellegű megállapodás szorgalmazását az energia-lelőhelyben gazdag Kaszpi-medence országaival, illetve Moldáviával. Szükség van továbbá az energiaforrások és -ellátási útvonalak diverzifikálására, a megfelelő hálózati infrastruktúra létrehozására, ideértve a cseppfolyósított gázszállítási lehetőségeket. Lengyelország mutatott rá arra, hogy az unió meghatározó kelet-nyugati irányú infrastruktúrái mellett szükség van az észak-dél irányú

tengely kiépítésére is. A tagállamok szerint a közösségi energiapolitika keretében létre kell hozni az ellátási válsághelyzetek megoldását szolgáló szolidaritási mechanizmust.

A tagállamok fontosnak tartották az energiahatékonyság további javítását szolgáló ambíciózus Akcióterv elfogadását 2006-ban, illetve az EU-kibocsátás kereskedelmi rendszerének 2006. évi felülvizsgálatát. Ennek az európai versenyképesség szempontjaira tekintettel ki kell terjednie valamennyi energiaintenzív iparágra.<sup>12</sup>

Az eltérő közelítések és hangsúlyok ellenére széles körű egyetértés mutatkozott a tekintetben, hogy európai szintű cselekvésre van szükség. A Közösség fennállása óta nem volt ilyen erős az igény az integráltabb energiapolitika megfogalmazására, azonban a lényegét illetően a meghatározó súllyal rendelkező országok részéről óvatosság volt tapasztalható.<sup>13</sup> Különösen az unió régi tagállamai vélekedtek úgy, hogy a közösségi energiapolitika kialakítását az energetika belső piacának 2007 közepére történő megteremtése után lehet elkezdni. Igazán új, ambíciózus európai energiapolitika iránti igényt csupán néhány ország (Belgium, Franciaország, Litvánia) fogalmazott meg, fontosnak tartva, hogy Európa külpolitikai téren képes legyen egy hangon beszélni, mert csak így hallható szava a világban.

### Mit tartalmaz a Zöld Könyv?

A Tanács energetikai munkacsoportjában folyó munka mellett elkészült a Bizottság anyaga is, 2006. március 8-án megjelent a Zöld Könyv<sup>14</sup>, amely a következő politikai javaslatokat fogalmazta meg.

A Zöld Könyv a közös európai energiapolitika célját a fenntarthatóság, versenyképesség és az ellátásbiztonság biztosításában határozza meg. Avagy földrajzi nevekkel behelyettesítve: Kiotó, Lisszabon és Moszkva, azaz a légköri felmelegedés hatásait enyhíteni próbáló Kiotói

Jegyzőkönyv, az EU-nak nagyobb versenyképességet biztosító lisszaboni stratégia és az unió energiaellátásában kulcsszerepet játszó Moszkva.

A Zöld Könyv hat olyan területet azonosít, ahol intézkedés, illetve cselekvés szükséges ahhoz, hogy az unió eredményesen feleljen meg a XXI. század energetikai kihívásainak.

① Az európai belső villamosenergia- és gázpiacok kiteljesítésére, hatékonyabbá tételére vonatkozó tervek, ideértve az európai energiaszabályozó hatóság (regulátor) létrehozását és a hálózatokhoz való hozzáférés jobb koordinálásának biztosítását.

Mivel fizikai kapacitás növelése nélkül nem jöhet létre az egységes piachoz szükséges hálózatok összekapcsolása, ezért elsődleges fontosságú az összekapcsolási terv, amely több hátráneresztező gáz- és villamosenergia-kapacitás építését bátorítja. A termelői, elosztói és szolgáltatói tevékenység szétválasztásának (*unbundling*) fontossága, amely a hatékony piaci verseny biztosításának alapfeltétele. A jövő jelentős energiafejlesztési szükségletei megkövetelik az energiainfrastruktúrába való új beruházási feltételek megteremtését. A versenyképesség javítása érdekében összehangoltabb együttműködésre van szükség a szabályozó és a versenyhatóságok között.

② Erőteljesebb együttműködés a tagállamok közötti szolidaritás elve alapján a biztonságos energiaellátás érdekében, ideértve az EU vészhelyzeti olaj- és gáztartalékokkal kapcsolatos álláspontjának újragondolását, továbbá a gáztartalékokra vonatkozó új jogalkotás lehetőségét. A Zöld Könyv szerint a tagállamoknak javítaniuk kell együttműködésüket annak érdekében, hogy a közösségi olajtartalékok helyzetére vonatkozó információk rendszeresebben és átláthatóbb módon kerüljenek közzétételre. A Zöld Könyv tartalmazza az Európai Energiaellátási Monitoring Központ létrehozására vonatkozó javaslatot, amelynek székhelyére Budapest is aspirált.

③ A különböző nemzeti energiapolitikai döntések tiszteletben tartásával az unió energiapolitikájának stratégiai felülvizsgálata, a fenntartható, hatékonyabb és változatosabb energiaszerkezetet, -célokat megalapozó elemzések, amelyek a nemzeti energiastratégiák kidolgozásának keretében szolgálnak. A stratégiai elemzés kiterjedne valamennyi energiatípusra előnyeinek és hátrányainak vizsgálatára. Erre annál inkább szükség van, mivel a tagállamok maguk döntenek arról, hogy milyen forrásszerkezetben használják fel az energiaforrásokat, választásuk azonban hatással van a szomszéd országok, végső soron pedig az egész unió ellátásbiztonságára.

④ Az éghajlatváltozás kezelésére szolgáló integrált közelítés, amely energiahatékonysági akcióterven alapulna, illetve a megújuló energiaforrások további felhasználását szolgáló új útterv kidolgozása, amely tartalmazná a 2020-ig megvalósítandó célokat. A 2020-ig tervezett 20 százalékos energiacsökkenést megtakarításra ösztönző kampányokkal, energiahatékonysági beruházásokat előmozdító pénzügyi eszközökkel, valamint az energiafogyasztó eszközök teljesítményéről tájékoztató jobb információkkal tervezni biztosítani a Zöld Könyv.

⑤ Az innováció ösztönzésére az EU-nak olyan stratégiai energiatechnológiai tervre van szüksége, amely kiküszöbölne a nemzeti technológiai és kutatási programokban meglévő párhuzamosságokat, közös technológiai kezdeményezések/vállalkozások létrehozásával biztosítaná, hogy az uniós ipar vezető szerepet töltsön be az új energiatechnológiák piacán. Ezzel összefüggésben megfontolandó az energetikával kapcsolatos kutatások stratégiaibb jellegű finanszírozása. A technológiafejlesztésben fontos szerepet szán a Bizottság a nemrég javasolt Európai Technológiai Központnak.

⑥ Az Európa előtt álló energetikai kihívások hatékony megoldását szolgálja egy következetes energiaügyi külpolitika elfogadása, amelyet közösségi és tagállami szinten, közös hangon

megszólalva kell végrehajtani. E célból a Bizottság szükségesnek tartja az unió ellátásbiztonságát szolgáló infrastruktúra prioritásainak meghatározását, egy összeurópai energiaközösségi szerződés létrehozását. Oroszországnak az unió energiaellátásában játszott meghatározó szerepére tekintettel a Zöld Könyv rámutat, hogy új energiapartnerség kialakítására van szükség. Egy valódi partnerség mindkét fél számára biztonságot és kiszámíthatóságot jelentene. Szükség van az Energia Charta Egyezmény Oroszország általi ratifikálására, illetve a Tranzit Protokollal kapcsolatos tárgyalások lezárására. A Zöld Könyv javaslatot tesz egy új közösségi mechanizmus létrehozására, amely lehetővé tenné, hogy a tagállamok gyorsan és összehangoltan cselekedjenek az unió külső energiaellátását érintő helyzetekben, amikor váratlan ellátási zavarok lépnek fel. A forrás és a beszerzési útvonalak diverzifikálása érdekében szorosabb együttműködést kell kialakítani az unión kívüli (Oroszország, OPEC) energiaexportőr országokkal. A Zöld Könyv javaslatai között szerepel az ellátásbiztonság erősítését szolgáló új vezetékek és cseppfolyós gázterminálok építése.

A Zöld Könyv meghatározta azokat a kulcs-területeket, amelyek egy majdani energiapolitika gerincét képezhetik. A javaslatok azonban nem feleltek meg maradéktalanul a tagállamok közösségi energiapolitikára vonatkozó elvárásainak. A Bizottság által előterjesztett program elmaradt a leginkább energiaimport-függő kelet- és közép-európai országok várakozásaitól, különösen az uniós szintű ellátási szolidaritás megalapozása terén. Nem talált támogatásra a tagállamok többségében a készletekre, tartalékokra vonatkozó mechanizmusok megerősítése. Ugyancsak kikerült a lengyelek által előterjesztett európai energiabiztonsági szerződés, valamint a gáztárolás koordinálását szorgalmazó terv, amelyet az újonnan csatlakozott országok szorgalmaztak erőteljesen.

A Zöld Könyvben foglaltakat az Európai Tanács (ET) 2006. márciusi 27-i ülése erősítette meg.

## RÉGI-ÚJ ENERGIAPOLITIKA?

Az ET-en a tagállamok egyetértettek abban, hogy szükség van egy közös európai energiastratégia kidolgozására, megszületett tehát az elvi egyetértés a közös energiapolitika intézményesítéséről. Az új európai energiapolitikával szemben támasztott legfontosabb követelmény, hogy kiegyensúlyozottan teljesítse az ellátásbiztonsági, versenyképességi és a környezeti fenntarthatósági célokat. Ehhez pedig elsősorban arra van szükség, hogy erősödjön az uniónak az ellátásbiztonságot növelő tevékenysége.

A közösségi energiapolitikáról való gondolkodás új aspektusa, hogy középpontjában az ellátásbiztonság kérdésköre áll. A tagállamok között mindenek előtt az ellátásbiztonság külső vonatkozásait illetően alakult ki egyetértés. Fontosnak tartották az energiapolitikára vonatkozó közös energiaügyi külpolitika erősítését, a meglévő energiapartnerségek elmélyítését, az energiaforrások és útvonalak diverzifikálását, valamint a válsághelyzetek kezelésére a szolidaritáson alapuló közös operatív intézkedéseket, a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával. A külső ellátásbiztonságról való gondoskodás kérdéskörétől határozottan elválik a belső ellátásbiztonság kérdése. Míg a külső vonatkozásoknál szükség van a koordináltabb, közösségi szintű fellépésre, a belső ellátásbiztonsággal összefüggésben a tagállamok leszögezték, hogy a saját szükségletek kielégítéséről való gondoskodás a tagállamok elsődleges felelőssége.

A jövőben is nemzeti szinten történik az energiapolitika kialakítása, nemzeti hatáskör az energia-összetétel megválasztása. A nukleáris energia felhasználására vonatkozó elképzelések ugyancsak nemzeti hatáskörbe tartoznak. Az energiapolitikával összefüggő kezdeményezéseket a Bizottság a jobb szabályozás elvének figyelembevételével teszi meg, tehát nem változik a hatásköre a korábbiakhoz képest: nem von el több hatáskört a tagállamoktól, nem rendelkezik majd nagyobb hatalommal.

Az ellátásbiztonság középpontba emelése mellett a csúcs ragaszkodott a másik két cél, a versenyképesség és a fenntarthatóság kiegyensúlyozott közelítésére is. A versenyképesség kibontakoztatásához a belső piac fejlesztése, kiteljesítése szükséges, amelyhez maradéktalanul, hatékonyan és átlátható módon kell végrehajtani a hatályos, a belső energiapiac megvalósítására vonatkozó közös szabályokról szóló 2003/53/EK-, illetve a 2003/54/EK-irányelvet. Változatlan célkitűzés a belső villamosenergia- és gázpiac 2007 közepéig történő teljes megnyitása. A belső piac kialakításának fontos eleme a regionális piacok fejlesztése, ösztönzése. Nem talált valamennyi tagállam támogatására a Zöld Könyvnek az európai energiaszabályozó hatóság létrehozására irányuló javaslata. A kilátásba helyezett intézményes újítások, mint az Európai Hálózati Központ, Energiaellátási Monitoring Központ létrehozása szintén nem talált egyöntetű támogatásra a tagállamok körében. Az a vélemény alakult ki, hogy a meglévő intézmények felhasználásával jobban együtt tudnak működni a hatékonyság javítása érdekében, nem cél egy európai superbürokrácia létrehozása, hanem erősíteni kell a nemzeti energiaszabályozó hatóságok szerepét és ösztönözni kell együttműködésüket.

Az ET a környezeti fenntarthatósággal összefüggésben is alapvetően már létező programokat, alapelveket erősített meg a közösségi energiapolitika vonatkozásában. Az energiahatékonysági akcióterv, a tagállamok által már végrehajtott intézkedések alapján 2020-ig az EU 20 százalékos energiamegtakarítási képességével számol. Az Európai Bizottság a 2010-es célok teljesítése alapján úgy tervezi, hogy 2015-ig az összes energiafelhasználáson belül 15 százalékot ér el a megújulóknak a részaránya, míg a benzin és gázolaj 8 százalékát bioüzemanyag teszi ki. (A 2010-ig szóló tervek korábban 5,75 százalékról szóltak). Az energiaimporttól való függés csökkentését szolgálja a múlt év decemberében elfogadott biomassza-akcióterv végre-

hajtása. Ugyancsak megerősítést nyert, hogy az energiahatékonyság, kibocsátáscsökkentés és fenntartható technológiák fejlesztése érdekében megfelelő pénzügyi forrásokat kell biztosítani az energetikai célú K+F támogatására.

Az energiapolitikai célok előmozdítását szolgáló általános, korábban már elfogadott alapelveken túl az ET konkrétan, előrelátható és indikatív intézkedéseket is megjelölt, amelyek szintén nem új keletűek, korábban már elfogadták őket a tagállamok. Ezek elsősorban az energiahatékonysággal összefüggő tervek, programok (energiahatékonysági akcióterv kidolgozása 2006 közepéig), a károsanyag-kibocsátás csökkenését és az energiaforrások diverzifikálását szolgáló biomassza-akcióterv végrehajtása. Fel kell gyorsítani az unió belső energetikai piaca kiépítése, valamint a regionális piacok kialakítása, az ellátás diverzifikálása szempontjából szükséges infrastrukturális projekteket. Az uniós energiapolitika célok teljesítése érdekében hatékonyabb energiadiológust kell folytatni Oroszországgal. A csúcs célként jelölte meg az Energia Charta és a Tranzit Protocoll Oroszország általi ratifikálását a G-8 országainak orosz elnöksége idején.

Ezek után lehet-e szó új energiapolitika kialakulásáról, illetve milyen stádiumban van a tagállamok közös gondolkodása a koordináltabb energiapolitikáról?

Mind a Zöld Könyv megalkotása, mind a márciusi európai csúcson elfogadott Következtetések jelentős fordulatként értékelhető a közösségi energiapolitika történetében, új közösségi energiapolitikára vonatkozó egységes kötelezettségvállalás azonban nem született. Egy valóban új európai energiapolitika az együttműködés jogi alapjainak megváltoztatását igényelné, közép- és hosszú távon osztott hatáskört feltételezne a tagállamok és a Bizottság között. A jelenlegi status quo fenntartásával csupán egy integráltabb energetikai együttműködésről lehet szó, ami persze nem kevés. A jogi alap változatlanságát feltételezve is arra van

azonban szükség, hogy az energiával kapcsolatos ágazati politikák között nagyobb integráció valósuljon meg. Ennek hatékonyságához nem fűzhetünk azonban túlzott elvárásokat, mivel a 10 évvel ez előtt meghirdetett, a versenyképesség és környezetvédelem szempontjait kielégítő energiapolitika, illetve a közöttük megvalósuló integráció eddig szerény eredményeket hozott.

Az új energiapolitika alapjának tekintett dokumentum, a Zöld Könyv és a csúcson elfogadott következtetések sem tartalmaznak egyebet, mint néhány, korábban már egyeztetett ellátásbiztonsági és versenyképességi általános alapelvet. Kis lépések történtek csupán a közös európai energiapolitika kialakítása érdekében. Újdonságról két vonatkozásban beszélhetünk.

A legfontosabb újdonság, hogy a tagállamok kötelezettséget vállaltak egy hiteles energiával kapcsolatos egységes külpolitika – úgynevezett energiaügyi külpolitika – kialakítására. Vagyis a tagállamok úgy döntöttek, hogy csupán az energiaügyeknek a külkapcsolatokkal való összefüggése szempontjából van szükség egységes uniós politikára.<sup>15</sup> (Nem érezték szükségét annak, hogy a megelőző 40 év együttműködését elemezve következtetéseket vonjanak le a tapasztalatokból és az általánosan megfogalmazott alapelveken túl lerakják a ténylegesen új energiapolitika alapjait.)

A másik újdonság, hogy évente egyszer magas szinten megvitatják Európa energiastratégiáját. Ennek érdekében a Bizottság először 2006 végéig – majd évente rendszeresen – elkészíti stratégiai elemzését az energiahelyzetről, amely meghatározza a Közösség közép- és hosszú távú energiapolitika céljait, valamint kijelöli azokat a területeket, ahol cselekvés szükséges. Ebben a folyamatban azonosíthatók be az európai érdekű intézkedéseket igénylő problémák.

Gyakorlatilag nem került meghatározásra, mely területek képezik a közösségi energiapolitikai program súlypontjait. Az alapját képező

Zöld Könyv szinte minden kérdést átfog, anélkül, hogy meghatározná azokat a területeket, amelyek az uniós energiapolitika prioritásait képezik. Noha az európai energiapolitika legfontosabb prioritása az ellátásbiztonság erősítése, sem a Zöld Könyv, sem az ET-en elfogadott Következtetések nem koncentrálnak különösképpen az energiahatékonyság javítására, ami pedig az energiahatékonyság növelésének egyik legfontosabb eszköze. Nem beszélve arról, hogy az unió, amely szűkében van fűtőanyagoknak, egyedül a kereslet oldaláról képes befolyásolni az energiafelhasználást.<sup>16</sup>

Az említett két kérdéstől eltekintve nem történt egységes kötelezettségvállalás. Például az energiahatékonyságra vonatkozó akcióterv nem tartalmaz tényleges kötelezettséget a 20 százalékos energiamegtakarításra vonatkozóan, a tagállamok számára nem határoz meg indikatív célokat. Ugyanez érvényes a megújulóknál, ahol szintén nem történt konkrét kötelezettségvállalás. Az új politika nem eléggé ambiciózus a globális felmelegedés vonatkozásában. Nem foglal állást az atomenergia alkalmazását illetően. Közismert pedig, hogy Európa biztonságos energiaellátására<sup>17</sup> megoldást jelentene az atomenergia alkalmazása, és felhasználásával jelentősen csökkenthető a károsanyag-kibocsátás.<sup>18</sup>

A stratégiai dokumentum sok mindennel foglalkozik, de a főbb csapásirányok mégis hiányzanak. Legnagyobb hiányosságnak talán az tekinthető, hogy a Zöld Könyv nem helyez kellő hangsúlyt a hosszú távon jelentkező problémákra. Nem világos az sem, hogy az energiapiacra hogyan érvényesülnek majd a verseny szabályai olyan körülmények között, amikor a megújuló energiafelhasználásra, energiahatékonyságra célszámokat állapítanak meg vagy a legjobb gyakorlat alkalmazását jelölik meg követendő példaként, illetve akciótervet állítanak össze. Vajon mi történik akkor, ha a kitűzött célokat nem lehet költséghatékonyan megvalósítani? A dokumentumból nem rajzolódik ki,

hogy a konfliktus feloldására milyen eszközök-höz folyamodik a Közösség.

Annyi bizonyosan megállapítható, hogy az integráltabb energiapolitikai program két irányban bontakozik ki. Az egyik az energiaügyi külpolitika, amelynek formálását az határozza meg, hogy a jelentős energiatermelő és -fogyasztó, illetve -szállító országok fokozatosan a Közösség belső gáz- és energiapiacának fontos szereplőivé válnak. A formálódó program másik iránya a nyitottabb, nagyobb versenyt megengedő piac kialakításával függ össze.

## Külpolitika

A Bizottság és az unió kül- és biztonságpolitikai főképviseleje közös anyagot készített az európai energiapolitikát szolgáló külpolitikáról, amely rögzíti az EU külső energiaellátási biztonságát meghatározó alapelveket<sup>19</sup>, és gyakorlati célokat is megfogalmaz. Elsősorban az ellátásbiztonság két kritikus elemére, a piacok megfelelő működésére, valamint az energiaforrás és -útvonalak diverzifikációjára koncentrálnak.

A biztonságos energiaellátás legfontosabb feltételét a jól működő piacok jelentik, amelyhez fizikai és jogi infrastruktúra szükséges. Ehhez az unió saját energiapiaca kiterjesztésével járulhat hozzá úgy, hogy a szomszédságában lévő országokkal közös szabályozási egységet alakít ki, amelyben azonos kereskedelmi, szállítási és környezetvédelmi szabályok működnek. Az EU energiaügyi külpolitikájának közepontjában a meghatározó energiatermelő és -fogyasztó országokkal kialakítandó stratégiai partnerség áll. A kétoldalú kapcsolatok közül kiemelkedik az EU–orosz dialógus jelentősége. Ennek érdekében ösztönzi a stratégia Törökország és Ukrajna csatlakozását az Energia Közösséghez. Minthogy a jól működő piacok további liberalizációt követelnek, ennek során az uniónak a viszonyosságra, valamint a piaci sza-

bályok (verseny, átláthatóság, diszkriminációmentesség) betartására kell törekednie. A stratégia egyértelművé teszi, hogy a nagyfogyasztó országok által kötött kétoldalú megállapodások egyre növekvő száma növeli az energiarendszer ellátási kockázatait. Ezért az unió arra bátorítja partnereit, különösen a nagyfogyasztó országokat, hogy energiaellátásukat multilaterális megállapodásokkal biztosítsák. A ténylegesen működő energiapiac feltételezné, hogy működjön az Energia Charta Szerződés, tehát a meghatározó aláíró országoknak – közöttük Oroszországnak és az USA-nak – ratifikálniuk kellene.

Mind a jól működő piac, mind a diverzifikáció szükségessé teszi az energetikai infrastruktúra korszerűsítését, fejlesztését. A stratégia felhívja a figyelmet, hogy az infrastrukturális beruházásokra nemcsak az energiatermelő, hanem a tranzitországokban is szükség van. Az EU-nak a meghatározó jelentőségű energiatermelő országokkal alakított energiapartnerségek keretében támogatnia kell az energiatermelés korszerűsítését. Az ellátásbiztonságot növelő diverzifikáció szempontjából kiemelkednek az új gázvezetékprojektek, amelyek Észak-Afrikát, a Közel-Keletet és a Kaszpi-tenger térségét érintik. Magyarország szempontjából fontos, hogy a dokumentum tartalmazza új LNG-terminálok építését a Kaszpi-tengeri olaj unióba történő szállítására. Az új gázvezetékek terve központi szerepet juttat Törökországnak, ahol áthalad a Kaukázus és a Kaszpi-tenger térségéből az unióba gázt szállító vezeték, anélkül, hogy akár Oroszországot, akár Iránt érintené.

A külügyi stratégia szorgalmazza, hogy az eddigieknél jobban épüljenek be a multilaterális kapcsolatok az unió energiapolitikájába különös tekintettel a G-8, illetve a fogyasztó és termelőországokat egybehozó G-8+5 fórumaira. Az ellátás biztonságosabbá tétele érdekében az eddiginél erőteljesebb koordinációra van szükség az IEA-vel. A stratégia előírja, hogy a jövőben az unió energiapolitika kérdései a

multilaterális kereskedelem rendszerének integráns részét képezik, amelyre a WTO szabályai érvényesek. A stratégia szerint az uniónak megfelelő eszközökkel kell rendelkeznie az energiaellátási kockázatok időben történő előjelzésére és kezelésére. A tervek szerint létrejön az Energiabiztonsági Levelezők Hálózata és a Magyarország által is szorgalmazott Energiaellátási Monitoring Központ.

### Az energetika belső piaca

A piacok megnyitásának alapvető gátját jelenti, hogy monopolhelyzetben lévő energiatermelő vállalatok uralják a hazai piacot. A tagállamoknak viszont meggyőződése, hogy az energiabiztonság – a nemzetbiztonság részeként – túl fontos ahhoz, hogy a piacra lehetne bízni. Ez is közrejátszott abban, hogy az európai kormányok „kitermelték” nemzeti bajnokaikat. Meggyőződésük szerint ezeknek a kvázimonopolvállalatoknak a megléte garantálja a biztonságos energiaellátást.<sup>20</sup> Az uniós energiapiac versenyképességét biztosító liberalizáció sikere azon is múlik, miként sikerül meggyőzni a tagállamokat, hogy lazítsanak nemzeti energetikai cégeik védelmén.

Az uniós jogalkotás terén valószínűsíthető, hogy a belső energiapiacra vonatkozó versenyigazgatósági vizsgálat eredményétől függően a Bizottság új jogszabály-alkotási javaslatot terjeszt elő (ez lenne az úgynevezett harmadik energiapiaci liberalizációs csomag), amelynek az lenne a célja, hogy kikényszerítse a tevékenységek szétválasztását, illetve biztosítsa a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségét.

### A BIZOTTSÁG ÚJ JAVASLATCSOMAGJA<sup>21</sup>

A Bizottság a Zöld Könyv megjelenése után közel egy évvel – feldolgozva a társadalmi vita, illetve a lezáruló ágazati vizsgálat és stratégiai

felülvizsgálat megállapításait – egy integrált javaslatcsomagot terjesztett elő. A korábbiakhoz képest kirajzolódni látszanak azok a súlyponti területek, amelyekre alapozottan az unió csökkenteni kívánja energiainport-függőségét azzal a nem titkolt szándékkal, hogy előmozdítsa egy új ipari forradalom kibontakozását. A 2007. január 10-én bemutatott átfogó intézkedéscsomag az éghajlatváltozás megfékezését, az uniós energiabiztonság növelését, valamint a Közösség versenyképességének fokozását szolgálja, azonban az EU energiapolitikáját alapvetően az éghajlatváltozással összefüggésben határozza meg. Az unió szerint ugyanis az emberiség előtt álló legnagyobb kihívást az éghajlatváltozás következményei elleni küzdelem jelenti. Az emberi egészséget veszélyeztető 5 C°-kal emelkedő átlaghőmérséklet, a gyakoribbá váló szárazság, árvizek, az emelkedő tengerszint, valamint Délkelet-Európa földjeinek csökkenő termelékenysége költségeket növelő gazdasági következményekkel jár. Ezért az új energiapolitika fő pillére az az európai célkitűzés, hogy az EU-nak 2020-ig 20 százalékkal kell csökkentenie az energiafogyasztásból eredő üvegházhatású gázkibocsátást. A javaslat egyoldalú csökkenést irányoz elő, függetlenül attól, hogy a nagy kibocsátó országok, közöttük az Amerikai Egyesült Államok, hasonlóan cselekszik-e. A csomag előirányzata szerint az unióban 2050-ig 60–80 százalékkal csökken a CO<sub>2</sub>-kibocsátás.

A jövő energiapolitikájára vonatkozó konkrétabb víziókon, elképzeléseken túlmenően az új csomag másik jellemzője, hogy alapvetően a Közösség belső lehetőségeit és forrásait veszi számba. Hangsúlyosan szerepel az új energiacsomagban a szénszegény energiára való áttérés meggyorsítása, ami megnöveli a szénszegény technológiai kutatásokra fordított anyagi forrásokat. Az unió 2006–2013 között legalább 50 százalékkal növeli az energiakutatásra fordított éves kiadásait. A szénszegény energiára áttérés jegyében a javaslat kötelező célszámokat határoz meg az üvegházhatást okozó gázkibocsátás

és a megújuló energiák tekintetében. Ez utóbbi 2020-ra 20 százalékot képvisel majd az unió energiamérlegében. A megújuló energiaforrások mellett növekszik a bioüzemanyagok felhasználása is, el kell érniük a legalább 10 százalékos arányt. A Bizottság javaslatának központi eleme az energiahatékonyság javítása, amelynek keretében 2020-ig 20 százalékkal kívánja csökkenteni a teljes primer energiafogyasztást. Sürgeti az alacsony fogyasztású közlekedési eszközök mielőbbi bevezetését, valamint az unióban lévő épületek energiahatékonyságának javítását. Az atomenergia felhasználását illetően a Bizottság agnosztikus álláspontra helyezkedik, a tagállamokra bízva a döntést. Ők határoznak arról is, hogy a nemzeti sajátosságaik figyelembevételével hogyan tudják legjobban elérni a megújulókra vonatkozó általános célkitűzéseket. A Bizottság elejtette korábbi javaslatát, amely 2010-ig 21 százalékra emelte volna a megújulókból előállított villamos energia termelését. Ezzel egy időben Brüsszel Nemzeti Akciótervet kér a tagállamoktól, amelyben meghatározzák valamennyi megújuló energiaágazat sajátos céljait, illetve célszámait.

A csomag harmadik kiemelt területe az energetika belső piacának létrehozására irányuló javaslat, amely egy korábbi vizsgálaton alapszik. Vádirat a nagy energiavállalatok és a kormányok ellen, akik felelősek a liberalizáció eddigi kudarcáért.<sup>22</sup> A Versenyigazgatóság múlt év novemberi, az energiaágazatot érintő vizsgálata komoly versenyképességi problémákat tárt fel a gáz- és villamosenergia-ágazatban. Megállapította, hogy az európai fogyasztók és a vállalatok a teljes piacnyitás céldátumaként megjelölt 2007. június 1. ellenére sem részesednek az európai energiapiacok megnyitásával járó előnyökből, az alacsonyabb árakból és a magasabb színvonalú szolgáltatásokból. Mindez azért van, mert nem alakult ki az európai energiapiac, de még regionális piacok létrejöttéről sem lehet szó. Az okot az integrált „energiaóriások” hálózatkiosztásának versenyellenes gyakorlata je-

lenti, ami eltéríti az infrastrukturális beruházásokat. Ennek következtében hiányzanak az összekötő kapacitások, amelyek korlátozzák a határon átnyúló vásárlásokat. A legtöbb hazai piacot még mindig a nagy nemzeti energiavállalatok ellenőrzik, amelyeknek nem érdeke, hogy új szereplő jelenjen meg a piacon. Ezért a Bizottság a januári csomagban azt javasolta, hogy az energia ténylegesen működő belső piacának létrehozása érdekében további – a termelés és elosztás világos elhatárolását, hatékony szétválasztását biztosító – intézkedések szükségesek. A villamosenergia- és gázpiac liberalizációjával kapcsolatos eredeti (2003/55; 2003/54) irányelv szerint az átviteli hálózatnak jogilag is el kell különülnie a termeléstől és az energiakereskedelemtől. A Bizottság a januári javaslatában azonban ennél továbbmegy, azt az álláspontot képviseli, hogy csak a tulajdonosi szétválasztás biztosítja a tisztességes piachoz jutást.<sup>23</sup> Ez pedig azt jelenti, hogy a vertikálisan integrált energetikai óriásvállalatokat, amelyek az energiahálózatok tulajdonosai is, fel kell darabolni, egységeire kell bontani. Ez a feltétele annak, hogy a piacra újonnan belépők egyenlő feltételekkel és szabadon hozzáférhessenek a hálózatokhoz és kibontakozhasson az árak csökkenését biztosító verseny.

A belső energetikai piac működése szempontjából fontosnak tartja a csomag, hogy javuljon az unión belül az energia-infrastruktúra összekapcsolása és érje el a minimálisan 10 százalékos szintet.

Az energiapolitika három pillérét támogatja meg egy hiteles energiaügyi külpolitika, amelynek révén az EU diverzifikálni és bővíteni kívánja az importlehetőségeit annak érdekében, hogy növelje az energiaellátás biztonságát és fenntarthatóságát. Első helyen szerepel a tárgyalások megkezdése és mihamarabbi megállapodás elérése Oroszországgal az új Stratégiai Partnerségről. Az energiaforrás és szállítási útvonalak diverzifikálását szolgálja az unió kapcsolatainak erősítése Közép-Ázsiával a Kaszpi-



és a Fekete-tenger térségével. Az energiaügyi külpolitika keretében az USA-val, Kínával, Indiával és Brazíliával folytatott kétoldalú párbeszéd az üvegházhatást okozó gáz kibocsátás csökkentésére, a megújuló energiaforrás-felhasználás növelésére irányul. Továbbra is cél a Délkelet-Európával kötött Megállapodás lehetőség szerinti kiterjesztése Norvégiára, Törökországra, Ukrajnára és Moldvára. Változatlan szándék az energetikai kapcsolatok erősítése Algériával, Egyiptommal és a Maghreb–Mashrek térség más energiatermelő országaival. A korábbiakhoz képest kiemelt új kezdeményezésként jelenik meg egy átfogó Afrika–Európa partnerség kialakítása, amely az Oroszországgal kötött partnerség mellett a legfontosabb uniós prioritások egyikének tekinthető.

### Viták, döntés

Az új energia- és éghajlat-változási javaslatokat megtárgyalták az unió különböző grémiumai, majd a 2006. márciusi ET megerősítette az unió integrált energia- és éghajlat-változási programját.

A csomag megjelenését követő vitákban elsősorban a Bizottságnak az energiahatékonysággal, a megújuló energiaforrások felhasználására vonatkozó célkitűzéseivel, valamint a liberalizációt érintő javaslataival kapcsolatban mutatkozó véleménykülönbség a tagállamok között.

A hosszú távú célszámokkal kapcsolatban felvetődött, hogy kötelezők legyenek-e vagy – a megújulóakra vonatkozó jelenlegi jogszabályhoz hasonlóan – csupán indikatív jellegűek. Kérdés az is, hogy mennyi legyen a célkitűzés. A Bizottság 10 százalékos javaslatával szemben, amely a tagállamok többségének támogatását is élvezzi, az elnökség szerint 2020-ig 12,5 százalékban kellene meghatározni a bioüzemanyag arányát a közlekedési célú üzemanyag-felhasználáson belül. A 2007. február 15-i Energiatanácson a szakminiszterek, majd a március

9-i ET-en az állam- és kormányfők jóváhagyták, hogy 2020-ig kötelező jelleggel 10 százalékra emelkedjen a bioüzemanyag részesedése az összes közlekedési célú benzin- és dizelolaj-fogyasztáson belül. Ugyanakkor elutasították, hogy közösségi szinten kötelezően teljesítendő célszámokat határozzanak meg a megújuló energiák felhasználása tekintetében. A megújuló energiaforrások hasznosításával összefüggésben az a megállapodás született, hogy az unió teljes energiafogyasztásán belül 2020-ig 20 százalékra növekszik a részesedésük. Ebből az általánosan megfogalmazott célból kiindulva határozzák meg azután a tagállamok „differenciált nemzeti céljait”, amely tekintettel van nemzeti adottságaikra, lehetőségeikre. A célszámokat a megújuló energiák egyes specifikus ágazataira (hűtés, fűtés, megújulókból előállítandó villamos energia) vonatkoztatva határozzák meg. Az ET mandátumot adott a Bizottságnak, hogy az év folyamán terjesszen elő egy új, a megújuló energiaforrásokra vonatkozó átfogó irányelvtervezetet, amely a tagállamok általános nemzeti céljaira vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, illetve szabályokat állapít meg a nemzeti akciótervek ágazati céljait illetően. A csomag egyik legnagyobb hiánya, hogy nem tartalmaz a nukleáris energiával kapcsolatos európai álláspontot. Erre vonatkozóan nem született állásfoglalás az állam- és kormányfők szintjén sem. Jóllehet a francia államfő, *Chirac* határozottan lépett fel azért, hogy az EU hivatalosan ismerje el tiszta energiaforrásként a nukleáris energiát, amelynek helye van a szél- és más zöldenergia mellett. A tagállamok azonban megosztottak maradtak a kérdésben.

A legnagyobb vitát az energetika belső piacának létrehozására irányuló javaslat váltotta ki. A Bizottság elképzelésével szembehelyezkedő országok, jelesül Németország és Franciaország<sup>24</sup> azzal érvelt, hogy a liberalizáció a hangoztatott árcsökkenés helyett megemelte az energiaárakat 2004–2006 folyamán, és a piac elégtelen működéséért nem az energetikai

nagyvállalatok okolhatók. Ellenkezőleg, erősebb pozíciójuknál fogva ők garantálják az ellátásbiztonságot az Oroszországgal folytatott ártárgyalások során. A két nagy alapító ország ellenállását<sup>25</sup> tapasztalva a Bizottság a tulajdonosi szétválasztás mellett egy másik lehetőséget is kínált a helyzet megoldására: független rendszerirányító létrehozását, amely működtetné, irányítaná az energetikai óriásvállalatok tulajdonában lévő hálózatokat.

Az energiapiac liberalizálása kérdésében az energetikai miniszterek gyakorlatilag Németország és Franciaország mögött sorakoztak fel, vagyis radikálisabb liberalizációs intézkedésekre csak azután kerülhet sor, ha a jelenlegi szabályozást valamennyi tagállam teljességgel átültette nemcsak betűjében, hanem szellemében is. Az Energiatanács felhívta a Bizottságot, hogy segítse elő az energiatermelés és -kereskedelem, valamint a hálózati tevékenység egymástól történő leválasztását. Biztosítsa továbbá, hogy az új piacra lépők szabadon és egyenlő feltételekkel férhessenek hozzá a szállítói infrastruktúrához. A kérdéssel összefüggésben az ET sem erősítette meg a Bizottság eredeti javaslatát, amely arra kötelezte volna az energiaipari óriásokat, hogy válasszák el a termelő tevékenységtől az elosztói hálózatot. Helyette azonban a kérdésben igen határozott hangvételű Tanácsi Következtetések<sup>26</sup> megállapította, hogy szükség van a termelői és kereskedelmi tevékenységek, valamint a hálózatok üzemeltetésének hatékony szétválasztására, továbbá a nemzeti energiaszabályozó hatóság függetlenségének erősítésére és a tevékenységek harmonizálására. Az ET arra adott mandátumot a Bizottságnak, hogy még ebben az évben (nyár-ősz folyamán) terjesszen elő jogalkotási javaslatot a tevékenységek hatékony szétválasztására, mintegy alternatívaként a tulajdonosi elkülönüléssel szemben. A javaslatról a hazai energiapiac domináns helyzetben lévő nemzeti energiaipari vállalat monopolhelyzetének oldódását várja a Bizottság.

Az ET-en az állam és kormányfők megerősítették, hogy 2020-ig – az 1990. évet alapul véve – 20 százalékkal csökken az üvegházhatású gázkibocsátás, és ez az unió független vállalása. 30 százalékos kötelező csökkentést vállal az unió, amennyiben az iparilag fejlett nagy kibocsátó országok, közöttük az USA is emellett kötelezi el magát, illetve ha a dinamikusan fejlődő országok is vállalják, hogy megfelelő mértékben hozzájárulnak a csökkentéshez. Ugyancsak elfogadásra került egy átfogó energia-akcióterv a 2007–2009. időszakra, amely a belső piac működésére, az ellátásbiztonság erősítésére, illetve az energiahatékonyság növelésére vonatkozó szükséges intézkedéseket tartalmazza a határidők megjelölésével.

## KÖZÖSSÉGI ENERGIAPOLITIKA A CSOMAG UTÁN

A Zöld Könyv megjelenését az a felismerés szülte, hogy az Európa előtt álló problémák, az ellátásbiztonság, az éghajlatváltozás elleni küzdelem, valamint a belső piac kialakításához szükséges hálózati beruházások közösségi szintű energiapolitikát követelnek. Jóllehet a januári csomag újabb lépést jelent a közösségi energiapolitika formálásában, azonban a Zöld Könyvben megfogalmazott feladatokkal összefüggésben tökéletlen válaszok születtek, noha bizonyos energiapolitikai célok vonatkozásában részletesebb és konkrétebb elképzeléseket tartalmaz a csomag.

Alapállása, hogy az éghajlatváltozás és az energiapolitika integrált közelítésére van szükség, tekintettel arra, hogy az energiatermelés és -felhasználás az üvegházhatást okozó gázkibocsátás legfontosabb forrása. A mértékadó dokumentum azonban adós marad az integrált, hosszú távra szóló közösségi energiastratégia felvázolásával, amelyre pedig nagy szüksége lenne Európának. Nem véletlenül vetődött fel a csomag napvilágra kerülését követően, hogy

az unió valójában feladta közösségi energiapolitika kidolgozását, helyette inkább az éghajlatváltozás elleni küzdelemre és az üvegházhatást okozó gázkibocsátás csökkentésére koncentrált. A javaslat nem mond ellent a korábbiaknak, besorolható a Zöld Könyvben megjelölt energiapolitikai célok „hármásába”. Azonban nem kiegyensúlyozottan közelíti a fenntartható, versenyképes és biztonságos energiaellátást. Kiemelten foglalkozik a javaslat a fenntartható energiaellátással. Kétségtelen, hogy a hatékonyságnövelés és a megújuló technológiák alkalmazása tekintetében az unió jelentős eredményeket tudhat maga mögött, vannak további tartalékok és komparatív előnyei. Az sem vitatható, hogy a fenntartható energiatermelés jelentősen növeli az ellátásbiztonságot is, azonban legyen bármily eredményes is a célszámok teljesülése, nem váltja ki, nem oldja meg Európa importált energiától való függőségét. Európának döntenie kell energijövőjéről. Fel kell készülnie az energiafüggőségnek egy újabb szakaszára, amelyet a belső energiapiac reformja és az uniót kívülről érő kihívások közötti nagyobb összhang jellemez. Mindez aláhúzza egy koherens ellátásbiztonsági stratégia kidolgozásának szükségességét. Ugyancsak ezt támasztja alá a Bizottság a belső piac liberalizálására vonatkozó újabb javaslata, amelynek az alapállása, hogy a liberalizáció önmagában garantálja Európa biztonságos energiaellátását. A liberalizáció megvalósulása természetesen jelentős energiabiztonsági előnyökkel jár. Egyszerűen azon oknál fogva, hogy az egységes európai energiapiac jobban védve van az ellátás megszakadásának következményeitől. (Ellátási zavarok esetén ezen a nagyobb piacon a pótlólagos forrásokat könnyebb szétosztani, mint nemzetgazdasági keretekben). Mivel a liberalizált energiapiac ma még többnyire papíron és a szabályokban létezik, kialakítása hosszabb idő alatt történhet és pótlólagos fizikai infrastruktúra, valamint információs rendszer létrehozását feltételezi.

A liberalizált piac létrejötte sem oldja meg az Oroszországtól való energiainport-függés, sem pedig az éghajlatváltozás következményeinek problémáját. Nem beszélve arról, hogy a tulajdonosi szétválasztással csökken a vállalatok alkuereje. Így hoz a szándékoltól eltérő eredményt a Bizottság javaslata: a rövid távú verseny kikényszerítése mindenáron, ellentétbe kerül a hosszú távú ellátásbiztonság garantálásával.<sup>27</sup>

A januári csomag nemcsak koherens ellátásbiztonsági stratégiát nem vázol fel, hanem adós marad az integráltabb energiapolitika felvázolásával is, amelynek valamennyi oldala koordinálva lenne. Holott az ellátásbiztonság kérdése önmagában is indokolná azt. További érv is szól a kialakítása mellett: az európai szintű hálózatok kialakításának kérdésköre, a nemzeti rendszerek összekapcsolásával összefüggő feladatok, valamint az éghajlatváltozás elleni küzdelem. Ez utóbbit illetően a csomag számszerűsítette ugyan javaslatát (20, illetve a fejlett ipari országok esetében 30 százalékkal csökkenteni a károsanyag-kibocsátást), megkérdőjelezhető azonban maga az egyoldalú vállalás értelme, mivel a klímaváltozás problémái globális jellegűek, nem állnak meg Európa határainál. Kérdéses, hogy van-e értelme a szén-dioxid-kibocsátási célok unió által vállalt egyoldalú további erőteljes csökkentésének olyan körülmények között, amikor a nagyobb szennyező országok (fejlett ipari, illetve a dinamikusan fejlődő ázsiai országok) nem csökkentik azonos mértékben kibocsátásukat. Ebben az esetben nagy valószínűséggel gyengül az európai ipar versenyképessége a globális versenyben, anélkül, hogy kézzelfogható, tényleges környezeti előnyökkel járna.

## OROSZORSZÁG SZEREPE AZ UNIÓ ELLÁTÁSBIZTONSÁGÁNAK MEGTEREMTÉSÉBEN

Az unió gázellátását alapvetően Oroszország és Észak-Afrika biztosítja, érkezik továbbá gáz Törökországon át a Közel-Keletről, illetve

cseppfolyós gáz Nigériából. Importrészesedésük azonban az előrejelzések szerint nem haladja meg a 10 százalékot 2030-ig. Eközben Oroszország és a FÁK részesedése a 2000. évi 28 százalékról 54 százalékra emelkedik.

Az EU és Oroszország két európai nagyhatalom, globális ambíciókkal, amelyek egymáshoz egyre közelebb kerülő szomszédokká válnak, növekvő számú kölcsönös érdeklődésre, aggodalomra okot adó témákkal. Mindezt szabályozott kapcsolatrendszerrel feltételez. Az EU barátságos és kiszámítható Oroszországot szeretne a politikában és konkrét együttműködést olyan területen, mint az energetika. Oroszország pedig növelni szeretné európai jelenlétét anélkül azonban, hogy átvinné az unió mindent átszövő joganyagát. Az együttműködés formájának megválasztásakor Oroszország nem a FÁK-államok által járt út mellett döntött és nem az úgynevezett európai szomszédságpolitika keretein belül alakította kapcsolatait. Oroszország a partnerség mellett döntött, mert egyenlő partner szándékozott lenni az együttműködésben. Oroszország nem az unióhoz történő csatlakozás perspektívájával alakította kapcsolatait Európa fejlett felével, nem irányozta elő a közösségi joganyag átvételét. Kapcsolatukat, együttműködésüket az a szembenállás határozza meg, amely az energia-nagyhatalom Oroszország és a geopolitikai eszközökkel nem rendelkező, de facto világhatalom EU fogalom párral írható le. Oroszország energia-kapcsolatait szándékolatlanul politikai hatalmi célok érdekében is felhasználja, az unió pedig nem rendelkezik tényleges diplomáciai vagy katonai hatalommal. Ezt felismerve, az unió közös szabályozási térséget alakít ki harmadik országokkal (partnerségi és együttműködési megállapodások), amelyben fokozatosan közelíti egymáshoz az unió és a harmadik ország jogalkotását. Az unió egyelőre ebben a politikában találta meg azt a lehetőséget, hogy szabályozza, befolyásolja azokat a felté-

teleket, amelyek végül is meghatározzák az EU-ba irányuló gázszállítást.<sup>28</sup>

Oroszország és az EU jelentős partnerei egymásnak az energetikai együttműködés terén. Az évtizedek során kölcsönös függőség alakult ki közöttük, amely a jövőben még tovább növekszik. Oroszország nagymértékben függ az európai piacoktól, és az unió orosz energiaszállításoktól való függése ugyancsak jelentős. Az orosz vezetékek az unió tagállamai irányában épültek ki, az EU pedig az orosz gáz egyik legjobban jövedelmező felvevőpiaca. Oroszország exportbevételeinek több mint 60 százaléka származik az energia eladásából. Az unióknak eladott nyersanyagok 40 százalékkal járulnak hozzá az orosz költségvetés devizabevételeihez. Az unió (EU-25) gáz- és olajszükségletének egynegyede származik Oroszországból, ami az elkövetkező 20–30 évben tovább növekszik. Előrejelzések szerint 2030-ra az unió energiaszükségletének 70 százalékát importból elégíti ki. Oroszország a XXI. század első harmadában is Európa meghatározó energiaszállítója kíván maradni, s erre hatalmas készletei folytán adottak a feltételek. Gondot jelent viszont a kitermeléshez szükséges hazai tőkehiány. A kitermelés egyre keletebbre húzódik, ami megdrágítja az unióba történő energiaszállítást. A nagyobb importigények kielégítése mind sürgetőbben veti fel Oroszország számára, hogy nagyobb részvételt engedjen a külföldi befektetőknek a termelésben és fejlesztésben. A függésnek mindkét oldalon vannak kockázatai. Az unió számára az importfüggőség elsősorban azért jelenthet gondot, mert a piacok nem átjárhatók. Ugyanakkor Oroszországnak is fontos az európai piac biztonsága, ahol más piacokhoz képest jövedelmezőbben tudja eladni a gázt.<sup>29</sup>

Az EU az energiaellátás biztonsági kockázatait az energiatermelő, -szállító országok kormányaival kötött, úgynevezett partnerségi és együttműködési megállapodásokkal kívánja

csökkenteni. Kiemelkedik közülük az Oroszországgal kötött megállapodás<sup>30</sup>, amelynek célja a stabil befektetési környezet megteremtése, valamint a vállalatok közötti együttműködés szorosabbra fűzése. Az együttműködés révén az EU hozzájárul az orosz gazdaságirányítás liberalizálásához és átláthatóbbá tételéhez is. Oroszország számára azonban jelenleg még nem elfogadható, hogy jogalkotását az unióéhoz közelítse.

Az EU–orosz párbeszéd új állomását jelentette a 2000 októberében tartott párizsi csúcstalálkozó, amelyen a felek energiapartnerséget kötöttek. Túlélve korábbi együttműködésükön, amely alapvetően a termelő-fogyasztó kapcsolatra korlátozódott, elismerték az energiaszektoraik közötti kölcsönös függőséget és azok komplementaritását. Kinyilvánították, hogy kölcsönösen szándékoznak előmozdítani az energiapiac stabilitását az európai kontinensen. Oroszország késznek mutatkozott az unió hosszú távú energiaellátásának biztonsága érdekében munkálkodni, az unió pedig arra, hogy technikai segítséget nyújt az energiaágazat termelési és szállítási beruházásaihoz. Az együttműködés négy területre – befektetés, kereskedelem, infrastruktúra és energiahatékonyság – koncentrálódik. A felek arra törek-szenek a közös energiahatékonysági kezdeményezés értelmében, hogy a kitermelés és a vég-ső felhasználás valamennyi szakaszán energia-takarékosan történjen.<sup>31</sup> A párbeszéd kiterjed az Energia Charta Oroszország által tervezett ratifikálására.

A WTO szabályain alapuló világkereskedelem rendszerétől eltérően az energiakereskedelemre vonatkozóan nincsenek a termelő- és fogyasztó országok részvételével kidolgozott és elfogadott közös szabályok. Ilyen körülmények között az energiatermelő országokkal, így Oroszországgal folytatott kapcsolatok szerződéses megállapodásokon nyugszanak, amelyek megteremtik a kereskedelem, a beruházások stabil kereteit. A 2006. januári

orosz–ukrán gázárvita, majd egy évvel később a Fehéroroszországgal az olajszállításához kapcsolódó tranzitvám kapcsán kialakult,<sup>32</sup> üzletinek minősített vita, jöllehet az egykori Szovjetunió és annak egyik köztársasága között alakult ki, megvilágította az energiatartósság politikai kockázatait, megrémítve az uniós kormányokat is. Az eset legalább két, az ellátásbiztonságot veszélyeztető tényezőre hívta fel a figyelmet. Az egyik az energiatermelő, -szállító és -fogyasztó országok közötti energiakapcsolatokat meghatározó szabályozók hiánya, a másik pedig az oroszországi infrastrukturális befektetések szükségessége.

## ENERGIA CHARTA

Formálisan mind Oroszország, mind az EU kötelezettséget vállalt arra, hogy az energiaágazatban alkalmazni fogja az Energia Charta Szerződést<sup>33</sup>. A gyakorlatban azonban nem sikerült politikai egyetértésre jutni arra vonatkozóan, hogy milyen mértékű kötelezettséget vállalnak a szerződésben foglaltak megvalósítására. A Chartát 51 ország, plusz az Európai Közösség írta alá. Eddig 46 ország ratifikálta, ideértve az EU-tagállamokat is. Oroszország aláírta, de a mai napig nem ratifikálta az egyetlen jogilag kötelező multilaterális megállapodást, az energiakereskedelmet és -beruházásokat, valamint a szállítást szabályozó Chartát jelenleg ideiglenesen alkalmazza.

A két szerződés, az ECT és a szállításra vonatkozó jegyzőkönyv, amely Tranzit Protokoll néven ismert, együtt teremti meg az Eurázsiai áthaladó, energiaszállításra vonatkozó multilaterális szabályozási kereteket.

A Tranzit Protokoll jogilag kötelező érvényű szabályokat állít fel a határokon átnyúló befektetésekre vonatkozóan. A szabályozás szerint az államoknak biztosítaniuk kell a területükön áthaladó energiaszállítás akadálymentességét, nem okozhatnak indokolatlan késedelmet, nem

korlátozhatják a szállítást, és az árak tekintetében diszkriminációmentesnek kell lenniük. Az energia-tranzitdíjakat objektíven állapítják meg, amelynek indokoltnak kell lennie, és nem lehetnek diszkriminatívak.

A vita több éve tart Oroszország és az unió között, folynak a szakértői szintű tárgyalások. Konkrétan két kérdésben tart a vélemények egyeztetése. Az egyik a 8. cikk, amely arra kötelezné a Gazpromot, hogy tegye hozzáférhetővé a vezetékeit a harmadik fél – például Ukrajna, Türkmenisztán, illetve az EU – számára.<sup>34</sup> A másik, a 20. cikk, az úgynevezett regionális integrációs klauzula, amely az unió számára állapít meg kötelezettségeket. Ennek értelmében a Közösségnek rendelkezésére kell bocsátani belső energiaelosztó-hálózatát harmadik országbeli szállító számára, az uniós szállítókkal megegyező feltételek mellett.

A Tranzit Protokollra vonatkozó tárgyalások jelenleg is folytatódnak. 2005 végétől olyan új javaslatot tárgyalnak meg, amely a Tranzit Protokollban foglalt legfontosabb jogokat az unión belüli vezetésekre is kiterjesztené egy „benchmark mechanizmus” alkalmazásával. A tárgyalások előrehaladása reményeket keltett ugyan az unió illetékeseiben, azonban várakozásaikkal ellentétben nem történt meg a Charta ratifikálása a 2006. októberi EU–orosz energiakonferencián. Évekbe telhet, amíg az orosz kormány hozzájárul a ratifikációhoz,<sup>35</sup> mivel modernizációs céljai és nagyhatalmi törekvései érdekében a legnagyobb mozgásteret kívánja magának biztosítani a szénhidrogének piacán. Egyelőre nem szándékszik feladni szuverenitását az energia területén, amely nagyhatalmi politikájának alapját képezi. Nem fűződik közvetlen érdeke ahhoz, hogy szabályozását az unióéhoz közelítse, nem érdeke, hogy része legyen a közös európai politikai és gazdasági térségnek. Az energiapiacra vonatkozó uniós szabályozás elutasítása, illetve annak az unió részéről történő szorgalmazása minden áron, nehezíti a felek

között az érdekek közelítését, a kompromisszumkeresést. A WTO-tagság segíteni fog ezen.

2005/2006 telén több uniós tagállam gázellátásában fennakadások következtek be azért, mert Oroszországból nem érkezett meg a szerződésben lekötött teljes mennyiség. Hasonló helyzet alakult ki az oroszországi nagy ipari ellátóknál is.<sup>36</sup> 2006 januárjának időjárása ráirányította a figyelmet az unió ellátásbiztonságát veszélyeztető tényezőre, az orosz energiarendszer sérülékenységére, a kapacitások korlátaira, amelyek rossz idő esetén politikai vita nélkül is szállítási gondokat idéztek volna elő. Oroszország a szükséges befektetések hiánya miatt nem tudja kielégíteni a belföldi, valamint az uniós igényeket.<sup>37</sup>

A vezetékek, az infrastruktúra elavult, nem biztonságos, beruházásokra szorul. Az 1990-es évek 9 százalékos növekedési ütemet meghaladó beruházásai alapvetően a gáz- és olajkitermelő iparba irányultak, az infrastrukturális beruházások viszont elmaradtak. A nyolcvanas-kilencvenes években még azok a beruházások sem történtek meg, amelyeket a termelés szinten tartása megkövetelt volna. Több nagynyomású vezeték életkora meghaladja a 30 évet, és a rendkívüli működési (időjárás- és földrajzi) feltételek miatt rossz állapotban van. Eurómilliárdokat kellene a vezetékek felújítására költeni. A 2004-ben szállított 171 milliárd köbméter gázból 70 milliárd elszállt a levegőbe az elhasznált vezetékek és az elmaradott technológia miatt, amelyet az orosz félnek vissza kellett pumpálnia a szerződések teljesítése érdekében. Becslések szerint Oroszországban a gáztermelés jelenlegi szintjének fenntartásához a következő 25 évben mintegy 900 milliárd dolláros beruházás lesz szükséges, amelyet Oroszország csak külföldi, mindezek előtt európai befektetők bevonásával lesz képes finanszírozni.

Az EU ellátásbiztonságának erősítésére irányuló törekvés konfliktusos közelítések sorát indította el az unió és Oroszország között. Ennek során az unió az oroszországi gázvezeté-

kekhez történő közvetlen hozzáférést szorgalmazva az Energia Charta Oroszország általi ratifikálására hívott fel, illetve a formálódó közösségi energiapolitikával összefüggésben az energiaforrás és -útvonalak diverzifikálását hangsúlyozta, ami félreérthető volt Oroszország számára. Holott a javaslatot nem az önelátás maximalizálása, illetve a függőség minimalizálása motiválta, hanem a függőséggel összefüggő kockázatok csökkentése. Ugyancsak bizonytalanságot szült az orosz üzleti élet képviselőiben és a politikai döntéshozókban az unió ténylegesen működő belső gáz- és villamosenergia-piacra létrehozásának hangsúlyozása, mivel a nem megfelelő működés miatt ma még nem látható, hogy milyen szabályok érvényesülnek majd ezen a piacon, és hogyan hatnak Oroszországra. Az unió energiapiaca ugyanis az EU hivatalosan deklarált, liberalizációt sürgető politikájával ellentétben ma még zárt piac, ahol az újonnan belépők nehézségekbe ütköznek. Az unió liberalizált piacának ténylegesen működni kell ahhoz, hogy vonzó példát jelentsen a kívülálló szállítók számára.

A történések sorában az unió, miközben az energetika terén a nemzetközi megállapodások, szabályok betartására figyelmeztette a meghatározó energiaexportőr országokat, közöttük Oroszországot is, saját tagállamai a verseny kiküszöbölésére a nemzeti energiavállalataikat, az úgynevezett „nemzeti bajnokaikat” védelmezték a határon átnyúló megvásárlásokkal szemben. Nagy-Britannia a Gazpromnak a Centrica-beli<sup>38</sup> részesedés szerzésének hírére kilátásba helyezte, hogy újragondolja a vállalati felvásárlásokra vonatkozó 2003. évi törvényt, amely csak nemzetbiztonsági érdekek veszélyeztetése esetén tett lehetővé kormányzati beavatkozást. A konfrontáció, az ellátásbiztonság konfliktusos kezelése tovább folytatódott, amikor a Gazprom megfenyegette az EU-t, hogy ne korlátozza az állami földgázvállalat európai terjeszkedési akcióit, ha továbbra is szüksége van az orosz gázszállításokra. Majd *Putyin* elnök kínai

látogatása azt a félelmet keltette Európában, mintha az orosz szállítások vele szemben Ázsiának adnának prioritást.

A helyzetet tisztázandó, megszületett az unió (Bizottság, Energiaügyi Biztos és az osztrák elnökség) közös fellépését deklaráló *Barroso–Piebalgs–Bertenstein*-levél, amely az óhajtott közösségi energiapolitika részeként az egységes külpolitikai fellépés első megnyilvánulásaként értékelhető. A válasz gyakorlatilag a felek közötti vitásnak tekinthető kérdések szinte mindegyikével foglalkozik.

A levél indokoltnak ismeri el a hosszú távú szerződéseket, mivel megkönnyítik azokat a befektetéseket, amelyeket a jövőbeli szükségletek kielégítése érdekében eszközölnek. Az uniós versenyszabályok értelmében kedvezőbb elbírálás alá esnek azok a szerződések, amelyek új befektetéseket mozdítanak elő vagy egyéb előnyök vannak.

A levél leszögezi, hogy az EU energiaügyi biztosa által hangoztatott források és útvonalak diverzifikálása nem jelenti, hogy az unió korlátozni akarná a Gazprom európai piacra történő szállításait. Az energia iránti igény növekedésével a két fél kölcsönösen előnyös függőség állapotában marad, és a mindkét fél oldaláról megnyilvánuló transzparenciának hozzá kell járulnia a kölcsönös függés és bizalom további mélyüléséhez.

A levél arról biztosít, hogy nem lesz diszkrimináció a Gazprom óriásvállalattal szemben, amely attól tart, hogy az EU korlátozni kívánja globális energiavállalattá történő alakulását.<sup>39</sup> Monopolhelyzetét azonban figyelembe fogják venni. A Gazpromra az európai versenytársakkal azonos szabályok vonatkoznak. Felhívja azonban a figyelmet arra, hogy az uniós versenyszabályok előnyben részesítik azokat a szerződéseket, amelyek új befektetéseket vagy más tartós előnyöket kínálnak. A levél leszögezi, hogy Oroszország mindeddig megbízható partner volt és az unió számára a jövőben is fontos partner marad.

A továbbiakban a levél aláhúzza, hogy az EU nagy jelentőséget tulajdonít az Energia Charta és a Tranzit Protokoll ratifikálásának, mivel ezek a mechanizmusok teremtik meg a tágabban értelmezett európai piac hosszú távú működésének alapjait, ideértve a tranzitország jogát és a vezetékekhez történő harmadik fél általi hozzáférést. Moszkva eddig nem vállalta a ratifikálással járó kötelezettségvállalást, mert azzal megszűnne a Gazprom monopolhelyezete.

A levél mellett, hogy elismeri a hosszú távú szerződések létjogosultságát, hangsúlyozza az átláthatóság fontosságát, amelynek el kell vezetnie a Gazprom-export monopolhelyezetének felszámolásához.

A különböző energiával kapcsolatos fórumokon egyre inkább megerősödött annak szükségessége, hogy az unió és Oroszország között ténylegesen működő stratégiai partnerséget kell létrehozni. Nem elsősorban azért, mert az 1997-es Orosz Partnerségi Megállapodás 2007-ben lejár,<sup>40</sup> hanem mert a megállapodás megkötése óta jelentős változások következtek be, mind a Szovjetunió utáni időszak fejlődésében, mind az unióban az új tagok csatlakozásával. Ezen túlmenően a jelenleg érvényes megállapodás ténylegesen nem válhatott a felek közötti együttműködés stabil alapjává sem, amit az is mutat, hogy nem sokkal a megállapodás létrejötte után a felek szükségesnek tartották az EU–Oroszország közötti kétoldalú együttműködés erősítését, illetve kiterjesztését.<sup>41</sup> Összefüggésben az unió energiapolitikájával 2006. január óta folyamatosan napirenden van az energetikai együttműködés kérdése. Az unió energijövője szempontjából különösen fontos, hogy a hosszú távú együttműködés szilárd szerződéses alapokra helyeződjön. Felgyorsult a munka, amelynek keretében áttekinthetők, felülvizsgálják az érvényben lévő megállapodást és kialakítják a 2007 utáni együttműködés szerződéses alapjait. Ennek során az unió arra törekszik, hogy az átfogó megállapodás ambiciózus, az Energia Charta legfontosabb

elveivel összhangban álló energiafejezetet tartalmazzon. A tárgyalások jelenleg szünetelnek. A Bizottság dolgozik azon, hogy megoldódjon a tárgyalások megkezdését akadályozó orosz–lengyel vita, amely az Oroszország által Lengyelországból származó hús- és zöldségtermékekre kivetett importtilalom miatt tört ki.

Körvonalazódni látszik, hogy Oroszország WTO-csatlakozása után bővülnek az unióval fennálló kereskedelmi kapcsolatok és mélyül közöttük a gazdasági integráció. Az energiaügyi külpolitika kidolgozását, első vitáját (ET) követően a Bizottság felkérést kapott, hogy dolgozza ki, melyek lehetnek a jövőbeli partnerség elemei. Minden bizonnyal prioritást kap az energetika témája, és az új megállapodásban az unió szándékai szerint megjelennek az Energia Chartának viszonyosságot, átláthatóságot és diszkriminációmentességet biztosító alapelvei.

Figyelemmel a különösen 2006. január óta megfogalmazódott bírálatokra, az új együttműködésnek kibővített, tartalmában és vállalásaiban gazdagodott stratégiai partnerségnek kell lennie, amelyben a kölcsönösen előnyös függőség és reciprocitás (a piacokhoz, infrastruktúrákhoz és beruházásokhoz való hozzáférés tekintetében) érvényesül. Olyan együttműködést kell kialakítani, amellyel mindkét fél nyer.

Az EU és Oroszország között valódi energia-párbeszéd kialakítására van szükség. Az EU-val folytatott hatékony energiadialógus alapfeltétele, hogy Oroszország kialakítsa az ágazatra vonatkozó stratégiáját. Meg kell teremtenie a megfelelő törvényi háttérrel, el kell fogadnia az új törvényt a föld mélyének hasznosításáról, a külföldi befektetőkre vonatkozó jogszabályt a stratégiai ágazatokban, valamint a termékmegosztásról szóló törvényt. Részletes stratégiával kell rendelkeznie az orosz gázipar fejlesztésével kapcsolatban. Elsősorban meg kell oldania a természeti monopóliumok strukturális átalakítását. A párbeszédbe az orosz fél szerint be kellene vonni Kazahsztánt, Türkmenisztánt, Azerbajdzsánt is.



Az EU és Oroszország közötti megújított stratégiai partnerségnek hosszú távra szóló stratégiai kapcsolatokon kell alapulnia, amelyet a kölcsönös előnyök, a viszonyosság és a komplementaritás jellemez.

Milyen érdekekre alapozhat az energetikai együttműködésen alapuló partnerségi megállapodás?

A partnerség segítségével az EU meg akarja erősíteni az ellátásbiztonságát, ezért biztosítani kívánja, hogy az európai befektetők közvetlenül hozzáférjenek az orosz energiaforrásokhoz és -piacokhoz. Ami a másik oldal érdekeltségét illeti, Oroszország is részesedést kíván szerezni az európai energiaelosztó rendszerekben, az uniós vállalatokkal megegyező feltételeket kér saját vállalatai számára az unió piacán. Európa növekvő energiaigényeinek kielégítésére Oroszországnak egyre bonyolultabb, nehezebb kitermelési körülmények közé kell elmozdulnia, ami a Közösségben rendelkezésre álló fejlett technológiát, tőkét és szakértelmet követel. Tehát ellentételezéseként az oroszországi fejlődés legkritikusabb és legfontosabb területei jönnek szóba ezen az oldalon is.

További komplementaritás mutatkozik a külföldi cégek által megvalósított energiatakarékos technológiák átvétele, átültetése tekintetében, különösen a fűtési hálózatoknál és a villamosenergia-hálózatnál. Az így megtakarított energia felszabadulhat az európai export számára. Az orosz fél szerint az együttműködés nem szűkülhet a stabil energiaszállításra, a technológia megosztására és pénzügyi befektetésekre. Az orosz feldolgozóiparon belül elmozdulásnak kellene bekövetkeznie az energiaigényes feldolgozóipari ágazatok irányában abból a megfontolásból, hogy ott történjen az energia felhasználása, ahol megtermelik. Oroszország érdekelt abban, hogy odatelepüljenek a modern, környezetkímélő technológián alapuló nyersanyagigényes ágazatok.<sup>42</sup> Ha ezek Ázsiába települnek, a növekvő energiaigények arra ösztönzik az orosz energiatermelő vállalata-

kat, hogy energiaexportjukat Európától még keletebbre tolják, Ázsiába.

## HOGYAN TOVÁBB?

A Zöld Könyv megalkotásával, illetve a 2006. márciusi európai csúcson elfogadott Következtetésekkel fordulat következett be a közösségi energiapolitika történetében. Korai lenne azonban még új energiapolitika kialakulásáról beszélni, mivel a tagállamok részéről nem született az új közösségi energiapolitika kidolgozására vonatkozó egységes kötelezettségvállalás. Nem érezték szükségét annak, hogy a megelőző 40 év együttműködését elemezve következtetéseket vonjanak le a tapasztalatokból, és az általánosan megfogalmazott alapelveken túl lerakják a ténylegesen új energiapolitika alapjait. Kezdetét vette azonban a tagállamok közös gondolkodása a koordináltabb energiapolitikáról. Egy valóban új európai energiapolitika életre hívása az együttműködés jogi alapjainak megváltoztatását igényelné, közép- és hosszú távon osztott hatáskört tételezne fel a tagállamok és a Bizottság között. Az együttműködés jogi alapjait, a jelenlegi status quo-t tekintve egy integráltabb energetikai együttműködésről lehet szó a tagállamok között.

Az új energiapolitika alapjának tekintett dokumentum, a Zöld Könyv és a csúcson elfogadott következtetések sem tartalmazznak egyebet, mint néhány, korábban már egyeztetett ellátásbiztonsági és versenyképességi általános alapelveket. Újdonságról két vonatkozásban beszélhetünk.

A legfontosabb újdonság, hogy a tagállamok kötelezettséget vállaltak egy hiteles energiával kapcsolatos egységes külpolitika – úgynevezett energiaügyi külpolitika – kialakítására. Vagyis: a tagállamok úgy döntöttek, hogy csupán az energiaügyeknek a külkapcsolatokkal való összefüggése szempontjából van szükség egységes uniós politikára.

A másik újdonság, hogy évente egyszer magas szinten vitatják meg Európa energiastratégiáját. Ennek érdekében a Bizottság először 2006 végéig – majd évente rendszeresen – elkészíti stratégiai elemzését az energiahelyzetről, amely meghatározza a Közösség közép- és hosszú távú energiapolitika céljait, valamint kijelöli azokat a területeket, ahol cselekvés szükséges. Ebben a folyamatban azonosíthatók be az európai érdekű intézkedéseket igénylő problémák.

Gyakorlatilag nem került meghatározásra, mely területek képezik a közösségi energiapolitikai program súlypontjait. Az alapját képező Zöld Könyv szinte minden kérdést átfog, anélkül, hogy meghatározná azokat a területeket, amelyek az uniós energiapolitika prioritásait képezik. Noha az európai energiapolitika legfontosabb prioritása az ellátásbiztonság erősítése, sem a Zöld Könyv, sem az ET-en elfogadott Következtetések nem koncentrálnak különösen az energiahatékonyság javítására, ami pedig az ellátásbiztonság növelésének egyik legfontosabb eszköze. Nem beszélve arról, hogy az unió, amely szűkében van fűtőanyagoknak, egyedül a kereslet oldaláról képes befolyásolni az energiafelhasználást.

A közösségi energiaügyi külpolitika kialakításán, illetve az éves stratégiai felülvizsgálaton túlmenően nem történt egységes kötelezettségvállalás. Sem az Energiahatékonyságra vonatkozó akcióterv, sem a megújulókra vonatkozó célkitűzések nem jelentenek a tagállamok számára tényleges kötelezettséget. Az új politika nem eléggé ambiciózus a globális felmelegedés vonatkozásában. Nem foglal állást az atomenergia alkalmazását illetően sem, holott Európa biztonságos energiaellátására megoldást jelentene az atomenergia alkalmazása, és felhasználásával jelentősen csökkenthető a károsanyag-kibocsátás. A válasz már csak azért sem kerülhető meg, mivel számítások szerint az alternatív energiatechnológiák 2030-nál hamarabb nem érik el azt az érettségi szintet, hogy

reálisan számolni lehetne velük az energiaszükségletek kielégítésénél. Addig a nukleáris energia felhasználásával növelhető az ellátás biztonsága, illetve teljesíthetők a Kiotóban elfogadott célok teljesítésével járó kötelezettségek.

A stratégiai dokumentum sok mindennel foglalkozik, de a főbb csapásirányok mégis hiányzanak. Legnagyobb hiányosságnak talán az tekinthető, hogy a Zöld Könyv nem helyez kellő hangsúlyt a hosszú távon jelentkező problémákra. Nem világos az sem, hogy az energiapiacra hogyan érvényesülnek majd a verseny szabályai olyan körülmények között, amikor a megújuló energiafelhasználásra, energiahatékonyságra célszámokat állapítanak meg vagy a legjobb gyakorlat alkalmazását jelölik meg követendő példaként, illetve akciótervet állítanak össze. Vajon mi történik akkor, ha a kitűzött célokat nem lehet költséghatékonyan megvalósítani? A dokumentumból nem rajzolódik ki, hogy a konfliktus feloldására milyen eszközökhez folyamodik a Közösség.

Az ismeretek jelenlegi szintjén annyi állapítható meg bizonyosan, hogy az integráltabb energiapolitikai program két irányban bontakozik ki. Az egyik az energiaügyi külpolitika, amelynek formálását az határozza meg, hogy a jelentős energiatermelő és -fogyasztó, -szállító országok fokozatosan a Közösség belső gáz- és energiapiacának fontos szereplőivé válnak. A formálódó program másik iránya a nyitottabb, nagyobb versenyt megengedő piac kialakításával függ össze.

Az európai energiapolitikát szolgáló külpolitika elsősorban a külső ellátásbiztonság két kritikus elemére: a piacok megfelelő működésére, valamint az energiaforrás és -útvonalak diverzifikációjára helyezi a hangsúlyt. A jól működő piacok megteremtését úgy kívánja elősegíteni, hogy az unió szomszédságát képező országokkal közös szabályozási egységet alakít ki, ahol lényegében az unióéval azonos, illetve ahhoz közelítő kereskedelmi, szállítási és környezetvédelmi szabályok érvényesülnek.

Az EU energiaügyi külpolitikájának központi elemét képezik a meghatározó energia-termelő és -fogyasztó országokkal kialakítandó stratégiai partnerségek, amelyek közül kiemelkedik az EU–orosz dialógus jelentősége. Ennek alapját az adja, hogy Oroszország és az EU közismerten jelentős partnerei egymásnak az energetikai együttműködés terén. Az évtizedek során kialakult kölcsönös függőség a jövőben még tovább növekszik. Jelenleg az unió (EU-25) gáz- és olajszükségletének egynegyede származik Oroszországból. Az uniónak eladott nyersanyagok pedig 40 százalékkal járulnak hozzá az orosz költségvetés devizabevételéhez. A kapcsolatok jelentős gátját jelenti, hogy az energiakereskedelemre vonatkozóan nincsenek a termelő- és fogyasztó országok részvételével kidolgozott és elfogadott közös szabályok. Oroszország aláírta, de a mai napig nem ratifikálta az egyetlen jogilag kötelező multilaterális megállapodást, az Energia Chartát.

Az unió új energiapolitikájáról való gondolkodás, illetve a 2006. januári történések ráirányították a figyelmet egy új, ténylegesen működő stratégiai partnerség szükségességére, amelyben a kölcsönösen előnyös függőség és reciprocitás (a piacokhoz, infrastruktúrákhoz és beruházásokhoz való hozzáférés tekintetében) érvényesül. Olyan együttműködés kialakítására lenne szükség, amellyel minkét fél nyer. A partnerség alapját jelentő komplementer területek jelen vannak (egymás piacaihoz történő hozzáférés, Oroszország fejlett technológia iránti igénye, pénzügyi befektetések). Az új partnerség kialakításához túl kellene lépni azon a bizonytalanságon, amely az unió és Oroszország közötti kapcsolatokat jó ideje jellemzi, hogy tudniillik képtelenek világos, közös célokat meghatározni a távlati együttműködésre vonatkozóan.

Az unió ellátásbiztonságát javító diverzifikáció szempontjából kiemelkednek azok az új gázvezetékprojektek, amelyek Észak-Afrikából, a Közel-Keletről és a Kaszpi-tenger térsé-

géből biztosítanák az unió energiával történő ellátását. Az új gázvezetékek terve központi szerepet juttat Törökországnak, ahol áthalad a Kaukázus és a Kaszpi-tenger térségből az unióba gázt szállító vezeték, anélkül, hogy akár Oroszországot, akár Iránt érintené.

A stratégia egyértelművé teszi, hogy a nagyfogyasztó országok által kötött kétoldalú megállapodások egyre növekvő száma növeli az energiarendszer ellátási kockázatait. Ezért az unió arra bátorítja partnereit, különösen a nagyfogyasztó országokat, hogy energiaellátásukat multilaterális megállapodásokkal biztosítsák. A stratégia előírja, hogy a jövőben az unió energiapolitika kérdései a multilaterális kereskedelem rendszerének integráns részét képezik, amelyre a WTO szabályai érvényesek. A ténylegesen működő energiapiac feltételezné, hogy működjön az Energia Charta Szerződés, tehát a meghatározó aláíró országoknak, közöttük Oroszországnak és az USA-nak, ratifikálniuk kellene.

Mivel mind a jól működő piac, mind a diverzifikáció fejlett energetikai infrastruktúrát feltételez, további infrastrukturális beruházásokra van szükség nemcsak az energiatermelő, hanem a tranzitországokban is. Az uniónak pedig a meghatározó jelentőségű energiatermelő országokkal alakított energiapartnerségek keretében támogatnia kell az energiatermelés korszerűsítését.

A januári „Csomag” megjelenése újabb lépést jelent egy koordináltabb energiapolitika kialakítása felé. A 2007. január 10-én bemutatott átfogó intézkedéscsomag az éghajlatváltozás megfékezését, az uniós energiabiztonság növelését, valamint a Közösség versenyképességének fokozását szolgálja, azonban az EU energiapolitikáját alapvetően az éghajlatváltozással összefüggésben határozza meg. Míg a Zöld Könyv hiányt keltett azzal, hogy nem határozta meg az energiapolitikai program súlyponti területeit, addig a csomag bizonyos vonatkozásokban eleget tesz ennek a követelménynek, konkrét elképzeléseket tartalmaz.

Másik jellemzője, hogy elsősorban azokra a területekre koncentrál, ahol az uniónak belülről jelentős tartalékai vannak, ez a hatékonyságnövelés, a megújuló energiaforrások fokozottabb felhasználása, az energetika belső piacának létrehozása. Kiemelten foglalkozik az energia ténylegesen működő belső piacának létrehozásával, amely további, a termelés és elosztás világos elhatárolását, hatékony szétválasztását biztosító intézkedéseket követel. Azt az álláspontot képviseli, hogy csak a tulajdonosi szétválasztás biztosítja a tisztességes piachoz jutást. Hozzájuk társul az energiaügyi külpolitika, amelyet jelentős mértékben befolyásol az energiaforrás és az -útvonal diverzifikációja.

E célok vonatkozásában részletesebb és konkrétebb elképzeléseket tartalmaz. Célszámokat határoz meg az energiahatékonyság növelésére, a megújuló energiaforrások kiterjedt felhasználására. Konkréten meghatározza, hogy 2020-ig 20 százalékkal csökkenjen az energiafogyasztásból származó üvegházhatású gáz kibocsátás. Konkrét az energiahatékonyság növelésének célkitűzése is. Kérdésként legfeljebb az vetődhet fel, hogy szükség van-e számszerűsíteni őket, ha igen, akkor mennyire tekinthetők reálisnak a kijelölt célok, megvalósíthatósági tanulmánnyal alátámasztottak-e. Megvannak-e az előfeltételek ahhoz, hogy a célszámok kijelölése el is vezessen a beruházás ösztönzéséhez? Az uniós célkitűzések alapján kidolgozott nemzeti akciótervekkel a tagállamok kötelezettséget is vállalnak a célok teljesítésére.

A Zöld Könyvhöz hasonlóan azonban a csomag sem foglal állást a nukleáris energia kérdésében. Legfőbb hiányosságának az tekinthető, hogy nem helyez kellő hangsúlyt a hosszabb távon jelentkező problémákra. Alapállása, hogy az éghajlatváltozás és az energiapolitika integrált közelítésére van szükség, tekintettel arra, hogy az energiatermelés és -felhasználás az üvegházhatást okozó gáz kibocsátás legfontosabb forrása.

Miközben az integrált energia- és klímaváltozási stratégia kiemelten foglalkozik a fenntartható energiaellátással, ami növeli az ellátásbiztonságot, nem kiegyensúlyozottan közelíti a fenntartható, versenyképes és biztonságos energiaellátás kérdését. A javaslatok közül hiányzik egy koherens energiabiztonságra vonatkozó stratégia. Kétségtelen, hogy a hatékonyságnövelés és a megújuló technológiák alkalmazása jelentősen növeli az ellátásbiztonságot, legyen azonban bármily eredményes is a célszámok teljesülése, nem váltja ki, nem oldja meg Európa importált energiától való függőségét. Európának döntenie kell energijövőjéről. Fel kell készülnie az energiafüggőségnek egy újabb szakaszára, amelyben nagyobb összhang teremődik a belső energiapiac reformja és az uniót kívülről érő kihívások között. Mindez aláhúzza egy koherens ellátásbiztonsági stratégia kidolgozásának szükségességét. Ugyancsak ezt támasztja alá a Bizottság a belső piac liberalizálására vonatkozó újabb javaslata, amelynek az alapállása, hogy a liberalizáció önmagában garantálja Európa biztonságos energiaellátását. A liberalizáció megvalósulása természetesen jelentős energiabiztonsági előnyökkel jár. Egyszerűen azon oknál fogva, hogy az egységes európai energiapiac jobban védve van az ellátás megszakadásának következményeitől. (Ellátási zavarok esetén ezen a nagyobb piacon a pótlólagos forrásokat könnyebb szétosztani, mint nemzetgazdasági keretekben). Azonban a liberalizált energiapiac létrejötte sem oldja meg az unió ellátásbiztonságának legfontosabb, az Oroszországtól való energiainport-függés problémáját, sem pedig az éghajlatváltozás következményeinek problémáját. Nem beszélve arról, hogy a Bizottság által szorgalmazott tulajdonosi szétválasztással csökken a vállalatok alkuereje. Így kerül összeütközésbe egymással a Közösségnek a versenyt kikényszerítő szándéka a hosszú távú ellátásbiztonság garantálásával.<sup>43</sup>

Az ellátásbiztonsági stratégia meghatározása mellett hiányzik az integráltabb energiapolitika

felvázolása, amelynek valamennyi oldala megfelelően koordinálva lenne. Miközben konkrétan szól azokról az intézkedésekről, amelyek a hatékony belső piac tényleges működéséhez szükségesek, elmarad a közös közelítés, az azonos hang alkalmazása az unión kívüli szállítókkal szemben, ami pedig a koordináltabb politika feltétele lenne.

Európa számára továbbra is két sürgető kérdés marad. Az egyik, hogy miként lehet biztonságosabbá tenni az energiaellátást olyan körülmények között, amikor növekszik a térség függése az oroszországi gázimporttól. A függés csökkentését szorgalmazó vitában megfogalmazódik, hogy az uniónak kollektíven kellene cselekednie energetikai ügyekben. A gyakorlat azonban azt bizonyítja, hogy a tagországok előnyben részesítették energiaóriáisaikat a még nem létező koordináltabb energiapolitikával szemben. A tagországok<sup>44</sup> még 2006-ban is

kétoldalú, hosszú távra szóló megállapodásokat kötöttek Oroszországgal, holott ekkorra már megfogalmazódott a koordináltabb energiapolitika kialakításának igénye. Ezt legalább két tényező magyarázza.<sup>45</sup> Az egyik, hogy Európa és az unió közötti gázkereskedelem piaci elveken, hosszú távú szerződéses megállapodásokon, hiteles vállalásokon nyugszik. Erre utal, hogy az említett szerződéseket az orosz–ukrán gázárvita után kötötték, habozás nélkül az uniós országok. A másik pedig az, hogy az uniónak olyan körülmények között kellene menedzselnie a tagállamok növekvő energiafüggőségét, amikor nincs közös energiaügyi külpolitika és ennek nincsenek meg az intézményes feltételei sem. A másik kardinális kérdés, hogy radikális változás következzen be az éghajlatváltozás elleni küzdelemben. A kérdések alapkérdések, amelyek koordinált energiapolitikát követelnek.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> Nagy-Britannia hosszú időn át a közösségi energiapolitika ellenzői közé tartozott, a változás első jelei az Alkotmányos Szerződés vitájakor mutatkoztak, amikor nem emelt kifogást az ellen, hogy az energiapolitika bekerüljön a szerződésbe. A magatartásváltozást az idézte elő, hogy az egykor nettó energiaexportorból nettó energiaimportorré lett.

<sup>2</sup> Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC, illetve a Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC, *Official Journal L 176 of 15. 07. 2003*

<sup>3</sup> Az Európai Parlament második olvasatban tárgyalja az EP és a Tanács transzeurópai energiahálózatokra vonatkozó iránymutatásait [Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council laying down guidelines for trans-European energy networks and repealing Decision No. 96/391/EC and No. 1229/2003/EC COM (2003) 742 final not published in the Official Journal]

<sup>4</sup> Commission Green Paper, 22. June 2005, "Energy Efficiency" or Doing More With Less, COM (2005) 265 not published in the Official Journal

<sup>5</sup> Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the promotion of electricity from renewable energy sources in the internal electricity market, *Official Journal L 283 of 27. 10. 2001*; Directive 2002/91/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the energy performance of buildings, *Official Journal L 001 of 04. 01. 2003*; Directive 2004/8/EC of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 on the promotion of cogeneration based on a useful heat demand in the internal energy market and amending Directive 92/42/EEC, *Official Journal L 52 of 21. 02. 2004*; Directive 2005/32/EC of European Parliament and of the Council of July 2005 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-using products and amending Council Directive 92/42/EEC and Directives 96/57/EC and 2000/55/EC of the European Parliament and of the Council; Directive 2006/32/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on

- energy end-use efficiency and energy services and repealing Council Directive 93/76/EEC, *Official Journal L 114*, 27. 04. 2006
- <sup>6</sup> A Bizottság 2005. november 16-án széles körű vitára bocsátotta a Versenyügyi Főigazgatóság átfogó belső gáz- és villamos energia versenypiaci vizsgálatának előzetes megállapításait. A vizsgálat 2005 júniusában indult el, azt követően, hogy az ipari fogyasztók panaszkodtak az állandóan emelkedő árak és a verseny hiánya miatt.
- <sup>7</sup> A beszámoló a versenypiac kialakulását akadályozó hosszú távú áramvásárlási szerződések vonatkozásában kiemelte Lengyelországot, Magyarországot, illetve a Cseh, valamint a Szlovák Köztársaságot. Megállapítása szerint, hogy Magyarországon a nettó fogyasztás 67 százaléka alapszik ilyen típusú szerződéseken, amelyek 2015-2022 között futnak ki (Lengyelország esetében az arány 45 százalék, és a szerződés lejárat határideje 2017).
- <sup>8</sup> A magyar álláspont a kötelező földgázbiztonsági készlet létrehozását, kötelező erőmű-kapacitás és tüzelőanyag-tartalék előírását, valamint kollektív kínálatnövelő és fogyasztáscsökkentő intézkedések bevezetését szorgalmazta hiányhelyzetben.
- <sup>9</sup> Council Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply, *Official Journal L 127*, 29. 4. 2004
- <sup>10</sup> Ezzel ellentétes véleményt fogalmazott meg Lengyelország: az Oroszországtól való energiafüggést lazítandó, az európai energiabiztonsági szerződésről szóló általános nyilatkozatot tett közzé, amelyben a politikai szolidaritás elvén nyugvó önkéntes együttműködést javasolt a NATO és az EU-tagállamok között. A javaslatot kezdettől fogva kétséggé tette, hogy Európa energiabiztonságát az annak importját alapvetően fedező Oroszország kihalásával, illetve ellenében javasolta megoldani.
- <sup>11</sup> A szerződés 2006. július 1-jén lépett hatályba.
- <sup>12</sup> A közlekedésre is, amely eddig nem volt része a rendszernek.
- <sup>13</sup> Németország szerint például az érvényben lévő jogszabályok jobb alkalmazásával megoldható Európa biztonságos energiaellátása.
- <sup>14</sup> Green Paper „Energy” – A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy, *COM*, 2006, 105 *final*
- <sup>15</sup> Az ET felkérte a Bizottságot, hogy a terjessze elő javaslatát.
- <sup>16</sup> Az IEA-felmérések szerint 2030-ig 10 százalékkal lehetne csökkenteni a világ energiafogyasztását a jelenleg rendelkezésre álló energiahatékonysági lehetőségek hasznosításával. Az EU-ban felhasznált energia 40 százaléka az épületekre jut, ennek kétharmadát a magánfogyasztók teszik ki. Az energiatakarékos égők csupán egyötödét fogyasztják a normál lámpaégőknek. A tv-készülékek és videók „készenléti állapotban” csak 10 százalékát fogyasztják az EU-háztartásokban felhasznált energiának.
- <sup>17</sup> A tagállamok több mint fele határozott elképzeléssel és tervekkel rendelkezik az atomenergia felhasználására vonatkozóan.
- <sup>18</sup> A válasz már csak azért sem kerülhető meg, mivel számítások szerint az alternatív energiatechnológiák 2030-nál hamarabb nem érik el azt az érettségi szintet, hogy reálisan számolni lehetne velük az energiaszükségletek kielégítésénél. Addig a nukleáris energia felhasználásával növelhető az ellátásbiztonság, illetve teljesíthetők a Kiotóban elfogadott célok teljesítésével járó kötelezettségek.
- <sup>19</sup> Az alapelvek:
- a harmadik országokkal alakított partneri együttműködésben az energiakapcsolatok átláthatóságának előmozdítása; az energetikai befektetések és kereskedelem kölcsönösen előnyös, diszkriminációtól mentes, nyílt, transzparens szabályozása;
  - hozzájárulás az energiatermelő országok termelői és exportkapacitások fejlesztéséhez, infrastruktúra-fejlesztés;
  - kedvező befektetési környezet kialakítása az unión kívüli országokban, energiaforrásokhoz való hozzáférés biztosítása;
  - exportvezetékekhez történő hozzáférés biztosítása;
  - az energetikai infrastruktúra környezeti biztonságának növelése;
  - energiahatékonyság, megújuló energiaforrások felhasználásának ösztönzése;
  - kiotói mechanizmusok alkalmazása;
  - energiainport diverzifikálása;
  - nemzetközi egyezmény kidolgozása az atomenergia hasznosítása mellett voksoló országok dúsított urániummal történő ellátása érdekében;
  - stratégiai készletek létrehozása a szomszédos országok együttműködésével.
- <sup>20</sup> A határon átnyúló cégfelvásárlások ügyében a Gaz de France és a Suez összeolvadása vagy a spanyol Endesa és a német EoN-fúzióval kapcsolatos vita

mutatja, hogy a tagállamok nagyon érzékenyek abban az esetben, amikor energiaügyekben fel kell adni nemzeti szuverenitásukból valamit. A tagállamokban erősen él az a felfogás, hogy az energiaiparhoz hasonló kulcsfontosságú iparágakban meg kell védeni a nemzeti óriásvállalatokat. Erre a Felvásárlási Irányelv (Takeover Directive) lehetőséget is teremt, mivel a kormányok tág mozgásteret kaptak, hogy védelmi rendelkezéseket hozzanak az agresszív külföldi felvásárlási kísérletek ellen.

<sup>21</sup> Commission proposes an integrated energy and climate change package to cut emissions for the 21st Century

<sup>22</sup> Alan Riley: The Coming of the Russian Gas Deficit, CEPS (Centre for European Policy Studies), *Policy brief, October 2006*

<sup>23</sup> A tulajdonosi szétválasztás kikényszerítésére az EK Szerződés 86 (3) cikke egyetlen cikként lehetőséget teremt a Bizottságnak, hogy az EP és a Tanács hozzájárulása nélkül közvetlenül jogalkotást kezdeményezzen. Erre alapozva szólította fel a tagországokat Sir Leon Brittan Versenyügyi Biztos, hogy nyissák meg közüzemi piacukat, amelyek között a legjelentősebb a távközlési piac volt. A gáziparban a verseny szempontjából a meghatározó lépés a szolgáltatók és a hálózatok tulajdonának szétválasztása lenne. A hálózat üzemeltetője csak akkor tesz szert profitra, ha hozzáférést enged a vezetékhez. Mennél több gáz halad át a vezetéken, annál magasabb lesz a profit. Ez pedig a végső felhasználónak alacsonyabb árat biztosít.

<sup>24</sup> Franciaország mellett sorakozott fel a Cseh Köztársaság, Ausztria és Magyarország. Írország, Litvánia és Svédország pedig rezervációt jelentett be a Bizottság javaslatával szemben.

<sup>25</sup> Az unió soros elnökségét adó Németország a vita során egyértelművé tette, hogy nem zárkózik el a további liberalizációs lépések elől, de előbb valamennyi tagállamnak teljesítenie kell az energetika belső piacára vonatkozó szabályok 2003/54 irányelv átültetését, vagyis a termelés és elosztás jogi szétválasztását. Tehát csak a meglévő szabályozás teljes mértékű átültetése után kerülhet sor további liberalizációs lépésekre. A tulajdonosi szétválasztást meg kell előznie a független rendszerirányító létrehozásának, amely felügyeli az integrált nagyvállalatok tulajdonában lévő hálózatok működtetését. Ha pedig ténylegesen létrejön és működik a független rendszerirányító, akkor nincs szükség tulajdonosi szétválasztásra. Az energiavállalatait teljes mellszéles-

séggel támogató német kormány egyébként is azon a véleményen van, hogy a versenyt nem lehet a tulajdonosi szétválasztás kérdésére szűkíteni. A tényleges verseny kibontakoztatásához erős szabályozási rendszerre van szükség és megfelelő ösztönzőkre, amelyek előmozdítják a beruházásokat.

<sup>26</sup> Council Conclusions, Brussels, 8/9 March 2007

<sup>27</sup> Dieter Helm (*Europe's energy future: in the dark* www.opendemocracy.net 16-1-2007) szerint túl későnek tűnik a teljes mértékben liberalizált energiaipar kialakításának igénye, mivel az energiaszektor nagyfokú koncentrációja a Bizottság egyetértésével valósult meg.

<sup>28</sup> Az energetika területén ez a térség már magában foglalja Norvégiát, Délkelet-Európát, hamarosan a dél-mediterrán térséget.

<sup>29</sup> Riley, i. m.

<sup>30</sup> Partnership and Co-operation Agreements (PCA) between EU and Russia 1 December 1997. A partnerségi megállapodások (PCAs) jogi formájukat tekintve szerződések, amelyek nemzetközi jogi értelemben a legmagasabb rangúak, tartalmukat tekintve pedig kötelezőek a felekre nézve. A PCA-t, amely úgynevezett vegyes megállapodás, a tagállamok és a Közösség köti az unión kívüli harmadik országokkal. Ennek az alapvető oka, hogy felhatalmazást adjon a Közösségnek a politikai dialógus folytatásához, amelyre egyébként nincs kompetenciája. A megállapodást a tagállamok nemzeti parlamentjei ratifikálják. A Partnerségi Megállapodások keretében tett kötelezettségvállalások korlátozottabbak, mint az Európai Megállapodások esetében. Másfelől azonban a politikai dialógus intenzívebb, a két évente megrendezésre kerülő csúcstalálkozókat miniszteri találkozók egészítik ki. A Oroszországgal kötött megállapodások jellemzője, hogy általában nem teljesültek.

<sup>31</sup> Az OECD számításai szerint Oroszország 30 százalékkal növelhetné exportját, ha 10 százalékkal sikerülne csökkentenie az energiafelhasználást. In: Russian electricity reform: Emerging challenges and opportunities International Energy Agency (IEA), 2004, *Paris*

<sup>32</sup> 2007 elején az orosz hatóságok lezárták a Fehéroroszországon is keresztülhaladó, az unióba kőolajat szállító vezetékét. Oroszország azt követően kényszerült erre, hogy Fehéroroszország mintegy 79 ezer tonna kőolajat vételezett a len-

gyel és német piacra szánt nyersanyagból. A felek közötti üzleti vita háttérben az áll, hogy Oroszország a múlt év végén kétszeresére emelte a Fehéroroszországnak szánt gáz árát, ami így is csak egyharmadát teszi ki a Magyarországnak szállított gáznak). Viszonzásként Fehéroroszország az év elején tranzitvámot léptetett életbe az Oroszországból Európának szállított olajra, amit Moszkva jogtalannak ítélt.

- <sup>33</sup> Az Energia Charta az energia nemzetközi kereskedelmét, szállítását és befektetéseit szabályozó keretmegállapodás. A külföldi befektetők számára a hazaiakkal azonos jogokat biztosít, lehetővé teszi a vezetékekhez történő diszkriminációmentes hozzáférést. Megteremti a hosszú távú energiaügyi együttműködés jogi kereteit. Több, a világ energiapiacára vonatkozó, kereskedelmi, befektetési és a szállítási elvet deklarál. A jogi szabályozás kiterjed a technológiatranszfer, verseny, környezetvédelmi vonatkozások, állami kereskedelmet folytató vállalatok és természeti erőforrások feletti nemzeti rendelkezés kérdéseire. Az energia és az energetikai termékek kereskedelmében a Charta valamennyi aláírójára a WTO szabályai érvényesek. 1994 decemberében írták alá, és 1998 áprilisától lépett hatályba.
- <sup>34</sup> Nem elfogadható Oroszország számára, hogy az ázsiai köztársaságoknak szabad hozzáférésük legyen az orosz tranzitvezetékhez, mivel ez esetben Oroszországnál 50 százalékkal olcsóbban tudnának gázt szállítani. Oroszország azonban tiszta nyereséget, hasznot vár el azért, mert hozzáférést enged az energiatermeléshez és -szállításához.
- <sup>35</sup> Russian and European gas interdependence, Dominique Finon and Catherine Locatelli, *Chier de recherche LEPII, 2007 janvier*
- <sup>36</sup> 2006 júniusában a villamosenergia-ipari óriás elnöke vezérgazdátója szerint gázkorlátozások voltak az erőművekben.
- <sup>37</sup> Számítások alapján az orosz gázkitermelésben 2010-

től folyamatos és súlyosbodó hiánnyal kell számolni. IEA, *Optimising Russian Natural Gas: Reform and Climate Policy, 2006*

- <sup>38</sup> A Centrica a British Gas gázszolgáltató tulajdonosa, és a szigetország gázpiacának 20 százalékát tartja kezében, emellett számos, Nagy-Britannián kívüli érdekeltséggel is rendelkezik. A változtatás értelmében a kormány döntése szükséges olyan vállalatvásárlási ügyekben, amely fontos gázszolgáltató vállalatot érint. (2015-ig Nagy-Britannia gázszükségletének mintegy egyötödét a Gazprom szállítja.)
- <sup>39</sup> Ami azt jelenti, hogy ne csak a gáz, hanem az olaj- és villamosenergia-ellátásban is aktív tevékenységet fejtsen ki.
- <sup>40</sup> A megállapodás automatikusan meghosszabbodik, ha nem mondják fel a felek.
- <sup>41</sup> 1999-ben fogadták el az EU és Oroszország közötti stratégiai dokumentumokat a kétoldalú kapcsolatok jövőjéről, 2005-ben pedig a „Négy Közös Tér-ség” további fejlődésére vonatkozó úgynevezett. „Útitervet” (Road Maps of the Four Common Spaces).
- <sup>42</sup> Viktor Invanternek, az Orosz Tudományos Akadémia Gazdasági Előrejelzésekkel foglalkozó Kutató Intézete igazgatójának kommentárja a *RIA Novostiban, 2006. június 15.*
- <sup>43</sup> Dieter Helm (*Europe's energy future: in the dark* www.opendemocracy.net 16-1-2007) szerint túl későnek tűnik a teljes mértékben liberalizált energiapiac kialakításának igénye, mivel az energiaszektor nagyfokú koncentrációja a Bizottság egyetértésével valósult meg.
- <sup>44</sup> A nagyok mellett (Németország, Olaszország, Franciaország) egyebek mellett a dán DONG és az osztrák OMV kötött 20 évre szóló szerződést.
- <sup>45</sup> Dominique Finon, Catherine Locatelli, i.m.



Nyikos László

# A független pénzügyi ellenőrzés Westminster-modellje

Magyarországon a könyvvizsgálat intézményét – angol mintára, hites könyvvizsgálat néven – még 1930-ban bevezették. Ezt az ellenőrzési típust a szocialista rendszer elvetette, feledésre ítélte. Csak a rendszerváltásnak nevezett folyamatban kezdődhetett meg ismét a hazai magán- (vállalkozói) szféra külső, független pénzügyi ellenőrzésének angolszász szemléletű szabályozása és gyakorlata. Csaknem hat évtizednek kellett tehát elteltie, amíg újra jogszabály (az 1988. évi társasági törvény) írta elő a kötelező könyvvizsgáló-választást a részvénytársaságoknál és az 50 millió forintnál nagyobb árbevételű kft.-knél. A parlament törvényt alkotott (már két alkalommal is) a vállalkozói (kereskedelmi) számvitelről és deklarálta a beszámolóképzést, valamint a könyvvizsgálat elveit. Független köztestületként ugyancsak törvényi legitimációval megalakult a Magyar Könyvvizsgálói Kamara<sup>1</sup>, amely elfogadta és átvette a könyvvizsgálók nemzetközi szövetsége, az IFAC ellenőrzési standardjait.

A jelenlegi időszakban Magyarországon nemcsak a vállalkozói szféra, hanem az államháztartás és a közhasznú szervezetek számottevő hányadának független pénzügyi ellenőrzését is magánkönyvvizsgálók végzik. Ez is jelzi, hogy az elszámoltatás angolszász szemléletű, jogi szabályozását és gyakorlatát a magyar közszféra is követni próbálja.

Lemaradásunk azonban e téren történelmi léptékű. A nyolc évtizeden át európai színvonalon működött Legfőbb Állami Számvevőszék (LÁSZ) ellenőrző tevékenysége érthető módon az osztrák számvevőszékéhez hasonlított. A zárszámadást – a kormány égisze alatt már évszázadokkal korábban kialakított számvevőségi hálózat közreműködésével – a LÁSZ készítette. (Ausztriában – egyedülként a világon – ma is a számvevőszék készíti el a zárszámadást.) Ezt a sajátos osztrák–magyar modellt váltotta fel a négy évtizeden át uralkodó „szocialista” ellenőrzés, aminek a zászlóshajója a szovjet típusú népi ellenőrzés lett. 1989-ben az Állami Számvevőszék (ÁSZ) létrehozásának és működésének mindmáig hatályos alkotmányos és törvényi szabályozásakor, majd az államháztartási törvény megalkotásakor, azt követően pedig a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal jogelődjének (Központi Számvevőségi Hivatal) felállításakor ezekre a történelmi előzményekre jogalkotóink nem fordítottak figyelmet. Arra sem, hogy a legjobb nemzetközi gyakorlat (*best practice*) szerint végzett pénzügyi ellenőrzés (*financial audit*) feladata, eljárásai és módszerei nem attól függenek, hogy a magán- vagy a közszférában történik-e az ellenőrzés, hanem attól, mi annak a célja.

Miután Magyarország megkezdte a csatlakozási tárgyalásokat az Európai Unióval, az ÁSZ ikerkooperációs szerződést (*twinning covenant*)

kötött az Egyesült Királyság ellenőrzési hivatalával (*National Audit Office – NAO*) annak érdekében, hogy elsajátítsa a közpénzek ellenőrzésének angolszász típusú szabályozását és gyakorlatát.<sup>2</sup> Négy évvel később az Országgyűlés határozatban deklarálta: „szükségesnek tartja a központi költségvetés végrehajtásának ellenőrzésénél a beszámolók megbízhatóságát – a *financial audit* módszer alkalmazásával – minősítő ellenőrzések fokozatos teljes körűvé tételét...”<sup>3</sup> Az eleinte a PHARE-alapból finanszírozott ÁSZ–NAO-együttműködés céljai elvileg ma is érvényesek. Az ÁSZ elnöke több helyen, több alkalommal is megerősítette, hogy a NAO-t hosszú távú stratégiai partnerének tekinti. Ennek érdekében két újabb, immár teljes mértékben magyar forrásokból fizetett kétoldalú megállapodást is kötött. Az első rögzíti: „az Állami Számvevőszék az Országgyűlés támogatásával angolszász úton haladva kívánja kiépíteni a pénzügyi ellenőrzés rendszerét”.<sup>4</sup>

A pénzügyi ellenőrzés terén is világtendenciaként érvényesül az angolszász befolyás. Nem csak a külső (könyvvizsgálói, számvevőszéki) ellenőrzésben. A Belső Ellenőrök Magyarországi Szervezete például az amerikai *Institute of Internal Auditors* (IIA) standardjait ajánlja tagjainak. Az utóbbi időszakban a magyar államháztartás belső pénzügyi ellenőrzését is angolszász útra terelték. Kormányrendelet született erről, és a Pénzügyminisztérium is feltette a honlapjára az IIA standardjait.

A közjavak kezelésével járó felelősségtudat, a velük való elszámolás és elszámoltatás kultúrája azonban nálunk nem fejlődött ki. A közpénzek ellenőrzésének helyzete ezzel összefüggésben rendkívül ellentmondásos. Számos bizonytalanság, félreértés, félremagyarázás kíséri mind a belső, mind a külső (független) ellenőrzés célját, feladatait és eljárásait. A lépten-nyomon érzékelhető értetlenség és ellenérdekeltség miatt az adaptáció sebessége kicsi, sőt a fejlődés iránya vitatható. Az ellenőrzés szakmai színvonala, hatékonysága igen alacsony. Sem a

közvélemény (a szaksajtó), sem a jogalkotó – tapintatosan fogalmazva – nincs kellő mértékben tisztában a pénzügyi ellenőrzés angolszász felfogásával, céljaival és módszereivel. E dolgozat célja ezért a szó legnemesebb értelmében vett ismeretterjesztés. Közelebbről: annak bemutatása, mi is az *financial audit*, amit a magyar országgyűlés is legitimált, és hogyan működik a független pénzügyi ellenőrzés több évszázados múlttal rendelkező (*Westminster-*) modellje az Egyesült Királyságban. A szerző immár egy évtizedes tapasztalatait és kutatási eredményeit osztja meg mindazokkal, akik a miénkénél történelmi okokból eredően is sokkal fejlettebb elszámolási-elszámoltatási kultúra széles körű hazai elterjesztése érdekében hajlandók lennének az eddiginél jóval többet tenni.

## A FINANCIAL AUDIT CÉLJA ÉS SZAKMAI TARTALMA

Az Egyesült Királyságban a közpénzek és a közvagyonon független külső (számvevőszéki) ellenőrzésének két általános célja van:

- szavatolni, garantálni (*provide independent assurance*) a parlamentnek és az adófizetőknek (vagyis az egész társadalomnak) azt, hogy a közjavakat szabályosan használják, emellett – az ellenőrzési tapasztalatokra támaszkodva – információkkal, tanácsokkal szolgálni;
- feltárni és kimutatni azt a „hozadékot”, többletértéket (*added value*), amit a költségvetési szervek a közpénzek elköltésével értek.

A két általános célból következő első számú („klasszikus”) feladat annak a megállapítása, hogy a közpénzeket, a közvagyonot kezelő szervezetek törvényesen, szabályosan jártak-e el. Erről a *financial audit* (a pénzügyi ellenőrzés) módszerével lehet megbizonyosodni. Ez nem más, mint a gazdálkodó szervezetek (társaságok, költségvetési szervek és más gazdálkodók)

pénzügyi beszámolóinak egy független, külső fél – könyvvizsgáló, számvevőszék – általi megvizsgálása. A vizsgálat minden esetben vélemény nyilvánításával végződik. Az ellenőr (*auditor*) szakértői véleménye szavatolja, hogy a pénzügyi helyzetről tudósító beszámolók korrekt információkat tartalmaznak. Pontosak és teljes körűen informálják a beszámoló felhasználóját. Ha az auditor erre az álláspontra jut, akkor minősítés nélküli véleményt (*unqualified opinion*), hitelesítő záradékot ad. Ha viszont lényeges hibákat talált a pénzügyi beszámolóban, tehát arról győződött meg, hogy az nem hű és valós képet (*true and fair*) festett a pénzügyi helyzetről, akkor minősített (*qualified*) véleményt vagy ellenvéleményt fogalmaz meg, esetleg megtagadja a véleményadást. A financial audit tehát olyan ellenőrzés, amelynek centrumában a pénzügyi beszámolók állnak, ezért a beszámolók pénzügyi ellenőrzésének (*audit on financial statements; financial statements audit*) is nevezik. Mivel a gazdálkodó szervezetek pénzügyi beszámolói jellemzően évente készülnek, a financial audit is évente teljesítendő kötelezettséget jelent.

A számvevőszéki ellenőrzés másik („modern”) típusa annak kiderítésére irányul, hogy a közpénzek elköltésével, a közvagyon használatával a társadalom gyarapodott-e; mennyivel jutott előbbre, mit kapott önként befizetett vagy levont, „elvett” pénzéért cserébe az adófizető. Elősegíteni, hogy nem „csak” szabályosan, hanem emellett még értelmesen is költik el a közpénzeket, bölcsen használják a közvagyonot. Ezt a teljesítmény-ellenőrzés – *value for money* – végzésével lehet megállapítani. (Ez utóbbival a dolgozat a továbbiakban nem foglalkozik.)

*A számvevőszéki vizsgálatoknak először tehát arról kell meggyőződnieük: „stimmelnak-e” az elszámolások. Financial audit nélkül ezért nem célszerű, nem ésszerű teljesítményvizsgálatokat végezni. Ha ugyan is nem derítjük ki, hogy a pénzügyi beszámolóban vannak-e lényeges hibák, illetve – ha vannak – nem*

*táriják fel azokat, akkor homokra épülhetnek a vfmtípusú ellenőrzési megállapítások.<sup>5</sup> (Ezt a vizsgálati lehetőséget az Egyesült Királyságban csak negyedszázaddal ezelőtt legitimálták!<sup>6</sup>)*

A NAO missziója: segíteni a nemzetet a bölcs pénzfelhasználásban (*helping the nation spend wisely*). Alaptevékenysége, a financial audit három eredményt produkál.

1 Szavatolja, hogy az ellenőrzött pénzügyi beszámolók (*Accounts Audited by the C&AG*) a gazdálkodásról, a pénzkezelésről hű és valós képet adnak (*give a true and fair view*); korrektek, mivel azokat a számviteli elveknek és a hatályos jogszabályoknak megfelelően készítették el és a bennük közölt tranzakciókra a rájuk vonatkozó felhatalmazásoknak megfelelően került sor. Ez az igazoló, tanúsító vagy hitelesítő ellenőrzés (*certification audit*).

2 Feltárja, felbecsüli és vizsgálja azokat a kockázatokat, amelyek a központi költségvetési szervek pénzügyi szabályozásával kapcsolatosak, és a lényeges hiányosságokat jelenti a parlamentnek. Ez a kockázatvizsgálat (*risk audit*).

3 Az ellenőrzött szervezeteknek konstruktív tanácsokat ad, ily módon segítve őket a pénzügyek szabályozásában és intézésében.

Pénzügyi ellenőrzés = tanúsító (hitelesítő) ellenőrzés + kockázat-ellenőrzés

*Financial audit = certification audit + risk audit*

A közszféra, ezen belül az államháztartás független pénzügyi ellenőrzése nagy mértékben hasonlít ahhoz, amit a magánkönyvvizsgálók a társaságoknál végeznek (*similar in many ways to the audit of companies in the private sector*)<sup>7</sup>. A hasonlóság magyarázata az, hogy a számvevők a költségvetési szerveknél ugyanúgy vizsgálják a számviteli elvek érvényesülését, mint a magánkönyvvizsgálók a vállalkozások beszámolóiban:

- az *existence*<sup>8</sup> elve azt jelenti, hogy valamely eszköz és forrás (aktíva és passzíva) az adott napon (jellemzően a pénzügyi év elején vagy végén) a valóságban is létezett;
- a *rights and obligations* elve azt fejezi ki, hogy valamely jogosultság (követelés) és kötelezettség (tartozás) az adott napon a hatályos jogszabályoknak megfelelően a beszámolót készítő szervezethez tartozott;
- az *occurrence* elve arra utal, hogy a szóban forgó időszakban egy adott tranzakcióra ténylegesen sor került vagy egy gazdasági esemény valóban végbe ment;
- a *completeness* azt fejezi ki, hogy minden tranzakciót és gazdasági eseményt könyvelték, tehát nincs olyan eszköz vagy forrás, ami kimaradt volna a nyilvántartásokból;
- a *valuation* elve azt a követelményt fogalmazza meg, hogy az eszközöket és a forrásokat a megfelelő valós értéken (*appropriate carrying value*) kell könyvelni;
- a *measurement* elvi követelménye szerint a tranzakciókat és a gazdasági eseményeket a helyes összegben kell számba venni, a bevételeket és kiadásokat pedig a megfelelő időszakokra kell könyvelni;
- a *presentation and disclosure* elvének betartása azt jelenti, hogy egy könyvelési tétel rögzítése, besorolása és közzététele a beszámoló jelentés előírásai szerint történik.

A hét követelmény (mint számviteli elv) minden pénzügyi beszámolóra vonatkozik, függetlenül attól, hogy a beszámoló a magán- vagy a közszférában készült-e. Következésképpen e téren a számviteli elvek érvényesülésének vizsgálati eljárásai és módszerei is azonosak, tekintet nélkül arra, hogy magántársaságok könyvvizsgálatáról vagy költségvetési szervek számvevőszéki ellenőrzéséről van-e szó.

Van viszont egy nyolcadik követelmény is: a szabályszerűség (*regularity*) elve. Jogállamokban minden kormányzati hatáskör a parlamenttől ered. Ebből következően a költségvetési szervek kötelezettségvállalásaival, kifizetéseivel

(pénzügyi tranzakcióival) kapcsolatos belső szabályozásokra, döntésekre is csak parlamenti, illetve – annak nyomán – pénzügyminisztériumi (*treasury*) felhatalmazásnak megfelelően kerülhet sor. Ennek az elvnek az érvényesülésével a magántársaságoknál nem kell foglalkozni, mivel ott ilyen követelmény nem létezik. A vállalkozóknak nem kell semmiféle felhatalmazás arra, hogy adózott eredményüket mire fordítsák. Számukra a vállalkozás szabadságának elve a mérvadó. (Kivétel persze van: az állam által finanszírozott, pályázaton elnyert közpénzek például a magánszférában is csak arra használhatók, amire a jogszabály vagy szerződés felhatalmazást adott.) A közszférában fordított a helyzet: a közpénzeket eleve csak arra lehet fordítani, amire illetékes helyről felhatalmazás született.

Azt az ellenőrzési típust, amely arra kíváncsi, hogy a kiadásokra (vagy a bevételek beszédésére) a parlamenti felhatalmazás, a jóváhagyott célok, állami előírások szerint került-e sor, az angolszász szakirodalom „megfelelőségi” ellenőrzésnek (*compliance audit*) nevezi. A számvevő pénzügyi ellenőrzése ezért szélesebb körű, mint a könyvvizsgálóé. Többet jelent az utóbbinál, mivel arra is kiterjed, hogy a könyvvezetésben rögzített és a beszámolóban kimutatott tranzakciók mögött minden esetben állt-e (parlamenti) felhatalmazás. Ilyen értelemben beszélhetünk a financial audit tágabb jelentéséről, pénzügyi és szabályszerűségi ellenőrzésről (*financial and regularity audit*)<sup>9</sup>.

## Certification audit

A pénzügyi beszámolóban, továbbá a belső irányítási rendszer (*internal control system*) működéséről szóló jelentésben a költségvetési szervek sokféle információt, adatot, állítást (*assertions*) tesznek közzé. Az igazoló ellenőrzés a financial audit lényege, elhagyhatatlan része. Célja, hogy megvizsgálja (*test*): a számviteli

teli elvek szerint történt-e a könyvvezetés, azok alapján készítették-e el a beszámolót, majd hitelesítse a benne feltüntetett adatokat, kijelentéseket.

### *A lényegesség és szerepe*

Az igazoló vagy tanúsító (hitelesítő) ellenőrzésnek épp úgy, mint bármilyen ellenőrzésnek, három feladata van. Mindenek előtt annak a ténynek a megállapítása, hogy a pénzügyi beszámolóknak nincsenek-e lényeges hibák vagy szabálytalanságok. Az angolszász felfogás (*approach*) abból indul ki, hogy az eszközökről és forrásaikról, a bevételekről és a kiadásokról, az eredményről közzétett adatok nem hibátlanok. Nincs tehát hibamentes beszámoló (ahogy hibátlan ember sincs). Az ellenőrnek (számvevőnek) ezért nem az a feladata, hogy valamennyi (véletlen vagy szándékos) hibát megkeresse és megtalálja. Ez többszáz ezres vagy milliós nagyságrendű tranzakció esetében egyébként is lehetetlen volna, de még ha lehetséges lenne is, akkor sem érné meg, „nem férne bele” az időbe. A pénzügyi ellenőrzés ezért nem arra való, hogy minden problémát feltárjon és nyilvánosságra hozzon, kijavíttasson, hanem azért, hogy a lényeges hibákat észrevegye. A számvitelnek és a pénzügyi ellenőrzésnek ezért alapfogalma a lényegesség (*materiality*). A financial audit természete ebből eredően nem hibakereső („ha már ellenőrzök, akkor minden áron találnom is kell hibákat”), hanem partneri jellegű: az ellenőrzött szervezet illetékeseivel együttműködve hozzájárulni ahhoz, hogy a lényeges hibákat kiszűrjék és korrekt elszámolások születhessenek. Ez az érdeke az adófizetőknek, az országnak, a nemzetnek, nem pedig a kisebb-nagyobb hibát elkövetők pellengérré állítása.

A pénzügyi beszámolók felhasználói (tulajdonosok, hatóságok stb.) sem tartanak igényt abszolút pontosságra, amikor a beszámolók ismeretében különféle döntéseket hoznak. A lényegtelen hiányosságok számukra is elhanya-

golthatók. A kérdés ezek után az: mi tesz lényegessé egy információt? Ugyanaz a kiadás például az egyik esetben lényegesnek, a másikban viszont bagatellnek minősülhet.

*Valaki például egy palack minőségi vörösborral kívánja köszönteni a barátját. A szaküzlet kizárólagos kiválasztja az e célra alkalmas bort. Belépve az üzletbe megtudja, hogy a „kínézett” palack kétezer forinttal többbe kerül, mint amire gondolt. Úgy dönt, hogy nem ezt, hanem egy másik fajtát fog vásárolni. Ugyanez a vásárló ki akarja cserélni az autóját. Amikor bemegy az autószalonba, közlik vele, hogy a prospektusban szereplő árhoz képest a tényleges eladási ár időközben kétezer forinttal magasabb lett. Tudomásul veszi, és megvásárolja az autót. Az árdifferencia mindkét esetben kétezer forint, ami az egyik esetben a vásárló döntését befolyásoló lényeges információ, a másik esetben viszont nem.*

A lényegességnek azonban vannak számszerűen ki nem fejezhető, hanem a dolog természetétől függő, minőségi kritériumai is. Ha például egy parlamenti párt szabálytalanul fogad el egy egymillió forint összegű adományt, az akkor is lényeges hibának minősülhet, ha a párt költségvetése az adomány ötszázszorosa. Minőségi kritériumot jelenthet az a kontextus is, amelyben a kisebb-nagyobb hiba előfordul (például egy külképviseleti házipénztár bevételi és kifizetési bizonylatai hiányosak). A lényegességnek ezért nincs matematikailag leírható definíciója, mivel nemcsak mennyiségi, hanem minőségi vonatkozásai is vannak. A lényegességi küszöböt nem jogszabály, nem is a szakmai szabályok (standardok), hanem az auditor (a számvevő) állapítja meg, miután tanulmányozta és megismerte az ellenőrzés tárgyát: a költségvetési szervet, az általa kezelt előirányzatot (*appropriation account*) stb. Bármely információ, adat lényegessé minősítése ugyanis csak a körülmények ismeretében lehetséges. Ebben áll

többek között a számvevő felelőssége, ami megkülönböztetett magas keresetét indokolja.

*Más lehet egy ugyanakkora összegű hiányosság megítélése, ha egy százmilliárd forintos nagyságrendű autópálya-építési programról szóló elszámolásban fordul elő, mint ha egy kis települési önkormányzat pénzügyi beszámolójában veszi észre az ellenőr. Előbbi esetben – mondjuk – az egymillió forintnál kisebb értékű tranzakciók (például védőital-vásárlás) szabályszerűségét a számvevőnek nem kell vizsgálnia szemben az utóbbi esettel, amelyben ugyanakkora összegű, szabálytalanul „lehívott” normatív állami hozzájárulás már lényegesnek minősülhet.*

A lényegesség általános fogalmát az IFAC, nyomában az INTOSAI, részleteiben a nemzetközi standardok<sup>10</sup> világosan meghatározzák: lényeges minden olyan információ, aminek a pénzügyi beszámolóban történő téves feltüntetése a felhasználó gazdasági döntéseire befolyással lehet. Egy olyan információ, aminek a beszámolóban való megemlítését elmulasztották, kihagyták (*omission*) a beszámolóból, éppen olyan lényegesnek minősülhet, mint az, amit kimutattak, de hibásan (*misstatement*). (Mert másként döntött volna például a parlament, ha tudott volna a dologról.)

A lényegességet a pénzügyi beszámoló egészének szintjén és az egyes kimutatások, számlaegyenlegek, tranzakciótípusok esetében is megállapítják. Meghatározásakor azt a legnagyobb hibát kell megbecsülni, amit a beszámoló felhasználói még el tudnak fogadni.

*A kormány pénzügyi beszámolója, a zárszámadás ellenőrzésével kapcsolatban például lényeges információ a központi költségvetés hiánya, hiszen ennek a pontos kimutatása meghatározó gazdaságpolitikai döntések (például adóemelés) kiindulópontja lehet. Alapvető jelentőségű az állam vagyonára és adósságára vonatkozó információk közzététele is. Épp úgy, mint a számvevőszék nyilatkozata (hitelesítő záradéka), amellyel a parla-*

*mentnek, az adófizetőnek egyaránt garantálja: „stimmelnek” (vagy nem) az elszámolások, mert nincs bennük (vagy van) lényeges hiba.*

Mivel a lényegességet nem lehet egyszer és mindenkorra „előírni”, a NAO például nem határozza meg annak abszolút nagyságát, fix mértékét (amit az ellenőreinek minden vizsgálat alkalmával alkalmazniuk kellene), de – más auditorcégekhez hasonlóan – részletes limitrangsort ajánl a számvevők becslési döntéseinek előkészítéséhez. Bizonyos esetekben persze a beszámoló felhasználói (például a parlamentet alkotó pártok) a kisebb hibák iránt is érzékenyebbek. Kisebb az „ingerküszöbük” mondjuk a vezetők jövedelemkimutatásainál, külföldi utazásainál vagy a hanyag kezelésre utaló pazarlásoknál. A NAO ilyenkor sem változtatja meg a lényegesség általánosan alkalmazott mértékét, de „mélyíti” a vizsgálati eljárásokat azokon a területeken, ahol nagyobb fokú pontosság várható el.

### **A megállapítások természete**

A vizsgálat során az auditor (könyvvizsgáló, számvevő) értékeli, minősíti a pénzügyi beszámolót. A tényeket (a lényegességi küszöb segítségével kiválasztott, „lehatárolt” tranzakciókat) viszonyítja a számviteli elvekhez, a törvényi előírásokhoz, a hatályos jogszabályokhoz, standardokhoz, majd – a viszonyítás révén – megállapítja, hogy a különféle követelményeknek megfelelően történt-e a könyvvezetés, azok szerint készítették-e el a beszámolót. Nem minden viszonyítás minősíthető azonban megállapításnak (*finding*). Az olyan kijelentés például, hogy „a külföldi utazásokra fordított kiadások az előző évihez képest 20 százalékkal nőttek”, önmagában nem megállapítás. Akkor válhat azzá, ha a tény (a kiutazásokra fordított kiadások összegét) az ellenőr a lényegességi szint fölöttinek (lényeges információnak) minősítette, és aminek ismeretében azt is „mellé teszi”: az ellenőrzött költségvetési szervnek

mekkora kiadásokra volt felhatalmazása, továbbá azt is feltárta, mik voltak az okai az utazási költségek növekedésének, illetve azt is értékelte, milyen következményekkel járnak a többletkiadások. Ha mindezeket megtette (azt követően, hogy a kiadásnövekedést lényeges hibának minősítette), akkor jelentésében (*auditor's report*) rögzíti a megállapítását. Ha viszont a tény (kiadásnövekedés) nem lényeges hiba (nem pazarlás), de a számvevő nem akar mellette szó nélkül elmenni, akkor szóvá teheti (*by face to face contact*) vagy írásban is közölheti az illetékes vezetővel (*management letter*). Ez utóbbi közlések viszont nem a nyilvánosságnak szólnak.

### A vélemény

A pénzügyi beszámolók elkészítéséért és a parlamentnek, valamint a NAO-nak történő eljuttatásáért a költségvetési szervek vezetői (*management*) felelnek. A C&AG feladata és felelőssége a beszámolókról történő véleményformálás és véleménynyilvánítás, miután ahhoz megfelelő és elegendő bizonyítékot szerzett. A szükséges bizonyítékok összegyűjtése és értékelése, valamint a megállapítások jelentésbe foglalása az ellenőrzési standardok (kézikönyvek – *manuals*) szerint történik.

A tények megismerése, a viszonyítás és az értékelés után az egész beszámolót minősíteni kell, ami egyértelmű vélemény kinyilvánítását jelenti. A financial audit „végterméke”, outputja, legfontosabb produktuma a vélemény (*audit opinion*). Ez – mint már említettük – lehet minősítés nélküli (*unqualified opinion*), vagyis hiteltelítő, ami szavatolja, hogy a beszámolóban nincs lényeges hiba. Ha vannak (véletlen vagy szándékos) lényeges hibák, akkor minősített (*qualified*) véleményt kell adni és a lényeges hibákat tételesen meg kell nevezni.

Amikor az auditor az általa vizsgált pénzügyi beszámolóról kialakítja a véleményét, nem törekedhet abszolút bizonyosságra. Ilyen követelményt a szakmai szabályok nem várnak tőle.

A pénzügyi ellenőrzés csak szelektív jellegű, mintavételen alapuló lehet, mivel minden gazdasági eseménynek a megvizsgálása sokba kerülne és nem volna életszerű. Még ha – elméletileg – lehetséges volna is a tranzakciók 100 százalékát ellenőrizni, akkor sem lehetne minden tétel korrektségét garantálni és nem lehetne mindig feltárni egy harmadik féllel történt esetleges tisztességtelen összejátszást. Ez az oka annak, hogy az ellenőr – feladata befejezésekor – a véleményét nem teljes, hanem „csak” ésszerű bizonyossággal adja meg, ami tehát nem abszolút garanciát, csak elfogadható megbízhatóságot (*reasonable assurance*) deklaráll.

Az ésszerű bizonyosság és a mintavétel a lényegesség mellett a pénzügyi ellenőrzésnek és végeredményének, a véleménynek (amit a hatályos magyar számviteli törvény záradéknak nevez)<sup>11</sup> olyan kulcsfogalmi, amelyeknek tisztázása, egyértelmű és világos használata nélkül a financial audit lényege nem érthető meg, nem végezhető eredményesen a számvevőszéki ellenőrzés. Ahhoz, hogy ez elérje a célját és társadalmilag hasznos lehessen, a beszámolókra vonatkozó véleménynek meggyőző erővel kell rendelkeznie. Az ésszerű bizonyosságnak ezért viszonylag magas szintűnek kell lennie. A nemzetközi ellenőrzési standardok 95 százalékos bizonyosságot céloznak meg. Ezt vette át az ÁSZ is.<sup>12</sup> Ez azt jelenti, hogy legfeljebb 5 százalék lehet annak a valószínűsége, hogy a számvevő a beszámolóról helytelen, „igaztalan” minősítést ad.

A tanúsító ellenőrzés során a NAO elegendő és megfelelő vizsgálati bizonyíték (*sufficient appropriate audit evidence*) szerzésére törekszik, és a SAS-standardok<sup>13</sup> szerint jár el. A vizsgálatokat jellemzően évente készítik, a parlament elé terjesztik és hozzáférhetővé teszik a szélesebb nyilvánosság számára is. Előfordul, hogy év közben is szükségessé válik az igazoló ellenőrzés, mert a parlament kéri, új intézményt hoznak létre vagy változik a kormányzat arculata (például átszerveznek egy minisztériumot).

## Risk audit

A tanúsító vagy igazoló (hitelesítő) ellenőrzést egy olyan munkaprogram egészíti ki, amely három szempontot tartalmaz: a különféle szabályok betartásának kockázatait (*risks to regularity*), a parlamenti intencióknak megfelelő korrektséget (*propriety*) és a pénzügyi szabályozást (*financial control*). A kockázatvizsgálat az a munka, amit a pénzügyi beszámolókra vonatkozó vélemény alkotásához kell elvégezni, tekintettel a C&AG-nek mint számvevőnek (*statutory auditor*) a parlament előtti széles körű felelősségére.

Amíg a hitelesítő ellenőrzés a pénzügyi beszámolókról évente nyújt bizonyosságot, a kockázatvizsgálat nem kapcsolódik egy adott év beszámolóihoz:

- nem végződik formalizált véleményben, hanem jelentéssel zárul, ami az ellenőrzött költségvetési szervnek vagy a parlamentnek szól;
- elsődlegesen az ellenőrzött szervezetre és annak működésére vonatkozik, nem pedig a pénzügyi beszámolójára;
- nem terjed ki az ellenőrzött szervezet egész tevékenységére, de egy bizonyos időszak alatt „átfogja” az összes nagyobb kockázati területet.

### **Szabályszerűségi (regularity) kockázat**

Említettük, hogy a „megfelelőség” ellenőrzése (*compliance audit*) a közpénzek ellenőrzésének szerves része. Ennyivel „tágabb” a költségvetési szervek financial auditja, mint a vállalkozásoké, a magántársaságoké. Az eltérés a vállalkozás szabadságának elvéből fakad. A központi költségvetési szervek minden tevékenysége végső fokon parlamenti felhatalmazáson alapul. A parlamentnek ezért törvényből fakadó érdeke (*legitimate interest*), hogy felhatalmazása szerint járjanak el még akkor is, ha az összes kiadáshoz viszonyítva esetleg kis tételekről van szó. Ebből következően nem fordulhat elő,

hogy a C&AG az ilyen jellegű szabálytalanságok kiküszöbölését célzó eszközökről ne nyilvánítson véleményt. A pénzügyi beszámolót ellenőrző tevékenységét a NAO ezért kockázatvizsgálatokkal egészíti ki.

### **A korrektség (propriety) kockázata**

A magyarra egy szóval nehezen fordítható követelmény (*propriety*) tartalma az, hogy a kiadásokkal és a bevételekkel a parlamenti elvárásoknak (*expectations*) megfelelően kell bántani.<sup>14</sup> Úgy, ahogyan a közügyeket a hallgatólagos megállapodások szerint – a parlament, különösképpen pedig annak „számvevőszéki bizottsága”, a *Public Accounts Committee (PAC)* egyetértésével – intézni illik. Addig, amíg a szabályszerűségi ellenőrzés arra kíváncsi, hogy a pénzügyi tranzakciókra a felhatalmazásoknak megfelelően került-e sor, a korrektség a szakmai és magatartási szabályoknak, a standardoknak való megfelelésre vonatkozik. Utóbbiak – ha nincsenek is törvényekben vagy rendeletekben leírva – a közpénzek kezelői számára általánosan elfogadottak. Amikor a NAO a korrektségről kialakítja álláspontját, általában igyekszik elkerülni, hogy e téren mások számára követendő szabályokat alkosson. Amennyire lehetséges, azokat az intézkedéseket vizsgálja, amelyeket az ellenőrzött szervezetenél a PAC, illetve a központi szervek (*central departments*) ajánlásai, útmutatói alapján vezettek be.

### **A pénzügyi szabályozás (financial control) kockázata**

A belső pénzügyi szabályozás (irányítás) azoknak a vezetési és eljárási szabályoknak a rendszerét (*internal control system*) jelenti, amelyek elősegítik a közpénzekkel történő korrekt sáfarkodást és elszámolást, és amelyek megelőzik vagy feltárják a szabálytalanságokat vagy helytelen cselekedeteket. Jóllehet ezeknek az eljárásoknak, szabályoknak a vizsgálata a tanúsító-igazoló ellenőrzésnek is jellemző vonása, a koc-



kázatok szempontjából a hatékonyságukról nem szükséges minősítő véleményt adni. A NAO azt vizsgálja, hogy több éves periódus alatt milyen a belső pénzügyi intézkedések hatékonysága, és erről készít jelentést a költségvetési szerv vezetőinek, adott esetben – komolyabb hiányosságok esetén – a parlamentnek is. A közszféra belső pénzügyi szabályozása (*Public Internal Financial Control – PIFC*) az EU-hoz való csatlakozás időszakában mindent kiténtetett szerepet kapott.<sup>15</sup>

A NAO tanúsító-igazoló és kockázat-ellenőrző tevékenysége is foglalkozik a szabályszerűséggel, de más-más okból. A hitelesítő ellenőrzés végzésekor a pénzügyi vezetői korrektségről például gyakran állapíthatók meg olyan rizikófaktorok, amelyeket ezután a kockázatvizsgálatokba „helyeznek át”. (A NAO-nak a speciális kockázatok vizsgálatához is vannak szakmai szabályai.)

### Partnerség (*client service*)

A Westminster-modellben a pénzügyi ellenőrzést nem utolsó sorban azért végzik, hogy az ügyfeleknek konstruktív tanácsokat lehessen adni. Pozitívan kell ezért reagálni a partnerek kívánságaira, válaszolni kell a kérdéseikre. Ez a normális ellenőrző tevékenységen túlmutató feladatokat is jelenthet. A saját ellenőrzési tapasztalatokra és az auditorok szaktudásra építő tanácsadó tevékenység például a következő lehet:

- a működő vagy fejlesztés alatt álló számviteli rendszerrel kapcsolatos tanácsok;
- irányító vagy tanácsadó-testületi tagsággal kapcsolatos tanácsok;
- tréningek szervezése a pénzügyi és számviteli apparátusnak;
- előadások tartása a partnerek által szervezett szemináriumokon, konferenciákon.

A NAO minden esetben óvatosságra, függetlensége csorbításának veszélyeire és az érdekkonfliktusok kerülésére int. Az írásba fog-

lalt hivatalos véleménye mellett szerepe van a közvetlen (*face to face*) tanácsoknak is, amelyeket az ellenőrzés során adnak, és amelyek leggyakrabban a kisebb pénzügyi hiányosságok kijavítási lehetőségeire vonatkoznak. A vizsgálatok végén feljegyzések (*management letters*) készülnek, amelyekben a fontosabb ügyekre (például a belső irányítási rendszer működésének ellenőri tapasztalataira) hívják fel a vezetők figyelmét, és tanácsokat adnak számukra. Ezek a dokumentumok nem nyilvánosak. Számuk 500–600 évente, és összesen 1500–2000 érdemi változtatásra tesznek javaslatot, amelyek döntő többségét a címzettek el is fogadják. Ennek alapja az, hogy a NAO pénzügyi ellenőrei magasan kvalifikált számviteli szakemberek (*qualified professional accountants*).<sup>16</sup> Ez teszi lehetővé, hogy a parlamenti képviselők évi több száz kérdésére is válaszolni tudjanak. (A pénzügyi ellenőrzés leglényegesebb jellemzőit az 1. táblázat foglalja egybe.)

### A FINANCIAL AUDIT INTÉZMÉNYRENDSZERE ÉS HATÓKÖRE

Az Egyesült Királyságban a közpénzek ellenőrzésének gyökerei a tizennegyedik századig nyúlnak vissza, de jelenlegi struktúrájának körvonalai csak a tizenkilencedik század közepén, a központi közigazgatás akkori reformja keretében rajzolódtak ki. Ekkor írták elő, hogy mindazon minisztériumoknak (*government departments*), amelyeknek a parlament közkiadásokat szavazott meg, minden évben el kell készíteniük összehasonlító elszámolásait, és azokat az alsóháznak (*House of Commons*) független ellenőrzés céljából meg kell küldeniük. Gladstone miniszterelnök javaslatára 1861-ben felállították a parlament „számvevőszéki bizottságát” (*Committee of Public Accounts*), amely azóta is az elszámoltatás legfontosabb intézménye. Ekkor létesítették a főszámvevői posztot is.<sup>17</sup>

A PÉNZÜGYI ELLENŐRZÉS (FINANCIAL AUDIT) CÉLJAI		
<b>Tanúsító (igazololó) ellenőrzés (hitelesítés)</b> <b>1. Certification audit</b>		<b>Kockázatvizsgálat</b> <b>2. Risk audit</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ a számviteli elvek betartása</li> <li>■ a bizonyosság természete:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• ésszerű bizonyosság (95%)</li> <li>• lényegesség, ami függ                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ a tétel nagyságától</li> <li>◆ az ügy természetétől</li> <li>◆ a kontextustól</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ megfeleléség <i>compliance audit</i> <i>(regularity audit)</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ megfeleléség <i>(regularity)</i></li> <li>■ korrektség <i>(propriety)</i></li> <li>■ szabályozás <i>(financial control – PIFC)</i></li> </ul>
<b>minősítő vélemény</b> <i>(opinion on financial statements)</i>		<b>jelentés</b> <i>(management letter)</i>
<b>Tanácsadás</b> <b>3. Constructive advice</b>		

## Accounting Officer

A pénzügyi beszámolók elkészítése az államszámviteli rendszer kulcsfigurájának, a számviteli rendért felelős vezetőnek, az *Accounting Officernek* a feladata. Minden költségvetési szervnek van ilyen tisztségviselője. Neki kell biztosítania, hogy a hatáskörébe tartozó közpénzeket szabályosan, tehát csak olyan mértékben és olyan célokra használják, ahogyan azt a parlamenti felhatalmazás lehetővé teszi.<sup>18</sup> Meg kell győződnie arról, hogy a kiadások összhangban vannak-e a rájuk vonatkozó felhatalmazással. Ezzel kapcsolatos hatáskörét és felelősségét az Egyesült Királyságban csaknem egy évszázada törvényben rögzítették<sup>19</sup>.

Láttuk: az angolszász felfogás nem várja el a „halálbiztos” ellenőri minősítést. Ugyanígy a pénzügyi beszámolóktól sem várja el az abszolút hibátlanyságot. Abból indul ki, hogy semmilyen belső irányítás nem garantálhatja a számviteli dokumentumok teljességét, a gazdasági események maradéktalanul pontos könyvviteli rögzí-

tését. A véletlen hibákkal vagy a szándékos csalásokkal, félrevezetésekkel szemben semmi sem képes teljes garanciát adni. A beszámolók készítőitől, a pénzügyminisztérium (*treasury*) által kinevezett Accounting Officerektől azonban ennek tudatában is elvárják, hogy hű és valós képet (*true and fair view*) fessenek a gazdálkodásról, korrekt kimutatásokkal, információkkal szolgáljanak. Ebben segíti őket a beszámolás központilag meghatározott formája. A számviteli vezető felel többek között a hatékony belső irányítási rendszer (*internal control system*) működtetéséért, fejlesztéséért, az ésszerű kockázatkezelésért. Minden munkavállalóval közli

- az intézmény misszióját, távlatait és vállalt értékeit (*vision, mission and values statement*) annak érdekében, hogy a dolgozók világosan értsék szerepüket, és azonosulni tudjanak intézményük céljaival;
- a magatartáskódexet, aminek rendeltetése az, hogy az emberek tisztában legyenek mind az intézményt megjelenítő, mind a magánemberi viselkedési normákkal.

Az éves pénzügyi beszámolóval egyidejűleg nyilatkozatot tesz saját felelősségéről (*statement of the Accounting Officer's responsibilities*) és a belső irányítási rendszerről (*statement on internal control*). Az előbbi összefoglalja a kötelezettségeit, aminek a lényege a pénzügyi erőforrások felhasználásáról szóló pénzügyi beszámoló (*resource account*) elkészítése. Ez ma már eredményszemléletű (*prepared on an accruals basis*). Ehhez a pénzügyminisztérium által készített kézikönyvet (*Resource Accounting Manual*) használják. A vagyongazdálkodás elszámolási szabályait a parlamenti bizottság (PAC) által kiadott *Memorandum* tartalmazza. A NAO a neki megküldött beszámolóval együtt a felelős tisztviselő nyilatkozatait is ellenőrzi.

## Független ellenőrző szervezetek

### National Audit Office – NAO

Az Egyesült Királyságban a főszámvevőnek van hivatala, nem pedig egy törvény által létesített közhivatalnak van vezetője. A C&AG a parlamenti alsóház tisztviselője és személyesen felelős a közpénzek kezelésének ellenőrzéséért. Hivatalának vezető tisztviselői pedig, akiket ő nevez ki, csak neki tartoznak felelőséggel.<sup>20</sup>

*A francia eredetű comptroller funkció arra utal, hogy – mint Comptroller General – a C&AG ad felhatalmazást a központi kormányzati és más közintézmények pénzellátására. A közkiadásokat a parlament a királynőnek szavazza meg, ezért az ő felhatalmazása nélkül a kincstárterhére nem lehet kiadásokat teljesíteni. A minisztériumok kiadásainak teljesítéséhez ezért a C&AG engedélyére is szükség van (authorising the issue of public funds). Ez a funkció azonban mára formálissá vált; a NAO két-három tisztviselője látja el, érdemileg pedig a pénzügyminisztérium végzi.*

A főszámvevő tényleges tevékenységét mindenek előtt az *Auditor General* funkcióból eredő törvényi kötelezettsége reprezentálja: a minisztériumi pénzügyi beszámolók hitelesítése (*to certify the accounts of all Government Departments*), ami egy-egy minisztérium esetében több elszámolást is jelenthet, továbbá egy sor közhivatal, közintézmény (*public sector body*) beszámolójának tanúsító ellenőrzése. Ezekon kívül vizsgálja a bevételek és készletek kimutatásait (*revenue and store accounts*).<sup>21</sup> A központi kormányzati szervek évente több mint 500 pénzügyi beszámolót juttatnak el a NAO-hoz ellenőrzés (hitelesítés) céljából. Minden beszámoló, illetve a róluk adott ellenőri vélemény nyilvános. Ezeket – a főszámvevő hitelesítésével és jelentésével együtt – a parlamentben helyezik el.

*Anglia államszámviteli rendszere ma már egységes. A központi kormányzati szervek, minisztériumok (central government departments) 2000 óta a nemzetközileg elfogadott és értelemszerűen honosított számviteli elvek szerint, eredményszemléletben (on an accruals basis) készítik az éves pénzügyi beszámolókat. Korábban ebben a szférában a pénzforgalmon alapuló (cash-based) elszámolást alkalmazták.<sup>22</sup> A központi költségvetés 2004–2005. évi zárszámadását a pénzügyi kormányzat már konszolidált formában (consolidated central government account) készítette. Az állambháztartásra vonatkozó összevont mérlegbeszámoló (whole of government account – WGA) benyújtására a 2007. március 31-én végződött pénzügyi évben került sor.*

■ A NAO évente auditálja a Nemzeti Kölcsönalpból (*National Loans Fund*) finanszírozott intézmények beszámolóit.<sup>23</sup> Ennek az alapnak a *Bank of England* által vezetett számláján keresztül bonyolítják le a kormány összes kölcsöntranzakcióját (*all the Government's borrowing transactions and most domestic lending transactions*). Ide olyan szervezetek pénzügyi beszámolói tartoznak, mint például a *British*

*Railways Board* és a *British Waterways Board* vagy a *Post Office*.

■ Az éves beszámolók következő csoportja azoktól a szervezetektől érkezik, amelyekre vonatkozólag a NAO-nak nincs törvényben előírt auditálási kötelezettsége (*non-statutory certification audit*). A pénzügyminisztérium kérésére vagy az illetékes miniszterrel történt megegyezés alapján, esetleg az adott közintézménnyel született megállapodás szerint kerül sor évente 50–60 könyvvizsgálatra (angol–német alapítvány, különféle befektetési alapok stb.).

■ A központi költségvetés végrehajtó szerveitől (*Executive Agencies*) származik az éves beszámolók következő csoportja. A mintegy 80 szervezet között találjuk például a központi információs hivatalt (*Central Office of Information*), az adósságkezelő hivatalt (*Debt Management Office*), az autópálya-ügynökséget (*Highways Agency*), a börtönszolgálatot (*HM Prison Service*), a telekkönyvi hivatalt (*Land Registry*), a meteorológiai intézetet (*Meteorological Office*), az útlevélhivatalt (*Passport Agency*), a szabadalmi hivatalt (*Patent Office*), a pénzverdét (*Royal Mint*), a nemzeti parkokat (*Royal Parks*), az állatorvosi szolgálatot (*State Veterinary Service*) és még több tucat szervezetet.

■ A financial audit szempontjából a legnagyobb csoportot azon közintézményeknek a beszámolói (*White Paper Accounts*) alkotják, amelyek nem tartoznak a közvetlenül minisztériumi fennhatóság alá, de a költségvetési jogot a parlament gyakorolja felettük. Könyvtárak (mint például a *British Library*), múzeumok (*British Museum*), különböző hatóságok (*Coal Authority*), bizottságok (*Commission for Equality and Human Rights*), pénzalapok (*New Opportunities Fund*), ügynökségek (*North West Development Agency*), testületek (*Northern Ireland Policing Board*) és más szervezetek (összesen mintegy 200) tartoznak ebbe a körbe.

■ Számos olyan nemzetközi szervezet pénzügyi beszámolóját (*International Accounts*) is hitelesít a NAO, amelyeknek működéséhez az állam is

hozzájárul (*International Labour Organization – ILO, International Atomic Energy etc.*).

■ Végül, de nem utolsó sorban a „klasszikus” költségvetési beszámolókat (*Resource Accounts*) kell megemlíteni. Ezeket – mint már volt róla szó – az utóbbi időszakban már eredményszemléletben (*commercial-style*) készítik. Itt találjuk a minisztériumok (oktatási, egészségügyi, pénzügyi, munkaügyi, védelmi stb. minisztérium), fő állami szervek (miniszterelnöki kabinet, adó- és vámhivatal, Lordok Háza stb.) elszámolásait.

A NAO évente több mint 500 financial auditot végez. 850 fős állományának mintegy fele ezzel foglalkozik. A minősített véleménnyel záruló vizsgálatok aránya 2–3 százalék körül mozog (2005-ben 13 minősített vélemény született).<sup>24</sup> Ilyen esetekben (és csak ezekben az esetekben!) részletes jelentés készül (*financial audit report*), amely bemutatja a minősítés hátterét és okait. E jelentések többségét az illetékes parlamenti bizottság<sup>25</sup> is megvitatja, a többivel viszont nem foglalkozik. (Ha rendben vannak az elszámolások, miért is foglalkozna velük...)

Ha a NAO egy adott évben a saját ellenőrei-vel nem tudja elvégezni az összes, törvényen alapuló pénzügyi vizsgálatot, akkor másokat (magánkönyvvizsgálókat) is bevon az ellenőrzési munkába. A felelősség természetesen ilyenkor is a C&AG-nél marad, hiszen a törvény az ő számára írja elő a beszámolók auditálását. (A financial audit elsődleges szerepére utal a 2. táblázat).

### **Audit Commission**

Az Egyesült Királyság gazdaságának nagyobbik felét a magánszféra könyvvizsgálói ellenőrzik. Mintegy egyharmadát a NAO, a fennmaradó egynolcadát pedig további állami szervezetek. Ezek közül a legnagyobb és legismertebb az *Audit Commission*, amit 1982-ben hoztak létre. Testületi vezetésű szervezet. Feladatkörébe a helyi önkormányzatok pénzügyi beszámolóinak, továbbá az egészségügyi és egyéb szolgáltatások

**A NAO 2005. ÉVI KÖLTSÉGEINEK ALAKULÁSA A HIVATAL ÖT FŐ CÉLJA SZERINT<sup>26</sup>**

(millió font)

1. Hitelesítés és jelentések a beszámolókról	38,0
2. Kockázatvizsgálatok és jelentések	8,6
<b>Financial audit összesen</b>	<b>46,6</b>
3. Teljesítmény-ellenőrzés	22,3
4. Egyéb közérdekű tevékenység (parlament)	12,4
5. Comptroller funkció	0,2
<b>Összesen</b>	<b>81,5</b>

(szállodaszolgálat, tűzoltóság, polgári védelem stb.), összesen 11 ezer közintézmény ellenőrzése (*audited and inspected bodies*) tartozik.<sup>27</sup> Az Audit Commission kinevezi a helyi önkormányzatok és az egészségügyi szervek beszámolóinak független auditorait. (Utóbbiak többsége a saját ellenőre, kisebbik hányada magánkönyvvizsgáló.) Hatásköre nem terjed ki az Egyesült Királyság egészére, csak Angliára. 2300 fős állományával több mint 250 önkormányzat pénzügyi beszámolóját auditálja, emellett teljesítményvizsgálatokat is végez főként az egészségügyi szolgáltatásokra vonatkozóan. Jelentéseit publikálja. (Minden önkormányzati jelentés hozzáférhető az interneten.) Mint külső ellenőrző szerv (*independent watchdog*) nem a parlament, hanem a kormány nevében vizsgál. Bevételeinek döntő része az ellenőrzöttek által fizetett díjakból származik, amit a miniszterelnök-helyettesi hivatal által folyósított támogatások egészítenek ki.

***Audit Scotland, Wales Audit Office, C&AG for Northern Ireland***

Az ezredforduló óta Skóciának saját parlamenti pénzügyi ellenőrző szerve van,<sup>28</sup> amely egyesíti a korábbi *NAO Scotland* és az *Accounts Commission* (az Audit Commissionhoz hasonlóan a helyi önkormányzatok ellenőrzéséért felelős intézmény) apparátusát. 2005-ben új, egységes intézményként jött létre a *Wales Audit Office*<sup>29</sup>, Észak-Írország főszámvevői posztját pedig még 1921-ben létesítették.

**Parlamenti bizottságok*****Committee of Public Accounts (PAC)***

A PAC az Egyesült Királyságban – már csaknem másfél évszázada – a számvevőszéki vizsgálatok „realizálásának”, a parlamenti ellenőrzésnek a legfontosabb intézménye. A közigazgatás megreformálásakor azért hozták létre, hogy erősítsék a közkiadások parlament általi kontrollját. Nem a C&AG, hanem ez a bizottság tesz időről időre jelentést a parlamentnek<sup>30</sup> (elsősorban arról, hogy a közkiadásokra a parlamenti felhatalmazásoknak megfelelően került-e sor). A PAC vizsgálatainak célja eredetileg az volt, hogy a bizottság – a C&AG igazoló (tanúsító) ellenőrzései révén – meggyőződjön a számviteli szabályok betartásáról, illetve a parlamenti felhatalmazásoknak, intencióknak megfelelő közpénzfelhasználásról. Érdeklődését mindmáig megőrizte e kérdések iránt. Tagjai kérdéseket tehetnek fel bármely, eléjük kerülő pénzügyi beszámolóval kapcsolatban. Az utóbbi évtizedekben a PAC a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség kérdéseit is tevékenységi körébe vonta. Ez oly módon nyilvánul meg, hogy a NAO vfm-vizsgálati jelentéseinek tárgyalását a napirendjére veszi. E jelentések száma évente mintegy 60. Többségük a bizottság napirendjére kerül.

A PAC-t a parlament alsóháza nevezi ki (*nominated by the House of Commons*). Megbízatása a választási ciklusokhoz igazodik. Legfeljebb 15 tagú lehet. Négy fő alkot egy *quoru-*

mot,<sup>31</sup> amelyben az összes parlamenti párt képviselteti magát. A bizottság elnökét hagyományosan a parlamenti ellenzék jelöli. A bizottság hatáskörében áll dokumentumokat bekérni és nemcsak hivatalos, hanem alkalmanként magán-személyeket is meghívni (meghallgatni), a parlamenten kívül is látogatásokat tenni. Albizottságot viszont nem hozhat létre. Szakmai alapon, „pártsemlegesen” (*non-party attitude*) működik. Tárgyilagos megállapítások és javaslatok tételére törekszik, amelyeket a kormány figyelmébe ajánl. Jóllehet, nincs végrehajtó hatásköre és csak ajánlásokat tehet, illetve véleményt nyilváníthat, a parlamentnek szóló jelentései nagy súllyal esnek latba. Javaslatait a végrehajtó hatalom általában elfogadja. A parlamenti ülészak idején (novembertől júliusig) rendszerint hétfő és szerda délutánonként ülésezik. A legtöbb ülése nyilvános. Ezekben a „főszereplő” (*chief witness*) az az Accounting Officer vagy első számú vezető (*Chief Executive*), akinek az intézményében a NAO az ellenőrzést végezte. Korlátozott számban elkísérheti és információkkal segítheti néhány munkatársa, akik azonban csak kivételes esetben kaphatnak szót az Accounting Officer válaszána kiegészítése céljából. Az üléseken jelen van a C&AG- és a NAO-vizsgálat vezetője és képviselteti magát a pénzügyminisztérium (*treasury*) is. Mindannyian kaphatnak kérdéseket a bizottságtól.

Az ülésekről szó szerinti jegyzőkönyv (*Minutes of Evidence*) készül, amit később a releváns bizottsági jelentéssel (*PAC Report*) együtt nyilvánosságra hoznak. (Az állam- vagy szolgálati titkot tartalmazó információkra ez természetesen nem vonatkozik.) A bizottság zárt ülésen (*in private*) tárgyal a parlamentnek küldendő jelentéseiről. A legtöbb jelentés a NAO vfm-vizsgálataihoz kapcsolódik.

A kormányzati szervek kötelesek tanulmányozni a PAC rájuk vonatkozó jelentéseit és a pénzügyminisztériummal konzultálva választ adni a parlamentnek. Válaszaikat a pénzügyminisztérium terjeszti a parlament elé. Utóbbi

ezen kívül „kincstári jegyzőkönyveket” (*Treasury Minutes*) is készít, és amennyiben ezekből (hozzájuk számítva a PAC idevonatkozó jelentéseit és szó szerinti jegyzőkönyveit) fél tucat „összegyűlik”, parlamenti vitanapot tartanak, amelynek a PAC is meghívottja.

### **Public Audit Commission**

A PAC-hez képest a közpénzek ellenőrzéséhez kapcsolódó másik parlamenti bizottság, a *Public Audit Commission* még fiatalnak tekinthető. 1984 óta létezik<sup>32</sup>, és három funkciója van:

- kinevezi a NAO számviteli rendjéért felelős személyt (a szervezet accounting officerét), aki a gyakorlatban nem más, mint a C&AG, akit e minőségében egyik asszisztense helyettesít;
- kinevezi a NAO könyvvizsgálóját;
- megvizsgálja és a szükségesnek tartott módosításokkal a parlament elé terjeszti a NAO éves költségvetésére vonatkozó javaslatot, miután mérlegelte a PAC és a pénzügyminisztérium javaslatait.

Az Audit Commissiont kilenc parlamenti képviselő alkotja. Kettő közülük – a PAC elnöke és a parlamenti alsóház vezetője (*Leader of the House of the Commons*) – hivatalból tagja a testületnek. A további hét (nem kormánytag) bizottsági tagot a parlament javasolja soraiból a ciklus végéig. Szemben a PAC-vel, ez a bizottság nem ülésezik rendszeresen. Ülései általában zártak. Periodikusan készít jelentéseket a parlamentnek.<sup>33</sup>

### **Szakmai (civil) szervezetek**

#### **Public Audit Forum és Consultative Forum**

Az Egyesült Királyság közpénzügyeinek ellenőrzéséért felelős szervezetek vezetői 1997-ben létrehozták a *Public Audit Forumot*. Ennek a társulásnak az a célja, hogy az ellenőrzésről vallott egységes felfogást erősítse és fejlessze a közös szakmai szabályokat. A fórum elnöke a NAO főszámvevője. Tagjai a független

ellenőrző szervezetek vezetői. Három alapvető tartanak szem előtt:

- a közpénzek auditorainak függetlenségét (azoktól, akiket ellenőriznek);
- a közpénzkezelés több típusát (a pénzügyi beszámolók ellenőrzése, törvényességi, szabályszerűségi, etikai ellenőrzés, vfm);
- a vizsgálatok eredményének nyilvánosságát.<sup>34</sup>

Létezik egy „operatív” *Consultative Forum* is, amely évente háromszor ülésezik. Ennek tagjai – a független ellenőrző szervezetek vezető munkatársai mellett – minisztériumok, helyi önkormányzati szövetségek és könyvvizsgáló cégek ellenőrzési szakemberei.

### **Belső és külső minőség-ellenőrzés**

Az Egyesült Királyságban a közpénzek független ellenőrző szervezetei által végzett financial audit típusú vizsgálatok minőségét szakmai szempontból „kívülről” is ellenőrzik. Az erre hivatott szerv a NAO esetében például a Minőségbiztosítási Igazgatóság (*Quality Assurance Directorate*), amely az ICAEW (*Institute of Chartered Accountants in England and Wales*) nevében jár el, amikor abból a szempontból értékeli a NAO munkáját, hogy az megfelel-e a szakmai szabályoknak (standardoknak).

A NAO-nak is van ellenőrző bizottsága (*Audit Committee*). Ennek vezetője azonban nem számvevő, hanem a CIPFA (*Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*) korábbi elnöke, tagja két további külső szakértő és a NAO három vezető munkatársa. Ez a bizottság évente háromszor ülésezik, és főként a NAO külső és belső ellenőrei által felvetett ügyekkel foglalkozik, továbbá tanácsokkal szolgál belső irányítási és minőségbiztosítási ügyekben.

## **ZÁRÓ GONDOLAT (AZ ELSZÁMOLTATÁS ZÁRT RENDSZERE)**

Az angolszász szakmai terminológia megkülönbözteti a *stewardship* fogalmát az *accounta-*

*bility* fogalmától. Előbbi „csak” arra vonatkozik, hogy valaki (*a steward*) másnak a vagyont megőrzi, sáfárkodik vele. A jó sáfárkodás azt igazolja, hogy a vagyont szabályosan, észszerűen használják.

Az erre vonatkozó elszámolás döntően számviteli jellegű; a könyvviteli mérleggel és az eredménykimutatással, illetve ezek könyvvizsgálatával kapcsolatos. Az *accountability* fogalma viszont valakinek a közügyekkel kapcsolatos cselekedeteiért, a funkciójában tanúsított magatartásáért viselendő felelősségéhez kapcsolódik. Nem pusztán számviteli kérdés tehát, hanem több annál: a legszélesebb értelemben vett demokráciához tartozik.

A közszférában működő szervezeteknél sokféle módon érvényesül: a választások során vagy a hierarchiában magasabb szinten álló szervezet általi beszámoltatás révén, a média által stb.

Az Egyesült Királyságban az elszámoltatás kultúrája (a Westminster-modell) évszázadok alatt fejlődött ki. Centrumában a végrehajtó hatalom parlament előtti felelőssége áll.

Nem az ellenőrző szervezet (a NAO) számoltat el, hanem a parlament, illetve annak illetékes bizottsága, a PAC. Az elszámoltatási folyamat öt fázisa mindezt jól érzékelteti.

▶ *Első fázis:* NAO-jelentés (a NAO benyújtja jelentéseit a parlamentnek, és nyilvánosságra hozza azokat);

▶ *Második fázis:* PAC-hearing (a PAC a legtöbb jelentést napirendjére veszi, és meghallgatja a felelős tisztviselőt);

▶ *Harmadik fázis:* PAC-jelentés (a PAC közlésezi a hiányosságok megismétlődésének meggátolását célzó részletes javaslatát);

▶ *Negyedik fázis:* kormányzati válasz (a kormány minden egyes bizottsági javaslatra reagál, és közlésezi válaszait);

▶ *Ötödik fázis:* NAO/PAC-utóvizsgálat (a NAO „monitorozza” a javaslatok megvalósítását szolgáló intézkedések végrehajtását).

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> 1997. évi LV. törvény a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról és a könyvvizsgálói tevékenységről
- <sup>2</sup> Nyikos L. (1996): EU-konform pénzügyi ellenőrzés ikerkooperációval, *Pénzügyi Szemle*, 6. szám
- <sup>3</sup> 35/2003. (IV. 9.) számú határozat az Állami Számvevőszék 2002. évi tevékenységét bemutató jelentés elfogadásáról
- <sup>4</sup> Kovács Árpád (2003): Útjelentés a brit Nemzeti Számvevőszéknél tett látogatásról, Budapest, március 27., kézirat, *ÁSZ-könyvtár*
- <sup>5</sup> A best practice „tízparancsolata” azt mondja: mielőtt teljesítmény-ellenőrzéssel kezdenék foglalkozni, hatékony pénzügyi ellenőrzésre van szükség. (Have effective financial auditing before moving to performance auditing.) Lásd *Managing Public Expenditure (A Reference Book for Transition Countries) OECD (SIGMA)*, 2001. p. 26
- <sup>6</sup> A főszámvevő (Comptroller and Auditor General – C&AG) gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi vizsgálatokat végezhet („may carry out examinations into the economy, efficiency and effectiveness...”) *National Audit Act 1983. c.44, Part II*
- <sup>7</sup> UK National Audit Office – State Audit in the European Union, Published in December 2005
- <sup>8</sup> A hatályos magyar számviteli törvény (2000. évi C. törvény.) 15–16. §-a tizennégy beszámolóképzési elvet deklarál. Ezek tartalmilag magukban foglalják az angolszász követelményrendszert, de egyik-másik számviteli elvünk jelentéstartománya szélesebb vagy szűkebb a vele leginkább rokonítható angolszász párjánál. Ezen oknál fogva mellőzzük az angol kifejezések magyarra fordítását.
- <sup>9</sup> Public Sector Accounting, third edition, *Pendlebury*, 1992 p. 210
- <sup>10</sup> Proposed International Standards on Auditing 320 (revised and redrafted). Materiality in Planning and Performing and Audit, *Auditing Practices Board, December 2004* (Auditing Standards – ISAs /UK and Ireland)
- <sup>11</sup> A 2000. évi C. törvény f) pontja „a (hitelesítő, korlátozott, elutasító) könyvvizsgálói záradékot vagy a záradék megadásának elutasítását” deklarálja.
- <sup>12</sup> Ugyanezt a mértéket használja a NAO és az Európai Számvevőszék is.
- <sup>13</sup> Statements on Auditing Standards. Ezeket a szakmai szabályokat a Közzsféra Okleveles Könyvvizsgálóinak Amerikai Intézete (American Institut of Certified Public Accountants – AICPA) teszi közzé.
- <sup>14</sup> Lásd: Propriety and Audit in the Public Sector *Public Audit Forum, May 2000*
- <sup>15</sup> A hírhedt ENRON-botrány kipattanását követően igen gyorsan meghozott SOX-törvény arra kötelezi a könyvvizsgálókat, hogy a menedzsment által készített internal control jelentést is minősítsék. A SOX 404 sz. szakaszának előírásai szerint ez a jelentés az éves beszámoló része. A belső irányítási rendszer hatékonyságáról tehát a menedzsmentnek nyilatkoznia kell. A könyvvizsgáló feladata az irányítási rendszer értékelése. Az erről szóló nyilatkozata jelentésének szerves része. Három, egymástól független kérdésről kell véleményt kialakítania: helyesen ítélte-e meg a menedzsment a belső irányítási rendszer működésének hatékonyságát; hatékonyan működik-e a belső irányítás; korrekt-e a pénzügyi beszámoló?
- <sup>16</sup> Kötelező a háromévente minimálisan 220 órás szakmai továbbképzés; a bejegyzett könyvvizsgálók három országos intézete szakmai standardjainak, eljárési szabályainak, irányelveinek ismerete.
- <sup>17</sup> Teljes nevén: Comptroller General of the Receipt and Issue of Her Majesty's Exchequer and Auditor General of Public Acconts. Rövidebb nevén: Comptroller and Auditor General. Röviden: C&AG. Elvileg az uralkodó ellenőrzi a közpénzek kezelését, ezért ő nevezi ki a főszámvevőt.
- <sup>18</sup> The Responsibilities of an Accounting Officer, HM Treasury, April 2000
- <sup>19</sup> Section 1 (1) Exchequer and Audit Department Act 1921
- <sup>20</sup> Az 1866-ban hozott törvény arra kötelezte a C&AG-t, hogy minden közbevételet és közkiadást ellenőrizzen. Ezt a feladatot azonban a kormányzati tevékenység bővülése miatt egyre kevésbé lehetett teljesíteni, ezért a törvényalkotó 1921-ben lehetővé tette a mintavétel alapján történő pénzügyi ellenőrzést.



- <sup>21</sup> A NAO számviteli rendjéért felelős tisztségviselő (Accounting Officer) személye azonos a főszámvevőével. E minőségében egyik asszisztense helyettesíti. A C&AG-nek – főszámvevői és comptroller szerepe mellett – ez a harmadik funkciója.
- <sup>22</sup> A kétféle szemléletről és szabályozásról bővebben lásd például *Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Governments and Government Entities, IFAC PSC April 2002, Study 14*
- <sup>23</sup> Lásd: *Accounts Audited by the C&AG* ([www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk))
- <sup>24</sup> NAO Annual Report, 2006, p. 5
- <sup>25</sup> Committee of Public Accounts
- <sup>26</sup> NAO Annual Report, 2006, p. 37
- <sup>27</sup> Lásd: *Annual Review 2005/2006, Getting Better Value from Public Services*
- <sup>28</sup> Lásd: *The Public Finance and Accountability Act (Scotland)*, 2000
- <sup>29</sup> Lásd: *The Public Audit (Wales) Act*, 2005
- <sup>30</sup> Lásd: *House of Commons Standing Order No 122*.
- <sup>31</sup> A quorum azt a minimális létszámot jelöli meg, amelynek jelen kell lennie a bizottsági ülésen ahhoz, hogy az ülés megtartható legyen és érvényes döntést lehessen hozni.
- <sup>32</sup> Lásd: *National Audit Act, 1983* (section 2)
- <sup>33</sup> Lásd például: *The Public Accounts Commission Twelfth Report Presented to the House of Commons in pursuance of section 2(3) of the National Audit Act, 1983 Ordered by The House of Commons to be printed 17 January 2005*
- <sup>34</sup> *Public Audit Forum: The Principles of Public Audit*, [www.public-audit-forum.gov.uk](http://www.public-audit-forum.gov.uk)

Török Ádám

## *Stratégiai ágazat stratégia nélkül?*

*A magyar kutatás-fejlesztés  
teljesítménye és versenyképessége  
nemzetközi összehasonlításban*

SAVARIA UNIVERSITY PRESS, SZOMBATHELY, 2006



**T***örök Ádám* akadémikus igen fontos tárgykört választott legújabb könyve témájául. Hiszen széles körben elfogadott nézet, hogy a korszerű nemzetgazdaságban, így Magyarországon is a kutatás-fejlesztés, illetve az innováció a gazdasági haladás legfontosabb potenciális motorja. A magyar K+F teljesítményének részletes áttekintése a nemzetgazdaság egyik kulcskérdésének vizsgálatára teremt módot.

A könyvben bemutatott kutatások kiindulópontja az Európai Unió 1997. évi országjelentésének az a megállapítása, amely szerint Magyarország a tudomány fejlettsége alapján a világ első 20 országa közé sorolható. Az állítás Török Ádámot arra ösztönözte, hogy részletesebben tekintse át a tudományos teljesítményrangsorok újszerű témakörét. A mű hat fejezetben előbb a K+F- és az innovációs rendszerek elméletét, a tudományos verseny fogalomkörét és a K+F versenyképesség-mérési módját tekinti át, majd a magyar tudomány teljesítményét értékeli, s

K+F stratégiai ajánlásokat fogalmaz meg. A szerző, korábbi műveihez hasonlóan ezeket az elemzéseket is gazdag szakirodalmi ismeretekkel, statisztikai összeállításokkal és gyakorlati tapasztalatokkal támasztja alá.

■ A K+F- és az innovációs rendszerek ma már hagyományos témájáról írt, igen mély elemzés több ponton az elmélet továbbfejlesztését adja, és a szakértőknek is számos, továbbgondolásra, esetenként vitára ösztönző „csemeget” kínál. A K+F-, illetve innovációpolitika kapcsolataira és különbségeire rámutatva elsőként azt a kettősséget jelzi, hogy „a politikai döntéshozók számára majdnem mindegy, hogy K+F vagy innovációs célokra kapnak-e pénzt” (20. oldal), ugyanakkor e két területért – nehéz koordinációs feladatokat teremtve – gyakran különböző szervek a felelősök. Az EU-ban például hosszú ideig két főigazgatóság volt, s a magyar gazdaságban is több intézmény az illetékes. Majd azt is hangsúlyozza, hogy az alap-

kutatások elhanyagolása a nemzeti tudásbázis elavulására, szűkülésére jelent veszélyt (nem említi azonban, hogy az alacsony színvonalú K+F nem csökkenti ennek a kockázatait).

A további vizsgálódás sokoldalúan világítja át az úgynevezett Nemzeti Innovációs Rendszer koncepciót. Kiemeli, hogy korunk nemzetközi K+F-versenyében a látszat ellenére nem nemzetek, hanem az országokon belüli K+F- és innovációs intézményrendszerek a főszereplők (25. oldal). Részletesen mutatja be a közép-európai átalakuló országok K+F-kapacitásait, az erős akadémiai hálózatok humán erőforrásainak (a transzformációs válság során sokhelyütt csökkenő) értékét, az egyetemi K+F vontatott regenerálódását, a viszonylag kedvező infokommunikációs technológiai (IKT) ellátottságot, de szól a szektor forráshiányáról és gyenge tudásterjesztő képességéről, szűk ipari kapcsolatairól is. Nem hallgatja el az „objektív” numerikus értékelések módszertani problémáit sem. Szól például arról, hogy a közkedvelt szabadalmi statisztikák olykor erősen torzítanak, azért, mert egyes feltalálók a szabadalom bitorlótól tartva kerülnek a szabadalmaztatást. De arra is utal, hogy az elmúlt években az alacsony hazai K+F ráfordítási szint „javítására” több kreatív könyvelési és marketingakcióra is sor került. Az oktatási normatíva egy részét 1999-ben K+F-kívánalmak nélkül kutatási normatívaként utalták át az egyetemeknek (18. oldal). 2003–2004-ben megemelték a K+F áfáját, s több K+F-támogatást juttattak a szférának, de a többletet adóként vissza kellett fizetni. Emellett ugyancsak 2004-től a nagyobb, de nem innovatív cégek innovációs járulék fizetésére kötelezettek, ami valóban módot nyújt a K+F-ráfordítások némi növelésére, a kormányzat azonban a járulékalap kiegészítésére a befizetett összeggel azonos volumenű hozzájárulást is ígért, de ezt eddig nem fizették ki (217. oldal).

A szerző rögzíti azt is, hogy „a K+F-rendszer felzárkóztatásában elmaradó fejlődő országok alig kaptak helyet ezen elemzésekben” (87. oldal), s törekszik e hiány pótlására. A pontos

helyzetkép megrajzolásához célszerűnek ítéli az alulteljesítő, a teljesítésre képtelen és a K+F nélküli országcsoportok megkülönböztetését; hiszen míg az elsőben van, a továbbiakban nincs innovációs rendszer (bár a másodikban lehetne). S talán az utóbbi körökön kívüli országok szakértői számára is megfontolandó az a figyelmeztetés, hogy az innovációs rendszereknek van olyan (random elnevezésű) modellje, „ahol a központi vezérlésnek aránylag nagy szerepet szánunk, a szereplők közti súlyos koordinációs problémák miatt azonban nemcsak az irányítás, hanem maga az innovációs rendszer is csak igen rossz hatásfokú működésre képes” (35. oldal).

■ A kutatás-fejlesztés teljesítményértékelésével és a nemzeti K+F versenyképességével foglalkozó mintegy félszáz oldal talán a könyv legérdekesebb része. A K+F terén kialakuló verseny sajátosságainak feltérképezésére a szerző a verseny ötféle nézőpontját idézi. Kiemeli, hogy a „rivalizálás” elemzései csupán a „torta” újraelosztásával kapcsolatos küzdelem iránt mutatnak érdeklődést. A neoklasszikus vizsgálódás az idealizált, a gyakorlatban nem is létező szabad verseny törvényszerűségeire, a liberális felfogásmód a valóság versenykorlátjaira vonatkozó bírálatokra koncentrál. A politikai nézőpont az adott piac keresleti és kínálati oldalán jelen levő szereplők (nagy) számát tartja a legfontosabbnak. Végül egyes vizsgálódások a társadalmi jólétet nem növelő „gyorsíró” (a recenzens szerint inkább l'art pour l'art-) verseny veszélyeire figyelmeztetnek. A vázoltak alapozzák meg ugyanis, hogy Török Ádám miként méri a K+F-teljesítményt. A szerző jelzi, hogy a nehezen áttekinthető K+F-piacon többnyire nincsenek piacra lépési korlátok, s a termékek szellemi jellege, illetve az ügyletben szükséges bizalom fontossága következtében az árverseny lehetőségei is szűkek. Ezért e szférában a versenyképesség fogalma is sajátos, s csak kétféle vizsgálatára van lehetőség. Elemézhető, miként befolyásolja a K+F teljesítménye

egy gazdaság versenyképességét, illetve, hogy mekkora magának a K+F-nek a nemzetközi versenyképessége. Mivel azonban a közép-európai átalakuló országok „volt KGST-tagországok, ahol a K+F-szektor és a gazdaság többi része közti szakadék már jóval az átalakulás előtt is mély volt”, a szerző csak a második típusú vizsgálattól vár megalapozott értékelést (108. oldal).

■ Az elmondottak nyomán kaphatunk választ a vizsgálat fő kérdésére is, tehát arra, hogy Török Ádám hogyan értékeli a magyar K+F nemzetközi versenyképességét. A megállapítást a K+F-rendszerek inputjait és outputjait jellemző, számos országra rendelkezésre álló mutatószámok alapozzák meg. A szerző komplex megközelítést javasol. A leginkább megbízható inputmutatóknak a GDP-arányos K+F-ráfordítást és a K+F- létszámstatisztikákat, az outputmutatóknak a publikációk és a szabadalmak mérőszámait, valamint az exportstruktúra és a technológiai fizetési mérleg indikátorait ítéli. Hangsúlyozza, hogy a felsorolt jelzőszámok felhasználásával reális jellemzés nyerhető a kutatás-fejlesztés valamely sajátosságairól, de csak korlátozott kép kapható a folyamatok számos további eleméről. Figyelmeztet a nemzetközi összehasonlításoknak a nemzetgazdaságok eltérő adottságaiból és struktúrájából adódó torzításaira. Majd mindezek figyelembevételével arra következtet, hogy az EU-nak a magyar tudomány versenyképességéről adott, korábban idézett értékelése túlzottan kedvező, s a szféra egészének reális helyezése valahol a 30. hely tájékán lehet a nemzetközi rangsorban. Legfontosabb versenytársaink néhány szerényebb K+F-teljesítményű fejlett ország, a közepesen fejlettek széles köre és néhány nagy, de dinamikus fejlődő gazdaság (214. oldal). Az egyes szervezetek színvonala azonban nem egyforma, sok kis főiskolai (valamint egyes kutatások szerint: továbbá számos más hálózathoz tartozó) kutatóhelynek se kellő technikai infrastruktúrája, se

kellő humánkapacitása nincs a nemzetközi versenyképesség megteremtéséhez.

A recenzens – saját kutatásai nyomán – reálisnak véli a vázolt értékítéletet. Fontosnak tartja azonban, hogy ezen állásfoglalás kapcsán ne felejtjük a hazai K+F-eredmények szerény gazdasági hasznosulásáról mondottakat sem. Hiszen a K+F piacgazdasági nézőpontú értékelésének az is lényeges eleme, hogy a szféra mennyiben tudja „eladni” szolgáltatásait (mennyiben tudja az alkalmazókkal elfogadtatni eredményeit). Igen fontos ugyanis, hogy a kutatók tudják: nekik is törekedniük kell a szektort a gyakorlattól elválasztó, az elmúlt évtizedekben kiépült korlátok lebontására.

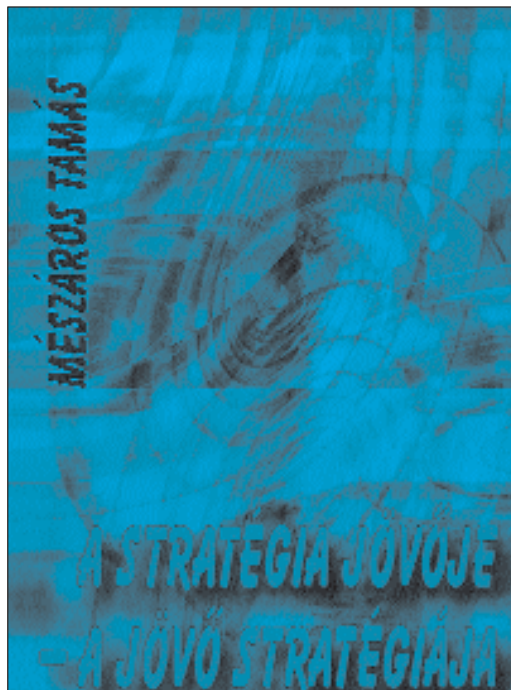
■ A mű utolsó oldalain a következő években követendő magyar K+F-stratégiával kapcsolatos – viszonylag tömör – ajánlások olvashatók. A szerző kifejezi egyetértését azokkal a nézetekkel, amelyek szerint a feladat nem általában a hazai K+F-ráfordítások növelése, különösen nem e mutatónak kreatív könyveléssel történő formális megemlése, hanem a vállalati K+F bővítése és színvonalának széles körű emelése. Ennél is fontosabbnak ítéli az innovációk terjedésének gyorsítását. Nélkülözhetetlen a kutatók és az alkalmazók közötti kapcsolatok erősítése, a termelőszféra innovációs hajlandóságának a növelése. A legnagyobb nyomatékkal azonban az elemzés a ma még hiányzó részletes K+F-stratégia kimunkálását sürgeti.

Amint ezt a kifejtettek is szemléltették, Török Ádám új könyve a magyar tudományos életet ma foglalkoztató fontos kérdésekről ad sokoldalú képet. Elolvasása mindenkinek ajánlható, aki érdeklődik a szféra hazai teljesítménye iránt. Különösen fontos azonban, hogy a közvetlenül érintettek, a K+F-stratégia kialakítói, valamint az e szektorban dolgozók részletesen tanulmányozzák a kiadványt, mivel az elemzésekből igen lényeges következtetések vonhatók le az időszerű tennivalóikról.

*Papanek Gábor*

Mészáros Tamás

## *A stratégia jövője – a jövő stratégiája*



AULA KIADÓ, 2005

**M**észáros Tamás kötetét tankönyvként olvastam, amelynek érdeme és erőssége az üzleti stratégiák szemléleti, módszertani fejlődéséről, változásairól korábban megjelent angolszász, elsősorban amerikai és magyar szerzők tollából származó munkák jól áttekinthető rendszerezése. Ezért a könyv szellemes címe nem fed pontosan a tartalmat, hiszen az író legalább annyira múltba tekintően foglalkozik tárgyával, mint amennyire a jelen és a jövő problémájával.

A szerző érdeme és a könyv erőssége továbbá az abból sugárzó szemléletmód és a vizsgálható tárgy reális, helyértékén való kezelése. „A stratégiai menedzsment... legjobban úgy tanulmányozható, ha megismerjük a folyamat egyes lépcsőfokait, azok lényegi üzenetét, a hangsúlyt a változások mozgatórugóira és a valós előrelépésekre helyezzük...” (10. oldal) Milyen stratégia és ahhoz kapcsolódóan milyen vezetési megoldások vezetnek a sikerhez? E kérdésre – így a szerző – az elmúlt évtizedekben

sokan, sokféle választ adtak, és minden bizonynyal az élet még ezeknél is sokszínűbb.

Ezt a sokszínűséget, a stratégiáról alkotott felfogások, technikák és modellek fejlődésének evolutív természetét kívánja érzékeltetni a szerző, amikor könyvének a múlt, a jelenre és a jövőre utaló fejezetcímeit kérdőjelekkel látja el. Az evolúciós folyamat a pénzügyi tervezéstől a stratégiai menedzsmentig vezetett. A stratégiai tervezés megjelenése az egész folyamaton belül minőségi változást eredményezett a vállalatvezetésben.

A szerző négy blokkban tárgyalja a stratégiai tervezés és menedzsment második világháború utáni fejlődését és folyamatosan változó modelljeit.

■ Az első blokk a stratégiai gondolkodás fejlődésének, evolúciós folyamatának különböző közelítéseiről ad képet. E fejezet lényegét azon szakaszok és jellemzőinek bemutatása képezi, amelyek között jól tetten érhető különb-

ségek alakultak ki a mintegy félévszázados fejlődés során. E változások mozgatórugói alapvetően az üzleti világ szűkebben és tágabban értelmezett környezetében bekövetkezett módosulásokra vezethetők vissza.

Mészáros Tamás abból indul ki, hogy már a stratégiaelmélettel foglalkozó kezdeti munkákban kibontakozik az a két alapvető irányzat, amely a későbbiekben végigkíséri a stratégiai gondolkodás fejlődését. Az egyik az előíró vagy normatív iskola, amelynek alapja az eredményes stratégia megalkotásához szükséges elemzési módszertan és célmeghatározás. Ennek az iskolának a Harvard Business School a képviselője. Engedjessék meg – már csak a hazai szakirodalmi források történeti hűsége érdekében is – rögzíteni azt a tény, hogy Magyarországon először e sorok írójának munkássága eredményeként vált ismertté a vállalati stratégia harvardi filozófiája és módszertana.<sup>1</sup>

A stratégiaelmélet másik modelljének lényege a *leíró* megközelítés. Ennek hívei azt tartották fontosnak, hogy a stratégiaalkotás és megvalósítás tényleges vállalati folyamatait ismerjék meg és a gyakorlati tapasztalatok lehetőség szerinti általánosítását végezzék el az elmélet számára.

A szerző nem értékeli túl a témával kapcsolatos szakirodalom tudományos jelentőségét; nem kelti azt a benyomást, mintha a vállalati stratégiaalkotás objektív törvényszerűségek által meghatározott diszciplínarendszer lenne: „...a stratégiai menedzsment kutatásai ...alapvetően empirikus jellegűek. Ebből fakadóan gyakran tapasztalható utólag a stratégia sikerből való levezetése, és kevésbé olyan stratégiák leírása, amelyek a sikerhez vezetnek. Ettől emelkedik az egy-egy vállalatnál jól bevált megoldás az elmélet szintjére...” (22. oldal) És tovább: „...a stratégiai menedzsment elmélete nem képes olyan típusok vagy azokon belül különböző megoldások, módszerek, modellek, mint normatívák megfogalmazására, amelyek garantálják a sikeres működést.” (ugyanott)

E sorok írója amerikai kutatók és szakírók adataira hivatkozva csak megerősítheti ezt a megállapítást: a stratégiai menedzsment alapján vezetett vállalatok stratégiai terveinek átlagosan legfeljebb a 30–40 százaléka valósul meg.

■ A könyv második, *A múlt?* címet viselő blokkja magával a stratégiai tervezéssel foglalkozik. Áttekinti a stratégiaalkotás folyamatát, a kapcsolódó modelleket, módszereket és szervezeti megoldásokat. Ezek fókuszában a külső és belső környezetelemzés áll, különös tekintettel a piaci pozícióelemzésre. A szerző bemutatja a vállalati erős és gyenge oldalak elemeit, a vállalati célrendszer kialakításának és az akciótervezésnek a menetét.

Ennek a blokknak egyik hangsúlyos megállapítása az, hogy nem a formalizált tervezés és nem is a terv maga, hanem inkább tervezés, mint alkotó, egymással összefüggő döntési folyamatok láncolata a fontos. „...a stratégiaalkotás folyamatának fellazítására van szükség, nem pedig arra, hogy azt önkényes formalizálással béklyóba verjük” – idézi az egyik amerikai szakértőt Mészáros.

■ A könyv harmadik, *A jelen?* című blokkja a stratégiai menedzsment problematikájával foglalkozik, jórészt magyar kutatók és szakírók publikációira támaszkodva. Bemutatja a stratégiai menedzsment folyamatát, értékeli modelljeit és ismerteti a stratégiai terv megvalósítását támogató eljárásokat.

A stratégiai menedzsment: a stratégiai tervezés, a stratégiai megvalósítás és visszacsatolás integrált egységére épülő vállalatvezetés – idézi a szerző az egyik magyar kutató meghatározását. A stratégiaalkotás szervezeti kereteivel kapcsolatosan a szerző utal arra, hogy a stratégia kialakítása hatalmi-politikai folyamatként is megjelenik.

Ennek a blokknak hangsúlyos része a versenykörnyezet új felfogása s ezzel kapcsolatosan *Michael Porter* Harvard-i professzor úgynevezett öttényezős modelljének bemutatása. Ez a modell a stratégiaalkotáshoz nélkülözhetetlen

versenyhelyzet két egymással összefüggő metszetét helyezi a középpontba. Az egyik az adott iparág, amelyben a vállalat működik. E metszet elemzése választ ad az adott szektor átlagos jövedelmezőségi helyzetére, várható strukturális változásaira és fejlődési tendenciáira. Az elemzés másik metszete a verseny „erőterét” befolyásoló piaci szereplők magatartásának változása.

A szerző bemutatja a vállalat küldetése (missziója) és a jövőkép (vízió) kialakításának a stratégiaalkotásban betöltött szerepét. A jövőkép és a küldetés az, ami irányt szab az analízishez és segít jövőorientálttá formálni a stratégiát.

Amilyen arányban erősödött a fizikai tőkével szemben a humántőke szerepe, olyan mértékben nyert teret a vállalati kultúra mint stratégiaalkotó tényező. „Nem a valamilyen módon kialakított stratégiához...” alakítják „...a struktúrát, hanem a szervezet struktúráját és egyéb jellemzőit...” kívánják „...úgy alakítani, hogy az képes legyen megfelelő stratégia kialakítására és megvalósítására” – idézi a szerző az egyik magyar forrást. (113. oldal)

A szerző jól áttekinthetően elemzi a lehetséges növekedési stratégiákat. Abból indul ki, hogy a verseny általában növekedésre kényszeríti a vállalatokat, s bemutatja az erre irányuló lehetséges stratégiákat; azok előnyeit és hátrányait. Itt a könyv bírálója megjegyzné – különös tekintettel a magyarországi viszonyokra –, hogy a verseny, annak intenzitásától függően ösztönözhet, kényszeríthet az expanzióra vagy éppenséggel fékezően, hogy ne mondjam, bénítóan hathat a növekedési törekvésekre. A világ azon országaiban – és így Magyarországon is –, ahol a piacok liberalizálása fordulatszerűen következett be; ahol az árfolyam-politika hatására erőteljesen és megalapozatlanul meggyengült a hazai vállalati szektor versenyképessége – a verseny inkább bénítóan, mintsem ösztönzően hatott a növekedési törekvésekre. Ilyen helyzetben különösen felértékelődnek a különböző stratégiai szövetségek, a tevékenységkihelyezés

és a verseny által támasztott fenyegetettség kivédésére szolgáló s a szerző által is tárgyalt egyéb stratégiák.

Mészáros Tamás munkájának egyik fontos, a stratégiaalkotás gyakorlatában is figyelembe veendő fejezete a stratégiai cél meghatározását befolyásoló külső és belső (vállalaton belüli) tényezők közötti összhang és egyensúly megteremtése (*Balanced Scoreboard*). A vállalatok akkor cselekszenek helyesen, ha megkísérlik szintetizálni azokat a közelítéseket, megoldási módozatokat, amelyek a tervezés evolúciójának több évtizede során megjelentek.

■ A könyv negyedik blokkja A jövő? címet viseli. „...nem kételkedhetünk a stratégia jövőjében” – írja a szerző, felsorolva mindazon környezeti tényezőket – az „új gazdaság”-tól kezdve az információs és tudásalapú társadalmak kialakulásán át a globalizációból fakadó specifikumokig –, amelyek a stratégiaalkotás filozófiájában és módszereiben is változásokat okoztak. Bemutatja a vízióra épülő, az innovációt és a változást előtérbe helyező stratégiaalkotási folyamatot.

Ezzel kapcsolatosan utal az új típusú vállalatok kialakulására. Ezek globális közegben, alapvetően az információs és kommunikációs technológiára és az e-kereskedelemre berendezkedett és folyamatosan tanuló(!), hálózatszerű szervezetek.

A könyv, amely a szerző munkájának második, javított kiadása, további gondolatok és kérdések felvetésére ösztönöz.

▶ Vajon nem kellett volna megvizsgálni a vállalati stratégia „elméletének” és gyakorlatának fejlődési pályáját és állapotát az európai közegben? A könyv egyértelműen azt sugallja, mintha a stratégia angolszász, s elsősorban amerikai jelenség lenne. Lehet, hogy az, de akkor ezt valamilyen módon dokumentálni kellene. Így az olvasónak hiányérzete lehet, amit nem pótol az Európai uniós stratégiák című rövid fejezet. Ez nem annyira az európai vállalatok stratégiaalkotásának tipológiájával és az európai kutatómű-

helyeknek a témához kapcsolódó tudományos eredményeivel, mint inkább az EU makrokörnyezetének vázlatos leírásával foglalkozik. Egyetlen konkrét – úgymond – vállalati stratégiát idéz a szerző, de ebben is keverednek múlt- és a jövőre utaló elemek.

▶ Mi a magyarázata annak, hogy a szerző úgyszólván teljesen kirekeszti tárgyalási köréből a bizonytalanság és a kockázat kezelését? A könyv tárgymutatója az előbbit egyáltalán nem, az utóbbit egyetlen helyen (a könyv tárgyalási részében néhány sor terjedelemben) tartalmazza. A bizonytalanságok jellege, természete is változik; következésképpen a kockázatelemzés feltételei és technikái is átalakulóban vannak. S mindez érzékenyen befolyásolja a stratégiaalkotás folyamatát, időhorizontját, rugalmassági követelményeit stb.

▶ Mi az alapja annak az állításnak, hogy „... a Magyarországon működő vállalatok jelentős hányada... a század végére a stratégiai menedzsment szemléletét, eszköztárát... alkalmazó, korszerűen vezetett szervezetté vált”? (185. oldal) A vállalatdemográfiai felmérések, a vállalati méretstruktúra alakulására vonatkozó adatok éppen úgy, mint a vállalatok hallatlanul alacsony arányú innovációs aktivitása (19 száza-

lék) ellentmondani látszanak a szerző állításának. Saját vizsgálataim is arra utalnak, hogy a magyar tulajdonú vállalatok többsége rövid távú túlélési stratégia alapján működik, s igen vékony a vállalatoknak az a rétege, amely növekedésorientált és működése hosszú távú stratégia alapján áll. Ebbe a körbe tartoznak a magyar viszonyok között nagyméretűnek tekinthető feldolgozóipari, kereskedelmi és pénzügyi szolgáltató vállalatok, intézmények, valamint a nemzetközi piacba integrálódott néhány közepes méretű vállalat. Ha a szerző megállapítása a Magyarországon működő külföldi tulajdonú vállalatokra vonatkozik, hajlamos vagyok az egyetértésre, bár kérdés, hogy ezek a cégek milyen mértékben tekinthetők autonóm stratégiaalkotó szervezeteknek.

A könyv olvasását, illetve az abban foglalt megfontolások és megközelítési módszerek hasznosítását a vállalati stratégiával foglalkozó hivatásos tanácsadó cégek, az innovatív és növekedési tervekkel foglalkozó közepes és nagy cégek mellett mindazon állami intézmények munkatársainak ajánlom, akiknek fejlesztési tervek és stratégiák alkotása a feladatuk.

Varga György

---

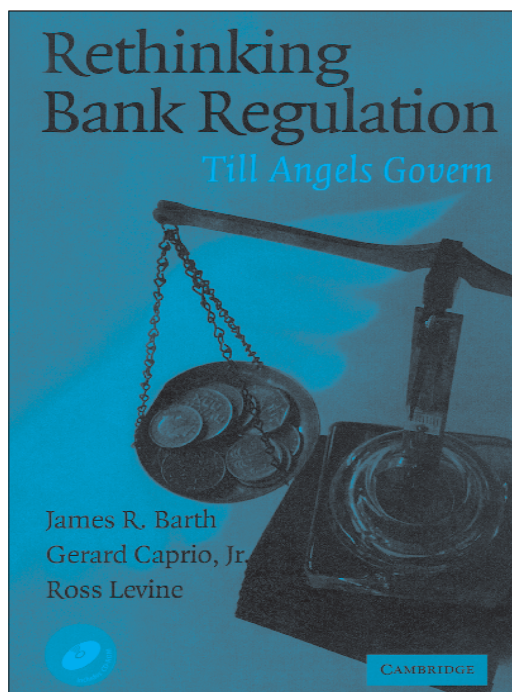
## JEGYZET

<sup>1</sup> Varga Gy. (1970): Az amerikai business. Vállalati stratégia és management, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*



James R. Barth – Gerard Caprio, Jr. – Ross Levine

# *Rethinking Bank Regulation – Till Angels Govern*



CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 2006

A bankszabályozás újragondolása – amíg az angyalok fognak kormányozni című könyv kiindulópontja, hogy egy ország bankrendszerének működési sajátosságai nemcsak az adott ország pénzügyei szempontjából fontosak, hanem az adott ország jóléte szempontjából is, hiszen a jól működő bankrendszerek nagyban támogatják az országok gazdasági növekedését.<sup>1</sup> Ezért van kiemelkedő jelentősége annak a kérdésnek is, milyen bankszabályozásra és bankfelügyelésre van szükség ahhoz, hogy a bankrendszerek működése a lehető legjobb legyen, vagyis hogy a bankszabályozás és -felügyelés maga is hozzájáruljon a társadalom nagyobb jólétéhez.

A kérdés megválaszolásához ez a könyv jelenti az első komoly lépést, azáltal, hogy átfogó nemzetközi összehasonlítás tárgyává teszi a szabályozás és felügyelés, valamint az egyes országok bankrendszere fejlettségének, hatékonyságának, stabilitásának és korruptségének

kapcsolatrendszerét. A nemzetközi összehasonlítás keretében arra a kérdésre is megpróbálnak választ adni a szerzők, hogy az új, hárompilléres úgynevezett Bazel II-es banki tőkeszabályok mennyiben támogatják a bankrendszerek – és ezáltal a gazdaság egészének – jobb működését.

A téma vizsgálatához a szerzők (a Világbank keretében folyó kutatási projekt részeként) felépítettek egy, 153 ország adatait tartalmazó, szabályozási és felügyelési kérdéseket megválaszoló adatbázist. Az adatok összegyűjtése két fázisban történt. Az 1998–1999-ben 100 országra kiterjedő felmérést 2003–2004-ben további 50 országra terjesztették ki és 275 kérdésre bővítették.

A könyv nagy erényei közé tartozik, hogy mellékelték az adatbázist tartalmazó CD-t. A közkinccsé tett adatbázis egyben azt is támogatja, hogy további elemzések készülhessenek a témában.

## A KÖNYV CÍME ÉS SZEMLÉLETE

A könyv címe egy Madison-idézetre utal, ami a Föderalista című sorozat 51. részeként 1788-ban megjelent cikkből<sup>2</sup> való.

*„Ha az emberek angyalok volnának, nem kellene kormányozni őket. S ha az embereket angyalok kormányoznák, a kormányzatot sem belülről, sem kívülről nem kellene ellenőrizni. Az olyan kormányzati rendszer kialakításában, amelyben emberek igazgatnak más embereket, a nagy nehézség a következő: először képessé kell tenni a kormányzatot arra, hogy irányítsa és ellenőrizze a kormányzottakat; másodszor rá kell kényszeríteni, hogy ellenőrizze saját magát.”*

Mai fogalmaink szerint az idézet a kormányzati kudarcokra, illetve a hatalmi fékek és ellensúlyok fontosságára hívja fel a figyelmet. A cím tehát már önmagában is kifejezi a könyv szemléletmódját: az új politikai gazdaságtan elemzési keretrendszerébe illeszthetően azt vizsgálja, hogy a gazdaságpolitikában – és ezen belül egyes országok bankszabályozásának és felügyelésének ténylegesen meglévő kormányzati kudarcok tükrében – szükség van-e a bankszabályozás újragondolására. Hiszen ha a politikusok és az állam vezető tisztviselői angyalként viselkednek, akkor a kormányzati beavatkozás a piaci kudarcok legyőzésének hatékony eszköze. Ha nem, akkor szükségessé válhat a bankszabályozás újragondolása, legalábbis arra a „kis időre”, amíg a kormányzati kudarcok megszűnnek, mert eljön az angyalok kormányzásának korszaka.

Ebben az értelmezésben a bankszabályozás egyáltalán nem technikai kérdés. A bankok szabályozását és felügyelését több dimenzióban is áthatja az ügynök-megbízó problematika. A hitellezői kapcsolatokban a bankok a megbízók és a vállalkozások az ügynökök, ahol a bank próbálja – korlátozott információ birtokában – a vállalatot rászorítani a felelős viselkedésre és a hitel visszafizetésére. A bankok szabályozása és felügyelése kapcsán fordítva, a bank az ügynök és a felügyelet a megbízó, aki kevesebb infor-

máció birtokában is felelős viselkedésre igyekszik rábírnival a bankot. Ahogy a szabályozók és a bankok vonatkozásában megjelenik az ügynök-probléma, ugyanúgy jelenik meg a politikusok és a szabályozók között is. És végül, a problémakör legmagasabb szintjén megjelenik a címben jelzett kérdés is, hogy vajon a politikusok, amikor a szabályozókat és felügyelőket kontrollálják, valóban a társadalom érdekében járnak-e el. Az ügynök-megbízó problémakör mellett a bankszabályozást és felügyelést átható másik problémakör a korrupció lehetősége. Ennek megnyilvánulása lehet, ha például a bankok állást ajánlanak a szabályozóknak és felügyelőknak, vagy a politikusokat próbálják meg rábírnival arra, hogy az ő érdekükben használják befolyásukat. De idesorolható az is, ha a politikusok arra ösztönzik a bankokat, hogy a hozzájuk közelállókat finanszírozzák.

A bankszabályozással kapcsolatban a politikai gazdaságtan két, egymással éles ellentétben álló és eltérő következtetésekre jutó megközelítést ajánl. Az első a közérdeken alapuló megközelítés (*public interest view*). Eszerint a kormányok azért szabályozzák a bankokat, hogy a társadalom érdekében eljárva elősegítsék a bankok hatékony működését, amit állami szabályozás híján a piaci kudarcok jelentősen rontanának. Könyvtárnyi irodalma van annak, hogy a pénzügyi piacokon a tökéletlen és költséges információk, a tevékenység minden szintjét átszövő ügynök-megbízó problémák hogyan vezetnek törvényszerűen piaci kudarcokhoz (például Akerlof, 1970 vagy Stiglitz – Weiss, 1981). Az aszimmetrikus információkból fakadó piaci kudarcok negatív hatásainak csökkentése a leggyakrabban használt, általánosan elfogadott érv a bankok állami, prudenциális szabályozása mellett.

A másik megközelítési módot a magánérdeken alapuló megközelítés (*private interest view*) jelenti. Ez a nézet azon alapul, hogy a politikusok és az állami hatóságok (beleértve a bankokat szabályozó és felügyelő hatóságokat is) nem a nagyobb társadalmi jólétre, hanem a sa-

ját jólétük maximalizálását tekintik célfüggvénynek. E megközelítési mód szerint az országok többségének nem olyan fejlett a politikai rendszere és jogrendje, hogy biztosítani tudja a banktevékenység sajátosságaiból fakadó potenciális korrupciók kiküszöbölését, azt, hogy a politikusok és állami tisztviselők valóban a társadalom érdekében járjanak el. Ez esetben a piaci kudarcokat nem lehet kormányzati intézkedésekkel korrigálni, mert az csak a piaci kudarcok kormányzati kudarcokkal való felváltását eredményezi.<sup>3</sup>

A két megközelítés gyakorlati tesztelése – és ezáltal a leginkább működőképes szabályozói struktúrák választásához való hozzájárulás – a könyv egyik legfontosabb célkitűzése.

## A BANKSZABÁLYOZÁS ÉS -FELÜGYELÉS NEMZETKÖZI HELYZETÉNEK BEMUTATÁSA – A KÉRDŐÍVES FELMÉRÉS ÖSSZEGZÉSE

A könyv harmadik fejezete a kérdőíves felmérés eredményeit összegezve próbál átfogó, leíró képet adni arról, hogy a vizsgálatba bevont 153 országban 2001-ben (a számszaki adatok tekintetében), illetve 2002-ben (a minőségi változók vonatkozásában) milyen volt a bankszabályozás és -felügyelés. A következőkben röviden áttekintjük a legfontosabb megállapításokat.

### A szabályozás és a felügyelés struktúrája, hatóköre és függetlensége

Az országok többségében (127-ben 153 közül<sup>4</sup>) egyetlen hatóság látja el a bankok állami felügyeletét; ritka az olyan megoldás, ahol több intézmény között oszlik meg a felügyelés feladata. A 153 országból 69 esetében a jegybank az egyedüli felügyeleti hatóság. Abból a 26 országból pedig, ahol több bankfelügyeleti hatóság is működik, 21 esetében az egyik hatóság a jegybank. Így összességében a jegybank az or-

szágok mintegy 60 százalékában végez bankfelügyeleti tevékenységet.

Az elmúlt két évtizedben – a pénzügyi intézmények tevékenységének integrálódására, illetve a kialakuló kockázati transzferekre való reakcióként – egyre több országban alakultak ki a pénzügyi intézmények teljes körére vonatkozó felügyelési jogosítvánnyal rendelkező, ügynevezett integrált felügyeletet. A felmérés szerint az integrált felügyeletet 46 volt 151-ből.

Az előző két kérdésnél kicsit összetettebb a felügyeleti függetlenség kérdése. Ennek értékeléséhez egy olyan indexet konstruáltak a szerzők, amelyet három kérdésre adott válasz függvényében értékelnek. A kérdések:

- 1 vajon a végrehajtó vagy a törvényhozó hatalomnak felelős-e a felügyelet,
- 2 jogilag felelősségre vonhatók-e a felügyeletet a megtett intézkedésekért,
- 3 fix, legalább négy éves időszakra nevezik-e ki a felügyelet vezetőjét?

Az összesített index szerint 148 országból 22 felügyeleti hatósága tekinthető kifejezetten függetlennek (Magyarország is idetartozik), 58 ország felügyelete közepesen független és 68 ország felügyeleti hatósága nem tekinthető függetlennek. A felügyeleti függetlenség mértéke sem az ország földrajzi régiójával, sem a fejlettségével<sup>5</sup> nem mutat összefüggést.

### Mit takar a „bank” fogalma az egyes országokban?

Bár a banktevékenység minden országban engedélyköteles és prudenciális szabályok széles körére vonatkozik rá, nagyok az egyes országok közötti különbségek abban, hol, milyen tevékenység jelenti pontosan a „banktevékenységet”. A különbségek a jutalékos tevékenységek körében mutatkoznak, abban, hogy az egyes szabályozó hatóságok miként viszonyulnak a befektetési, biztosítási, illetve az ingatlanügyletek banki szervezetben való végzéséhez. A tapasztalatok

szerint a bankok értékpapír-piaci tevékenységével kapcsolatban a legmegengedőbbek a szabályozók (csak 4 olyan ország van 152 közül, amelyik egyértelműen tiltja ezt a bankjainak, és további 21 alkalmaz részleges tevékenységi megkötéseket) és az ingatlanpiaci tevékenységgel szemben a legszigorúbbak (48/152 a kifejezetten tiltók aránya és további 36 a részleges megkötéseket alkalmazóké). A biztosítási tevékenység is inkább a korlátozottan megengedettek közé tartozik, 39 és 53 részleges megengedéssel.

Ugyancsak eltérőek a pénzügyi konglomerátumokra vonatkozó nemzeti szabályok, vagyis, hogy tulajdonolhatnak-e a bankok nem pénzügyi vállalkozásokat, nem pénzügyi vállalkozások tulajdonolhatnak-e bankokat, illetve, hogy nem bank pénzügyi intézmények tulajdonolhatnak-e bankokat? Bár a kirajzolódó kép nagyon vegyes, annyi talán megállapítható, hogy több ország restriktív a bankok nem pénzügyi vállalkozásokban való tulajdonlásával szemben, mint ahány azt korlátozza, hogy nem pénzügyi vállalkozások tulajdonoljanak bankokat.

Míg a bankok tevékenységére vonatkozó restriktívoknál kimutatható, hogy az negatívan korrelál az adott ország fejlettségével, addig a fejlettség és a konglomerátumokkal kapcsolatos korlátozások között nem mutatható ki összefüggés.

### Piacra lépés, tőkeszabályok, a felügyelet ereje

A legtöbb országban a szabályozók nem engedik automatikusan piacra lépni a formális előírásoknak megfelelő bankokat, hanem megpróbálnak meggyőződni a belépési szándékot felmutató intézmény megfeleléséről (*fit and proper*). A megfelelés megítéléséhez bekért információk köre országonként változó. (Magyarország a legtöbb információt bekérő országok között van.) Ezen túlmenően gyakori, hogy a külföldi tulajdonosok hazai piacra való belépését, illetve tulajdonszerzését is limitálják

a nemzeti szabályok. 149-ből mindössze egy-egy olyan ország van, amely kategorikusan tiltja a külföldiek általi bankfelvásárlást (Türkmenisztán), illetve a külföldiek általi leánybankalapítást (Costa Rica). További 17 ország tiltja a külföldiek bankfiók nyitását.

A nemzeti tőkeszabályok összehasonlítása visszaigazolja a Bázeli I-es tőkeszabályok elterjedtségét. Mindössze 9 országban (151-ből) kisebb a kockázattal súlyozott eszközértékhez viszonyított tőkekövetelmény 8 százaléknál. A tőkekövetelmény 81 országban pontosan 8 százalék, míg 62 országban magasabb annál.

Nagyok a nemzeti különbségek a tekintetben, hogy mit tehetnek a felügyeletek, ha a bankok megsértik az írott szabályokat, vagy a felügyeletek nem prúdus banki viselkedést észlelnek. Számos országban a felügyeleteknek ilyenkor azonnal kötelességük intézkedniük (*prompt corrective action*), míg más országok nagyobb lehetőséget adnak a felügyeletnek abban, hogy mérlegelje: van-e szükség azonnali beavatkozásra vagy a megengedő-elnéző magatartást alkalmazása a célravezetőbb. Az azonnali intézkedési kötelezettség előírása – a mérlegelési lehetőség kiküszöbölésével – egyben a felügyeletek politikai befolyásolhatósága ellen is védelmet jelent. Számos országban a bíróságnak joga van korlátozni vagy késleltetni a felügyeleti beavatkozást. 149 közül 129 országban a banktulajdonosok bírósághoz fordulhatnak a felügyelet döntésével szemben. Azonban mindössze 22 országban szükséges bírósági jóváhagyás a felügyeleti beavatkozásokhoz (például részvényesi jogok felfüggesztése, menedzsment eltávolítása, engedély-visszavonás).

### Piaci információk és vállalatirányítás, a külföldi tulajdon szerepe

A bankok magatartását nemcsak a felügyelet tevékenysége, de a piaci erők is nagyban befolyásolják. Ezért a szabályozási kérdések mellett

a szerzők arra vonatkozóan is tettek fel kérdéseket, hogy a bankokról a piac mennyiben rendelkezik megfelelő információkkal. Ma már általánosnak tekinthető, hogy a bankok beszámolóit auditálni kell (152 országból csak Kína és Olaszország kivétel e tekintetben) és az is, hogy a banki auditorral szemben külön előírások is vannak (kivételesen Bahrain, Burundi és Jersey). De fontos az is, hogy milyen a nemzetközi vagy hazai minősítő ügynökségek által minősített bankok aránya, illetve hogy az adott ország számviteli szabályai mennyiben támogatják a bankok átláthatóságát (például lehetővé akár a teljesítő, akár a nemteljesítő hitelek vonatkozásában esedékes, de be nem folyt kamat- és tőketörlesztést az eredménykimutatásban megjeleníteni). A piaci információk rendelkezésre állásának és átláthatóságának értékelésére a szerzők egy piaci információs indexet konstruáltak, amely pozitív korrelációt mutat az országok fejlettségével.

A vállalatirányítási kérdések közül vizsgálták, hogy hány ország alkalmaz nemzetközi számviteli sztenderdeket. 118 ország (152-ből) alkalmazza az IAS<sup>6</sup>-eket, közülük 27 az US GAAP<sup>7</sup>-et is használja. Két ország – az USA és Gibraltár – csak az US GAAP-et használja, míg 32 ország egyik nemzetközi szabványt sem alkalmazza, hanem saját számviteli szabályai vannak. (Ez az első olyan megállapítás a könyvnek, amit a magyar információ tükrében fenntartással kezelünk, mert itt Magyarország az IAS-eket alkalmazó országok között jelenik meg.) Ebben a kérdéskörben vizsgálták azt is, hogy milyen jogosítványai vannak a felügyeletnek az auditorral való konzultáció vonatkozásában, illetve, hogy mennyire átláthatók a banki kimutatások. Mint a definíciókból is látható, a piaci információs és vállalatirányítási kérdések erősen – de nem teljesen – korreláltak, ugyanazt a kérdéskört járják körbe, kicsit másként. Így nem meglepő, hogy ez utóbbi is pozitív korrelációt mutat az országok fejlettségével.

Azt a kérdést is körüljárták a szerzők, hogy a bankok tulajdonosi struktúrája (állami és külföldi tulajdon szerepe) hatással van-e arra, hogy egy országnak milyen a szabályozási és felügyelési rendszere. Azt találták, hogy a nagyobb állami tulajdonú bankrendszerű országok felügyeleti általában kevésbé függetlenek, mint a magántulajdonú bankrendszereké. Emellett az állami tulajdonú bankrendszerekhez általában alacsonyabb szintű piaci információk és rosszabb vállalatirányítási gyakorlat is társul.

## MILYEN BANKSZABÁLYOZÁS MŰKÖDIK JOBBAN?

A bankszabályozásról szóló kérdőív hatalmas adatbázisának feldolgozása és a kirajzolódó kép bemutatása után automatikusan vetődik fel a kérdés, hogy vajon milyen típusú bankszabályozás működik jobban, melyek azok a szabályozási eszközök, amelyek támogatják a bankok fejlődését és hatékonyságát, és melyek azok, amelyek nem. Vagyis visszatérve a könyv kiinduló kérdéséhez: milyen bankszabályozásra és felügyelésre van szükség a társadalmi jólét növeléséhez?

Az elemzéshez a szerzők a saját maguk építette adatbázis adatai mellett a hozzáférhető adatok széles körét (országspecifikus, bankrendszer- és bankspecifikus adatok) használták fel és elemezték különféle ökonometriai módszerekkel. Ennek során a következő konkrét kérdéseket tették fel: milyen szabályozás és felügyelés támogatja jobban a bankszektort fejlődését<sup>8</sup>, stabilitását, hatékonyságát<sup>9</sup>, korrupciómentes működését, illetve jobb vállalatirányítási gyakorlatát?

Az egyes kérdések kapcsán elvégzett ökonometriai elemzések eredményei teljesen egy irányba mutatnak és egyértelműen a magánérdeken alapuló megközelítést támogatják a közérdeken alapuló megközelítéssel szemben. Minden olyan bankszabályozási és felügyelési ismérvt, ami azt várja el és támogatja, hogy a bankok több és jobb

információt hozzanak magukról nyilvánosságra, támogatja a bankok fejlődését, javítja a bankok hatékonyságát és csökkenti a hitelezés korrupcióját. A bankok jobb vállalatirányítási gyakorlatát pedig egyértelműen a magánbefektetők jogainak erősítése támogatja leginkább.

Ugyanakkor azok a szabályok, amelyek nagyobb hatáskört adnak a felügyeletnek (például megengedik, hogy a felügyelet felülbírálja a bankok tartalékolási gyakorlatát, közvetlen információhoz jussanak az auditortól, beleszólást engednek a bank szervezetének kérdésébe, lehetővé teszik, hogy a felügyelet felfüggesztesse az osztalék vagy a bónuszok kifizetését stb.) vagy a tőkekövetelményeket teszik szigorúbbá, semmikor sem mutattak pozitív összefüggést a bankok fejlődésével, hatékonyságával és stabilitásával. A bankok nagyobb állami tulajdona, a restriktív tevékenységi szabályok és a piacra lépési korlátok sem gyakorolnak pozitív hatást a bankrendszerre.

Néhány olyan esettel találkoztak csak a szerzők, ahol az országoknak olymértékben nyitott és demokratikus a politikai rendszere, hogy ne jelenjenek meg az erős felügyeleti jogosítványok negatív hatásai. Visszatérve a címben hivatkozott Madison-idézethez, ezek azok az országok, ahol a hatalmi fékek és ellensúlyok rendszere olyan fejlett, hogy a kormányzatok talán már tényleg a társadalmi jólét maximalizálása érdekében dolgoznak.

Összességében azonban, mivel az ilyen országok száma nagyon kevés, a könyv elemzéséből fakadó fő következtetés az, hogy az a bankszabályozás működik jobban, amelyik a lehető legerősebben támogatja azt, hogy a piacok képesek legyenek megítélni a bankok tevékenységét, és nem az, amelyik erős beavatkozási lehetőséget ad a felügyeleti hatóság kezébe. Ezek a megállapítások nem arról szólnak, hogy az államnak ne lenne feladata a bankszabályozás és -felügyelés terén. Azok a kormányzatok, amelyek olyan jogi környezetet teremtenek, amely segíti a piacokat abban, hogy megfelelő infor-

mációk birtokában megfigyeljék és értékeljék a bankokat, illetve olyan felügyeletet működtetnek, amelyek segítik a piacot abban, hogy meggyőződjön a nyilvánosságra hozott információk helyességéről, segítik a bankrendszerek fejlődését, hatékonyságát, stabilitását és korrupciómentes működését.

A szabályozásban és felügyelésben a magánérdek érvényesülését igazoló ökonometriai eredmények tükrében megkérdőjelezhető a bankszabályozás nemzetközi gyakorlatának megfelelősége. Problémás lehet, hogy a nemzetközi intézmények (elsősorban a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság és az IMF) rendszeresen olyan sztenderdeket és a legfejlettebb országok gyakorlatára támaszkodó, a bankok által követendő legjobb gyakorlatra (*best practice*) vonatkozó ajánlásokat adnak ki, amelyek érvényesülését azoktól az országoktól is elvárják, amelyek a politikai fejlettség alacsonyabb fokán állnak, ahol a hatalmi fékek és ellensúlyok nem működnek megfelelően.

A következtetések levonásában nem véletlen a puha (a könyvben is hangsúlyosan feltételes módban szereplő) megfogalmazás. Mert bár az eredmények teljesen egy irányba mutatnak, nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az alkalmazott elemzési módszernek számos olyan korlátja van, amely óvatosságra int az eredmények interpretálása terén. Így legfőképpen az összefüggések ok-okozati jellegével, a harmadik tényezők kiszűrésére tett próbálkozások teljességével szemben fogalmazhatók meg fenntartások. (Ezen fenntartásokat a szerzők korrekt módon a könyvben is megfogalmazzák.)

## JÓ IRÁNYBA MUTATNAK-E A BÁZEL II-ES TŐKESZABÁLYOK?

A könyvben feltárt összefüggések tükrében a szerzők markáns következtetéseket tudnak levonni az új Bázeli II-es tőkeszabályokról<sup>10</sup> is. Természetesen a kérdőíves felmérés során (an-

nak időpontjából következően) nem foglalkoztak közvetlenül Bázeli II-vel, azonban vizsgálták a tőkeszabályok szigorúságára, a tőkeszint meghatározására vonatkozó felügyeleti beavatkozási lehetőségekre vonatkozó kérdéseket, amelyek egyáltalán nem mutattak szignifikáns összefüggést az adott országok bankrendszerének fejlettségével, hatékonyságával, stabilitásával vagy korrupciós szintjével.

A könyv elemzési eredményei tehát nem erősítik meg a Bázeli II-es tőkeszabályok második pillére (a tőke megfelelésének felügyeleti felülvizsgálata) általános érvényű alkalmazásának indokoltságát. A legtöbb ország esetében az látható, hogy a felügyelés erejének, jogosítványainak bővítése nem jobbá, hanem rosszabbá teszi a dolgokat. Hacsak az országok nem tartoznak a politikai rendszer tekintetében legfejlettebb országok közé, az elemzési eredmények azt mutatják, hogy a felügyelés jogosítványainak erősítése ártalmas a bankok fejlődése szempontjából és növeli a korrupciót, miközben ezt ellensúlyozó, ellentétes hatások nem mutathatók ki.

A kapott eredmények ugyanakkor nagy hangsúllyal húzzák alá a Bázeli II-es tőkeszabályok harmadik pillérének (nyilvánosságra hozatali követelmények, a piac fegyelmező ereje) létjogosultságát és fontosságát. Mivel a bankok átláthatóságát, a több és jobb banki információ piaci elérhetőségét segítő szabályok egyértelműn támogatják az adott ország bankszektorát, a nyilvánosságra hozatali követelmények szabályozói előírása, az információk érthetőségének és tartalmi megfelelőségének biztosítása a szabályozás és felügyelés kiemelten fontos, előre-mutató elemének tekinthető.

A Bázeli II-es szabályokkal kapcsolatban levont következtetések a könyv vége felé már egyáltalán nem okoznak meglepetést az olvasó számára, hiszen ide érve már nyilvánvalónak látszik, hogy míg a második pillér felügyeleti felülvizsgálatra vonatkozó szabályai a közérdeken alapuló megközelítésre építő szabályok, addig a harmadik pillér nyilvánosságra hozatali előírásai a magánérdeken alapuló megközelítéssel vannak összhangban.

*Mérő Katalin*

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> A három szerző közül az egyik, Ross Levine az, aki a gazdasági növekedés és a pénzügyi közvetítés mélysége közötti kapcsolat feltárásában kiemelkedő szerepet játszott, lásd például King – Levine (1993/a) és (1993/b); Levine (1997). A témával kapcsolatos irodalom összefoglalója megtalálható: Mérő (2003)

<sup>2</sup> A három amerikai „alapító atya” által írt 85 részes cikksorozat célja az volt, hogy rábírja a választókat arra, hogy fogadják el azt az új alkotmányt, amely az államok korábnál jóval szorosabb szövetségére alapul, lásd: Hamilton – Madison – Jay (1998)

<sup>3</sup> Ennek legmarkánsabb megfogalmazása a Nobel-díjas George Stiglernél jelenik meg, lásd például Stigler (1971)

<sup>4</sup> A mintában összesen 153 ország szerepelt. Azonban

nem minden ország válaszolt meg minden kérdést, így az egyes kérdések kapcsán jelölt maximális válaszlehetőség ennél kevesebb is lehet.

<sup>5</sup> Egy főre jutó GDP-vel mérve

<sup>6</sup> International Accounting Standards

<sup>7</sup> Generally Accepted Accounting Principles

<sup>8</sup> A bankszektor fejlettsége alatt a bankrendszer által a magánszektor felé közvetített hitelek GDP-hez viszonyított arányát értjük.

<sup>9</sup> A jobb hatékonyságot az alacsonyabb kamatréssel és költségsszinttel jellemezve.

<sup>10</sup> Lásd: Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) (2004)

## IRODALOM

- AKERLOF, G. (1970): The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, 89
- Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) (2004): International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, A Revised Framework <http://www.bis.org/publ/bcbsca.htm>
- HAMILTON, A. – MADISON, J. – JAY, J. (1998): A föderalista értekezések az amerikai alkotmányról, *Európa Könyvkiadó, Budapest*
- KING, R. G. – LEVINE, R. (1993/a): Finance and Growth: Schumpeter might be Right, *Quarterly Journal of Economics*, CVIII
- KING, R. G. – LEVINE, R. (1993/b): Finance, Entrepreneurship and Growth, *Journal of Monetary Economics*, 32
- LEVINE, R. (1997): Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda, *Journal of Economic Literature*, June
- MÉRŐ K. (2003): A gazdasági növekedés és a pénzügyi közvetítés mélysége, *Közgazdasági Szemle*, 7–8. szám
- STIGLER, G. J. (1971): The Theory of Economic Regulation, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2
- STIGLITZ, J. E. – WEISS, A. (1981): Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, *American Economic Review*, 71