

Tőkevonzás vagy -taszítás?

A befektetésösztönzési politika változásai a rendszerváltás utáni Magyarországon

Kelet-Közép-Európa rendszerváltás utáni gazdasági átalakulásában a közvetlen külföldi befektetéseknek (a továbbiakban: FDI) kiemelkedő szerepe volt. A térség országai az 1990-es évektől kezdődően egyre intenzívebben versenyeztek egymással a külföldi beruházásokért, gazdaságukban a külföldi tulajdonú (multinacionális) cégek súlya jelentőssé, sok esetben meghatározóvá vált. Ebben a folyamatban az aktív tőkevonzási politika fontos szerepet kapott. A 2000-es évektől viszont a térség egyes országai-ban változások következtek be mind a szakpolitikában, mind pedig a tényleges tőkebeáramlás mértékében. E cikkben a magyar példa alapján arra a kérdésre keresünk választ, hogy mi volt az oka ennek a váltásnak, és hogy ez a változás milyen hosszabb távú következményekkel járhat.

Külföldi befektetések a rendszerváltás folyamatában

A rendszerváltás időszakának sajátos gazdasági és politikai körülményei a közvetlen külföldi befektetéseknek kiemelkedően fontos szerepet juttattak a magyar gazdaság átalakításában. A szocializmusból örökölt, állami vállalatokra épülő gazdaság alapvető átalakításra szorult. Az átalakítás egy része műszaki korszerűsítést igényelt, vagyis jobb termékekre és korszerű gyártási technológiák bevezetésére volt szükség. Emellett az állami vállalatok gazdálkodását is át kellett alakítani, üzleti alapokra helyezve a működésüket. A szocializmusban megszokott komplex társadalmi-gazdasági szerepvállalást feladva, a gazdasági szereplőknek a profittermelésre kellett összpontosítaniuk. A társadalmi funkciók leépítése és közszférába irányítása mellett a vállalatok alaptevékenységét is nagymértékben átalakították. A korábbi, nem üzleti logika szerint felépített termelési szerkezet a piacok drámai átrendeződése miatt is fenntarthatatlanná vált (a KGST megszűnt, a hadiipari megrendelések elmaradtak). A tevékenységek irányultságának átalakítása (piaci logika) és a műszaki korszerűsítés rendkívül nagy mértékű

állóeszköz-beruházást, illetve erőforrás-átcsoportosítást tett szükségessé. Ehhez viszont még nem állt rendelkezésre hatékony tőkepiac, s az éppen kialakulófélben lévő további piaczgazdasági intézmények ekkor még szintén rossz hatékonysággal működtek. A komoly intézményfejlődés során a működési feltételek gyakran változtak, sokszor ellentmondásosak voltak.

Ebben a környezetben az állami vállalatok alkalmazkodása csak korlátozott eredményeket hozott (Szanyi 1994a). Egyes intézményi elemek működése és a gazdaságpolitikai gyakorlat a szocializmusra jellemző puha költségvetési korlátok megkeményítését célozta azért, hogy csökkenjenek a nagymértékben eladósodott állam gazdaságfinanszírozási terhei. 1992 és 1995 között a korábbi állami vállalatok legnagyobb része komoly zsugorodáson ment keresztül, részben vagy egészben felszámolás alá került. A talpon maradt állami vállalatok tulajdonosi viszonyai is megváltoztak a privatizáció révén. E két, egymással párhuzamosan zajló folyamat nagy tömegben produkált értékesítésre, befektetésre váró eszközállományt. Az így felszabaduló termelési inputokat (tőkét és munkaerőt) a kialakulófélben lévő nemzeti tulajdonosi réteg csak részben tudta hatékonyan alkalmazni, emiatt is egyre jelentősebb szerepet kaptak a külföldi szakmai és pénzügyi befektetők.

Már az 1990-es évek elején is folyt politikai vita Magyarországon a multinacionális cégek, külföldi befektetők szerepének kívánatos mértékéről (Mihályi 2010). A költségvetés kiegyensúlyozásának kényszere döntötte el akkor ezt a vitát: az államadósságot főleg a privatizációs bevételekből lehetett csökkenteni, s ez a tőkével sokkal jobban ellátott külföldi befektetők előtt nyitotta meg a kapukat. A magyar (kis)befektetők tulajdonhoz juttatása dolgozói kivásárlásokkal vagy kedvezményes árfolyamú tőzsdei részvényjegyzésekkel csak kiegészítő szerepet kapott.

A magyarországi FDI első nagy hulláma tehát a privatizációhoz kapcsolódott. Az első nagyobb tranzakciókat, mint például a nemzetközi hírnévnek örvendő Tungsram vagy a Chinoín értékesítését, már az 1990-es évek elején megvalósították. A privatizáció második nagy hullámára, a bankok és a közszolgáltatók értékesítésére 1995 után került sor. Az 1990-es évek privatizációs tranzakcióival kapcsolatban elmondhatjuk, hogy – minden vita ellenére – a modernizációs igény és a költségvetés pénzszükséglete nagy vonalakban politikai konszenzust alakított ki.¹

1 Érdemes megjegyezni itt, hogy Közép-Európa más országai más privatizációs módszereket alkalmaztak, és ekkor még nem voltak ennyire aktívak a külföldi befektetések odavonzásában. Egy bő évtized elteltével azonban ezeknek az országoknak a gazdasági szerkezete és benne a nagy világcégek szerepe teljesen hasonlóan alakult. Vagyis a térségnek volt (van) egy természetes tőkevonzási kapacitása, amelynek hatására a szakpolitikai intézkedések ráerősíthetnek, de kikapcsolni nem tudják azt. Legalábbis addig nem, amíg az országok biztosítják a határokat átszelő szabad tőkeáramlást, a vállalkozás szabadságát, a beruházások védelmét, általában véve a magántulajdonosi jogok érvényesülését. Ezeknek a feltételeknek egy része alapvető polgári jog, más része pedig nemzetközi szerződésekkel sokszorosan alátámasztott, megerősített kötelezettségvállalás.

A magyar kormányok a privatizációs tranzakciókon túlmenően is igyekeztek külföldi befektetéseket vonzani. Az 1990-es évek második felében már tömegesen létesültek zöldmezős beruházások is Magyarországon. A folyamat méreteit jól érzékelteti, hogy a feldolgozóipar szerkezete bő egy évtized alatt alapvetően megváltozott. A betanított munkaerőt foglalkoztató könnyűipari kapacitások (textil- és konfekcióipar, bőr- és cipőgyártás) jó része leépült. Helyettük olyan iparágak (pl. elektronikai ipar, gépjárműgyártás) fejlődtek nagy lendülettel, amelyeknek előzményei léteztek ugyan, de a rendszerváltás időpontjában éppen minimális gazdasági súllyal rendelkeztek. A nemzetgazdasági termelékenység gyors javulását, az exportkapacitások növekedését az új befektetésekkel létrehozott korszerű üzemek biztosították.

A külföldi tulajdonú cégek gazdaságfejlesztő szerepe a térségben mindazonáltal nem tekinthető unikálisnak. Az európai félperiférián elhelyezkedő Közép-Európa országainak mindig is kiemelt politikai célja volt a fejlettebb Nyugathoz történő felzárkózás, amelyben két erőforrás játszott főszerepet. Az egyik az állam volt, amely elsősorban a megrendelése révén, ezen túlmenően pedig az oktatási rendszer fejlesztésével, korszerű infrastruktúra létrehozásával támogatta a folyamatot. A másik fejlesztési erőforrás pedig a külföldi tőke volt (Szanyi 2007). A 19. század közepétől az adott korok éppen aktuális csúcstechnológiai ágazataiban külföldi beruházók is rendre megjelentek. Csakúgy, mint 1990-ben, a nagy tőkeigényű beruházások végrehajtásához korábban is hoztak tőkét, továbbá korszerű gépeket, berendezéseket, technológiát, tudást. A gazdasági fejlődés gyorsuló szakaszaiban a nemzetközi tőkeáramlás kiemelkedő szerepet játszott, szemben a pangásos időszakokkal, amikor alacsony szintű befektetések és lassú gazdasági növekedés volt jellemző.

A befektetésösztönzési politika

A rendszerváltást követő két és fél évtizedben a magyar befektetésösztönzési politika változó eszközrendszerrel működött. Ezen időszakon belül négy szakaszt különböztethetünk meg az alkalmazott eszköztár jellegzetességei alapján. Az első három szakasz egyre kifinomultabb eszközöket alkalmazott (Antalóczy és mtsai 2014), a 2010-ben kezdődő, napjainkig tartó negyedik periódus viszont elfordulást jelent a külföldi tőkét pártoló korábbi gazdaságpolitikától. Tanulmányom a beruházásösztönzés magyar rendszerének fejlődését ismerteti, és értékeli az elmúlt öt év eszközeit, ideértve a kormány és egyes multinacionális cégek között kötött stratégiai partneri megállapodásokat, amelyek hatásait empirikus kutatással tártam fel.

Általánosságban véve a befektetéseket ösztönző gazdaságpolitika a hazai és a külföldi befektetések számára egyként hasznos. Eszközei közé tartozik minden gazdasági teljesítményt javító intézmény, makro- és mikrogazdasági folyamat, erőforrás, környezeti tényező, illetve az ezeket fejlesztő gazdaságpolitikai lépések. A külföldi befektetések ösztönzésére sajátos, pótlólagos eszközöket is alkalmazhatnak. Ilyenek például a beruházásvédelmi egyezmények vagy a nemzetközi kereskedelemfejlesztési megállapodások. A nemzetközi szerződésekbe foglalt eszközök többnyire olyan garanciákat biztosítanak a külföldi befektetők számára, amelyek ellensúlyozzák csekélyebb helyismeretüket, hiányos bizalmi tőkájüket. Ha a gazdaságpolitika az információs aszimmetria kiküszöbölésén túl is alkalmaz eszközöket, azzal már beleavatkozik a gazdasági versenybe, mesterséges előnyöket biztosít, illetve diszkriminál.

A hatályos jogszabályok indokolt esetekben megengedik a külföldi beruházók előnyben részesítését.² Így a külföldi befektetések számára a magyar kormányok az elmúlt 25 évben jogszerűen nyújtottak speciális támogatásokat, hasonlóan a térség többi országához. Az eszköztár fejlődése többek között éppen abban nyilvánult meg, hogy versenypolitikai hatásait tekintve egyre inkább az Európai Unió szabályozási keretrendszeréhez közeledett. Ezek az eszközök három csoportba sorolhatók: (1) Az adókedvezmények, fiskális eszközök lényegében az állam jövőbeli, vagyis még meg nem „termelt” bevételeiről történő lemondást jelentenek. (2) A beruházásokat pénzügyi támogatásokkal is ösztönözhetik (ez ma az EU-ban alkalmazott legfontosabb támogatási eszköz). A pénzügyi támogatás főként a beruházások előkészítésében, megvalósításában való részvétel, a beruházáshoz kapcsolódó intézmények, kapacitások fejlesztése lehet. (3) A harmadik csoportba a beruházástámogató intézmények tevékenysége, illetve a megvalósított beruházások megtérülését, hatékonyságát javító szabályozási elemek sorolhatók.

Zászlóshajók vonzása (1990–1996)

A rendszerváltás követelményeinek hatására az egymást váltó magyar kormányok kiemelt figyelmet fordítottak a külföldi befektetések vonzására. A tőkevonzó képesség erősítéséhez a nagy volumenű, széles figyelmet keltő, referenciajellegű nagy projektek jelentősen hozzá tudtak járulni. Az ilyen jellegű programok lebonyolításában a privatizációs tranzakciók játszottak kiemelkedő szerepet (Szanyi 1994b), de már ebben

² Az Európai Unió előírásainak megfelelő speciális területeken és célokkal: főként regionális fejlesztés, munkahelyteremtés, műszaki fejlesztés és innováció támogatása végett.

a korai időszakban is létesültek zöldmezős beruházások (pl. a Magyar Suzuki Zrt.). A befektetések vonzása nagy kedvezmények nyújtásával volt lehetséges, hiszen az átalakuló országok ekkor még fokozott politikai és főleg gazdasági kockázatot jelentettek a befektetőknek a fejletlen, kialakulóban lévő piacgazdasági intézményeik miatt is. A privatizáció, főleg a nemzetközileg is elismert teljesítményt nyújtó magyar vállalatok megvásárlása, sok szempontból kedvező lehetőséget nyújtott. A stratégiai befektetők a céggel együtt megszerezték annak korábbi piacait, technológiai tudását, bevezetett termékeit, márkáit. Modernizációs beruházásaikkal gazdaságilag hatékonytá tudták tenni azokat. A szolgáltatások privatizációja pedig a piaci szabályozás kialakításával párhuzamosan zajlott. Ezek a szabályozások messzemenőkéig figyelembe vették a befektetők üzleti szempontjait.³

A kezdeti szakasz legfontosabb lépései mindazonáltal a piacgazdasági környezet, az intézményrendszer kialakításához, „beüzemeléséhez” kötődtek. Az átalakulási folyamat két legfontosabb, a hosszú távú fejlődés irányát megszabó területe a piacgazdasági intézmények kiépítése és a magánszektor súlyának növelése voltak. Ez utóbbi folyamat egyik eleme az új vállalkozások alapítása, illetve a vállalkozásfejlesztés támogatása különféle eszközökkel, például adókedvezményekkel. A magánszektor súlyának növelése másrészt az állami tulajdon eladásával volt biztosítható.⁴

Az intézmények építése, működésük összehangolása sok évet vett igénybe. Az első fázisban a gazdasági működés jogszabályi háttere és a különféle intézmények rendszere gyakorta változott. Ez jelentős bizonytalansághoz vezetett a gazdálkodásban. Ráadásul a korai időszak kormányai a politikai rendszerváltás visszafordíthatatlanná tételével is el voltak foglalva. Ez kényes egyensúlyozást igényelt a politikai, gazdasági és társadalmi érdekek között. A kialakított intézmények működését napi politikai szükségletek szerint változtatták, korlátozták, vagyis a gazdaságpolitika kiszámíthatósága és meg-

3 Felmerülhet, hogy egy-egy szolgáltatás nemzeti piacának megszerzése, mint üzleti lehetőség, miért nem volt elégséges vonzerő. Miért kellett például a profitot is magába foglaló árszabályozást kialakítani? Látni kell, hogy a legtöbb közműszolgáltatás, de más szolgáltatások is monopóliumot, jobb esetben oligopóliumot jelentenek. A koncentrált piaci szerkezet mellett az árszabályozás általánosan alkalmazott politika, amely sok más műszaki és egyéb szabályozási feltétellel együtt bonyolult, komplex működési környezetet jelent, amelynek egyik fő alakítója az állam. A szolgáltatásprivatizációs tranzakciókban a megtérülés biztosítása fejében a befektetőknek rendkívül komoly fejlesztési teljesítményeket kellett végrehajtaniuk. Gyakran szolgáltatási és foglalkoztatási követelményeket is megfogalmaztak a privatizációs szerződésekben.

4 Azért hangsúlyozom az értékesítést, mint privatizációs módszert, mert az ennél gyorsabbnak tűnő elosztásos módszerek (pl. a kuponos privatizáció) nem vezettek hatékony tulajdonosváltáshoz. Csehországban például csupán kváziprivatizáció történt, mivel a kuponokat összegyűjtő nagy befektetési alapok szinte kivétel nélkül állami tulajdonú bankok birtokában voltak. Vagyis a közvetlen állami tulajdonból közvetett állami tulajdon lett. Másutt, mint például Szlovákiában (vagy extrém példaként Oroszországban), a szétesztásos privatizáció az állammal és a politikai pártokkal szorosan összefonódó oligarchia kialakulásához vezetett. Ezzel az eszközök magántulajdonba kerültek ugyan, de annak speciális, negatívan értékelt változata alakult ki.

bízhatósága sem állt minden kétség felett. Tehát a stabil, kiszámítható üzleti környezet létrehozása igényelte a kormányzati gazdaságpolitikák hitelességének kialakítását és fenntartását. Ezek az intézményfejlesztési és gazdaságpolitikai erőfeszítések eredményesek voltak Magyarországon. A korszakhatárt jelölő 1996-os évben az erőfeszítések eredményeként létrejött makrogazdasági stabilitás lehetővé tette, hogy az addigi kötött devizagazdálkodás helyett bevezessük a forint korlátozott konvertibilitását. Ugyanebben az évben – az intézményrendszer fejlődési folyamatának elismeréseként – Magyarország az OECD tagja lett.

Az ebben az időszakban alkalmazott, szűkebb értelemben vett beruházásösztönzési rendszer fő eleme a társaságiadó-kedvezmény volt. A társasági adó alól mentesültek néhány évig a magyar tulajdonú kisvállalkozások is, de az 1990-es évek közepétől ilyen kedvezményt csak a külföldi nagyberuházók kaptak. Egy beruházási összeghatár fölött 10 éves adókedvezmény járt, és ezt a kedvezményt további nagy volumenű beruházások végrehajtása révén meg lehetett hosszabbítani. További fiskális kedvezményeket lehetett igénybe venni a vámszabad területi szabályozás révén. A beruházók az általuk kiválasztott földrajzi helyen maguk hozhattak létre vámszabad területeket, ahol bérmunkajellegű üzleti konstrukcióban végzett tevékenységük mentesült a vám- és áfafizetési kötelezettség alól. Ennek feltétele az volt, hogy a vámszabad területen előállított termékeket teljes egészében az országhatáron túlra szállítsák. A vám- és áfakedvezmény a behozott gépekre és berendezésekre is vonatkozott.⁵ A privatizációs tranzakciók, de a zöldmezős beruházások is további jelentős egyedi kedvezményekben, támogatásokban részesülhettek (Antalóczy–Sass 2003).

A befektetésösztönzési rendszere és a privatizáció – párosulva a helyi termelési inputok kedvező adottságaival (mindenekelőtt a képzett és olcsó munkaerővel) – rendkívüli sikereket ért el a tőkevonzás területén. Az 1990-es évek közepére Magyarország kimagaslóan a legkedveltebb beruházási célterületté vált Közép-Európában. A térségben elsőként globális hatókörű leányvállalatokat tudott magához vonzani, amelyek komoly technikai felszereltséggel, a legkorszerűbb, termelékeny gyártási technológiákkal települtek ide, és piacvezető termékeket gyártottak elsősorban az elektronikai és a gépjárműiparban. Mindazonáltal a tőkevonzási sikereket kevésbé transzparens, sok elemében egyedi kedvezményekre épülő eszközrendszer alkalmazása tette lehetővé. Ezek a tulajdonságok viszont már ekkor is politikai feszültségeket generáltak, illetve az intézményrendszer fejlődése szempontjából sem voltak kedvező hatással. Már

5 A magyar vámszabad területi szabályozásnak szinte minden lényeges eleme eltért a hatályos EGK-szabályoktól, mindenekelőtt a vámkódextól. Így nem véletlenül éppen ezeknek a kedvezményeknek a kérdése volt az egyik utolsó megoldásra váró probléma Magyarország EU-csatlakozási tárgyalásai során.

ekkor jelentkezett a később is folyamatosan fennálló kedvezőtlen duális szerkezet. Ez a kettősség egyrészt földrajzi értelemben volt jellemző, vagyis a gyorsan fejlődő térségek kiemelkedő tőkevonzási eredményei mellett a „szélárnyékos” országrészek teljesen kimaradtak a befektetésekből. Másrészt a külföldi befektetések izoláltsága szempontjából volt megfigyelhető a dualitás, azaz a hazai és a külföldi tulajdonú gazdasági szektorok között nemigen folytak tranzakciók. Ezek a körülmények határozták meg a második időszak tőkevonzási politikájának a legfontosabb céljait.

Zöldmezős beruházások és fejlesztések (1997–2003)

1996 után mind a konkrét közvetlen külföldi befektetési projektek, mind az ösztönző politika vonatkozásában új szakaszcól beszélhetünk. Az első szakasz két fő jellemzője, a privatizáción keresztül történő befektetések és az intézményrendszer folyamatban lévő megszilárdulása jórészt lezárult. Ezért mind a beruházási projektekben, mind az alkalmazott ösztönzési eszközökben új elemek jelentek meg. Ezeket általánosságban úgy jellemezhetjük, hogy előrelépés történt a rendszeres működés szabályozottabb, normatívabb megoldásainak irányába. A beruházási projekteket már nem elsősorban a privatizációs kínálat befolyásolta, hanem Magyarország, mint telephely tőkebefektetési előnyei. Másrészt a tőkevonzási politika sem csupán egyes kiemelt projektek befogadására koncentrált, hanem kiépült a befektetési lehetőségek rendszeres nemzetközi promócióját végző intézményrendszer, normatív módon meghatározták a költségvetési és a pénzügyi támogatások igénybevételének feltételeit és az ezekhez kapcsolódó gazdaságpolitikai preferenciákat, fejlesztési elképzeléseket. Lépések történtek az FDI által is erősített kettős dualitás oldására.

A költségvetési ösztönzők alkalmazása jórészt normatívvá vált. A normativitás korábban azért sem volt kialakítható, mert a privatizációs tranzakciók gyakorlatilag mind egyedi feltételekkel zajlottak le. A privatizációs folyamat lezárulása lehetővé tette, hogy az újabb, most már jellemzően zöldmezős beruházásokat egységesebb támogatási rendszer ösztönözze. Egyidejűleg az átalakulási folyamatban jelentős szerepet vállaló nemzetközi szervezetek és az Európai Unió is elvárta a gazdaságpolitikai eszközrendszer átláthatóságának, kiszámíthatóságának javítását. Ebben az időszakban a támogatási rendszer az EU-ban alkalmazott szempontokat figyelembe vette, bár az alkalmazott eszközök technikai megoldásai még nagyban eltértek tőlük.

Továbbra is nagy súllyal szerepeltek a költségvetési ösztönzők. Tíz évre 100%-os adómentességet élveztek azok a feldolgozóipari beruházások, amelyeket regionális fejlesztésre kijelölt térségekben hajtottak végre. A kedvezmény másik feltétele a munka-

helyteremtés volt: ezekben a térségekben az volt a támogatás feltétele, hogy a beruházás megvalósulását követő második évtől legalább 100 új munkahelyet hozzanak létre. Fejlett régiókban megvalósult beruházások abban az esetben vehették igénybe az adómentességet, ha a munkahelyteremtéshez kiemelkedő mértékben járultak hozzá (500 új munkahely a második évtől). Külön kedvezményt kaptak azok a beruházók, amelyek regisztrált munkanélkülieket foglalkoztattak.

Az Európai Unióban alkalmazottakhoz hasonlóan ebben az időszakban a magyar kormány egyre jelentősebb pénzügyi támogatást is nyújtott hazai és külföldi beruházási projektekhez. Létrejöttek a középtávú költségvetési tervezés intézményei, gazdaságfejlesztési programok, amelyekhez jelentős forrásokat is sikerült mozgósítani.⁶ E támogatások az adókedvezményeknél kiegyensúlyozottabban oszlottak meg a hazai és a külföldi befektetők között. Igénybevételük lehetősége elsősorban a kitűzött gazdaságfejlesztési célokhoz való hozzájáruláson, kevésbé a beruházások méretén múlt.⁷ A magyar kormány külön alapokat állított fel a regionális fejlesztés, a munkahelyteremtés, a vállalkozásfejlesztés és a K+F támogatására. Ezek az alapok változatos eszközökkel: kedvezményes hitelekkel, projektekben való pénzügyi részvétellel támogatták a beruházókat. Kiemelt jelentősége volt a Széchenyi Tervnek, amelynek keretében a magyar kormány különféle vállalkozásfejlesztési, regionális, innovációs és infrastrukturális fejlesztési programokat finanszírozott. Már ebben az időszakban kiemelten kezelték néhány ágazatot: a gépipart, a turizmust és a környezetvédelmi beruházásokat.

További jelentős előrelépés volt a befektetésösztönzés intézményi kereteinek a kialakítása. Megalakult a magyar kereskedelemfejlesztési és befektetésösztönzési szervezet, az ITD Hungary. Továbbra is érvényben maradtak az előző időszakban bevezetett és a tőkevonzást jelentősen elősegítő speciális szabályozások, mindenekelőtt a vámszabad területi szabályozás. Támogatta a kormány ipari parkok létrehozását is, amelyek főként a regionális fejlesztési célokhoz kapcsolódva egyszerre igyekeztek hazai és külföldi vállalkozásokat magukhoz vonzani. Az ITD Hungary közreműködésével a kormány ebben az időszakban kezdte el a külföldi cégek magyar beszállítói hálózatainak a támogatását is (Sass–Szanyi 2004; 2009). A hazai beszállítói kör, mint versenyképeségi tényező, támogathatja a külföldi befektetések költséghatékonyágát. Ugyanakkor a kialakuló beszállítói kapcsolatok fontos csatornái a korszerű technológiák, műszaki

6 Ennek feltétele a magyar gazdaság és a költségvetés pénzügyi konszolidációja volt. A költségvetés kiegyensúlyozását a sokat bírált 1995-ös „Bokros-csomag”, a bankrendszer eszközállományának megtisztítását a kétszeri bankkonszolidáció tette lehetővé. 1997 után ezen intézkedések hatására a költségvetési politikának nem kizárólag a gazdasági stabilizációval kellett foglalkoznia; gazdaságfejlesztési célokra is tudott forrásokat biztosítani.

7 Megjegyzendő, hogy bizonyos cégméret ma is szükséges ahhoz, hogy egy vállalkozás a siker reményében jól előkészített és megalapozott pályázatokat legyen képes beadni.

és egyéb ismeretek átadásának (Iwasaki–Tokunaga 2014). A kormányzati erőfeszítések a kapcsolatok létrehozására, illetve a magyar vállalkozások fejlesztésére, beszállítói képességeik javítására irányultak.

Az egyre jelentősebb külföldi befektetések és a magyar tulajdonú gazdasági szektor 1990-es évek végéig tartó zsugorodása miatt erre az időszakra már nagyon erőteljesen duális gazdaság szerkezet alakult ki. A nagyvállalati kör néhány kivételtől eltekintve mind multinacionális cégek leányvállalataiból állt, míg a magyar vállalkozások zöme sem méretben, sem műszaki felszereltségben, sem pénzügyi erőben nem volt képes olyan szintre fejlődni, amely a partneri együttműködéshez feltétlenül szükséges lett volna. Így a két szektor kapcsolatai továbbra is szórványosak maradtak, és a gyártási folyamat szempontjából csupán kiegészítő jellegűek voltak. A magyar beszállítói ipar fejlesztésére tett erőfeszítések nem hoztak átütő eredményt annak ellenére, hogy a periódus második felében olyan fejlesztési program is működött, amely igyekezett a potenciális beszállítók közötti együttműködést, tudásátadást is fejleszteni. A kormányzati erőfeszítések a földrajzi dualitás oldásában is csak részleges – és, mint utóbb kiderült, átmeneti – eredményeket hoztak.⁸

A tőkevonzási előny eltűnése (2004–2010)

Az Európai Unióhoz való csatlakozás új helyzetet teremtett a tőkevonzás feltételeiben és a tőkebeáramlás folyamatában is. Az addigiakban alkalmazott eszközrendszer néhány ponton közeledett ugyan az EU támogatási rendszerének elveihez, főként a normativitás és a gazdaságfejlesztési célokhoz történő kapcsolódás tekintetében. Ugyanakkor alapvető jellemzőiben továbbra sem volt összhangban az Unió versenypolitikai elveivel. A legnagyobb eltérés a külföldi nagybefektetőket kiemelten preferáló szemléletben, illetve egy sor technikai részletben volt. Ez utóbbiak közül kiemelkedik a vámszabad területi szabályozás egésze, illetve az adó- és egyéb pénzügyi kedvezmények nyújtásának a rendszere, amely egyáltalán nem felelt meg az EU támogatási elveinek. A csatlakozási egyezmény aláírásának utolsó akadályát a magyar kormányzat által korábban nyújtott kedvezményeknek az új rendszerhez is illeszkedő módon való átalakítása volt. Például a jövőbeli tevékenységre nyújtott, előzetes adókedvezmények valorizálása és

⁸ Az autópálya-fejlesztések a vidéki telephelyek jobb elérhetőségét hivatottak biztosítani. A regionális fejlesztési célokra igénybe vehető adókedvezmény foglalkoztatási feltételei sokkal enyhébbek voltak. Mindezek hatására viszonylag jelentős külföldi beruházások létesültek elsősorban az M3 autópálya Budapesthez közelebb eső szakaszainál, illetve Miskolc és Debrecen térségében, ami a statisztikailag kimutatható aránytalanságot a 2000-es évek elejére némileg csökkentette. Ugyanakkor a 2000-es évek végén megint a 10–15 évvel korábbi aránytalanságokat látjuk a fejlett és fejletlen régiók statisztikai adataiban.

a támogatásintenzitási elvekkel való összeegyeztetése technikai szempontból is bonyolult átszámítási feladatot jelentett. Az új szabályok visszamenőleges érvényesítése, az adókedvezmények egyéb kedvezményekre váltsa végül is megoldódott. A korábban nyújtott kedvezmények nem veszték el, csak átalakultak.

Ezzel egyidejűleg, illetve már a 2000-es évek elejétől egyre intenzívebb verseny alakult ki a visegrádi országok között a külföldi befektetések vonzásáért. A nagy világcégek versenyeztetni kezdték a térség egyre intenzívebben érdeklődő kormányait, ami több esetben a kormányzatok túlzott kötelezettségvállalásához vezetett. Negatív alkuspirál jött létre, amelyben a kormányok egyre inkább alakították egymásnak, így a befektetések egyre kedvezőbb feltételekkel valósultak meg a térségben. Ebben a környezetben a magyar tőkevonás évtizedes előnye még érvényesült abban az értelemben, hogy a már betelepült vállalkozások további fejlesztéseiket Magyarországon hajtották végre. Az új nagyberuházásokat illetően viszont Magyarország egyre többször maradt le a szlovák, lengyel, sőt romániai telephelyekkel szemben (Kalotay–Sass 2012).

A magyar bérek emelkedése és főleg a bérterhek magas szintje miatt a szakképzetlen munkaerőt nagy tömegben foglalkoztató vállalkozások a 2000-es években elkezdték bezárni magyarországi üzemeiket. Egyesek (pl. az IBM Storage Products) kivonultak, mások szűkítették vagy jobb esetben átszervezték működésüket. A folyamat pozitív és negatív hatásokkal egyaránt járt. Egyfelől ezek az üzemek átvették az 1990-es évek zsugorodó magyar (korábban állami) vállalataitól kikerülő szakképzetlen munkaerő egy részét. A korábban például a textiliparban foglalkoztatott szakképzetlen női munkaerőt jelentős számban foglalkoztatta az elektronikai összeszerelő ipar. Tehát az ilyesfajta beruházások – a kormányzati politikával összhangban – fontos szerepet játszottak a munkahelyteremtésben. Az adókedvezmények megszűnése végleg gazdaságtalanná tette ezeknek a kapacitásoknak a fenntartását (Kalotay–Sass 2012).⁹ Másfelől a tevékenységi szerkezet átalakulása pozitív hatásokkal is jár, hiszen a korszerűbb, nagyobb hozzáadott értéket termelő tevékenységek nagyobb jövedelmet, igényesebb munkát, több szállítási lehetőséget jelenthetnek. A tevékenységi kör felértékelődése a magyar szakirodalomban jól dokumentált folyamat (pl. Szalavetz 2013).

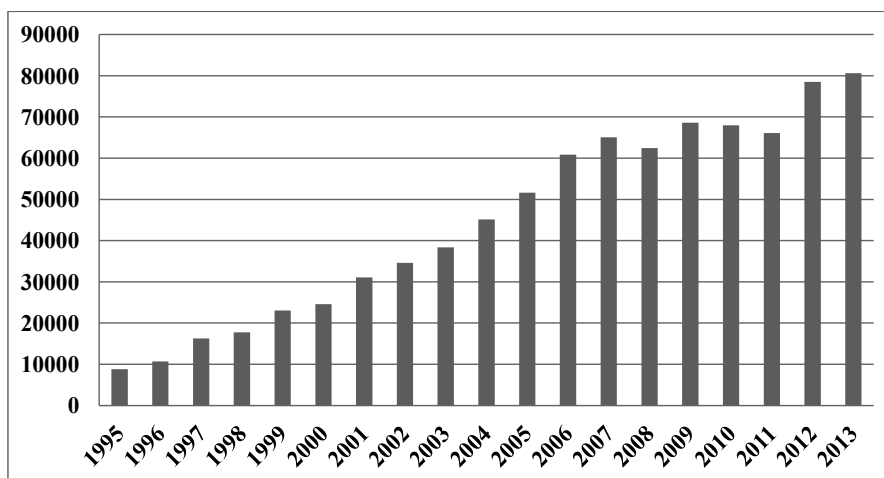
Míg az 1990-es években sorozatosan létesültek új beruházások Magyarországon, 2004 után csupán egy nagyberuházásra került sor: a Mercedes új telephelyének kialakítására Kecskeméten. Jelentős kormányzati támogatásokat élvező fejlesztések továbbra is megvalósultak. Kiemelkedik ezek közül az AUDI fejlesztési tevékenysége Győrben,

⁹ Vélhetőleg a szakképzetlen munkaerőt alkalmazó vidéki gyárak bezárása lehetett az egyik fontos oka annak, hogy az 1990-es évek végén tapasztalt tendencia, a földrajzi dualitás mérséklődése a 2000-es évek közepétől visszafordult.

ahol a gyártókapacitásokat is bővítették, és K+F-egységet létesítettek. De sok más telephelyen is volt új beruházás, amelyet a cégek jellemzően a visszaforgatott profitjukból, kormányzati támogatásokat is igénybe véve finanszíroztak. Ezek között sok olyan projekt található, amely a tevékenységi kör említett korszerűsítését célozza (Szalavetz 2013). A 2000-es évek közepétől ugyanakkor megszorodtak a gyárbezárások, a tevékenység végleges megszüntetése. Ebben a folyamatban a gyengülő tőkevonzási feltételeken, dráguló munkaerőn kívül a 2008-as válság is szerepet játszott. Kiemelendő a Nokia hanyatlása, ami a magyarországi tevékenység nagymértékű zsugorodásával járt. További, speciálisabb változásoknak is voltak kedvezőtlen hatásai. Így például a magyar élelmiszeriparban, kiemelten a cukoriparban az uniós szabályok változása sok üzem bezárásához vezetett. Ezek túlnyomó többsége is külföldi tulajdonban volt.

A harmadik szakasz eseményeit úgy értékelhetjük, hogy Magyarországnak az 1990-es években elért tőkevonzási előnye több kedvezőtlen folyamat hatására megszűnt. A kedvezőtlen hatásokat a korábban alkalmazott eszközökkel az uniós szabályok miatt nem lehetett ellensúlyozni. Az ország tőkevonzási képességének a helyreállítása teljesen új fejlesztési koncepció kidolgozását igényelte volna, ami viszont a gyakorlatban nem történt meg. Az ország belpolitikai válságba került, ami lerontotta a költségvetési politika hatékonyságát. Ezek a folyamatok csökkentették a befektetési környezet kiszámíthatóságát. A beruházások (ideértve a hazai és külföldi üzleti, valamint az állami beruházásokat is) évről évre csökkenő tendenciát mutatnak, annak ellenére, hogy 2004 után az uniós transzferek a korábbiaknál számottevően több beruházást finanszíroztak.

1. ábra: A közvetlen külföldi befektetések állománya Magyarországon (millió euró)



Forrás: Magyar Nemzeti Bank

Ezek az események és folyamatok, a friss nagyberuházások elmaradása, a 2008-as válság és más tényezők is oda vezettek, hogy az 1990-es évtizedben favorizált FDI alapú fejlődési modell működését a 2000-es évek második felétől egyre több kritika érte, eredményességét mind gyakrabban megkérdőjelezték. A kritikák egy része a negatív hatások (dualitás) orvoslására tett kísérletek kudarcát is a modell immanens hibájaként kezelte. Vagyis olyan vélekedések kerültek előtérbe, hogy a befektetésösztönzés hatására létrejött gazdasági (tulajdonosi) szerkezet komoly revízióra szorul. Ezek a vélekedések, mint például a függő piactudományi modell elmélete (Nölke–Vliegenhart 2009), implicit módon a külföldi befektetések korlátozását, a tőkepiaci tranzakciók ellenőrzésének ismételt bevezetését, adott esetben a pénzügyi tranzakciók megadóztatását (Tobin-adó) vetítik előre. A törekvések mögött nem nehéz felismerni a válság időpontjáiig dominánsnak tekinthető neoliberális közgazdasági megközelítés általános kritikáját. Ez az általános kritika a magyar politikai közéletben kiegészült egy további erőteljes globalizációellenes hangsúllyal is. A kritikák 2010-től a tőkevonzási politikában, sőt a működő vállalkozásokat érintő intézkedésekben is tükröződtek.

A külföldi tőke differenciált kezelése (2010-től)

2010-ben jelentős, kétharmados parlamenti többséggel rendelkező kormány jutott hatalomra. Egy ilyen mértékű fölény, társadalmi felhatalmazás messzire nyúló változtatások végrehajtására ad lehetőséget. Felvetődhet akár, témánknál maradva, a gazdasági fejlődés eddigi pályájának érdemi módosítása is. Úgy tűnik, hogy ilyen korrekcióra törekszik a magyar kormány is. Politikai üzenetek formájában a kormány és kormánypárti politikusok rendszeresen bírálták különféle multinacionális cégek magyarországi tevékenységét, de sok általános multi- és globalizációellenes kritika is elhangzott (Mihályi 2014). Két fő területen konkrét gazdaságpolitikai lépések is történtek. Egyrészt a kormány különválasztotta a számára szimpatikus, további gazdaságpolitikai elképzeléseiben támogatandó multinacionális cégeket azoktól, amelyek tevékenységét inkább korlátozni kívánta, és mindkét csoport esetében konkrét (támogató, illetve büntető) intézkedéseket hozott. Másrészt arra törekedtek, hogy a külföldi tulajdon mértékét csökkentsék, a magyar, jelentős részben állami tulajdon súlyát pedig növeljék (Voszka 2013; Szanyi 2016a).

A korlátozások elsősorban a kormány által „rossz, spekulatív” befektetésnek tekintett ágazatok képviselői ellen irányulnak. Ilyenek a médiaipar, a pénzügyi szolgáltatások, a kiskereskedelem, a távközlési és közműszolgáltatások. A négy előbbi területen a gazdálkodás pénzügyi eredményét alapvetően befolyásoló mértékű különadókat vetettek

ki. Ezeknek az adóknak a bevezetését a kormány eleinte a válság okozta finanszírozási nehézségekkel indokolta. Később az elhúzódó recesszió okot adott az ideiglenesnek tervezett különadók tartós alkalmazására. A később bevezetett adóknál a válságot már nem lehetett közvetlen indokként felhozni. A médiapiacra kivetett reklámadó esetében vagy a chipsadónál már más volt az indoklás, a kiskereskedelmi egységek hatósági felügyeleti díjának példátlanul progresszív emelését pedig már különösebben nem is indokolták. Ez utóbbi adók esetében szembeötlő, hogy azok főleg a külföldi tulajdonú cégek terheit növelik, míg a magyar versenytársak különféle okok miatt jórészt mentesülnek az adó alól, vagy kisebb mértékű adót kell fizetniük.

Az adókon kívül egyes speciális piaci szabályok kedvezőtlen változásai is főleg ezeknek a cégeknek a költségeit növelték, mint például a kiskereskedelmi forgalomban az egységnyi eladótérre jutó minimális dolgozói létszám előírása. További negatív pénzügyi hatású intézkedések a közműszolgáltató cégeket érintették. A kormány a saját belpolitikai kampányának legfontosabb elemét, a rezsicsökkentést a közüzemi szolgáltatások hatósági árainak jelentős korlátozásával tudta megvalósítani. A közműszolgáltatások piaci világszerte szabályozott piacok. Az ármeghatározás különféle gazdaságpolitikai prioritásokat érvényesíthet: biztosíthatja a szolgáltatók tisztas jövedelmét, az ellátás biztonságát, vagy jövedelmet csoportosíthat át az üzleti szférából a lakossághoz.

Az árszabályozásban hozott lépések ugyanakkor arra is alkalmasak, hogy ellehetetlenítsék a gazdaságos működést. A szakirodalomban „szabályozói csapda” (*regulatory capture*, Yakovlev 2006) névvel jelölt helyzetben az érintett gazdasági szereplők kénytelenek veszteséges tevékenységüket beszüntetni, eszközeiket értékesíteni. A pénzügyi ellehetetlenülés természetesen az adók növelésével is elérhető, de ott a megnövekedett költségeket a vállalkozások átháríthatják a fogyasztókra, így inkább az adók által kevésbé érintett szereplőkkel szemben szenvednek el versenyhátrányt (költségeik és áraik növekednek). A hatósági árak leszorítása viszont elkerülhetetlenül veszteséggé teheti a tevékenységet, és kikényszeríti a piacról történő kilépést. Az érintett vállalkozások kénytelenek a tevékenységüket beszüntetni, eszközeiket a rossz piaci kilátások miatt többnyire nyomott áron értékesíteni (sokszor állami tulajdonú szereplőknek). Így kapcsolódott össze a diszkrimináció a hazai (állami) tulajdon bővítésének szándékával. Ilyen eszközzátruházásokra elsősorban az említett közműszolgáltató szektorban és a bankszektorban került sor.

Mint említettük, a külföldi tulajdonú vállalkozások másik körét a kormányzat további támogatásokban részesíti (vagy legalább nem akadályozza a működésüket). Ezek a „jó, produktív” vállalkozások főként a feldolgozóiparban működnek. A kormányzati kommunikációban és a fejlesztési tervekben is kiemelkedő szerepet kap Magyaror-

szág „újraiparosítása”. A feldolgozóipari ágazatok közül elsősorban a már most is nagy súllyal jelenlévő gépjárműipart, elektronikai ipart, illetve a gyógyszergyártást, újabban a gyakorlatilag egyelőre nem létező hadiipart preferálná a magyar kormány, amely az ipar súlyát a GDP termelésében 4-5 százalékponttal szeretné növelni. A megcélzott iparágakban a külföldi tulajdonú cégek tevékenysége a meghatározó. Ezek a piacok a legnagyobb mértékben nemzetközies, ahol globális értékláncok köré szerveződik a gyártási folyamat. Az értékláncokat viszonylag kisszámú multinacionális cég koordinálja. Az újraiparosítási koncepció, illetve a függőség csökkentésének törekvése emiatt ütközik egymással. A kiválasztott iparágakban a magas belépési korlátok miatt különösen nehéznek tűnik új, hazai tulajdonú vállalkozások piacra lépése.

A támogatási rendszer leglátványosabb új eleme a kormány és a kiemelt cégek által aláírt stratégiai partneri szerződések sorozata. Néhány nagyobb magyar tulajdonú vállalkozás mellett ilyen szerződéseket döntően a legnagyobb multinacionális feldolgozóipari vállalkozásokkal kötött a magyar kormány (2016 szeptemberéig 62 céggel) a korábban említett ágazatokban. A szerződések hasonló pontokból állnak, és egyfajta szándéknyilatkozatot jelentenek a jövőbeli együttműködésre vonatkozóan. Ennek területei a munkahelyteremtés, a felsőfokú és a szakképzés, a kutatás-fejlesztés-innováció, valamint a beszállítói hálózatok bővítése. Ilyen szerződéseket csak bizonyos küszöbértéket meghaladó mértékű tevékenységet végző, exportorientált céggel köt a kormány. A szerződések nem tartalmazzak konkrét intézkedési tervet.

A szerződéseket elemezve két alkalommal is készültek interjúk az érintett cégek képviselőivel (2014-ben és 2015-ben). A Transparency International (2014) elsősorban azt hangsúlyozta elemzésében, hogy a szerződések előkészítésére és a konkrét együttműködés megvalósítására minisztériumi kapacitásokat mozgósítottak. Ez azt jelenti, hogy 2012-től megváltozott a 2010 utáni merev elzárkózás a multinacionális cégek lobbitevékenysége előtt, s a lobbizás szabályozott, rendszeresnek tekinthető csatornája épült ki – egy szűk, kiválasztott vállalatcsoport részére. A stratégiai partneri szerződések köréből kimaradó cégek vezetői – a 2010 és 2012 közötti időszak gyakorlatához hasonlóan – továbbra is társadalmi és sportrendezvényeken, az ottani véletlenszerű találkozásokkor tudják tolmácsolni kívánásaikat, kéréseiket a kormányzati szereplőknek.

A 2015-ös megkeresés (Szanyi 2016b) elsősorban a megállapodások konkrét eredményeire kérdezett rá. Ekkor a szerződések egy része már 2-3 éves múltra tekintett vissza. A megkérdezett vállalati vezetők többsége ekkor is azt hangsúlyozta, hogy a szerződések és a szerződések kezelésére létrehozott minisztériumi osztály révén rendszeresebben és hatékonyabban tudják eljuttatni kéréseiket, észrevételeiket a gazdaság-

politikai döntéshozókhoz. Ezeket vagy figyelembe veszik, vagy nem; szisztematikus változást a lobbitevékenység eredményességében nem tapasztaltak. Többen remélték, hogy a partneri szerződés egyes esetekben (pl. közbeszerzéseknél) előnyt biztosíthat majd, de tényleges előnyről nem érkezett visszajelzés. A szerződésekben foglalt együttműködési területekkel kapcsolatban egyöntetű volt a vállalati képviselők véleménye, hogy a megadott mérethatárok felett működő cégek általában minden kiemelt területen szerződés nélkül is együttműködnek. Ez saját érdekük is: például a szakképzésben, egyetemi képzésben való részvétel biztosítja saját szakember-utánpótlásukat.

A stratégiai partneri szerződések rendszere a tapasztalat szerint csupán annyit jelent, hogy a korábban normatív alapon nyújtott kedvezményekhez hasonlókat a kormányzat most már szelektív módon alkalmaz. A kedvezmények köre, mértéke nem bővült a szerződésekkel, a kedvezményezettek köre viszont feltehetőleg szűkült. Jelentős támogatásban részesültek 2010 után is a legnagyobb autóipari és elektronikai ipari multinacionális beruházók. Ezek a kedvezmények egyre inkább *ad hoc* jellegűek, egyedi döntéseken alapulnak.

Vajon mi lehetett a 2010 utáni magyar kormány célja ezekkel a szerződésekkel? Egyfajta korszerű gazdasági patriotizmus, hazai tulajdonú cégek támogatása, versenyképessé tétele a globális piacokon? A gazdasági szerkezet korszerűnek vélt arányainak „helyreállítása” tetszőleges szereplőkkel? Valamiféle politikai indíttatású büntetés és jutalmazás? A magyar gazdaság funkcionális átalakítása, elterelése a korábban felvett versenyközpontú intézményfejlődési irányról a kézi vezérlés irányába?

Reális lehetőség-e a modellváltás?

Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolására a kormány helyett aligha vállalkozhat egy elemző. Ezért inkább azt a kérdést tehetjük fel, hogy az elméletileg elképzelhető leg-szélsőségesebb megoldás, a gazdaságfejlődési irány megváltoztatása tényleges opció lehet-e. Ha nem, akkor a másodlagos szándékokat és a potenciális hatásokat célszerű mérlegelnünk.

A bevezetőben említett felzárkózási dilemma megoldása a sikeres történelmi periódusokban a külföldi tőke és az állami fejlesztéspolitika összehangolt működése révén volt lehetséges. Ez a hagyomány megszakadt 1946-ban, amikor elkezdődött a magyar gazdaság átállítása az állam által vezérelt modernizációs pályára. A korábbi hagyomány továbbfolytatásának tekinthető az 1990 utáni fejlődési pálya, amelyen rendkívül jelentős eredményeket sikerült elérni a gazdasági szerkezet átalakításában, a műszaki színvonal és a termelékenység ugrásszerű – esetenként világszintre való – emelésében,

a magyar gazdaságnak a nemzetközi munkamegosztás ma jellemző, globális értéklán-cok által meghatározott rendszerébe történő beillesztésében. Ez a beilleszkedés nem a lehetséges legmagasabb szinten történt meg az 1990-es években, továbbá nem érvényesült az ország teljes területén. Ezek a hiányosságok azonban nem halványíthatják el az elért eredményeket. Az orvoslásukra tett erőfeszítések, gazdaságpolitikai intézkedések mérsékelt sikere nem feltétlenül jelenti a rendszer megváltoztathatatlanságát. Korábbi kutatásaim a beszállítói kapcsolatok fejlesztésével kapcsolatban (Szanyi 2008) azt mutatták ki, hogy a vártnál lassúbb fejlődésnek két, a multinacionális vállalatokon kívül eső fő oka volt: a potenciális beszállítók felkészületlensége és a támogatási konstrukciók gyakori változásai. A támogatási eszközrendszer hibáinak kiküszöbölése lenne az igazi feladat, nem a modell fölülírása.

Nölke és Vliegenhart (2009) függő piaczgazdasági modellje jogosan mutat rá arra, hogy a túlságosan erős egyoldalú függés nagyon megnöveli a feltörekvő kis országok gazdasági sebezhetőségét. Ez a 2008-as válság idején elszenvedett visszaesésben eklatánsan megmutatkozott. A függés csökkentése ugyanakkor nemcsak a meglévő gazdasági kapacitások veszélyeztetésével képzelhető el. A függés ugyanis néhány nagyvállalat kiemelkedően nagy gazdasági súlya miatt veszélyes, és nem azért, mert túl sok cég van külföldi kézben. A Nokia hanyatlása például jelentős mértékben csökkentette a feldolgozóipari termelés és export értékét (Nokia-hatás). De a magyarországinál is nagyobb negatív hatást gyakorolt az anyaország, Finnország gazdaságára, ahol a Nokia hazai vállalat. A gazdasági szerkezet differenciálása, a veszélyesen nagy súllyal rendelkező két ágazat mellé továbbiak fejlődésének, növekedésének a támogatása lenne az igazi ellen-szer a függés negatív következményei ellen.

Felmerül az is, hogy a multinacionális cégek jelentős mértékben függetleníteni tudják működésüket a fogadó ország gazdaságpolitikai eszközeinek, főleg a monetáris politikának a hatása alól. Ezzel szemben a hazai tulajdonú vállalkozásokat hatásosabban lehet befolyásolni. Ez az érvelés is csak addig tartható fenn azonban, amíg a kritizált, globális értékláncot működtető vállalatokkal lokális hatókörű kis vagy közepes vállalkozásokat állítunk szembe. A helyes cél ezért az lenne, hogy minél több magyar vállalkozást sikerüljön globális, de legalább regionális hatókörhöz, versenyképességhez hozzásegíteni. Ebben az esetben viszont a gazdaságpolitikai eszközök alkalmazási hatékonysága ugyanazon okok miatt fog az ő viszonylatukban is gyengülni, mint a többi, nem magyar alapítású multinacionális cég esetében.

A magyar kormány külföldi cégekkel szembeni differenciált viselkedése mögött nem olyan rendszerszintű módosítási igény áll, ami a multinacionális vállalatok magyarországi szerepvállalásának drasztikus háttérbe szorítására törekedne. Ez gazdasági (és

politikai) öngyilkossággal lenne egyenlő. Az országból távozó (menekülő) külföldi érdekeltségek helyét magyar vállalkozók nem lennének képesek érdemben betölteni. A magyar nagyvállalkozók karriervizsgálata (Laki 2002; Laki–Szalai 2013) egyértelműen kimutatta, hogy a ma meghatározó, hangadó magyar nagyvállalkozók többsége az 1990-es évek sajátos körülményei között, jelentős részben politikai kapcsolatokra támaszkodva építette fel vállalkozásait. Ezek nagy része a 2000-es évek megváltozott körülményei között versenyképtelenné bizonyult. A kormányváltások pedig a politikai kapcsolatokra épített vállalkozások alól húzták ki a talajt. Ritka kivételekként lehetett csak néhány tartósan is versenyképesnek bizonyult nagyvállalkozást kimutatni. Ezek többsége viszont egyáltalán nem a kormány iparfejlesztési elképzeléseinek megfelelő ágazatokban működött, hanem sokkal inkább elektronikai, internetalapú szolgáltatásokkal, szoftverfejlesztéssel foglalkozott. Ezek azok a területek, ahol ma is könnyebb a piacra lépés, ahol kedvező, támogató intézményi infrastruktúra megléte esetén jobb eséllyel nevelhetők ki nemzeti bajnokok.

Ez a gondolat tökéletesen illeszkedik a magyar gazdaságfejlődés sikeres időszakaiban a külföldi cégek és a kormány fejlesztési politikája között megfigyelhető munkamegosztási hagyományhoz. A külföldi cégek tömegesen telepítik az adott kor csúcstechnikáját az országba, meghonosítják a legújabb műszaki és vezetési ismereteket és gyakorlatot. A folyamatot a kormányzat megfelelő színvonalú infrastrukturális feltételek, képzett munkaerő, stabil társadalmi és politikai viszonyok, egészséges gazdasági környezet biztosításával támogatja, nem pedig korlátozza. Ezek mellé a gazdálkodók mellé, a tőlük átszűrődő tudásra és a helyi vállalkozók kreativitására alapozva, megfelelő támogató infrastruktúra (pl. hatékony tőkepiac és finanszírozási lehetőségek) biztosításával, lehetőleg normatív támogatások alkalmazásával lehet saját nagyipart, nemzeti bajnokokat kifejleszteni. Ehhez a folyamathoz elengedhetetlen a verseny! A folyamat lényege nem az állami atyáskodás, paternalizmus, főleg nem a politika és a gazdaság közötti egészségtelen összefonódás, hanem az egyéni ambíciókat támogató intézmények és a fejlődést serkentő verseny. Olyan tevékenységeket, piacokat helyes megcélózni, amelyeken a belépési korlátok alacsonyabbak, a multinacionális cégek dominanciája nem olyan erőteljes.

A 2000-es évektől kezdve a magyar gazdasági fejlődés útja, különösen a hazai tulajdonú vállalkozások fejlődése fokozatosan és egyre határozottabban eltért ettől a felvázolt fejlődési iránytól. Egyre jelentősebb szerephez jutott az állami vagy állami közvetítésű (uniós) finanszírozási források megszerzése, mint üzleti cél, illetve az ehhez hozzásegítő politikai kapcsolatok kiépítése, ápolása, mint vállalkozásfejlesztési tevékenység (a kapcsolati tőkét értékes vállalati eszközként értelmezem). Mindeközben háttérbe

szorult az érdemi alaptevékenység fejlesztése, korszerű termékek, szolgáltatások kidolgozása, a versenyképesség klasszikus tényezőinek erősítése.¹⁰

Az imént vázolt folyamatokat a szakirodalom alapvetően nem a gazdasági fejlődési modell átalakításaként, hanem a gazdaság és a politika közötti kapcsolatok újrendezésének kísérleteként írja le. Schoenman (2014) e kapcsolatok különféle változatait vizsgálta az európai átalakuló országok fejlődésében. Arra jutott, hogy a kapcsolatok jellegét két fő tényező határozza meg. Az egyik a politikai berendezkedés stabilitása, vagyis az, hogy a politikusok, pártok, kormányok mennyire ráutaltak arra, hogy igénybe vegyék az üzleti szféra támogatását. A másik tényező az üzleti világ szervezettsége, a hatékony érdekképviselő. A vizsgált modellben Magyarország az együttműködéssel jellemezhető kategóriába esett. Ennek jellemzői a hatékony érdekképviselő és a politika ráutaltsága az üzleti körök támogatására. Ebben az esetben a politikai irányváltásoktól független, folyamatosan hatékony érdekképviselő viszonylag könnyen és olcsón képes a számára kedvező „politikai termékeket” megszerezni. Közös érdek a gazdaság kölcsönösen előnyös fejlesztése, az együttműködés. Az alkalmazott gazdaságpolitikai eszközök normatív jellegűek.

Ezzel a helyzettel szemben álló kategória, a másik véglet a patronázs. Itt a politikai rendszer stabil, gyakran autoriter rezsimek uralkodnak, amelyek nem versenyeznek a politikai hatalmuk megtartásáért, vagy hatékonyan tudják blokkolni potenciális politikai versenytársaikat. Ebben a rendszerben a politikusok, kormánypártok nincsenek rászorulva az üzleti körök anyagi támogatására, hiszen stabil helyzetükből következően maguk képesek megszerezni a hatalomgyakorlás során a saját maguk finanszírozásához szükséges forrásokat. Ha az üzleti körök szervezettsége, érdekképviselője gyenge, akkor a gazdasági szereplők nem képesek érdemi hatást gyakorolni a kormányra, a politikai szereplőkre. Ebben az esetben a politika és az üzleti szféra közötti kapcsolatot a szelektív kedvezmények dominálják. A kapcsolatok fő tartalma a kliensek honorálása, a gazdasági szereplők politikai elköteleződés szerinti megkülönböztetése. Félő, hogy a magyar gazdaságban megfigyelhető változások az együttműködés felől egyre inkább a patronázs irányába tolják el az üzleti szféra és a politika viszonyrendszerét. Ez pedig

10 A kedvezőtlen folyamatok egyik szemléletes példája az iKórlap nevű termék fejlesztése. A termék 2012-ben az év innovációja volt. Segítségével házi orvosok, de maguk a betegek is könnyen hozzáférhetően tudnák az egészségi állapotukkal kapcsolatos információkat elektronikus formában tárolni, előhívni. Az orvoslásban ez a találmány a pontos és gyors információhoz jutás miatt komoly előnyökkel, idő- és költségmegtakarítással járna, a gyors informálódás adott esetben életet is menthet. A feltaláló által a fejlesztési költségek árán felajánlott terméket az állami közegészségügy a dokumentált használhatóság és hasznosság ellenére nem vette meg. Ehelyett más vállalkozások kezdték el az ötlet felhasználásával a termék utánfejlesztését, uniós támogatásokat igénybe véve; http://index.hu/gazdasag/2016/04/01/efin_e-egeszseguy_ikorlap_unios_penz/.

a verseny korlátozásához, a verseny gazdaságösztönző hatásainak elhalványodásához, a piaczgazdasági intézmények leépüléséhez, végső soron a gazdasági teljesítőképesség, a nemzetközi versenyképesség hanyatlásához vezethet.

Következtetések

A magyar gazdaság rendszerváltás utáni modernizációja egyoldalúan a közvetlen külföldi befektetésekre támaszkodva ment végbe. Ennek több komoly oka is volt, amelyekkel szemben a gyenge és tőkehiányos hazai magánvállalkozások előtérbe tolása eleve reménytelen, az állami tulajdon huzamosabb és nagyobb mértékű fenntartása az átalakulási folyamat és az intézményi fejlődés szempontjából fokozottan problematikus lett volna. Az adott időszak feltételei, gazdasági és politikai követelményei szempontjából a választott útnak nem volt alternatívája.

Ez a nagyfokú determináció persze nem jelentette azt, hogy az FDI-re alapozott fejlődési modell ne okozott volna problémákat, szerkezeti feszültségeket a magyar gazdaságban. Az is felvethető, hogy a gazdasági átalakulás és modernizáció eddig elért eredményeit a jövőben már ne csak a külföldi tulajdonú vállalkozásokra építve fejlesz-
szük tovább, hanem próbáljuk piackonform eszközökkel a magyar vállalkozásokat is helyzetbe hozni, hogy felzárkózhassanak a multinacionális cégek mellé. Törekedni kell arra is, hogy az FDI alapú fejlődési modell anomáliáit, mindenekelőtt a kettős dualitást, csökkentsük.

A tanulmányban arra mutattunk rá, hogy már az 1990-es évek végén elindultak ilyesfajta törekvések. Miközben a tőkevonzási politika eszközzrendszere egyre inkább piackonformmá – sőt 2004-től EU-konformmá is – vált, más szakpolitikai eszközök a hazai vállalkozások fejlődését, illetve a multinacionális cégekkel való együttműködésük bővítését célozták. 2004-től kezdődően, de főleg 2010 után a gazdaságpolitikában döntő fontosságú módosulás következett be. A változás érintette mind az alkalmazott eszközzrendszert, mind pedig a fejlesztési célokat. A korábban alkalmazott egyre transzparenssebb, normatív jellegű eszközöket fokozódó mértékben szorították ki szelektívek, amelyek között a támogatási célúak mellett gyakran felbukkantak büntető, korlátozó eszközök is. Az elérendő célok között pedig megjelent a gazdaság tulajdonosi szerkezetének átalakítása (a hazai tulajdon javára).

A gazdaságpolitikai fordulat vélhetőleg erőteljesen fokozta a 2007–2008-as gazdasági válság negatív hatásait. Az egyébként is pangó európai gazdaság visszafogott beruházási tevékenysége eleve jelentősen visszavetette a közvetlen külföldi befektetéseket, de a megvalósított projektek között is a korábbiaknál sokkal kisebb arányban részesültek

magyarországi telephelyek. A 2010 és 2012 között kifejezetten FDI-ellenes kormányzati kommunikáció utóbb módosult, differenciáltabbá vált. Egyes feldolgozóipari ágazatokban tevékenykedő külföldi tulajdonú cégekkel helyreállt a kormányzati kommunikáció, más ágazatokkal kapcsolatban viszont fennmaradt az elutasító magatartás. Ezekben az ágazatokban erőteljes törekvés mutatkozott a tulajdonosi viszonyok átalakítására, akár a külföldi tulajdonú cégek állami kivásárlásával is. Számos esetben a végrehajtott tranzakciókkal vagy egyes gazdaságpolitikai intézkedésekkel kapcsolatban – főleg versenypolitikai megfontolásokból – az EU intézményei vizsgálatot kezdeményeztek, többször elmarasztaló döntést hoztak. A befektetésösztönzési politika 2000 utáni változásának alternatív magyarázatai az intézkedések politikai és intézményi hátterét domborítják ki, és arra következtetnek, hogy az intézkedések elsősorban a kormánypárt gazdasági bázisának megerősítését szolgálták.

Hivatkozások

- Antalóczy K. – Sass M. (2003). Befektetésösztönzés és Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz. *Külgazdaság*, 47(4), 4–29.
- Antalóczy, K. – Sass, M. – Szanyi, M. (2011). Policies for attracting foreign direct investment and enhancing its spillovers to endogenous firms: The case of Hungary. In Rugraff E. – Hansen M. W. (eds.). *Multinational Corporations and Local Firms in Emerging Economies*. Amsterdam University Press, 181–210.
- Iwasaki, I. – Tokunaga, M. (2014). Macroeconomic Impacts of FDI in transition economies: A meta-analysis. *World Development*, 61(9), 53–69.
- Kalotay, K. – Sass, M. (2012). Inward FDI in Hungary and its policy context. Columbia FDI Profiles. Vale Columbia Center on Sustainable International Investment. October 18.
- Laki M. (2002). A nagyvállalkozók tulajdonszerzési esélyeiről a szocializmus után. *Közgazdasági Szemle*, 49(1), 45–58.
- Laki M. – Szalai J. (2013). *Tíz évvel később – a magyar nagyvállalkozók európai környezetben*. Budapest: Közgazdasági Szemle Alapítvány.
- Mihályi P. (2010). *A magyar privatizáció enciklopédiája*. Veszprém–Budapest: Pannon Egyetemi Kiadó–MTA KTI.
- Mihályi P. (2015). A privatizált vagyon visszaállamosítása Magyarországon 2010–2014. KTI Discussion Paper, MTDP 7.

- Nölke, A. – Vliegthart, A. (2009). Enlarging the varieties of capitalism: The emergence of dependent market economies in East Central Europe. *World Politics*, 61(4), 670–702.
- Sass M. – Szanyi M. (2004). A hazai cégek és a multinacionális vállalatok közötti beszállítói kapcsolatok alakulása. *Külgazdaság*, 48(9), 4–22.
- Sass M. – Szanyi M. (2009). Klaszterek és a multinacionális vállalatok helyi beszállítói hálózatának fejlődése. *Európai Tükör*, 14(9), 21–45.
- Schoenman, R. (2014). *Networks and Institutions in Europe's Emerging Markets*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Szalavetz A. (2013). Régi-új világgazdasági jelenségek a globális értékláncok tükrében. *Külgazdaság*, 57(3–4), 46–64.
- Szanyi M. (1994a). Magyar iparvállalatok alkalmazkodási törekvései az átalakulási válság során. *Közgazdasági Szemle*, 41(11), 1036–1048.
- Szanyi M. (1994b). A külföldi tőke szerepe a privatizációban. *MTA VKI Kihívások*, 33.
- Szanyi M. (2007). Külföldi befektetésekre alapozott fejlődési modell a XXI. század elején Magyarországon. *MTA VKI Műhelytanulmányok*, 76.
- Szanyi M. (2008). *A versenyképesség javítása együttműködéssel: regionális klaszterek*. Budapest: Napvilág Kiadó.
- Szanyi M. (2010). A KMT-áramlások és modernizáció a rendszerváltó országokban. In Magas I. – Kutasi G. (szerk.). *Változó világgazdaság. Globális kormányzás – vállalati nemzetköziesedés – regionális fejlődés. Tanulmányok Simai Mihály 80. születésnapjára*. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem, 187–218.
- Szanyi, M. (2016a). The reversal of the privatization logic in Central European transition economies. *Acta Oeconomica*, 66(1), 33–55.
- Szanyi, M. (2016b). The FDI-led development model revisited? IWE Working Paper No. 220.
- Transparency International (2014): A vállalatok és a kormány közötti stratégiai megállapodások Magyarországon. Lobbizás bizonytalan üzleti és szabályozói környezetben. Budapest.
- Voszka É. (2013). Államosítás, privatizáció, államosítás. *Közgazdasági Szemle*, 60(12), 1289–1317.
- Yakovlev, A. (2006). The evolution of business-state interaction in Russia: From state capture to business capture? *Europe-Asia Studies*, 58(7), 1033–1056.