



Losoncz Mikós

**A magyar EU-tagság
gazdaságpolitikai kihívásai**

Losoncz Miklós

**A magyar EU-tagság
gazdaságpolitikai kihívásai**

TRI-MESTER kiadványok:

Bock Gyula – Misz József:
Nemzetközi közgazdaságtan
Solt Katalin:
Mikroökonómia
Daruka Magdolna - Simanovszky Zoltán:
Mikroökonómia feladatgyűjtemény
Solt Katalin:
Makroökonómia
Bock Gyula:
Makroökonómia feladatok
Némethné Gál Andrea:
Általános statisztika
Nagy Anikó:
Általános statisztika példatár
Losoncz Miklós:
Az Európai Unió – Rómától Budapestig
Király Rita:
EU for U
Köpeczi - Nagy Gábor:
Wissenswertes über die Europäische Union
Káldyné Esze Magdolna:
Nemzetközi kereskedelem
Simanovszky Zoltán – Solt Katalin
Losoncz Miklós:
**A magyar EU-tagság
gazdaságpolitikai kihívásai**
Simanovszky Zoltán:
**Bevezetés a közgazdaságtanba
Introductory Economics (kétnyelvű)**
Solt Katalin:
A nemzetközi gazdaságtan alapjai
Vörös Mihály:
Versenyképes projektek és pályázatok

Szlávik András:
Pénzügyi piacok
Papp Vanda –Tóthné dr. Bükki Edit
Vogelné Takács Gabriella:
**Cél a gazdasági szaknyelvi vizsga.
Angol – Német.**
Tarnói Judit – Tóth Éva:
Wirtschaftsdeutsch
Csurgai Ágnes – Kovács Tímea – Révi Erik:
Down to Business!
Balogh László – Galántainé Máté Zsuzsa
Husztly András – Losoncz Miklós
Solt Katalin:
Bevezetés a pénzügyekbe
Voit Pál:
A diplomamunka-készítés módszertana
Számvitel I.
Sziva Miklós:
Könyvviteltan
Sziva Miklós – Tóth Árpád:
Könyvviteltan példatár
Számvitel II.
Sziva Miklós – Simanovszky Zoltán:
Mérlegtan
Csányi Márta – Sziva Miklós
Tóth Árpád – Zsidai Valéria:
Mérlegtan példatár
Számvitel III.
Boda László – Zsidai Valéria:
Eredménytan
Boda László – Zsidai Valéria:
Eredménytan példatár

A kiadványok megrendelhetők:

TRI-MESTER Bt.
2800 Tatabánya, Béla király krt. 46.
Tel./fax: 34/511-517, 511-518,
Fax: 34/511-517

TRI-MESTER Szakkönyvesbolt
2800 Tatabánya, Béla király krt. 58.
Tel.: 34/318-702, 510-532
E-mail: trimester@t-online.hu

E-shop: www.trimester.hu

Losoncz Miklós

**A magyar EU-tagság
gazdaságpolitikai kihívásai**



Készült
a
Széchenyi István Egyetem
támogatásával

Írta:

Dr. Losoncz Miklós
főiskolai tanár
a közgazdaságtudomány kandidátusa

Szerkesztő lektor:
Halm Tamás

Korrektúra:
Bárányné Szabadkai Éva

Borítóterv:
ifj. Dr. Simanovszky Zoltán

Műszaki szerkesztő:
Ughy Erzsébet

ISBN: 978 963 9561 15 1

© Losoncz Miklós, 2007.

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítás, a nyilvános előadás, a rádió- és televízióadás, valamint a fordítás jogát, az egyes fejezeteket illetően is.

Kiadó: TRI-MESTER Bt., Tatabánya, 2007
Nyomta: ALFADAT-PRESS Kft. Tatabánya, 2007

TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK	5
1. BEVEZETÉS	9
1.1. A könyv célja és a téma aktualitása.....	9
1.2. Fogalomhasználat.....	11
1.3. A versenyképesség értelmezése	15
1.4. A tagállami gazdaságpolitika és a hozzá kapcsolódó fogalmak.....	20
1.5. Közös és közösségi politikák, a belső piac egységesítése	22
2. GAZDASÁGPOLITIKAI KIHÍVÁSOK ÉS KÖVETELMÉNYEK.....	28
2.1. Gazdaságpolitikai célok	28
2.2. Gazdaságpolitikai koordináció	35
2.3. Gazdasági tervezés, fejlesztéspolitika	39
2.3.1. Nemzetgazdasági tervezés.....	39
2.3.2. A stabilitási és konvergenciaprogramok	48
2.3.3. Rövid távú kiigazítás és hosszú távú reformok	52
2.4. A lisszaboni stratégia.....	54
2.5. Részvétel a közösségi politikákban és jogalkotásban, a magyar érdekek érvényesítése az EU-ban.....	60
2.6. Összefoglaló megjegyzések.....	64
3. A GAZDASÁGPOLITIKA NÉHÁNY RÉSZTERÜLETE	69
3.1. Szervezeti és ágazati-szektorális súlypontképzés.....	69
3.1.1. Szervezeti súlypontképzés.....	69
3.1.1.1. A közösségi feltételrendszer	69
3.1.1.2. A vállalatstruktúra sajátosságai Magyarországon	72
3.1.1.3. A szervezeti súlypontképzéssel szembeni követelmények Magyarországon	75
3.1.1.4. Összefoglaló megjegyzések	81
3.1.2. Struktúra- és iparpolitika.....	82
3.1.2.1. A közösségi feltételrendszer	83
3.1.2.2. A struktúra- és iparpolitikával szembeni követelmények Magyarországon	86
3.1.2.3. Összefoglalás, következtetések, ajánlások	94
3.2. Kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs politika	96
3.2.1. A közösségi feltételrendszer.....	96
3.2.2. A magyar K+F- és technológiai innovációs politikával szembeni követelmények	98
3.2.3. Összefoglalás, következtetések, javaslatok	101
3.3. Bérpolitika.....	103
3.3.1. A közösségi feltételrendszer.....	103
3.3.2. A bérpolitikával szembeni követelmények Magyarországon.....	106

3.4. Külgazdasági politika	108
3.4.1. A közös külgazdasági politika fő vonásai	108
3.4.2. A magyar mozgástér a közös külgazdasági politikában	113
3.4.2.1. Prioritások, kereskedelemfejlesztés	113
3.4.2.2. A külföldi működőtőke-beáramlás ösztönzése	116
3.4.2.3. A magyar érdekek előmozdítása a közös külgazdasági politikában	123
3.4.3. Összefoglalás, következtetések	124
3.5. Befektetésösztönzés	126
3.5.1. A külföldi működőtőke-befektetéseket meghatározó tényezők a külföldi gazdasági szereplők szemszögéből	127
3.5.1.1. A beruházásértékelési módszer	128
3.5.1.2. A külföldi működőtőke-befektetéseket meghatározó tényezők: a kezdeti beruházás	129
3.5.1.3. A külföldi működőtőke-befektetéseket meghatározó tényezők: a jövedelemáramlások	132
3.5.1.3.1. Anyag- és energiaköltségek	132
3.5.1.3.2. Munkaerőköltségek	133
3.5.1.3.3. Egyéb költségek	140
3.5.1.4. Társaságiadó-alap, nyereségadókulcs és adókedvezmények	141
3.5.1.5. Diszkontráta és árfolyam	143
3.5.2. A társasági nyereségadó szabályozása, nemzetközi adóverseny	144
3.5.3. A társasági nyereségadót érintő európai közösségi rendelkezések	160
3.5.4. Decentralizált ösztönzők	165
3.5.5. Néhány összefoglaló megjegyzés és következtetés	169
4. PÉNZÜGYI POLITIKA	174
4.1. A GMU-tagság előnyei, hátrányai és kockázatai	174
4.2. Fiskális politika	184
4.2.1. Az államháztartási konvergenciakritériumok és a Stabilitási és Növekedési Paktum	184
4.2.2. A Stabilitási és Növekedési Paktum fontosabb feszültségforrásai és megoldási lehetőségei	189
4.2.3. A Stabilitási és Növekedési Paktum módosítása	199
4.2.4. A magyar államháztartás és a fiskális politikával szembeni követelmények	202
4.2.4.1. Feltételezések, kiinduló helyzet	202
4.2.4.2. A konvergenciaprogramok célkitűzései	204
4.2.4.3. A fiskális politika mozgástere	209
4.2.4.4. A kiadások és a bevételek nagysága és szerkezete, az államadósság optimális szintje	212
4.2.5. Összefoglaló megjegyzések, következtetések és ajánlások	215
4.3. Monetáris politika, infláció, kamatlábak	218
4.3.1. A monetáris politika jogszabályi háttere és az Európai Központi Bank monetáris politikája	218

4.3.2. Az inflációs és kamatláb-kritérium teljesítésével szembeni követelmények Magyarországon	221
4.4. Árfolyamrendszer és árfolyam-politika.....	223
4.4.1. A közösségi feltételrendszer.....	223
4.4.2. A magyar árfolyamrendszerrel és árfolyam-politikával szembeni követelmények	228
4.4.3. Néhány összefoglaló megjegyzés.....	238
4.5. Néhány, a konvergenciakritériumok teljesítésével kapcsolatos ellentmondás és következmény	240
5. ÖSSZEFOGLALÁS, KÖVETKEZTETÉSEK, AJÁNLÁSOK	249
6. BETŰSZAVAK.....	256
7. HIVATKOZÁSOK.....	257

1. BEVEZETÉS

1.1. A könyv célja és a téma aktualitása

A **könyv célja** az európai uniós tagságból adódó, tágran értelmezett gazdaságpolitikai kihívások azonosítása és az azokra adandó magyar válaszok meghatározása. Középpontjában az Európai Unió gazdaságpolitikai koordinációjának, közös és közösségi politikáinak az elemzése és abból a magyar gazdaságpolitikára vonatkozó következtetések levonása és ajánlások kidolgozása áll. Azt vizsgálja, hogy a közösségi gazdaságpolitikai koordinációban, a közös és a közösségi politikák kidolgozásában és végrehajtásában való részvétel hogyan érinti a magyar gazdaságpolitika mozgásterét, milyen hatást gyakorol a magyar gazdaság fejlődésére, milyen az előnyök és a hátrányok mérlege.

A könyv nem a leíró, hanem a **normatív gazdaságpolitika** eszköz- és módszertárát alkalmazza, amikor értékeli a gazdaságpolitika céljait, vizsgálja azok megvalósíthatóságát és további javaslatokat tesz. A könyv nem lép fel azzal az igényvel, hogy átfogó, komplex gazdasági stratégiát adjon, ez nem lehet egy kötet, illetve egy ember feladata, de mindenképpen szeretne hozzájárulni a magyar gazdaságpolitika cél-, eszköz- és intézmény-rendszere tudományos megalapozásához.

A könyv **vezérfonala a nemzetközi versenyképesség**, ami a gazdaságpolitikai mozgáster, a közösségi politikákban való részvétel, annak következményei, előnyei és hátrányai, költségei és haszna stb. minősítésének az alapja. A fogalomnak a kötet középpontjába állítását többek között az indokolja, hogy a koordinált közösségi gazdaságpolitika, továbbá a közös és a közösségi politikák mélyrehatóan érintik a magyar gazdaság nemzetközi versenyképességét. További érv a vezérfonal mellett az, hogy az Európai Tanács 2000. március 23–24-i, **lisszaboni csúcsertekezletén** elfogadott, politikai jellegű, tehát nem jogszabályi formát öltő állásfoglalás tűzte ki a versenyképes, dinamikus és tudás alapú gazdaságba történő átmenetet (*European Council*, 2000). A közép- és kelet-európai országokkal szemben az Európai Tanács 1993. június 21–22-i, koppenhágai csúcsertekezletén támasztott **felvételi kritériumok** között szerepel: a tagjelölteknek állniuk kell a közösségen belüli verseny nyomását (*European Council* [1993]). **Az európai uniós csatlakozás egyik feltétele** volt tehát a versenyképesség javítása, illetve a **versenyképesség bizonyos**, a koppenhágai felvételi kritériumokban számszerűen meg nem határozott **szintjének** elérése. Végül az Európai Közösség gazdaságpolitikai célkitűzései között is hangsúlyosan szerepel a versenyképesség.

A gazdasági fejlődésben elfoglalt jelentőségén túlmenően a magyar gazdaság nemzetközi versenyképességének a gazdaságpolitika középpontjába állítását indokolja még a múlt század kilencvenes éveiben felgyorsult **globalizálódás**. Olyan időszakban, amikor a külső környezet gyorsan változik, adott ország versenyképességének még változatlan szinten maradása is a társadalmi-gazdasági egyensúlyviszonyok romlásával, súlyosabb esetben világgazdasági marginalizálódással, sőt periferizálódással járhat. Különösen érvényes ez a nagy világgazdasági nyitottságú, sőt sebezhetőségű kis országokban, ahol

ezért a gazdaságpolitika legfőbb prioritása a nemzetközi versenyképesség folyamatos erősítése kell, hogy legyen.

Ugyanakkor a külső kihívásokkal összhangban álló gazdaságpolitika hozzájárulhat Magyarország nemzetközi versenyképességének javításához, illetve bizonyos versenyképességi hátrányok mérsékléséhez, tehát a gazdaságpolitika maga is a nemzetközi versenyképesség, ezen keresztül a gazdasági növekedés kiemelkedő fontosságú alkotórésze.

Nemzetközi tapasztalatok garmadája szemlélteti, hogy a belső és külső kihívásokkal összhangban nem álló, azokra nem reagáló gazdaságpolitika, ezzel összefüggésben a megoldandó problémák szőnyeg alá söprése még magasabb egy főre jutó GDP esetén is kielelezheti a bel- és külgazdasági egyensúlyviszonyokat, lassíthatja a gazdasági növekedés ütemét, ezáltal politikai feszültségeket generálhat.

A könyv **témájának aktualitását** a fentiekben túlmenően az adja, hogy az európai uniós csatlakozási okmány hatályba lépése átalakította a magyar gazdaságpolitika mozgásterét és jellegét, az EU-csatlakozás a gazdaságpolitikában és a kormányzati filozófiában is változtatásokat tett, illetve tesz szükségessé.

A magyar gazdaságpolitikára vonatkozó elemzések többsége még mindig jórészt a hagyományos szemléletet és megközelítést tükrözi, azaz a tagállami gazdaságpolitika autonómiájából indul ki, és gyakran nem kellő mértékben veszi figyelembe a közösségi gazdaságpolitikával kapcsolatos összefüggéseket. A kötet témájának aktualitását az is nyomtatékosítja, hogy az **a gazdaságpolitika új dimenzióit**, a közösségi gazdaságpolitikai koordinációban, a közös és a közösségi politikákban való magyar részvételt állítja középpontba.

Ez a könyv a szerző 2004-ben az Osiris Kiadónál megjelent, több gazdasági főiskolán és egyetemen tankönyvként is használt kötetére épül (*Losoncz Miklós [2004]*), az abban felvetett kérdéseket folytatja egyrészt más nézőpontokból, mondanivalóját a gazdaságpolitika köre csoportosítva, másrészt feldolgozza az azóta eltelt újabb fejleményeket. Amíg az előző könyv az EU-csatlakozásra való magyar felkészülés kérdéseire, várható hatásainak és hatásmechanizmusainak az elemzésére koncentrált, addig ez a kötet a magyar EU-tagság gazdaságpolitikai kihívásaira keresi a választ.

A könyv **célcsoportját** azok a közgazdaság-tudományi egyetemi és gazdasági főiskolai hallgatók, doktori iskolák résztvevői, valamint az államigazgatás és az üzleti szféra azon szakemberei alkotják, akik már rendelkeznek ismeretekkel az Európai Unió felépítéséről és működéséről. Ebben az értelemben tehát a könyv nem „kezdőknek”, hanem „haladóknak” szól. A makrogazdasági megközelítésből adódóan a könyv elsősorban a gazdaságpolitikával foglalkozó szakemberek, makrogazdasági elemzők számára tartalmaz közvetlenül hasznosítható ismereteket. Az üzleti szféra szereplői a gyakorlatban közvetve, a gazdaságpolitikai mozgástér és a különféle gazdaságpolitikai intézkedések várható hatásainak értékelése révén profitálhatnak a könyvből, de a szerző reményei szerint a kötetben közölt ismeretek közvetve hozzájárulhatnak mindennapi munkájuk színvonalának javításához.

Az európai integráció rendkívül szerteágazó, bonyolult képződmény, amely állandóan mozog, változik, ezért a szerző legfeljebb arra vállalkozhatott, hogy a magyar EU-csatlakozás leglényegesebb összefüggéseit mutassa be. Ezzel viszont megfelelő alapot: ismeretanyagot és szemléleti keretet ad az olvasónak ahhoz, hogy képes legyen önálló tanulás és tájékozódás formájában ismereteinek bővítésére és elmélyítésére.

1.2. Fogalomhasználat

Egy lehetséges megközelítésben a **tudományos kutatási módszerek** három nagy csoportba sorolhatók. Az első csoportot az irodalomfeldolgozás, a másodikat a modellezés, a harmadikat pedig a gazdasági folyamatok és hatásmechanizmusok elemzése képezi. A könyv kutatási módszere ez utóbbira, azaz a **gazdasági folyamatok és hatásmechanizmusok elemzésére** épül. Azt vizsgálja, hogy az EU-csatlakozás után a különféle közös és közösségi politikákban való részvétel milyen követelményeket támaszt Magyarországgal szemben. A könyv közös és közösségi politikákat és közösségi jogszabályokat tekint át, és azoknak a magyar gazdaságpolitikára és szakpolitikákra gyakorolt hatásait elemzi a mozgástér, a tagállami stratégiai érdekérvényesítés és a nemzetközi versenyképesség szempontjából. Az ilyen típusú tudományos hatáselemzésnek nagy hagyománya van a nemzetközi szakirodalomban. Az európai integrációban a belső piac egységesítését és a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) bevezetését is megelőzte hatástanulmányok kidolgozása.

A könyv nem elméleti alapkutatásnak, hanem **alkalmazott kutatásnak** tekinthető, amely kiterjedt elméleti háttérre támaszkodik. Egyrészt a gyakorlatban alkalmaz és tesztel bizonyos elméleteket és elméleti megközelítéseket. Másrészt sajátos **hatástanulmány**, amelynek kiindulópontját közösségi jogszabályok és a gazdaságpolitikára, illetve bizonyos szakpolitikákra vonatkozó közösségi rendelkezések és gyakorlatok képezik. Ezek elemzéséből a könyv következtetéseket von le, követelményeket határoz meg és javaslatokat tesz a követendő magyar gazdaságpolitikára, illetve szakpolitikákra. Az alkalmazott kutatási jelleg domborodik ki abban is, hogy a kötet hozzá kíván járulni azon követelmények tudományos megalapozásához, amelyek a magyar gazdaságpolitika számára az EU-tagságból adódnak.

A gazdasági folyamatok és hatásmechanizmusok elemzésén belül a könyv nem analitikus jellegű „mélyfúrásokra” törekszik (bár egyes esetekben a téma indokoltságára való tekintettel ezekre is sor kerül), hanem **szintetizálásra**. Átfogó képet kíván adni a különféle közös és közösségi politikáknak a megfelelő magyar politikákra és a magyar gazdaság nemzetközi versenyképességére gyakorolt várható hatásairól.

A kötet **megközelítése stratégiai jellegű**, azaz azokra az EU-tagsággal kapcsolatos kihívásokra koncentrál, amelyek hosszabb távon nagymértékben determinálják a magyar gazdaságpolitika jellegét, arculatát és mozgásterét, továbbá a magyar gazdasági növekedés feltételeit. Időhorizontja jövőorientált abban az értelemben, hogy a múltira és a jelenre vonatkozó gazdasági folyamatokból, közösségi politikákból és jogszabályokból, napi gyakorlatokból stb. von le a jövőre vonatkozó következtetéseket.

A könyv középpontjában **közösségi jogszabályok és egyéb dokumentumok** elemzése áll. Ennek is többféle módja lehetséges. Megközelíthető az ilyen hatáselemzés úgy, hogy bizonyos, a nemzetközi szakirodalomban elfogadott elméleti keretek között történik a hatások vizsgálata, s az összevetés alapján von le a szerző újabb következtetéseket, módosít korábbi konklúziókat. Lehetséges úgy is, hogy a körülöttünk lévő gazdaságpolitikai cél- és eszközrendszer lényegét, megvalósulási formáit veszi sorra, s ebből lesz az általánosítás és szintézis. A szerző ezt az utóbbi megoldást választotta. Ebben szerepet játszott az a helyzetértékelés, amely szerint az integrációra általában, de különösen a sajátos európai integrációra vonatkozó teoretikus igényű megközelítések még mindig nem alkották meg azt az általános, az integráció teljes lényegét megadó elméletet, amelynek elemzésével valóban teljes körű komparatív eredményeket kapnánk.

Ennek ellenére a kötet nagymértékben támaszkodik a vonatkozó **hazai és külföldi elméleti szakirodalomra** és a témában megjelent nagyszámú tudományos és egyéb magyar és idegen nyelvű publikációra. A releváns publikációk teljes körű áttekintése azok nagy száma és szerteágazó volta miatt szétfeszítené e könyv tartalmi és formai kereteit. Az egyes fejezetek először a közösségi szabályozást tárgyalják, azaz azt a feltételrendszert tekintik át, amelyhez a magyar gazdaságpolitikának, illetve az egyes szakpolitikáknak alkalmazkodniuk kell. Ezt követően kerül sor a magyarországi helyzet értékelésére, valamint a közösségi feltételekhez történő alkalmazkodás követelményeinek és feladatainak meghatározására.

A könyv indokolt esetekben figyelembe vesz **nemzetközi tapasztalatokat és analógiákat**. Ezekkel azonban nagyon óvatosan bánt. Így például az Európai Közösség első és második bővülése (Nagy-Britannia, Írország és Dánia 1973. évi, valamint Görögország 1981. évi, Spanyolország és Portugália 1986. évi csatlakozása) és az azt követő tagság tapasztalatai alig tartalmazzak tanulságot Magyarország számára. Ennek oka az, hogy az első és a második bővülés után került sor a belső piac egységesítésére (a folyamat formálisan 1993-ban fejeződött be, tartalmi szempontból azonban ma is tart), és kezdődött meg a Gazdasági és Monetáris Unió megteremtése és az euró bevezetése. Ezekkel a kihívásokkal sem az északnyugat-, sem a dél-európai országoknak nem kellett foglalkozniuk az Európai Közösségekhez történt csatlakozásuk előtt. A korábbi bővülések óta a közösségi vívmányok – beleértve az elsődleges jogforrásokat és a származékos közösségi jogszabályokat – száma és terjedelme hatalmasra duzzadt. A nemzetközi tapasztalatok és analógiák tanulmányozása hozzájárulhat ugyan bizonyos kérdések jobb megértéséhez, de nem helyettesítheti a konkrét helyzet konkrét elemzését.

További lényeges kutatási módszer a **nemzetközi összehasonlítások** alkalmazása. A konkrét tartalomtól függően a könyv Magyarországot egyrészt a 15 tagú „rég” Európai Unió átlagával, másrészt az új tagállamok közül a Magyarországhoz a gazdasági teljesítmény, a fejlődéstörténeti örökség, a nemzetgazdasági dimenziók, a gazdasági szerkezet stb. alapján leginkább összevethető Lengyelországgal, Csehországgal, Szlovákiával és Szlovéniával hasonlítja össze. Esetenként indokolt lehet a kohéziós országokkal (Írország, Spanyolország, Portugália és Görögország) történő összehasonlítás is, főként a múltira vonatkoztatva, elsősorban a gazdasági fejlettségi szint miatt. (Az 1990-es évtized elejétől végbement dinamikus gazdasági növekedés nyomán Írország egy főre jutó GDP-

je jelenleg meghaladja az EU-átlagot, ezzel a 2007 és 2013 közötti közösségi költségvetési periódusban Írország kikerül a kohéziós országok csoportjából.)

A könyv a témájába vágó kérdéseket **globális összefüggésrendszerbe** helyezve tárgyalja. A magyar gazdaságpolitikának és alkotórészeinek nemcsak az európai uniós tagság követelményeihez kell alkalmazkodnia, hanem az átfogó világgazdasági feltételekhez is. A magyar gazdaság globális alkalmazkodása részben közvetlenül, részben – a tagság révén – közvetetten, azaz az Európai Unió közvetítésével történik. Az Európai Unió bizonyos területeken mérsékli, esetenként megszünteti Magyarország globális sokkoknak való kiszolgáltatottságát, ezáltal javítja az alkalmazkodás feltételeit. Ugyanakkor a könyv nem tér ki a világgazdasági feltételrendszer részletes, akár több forgatókönyvre támaszkodó előrejelzésére és az Európai Unió várható reakcióira. Ez túlmutatna a rendelkezésre álló területi kereteken. Nehezen követhetővé tenné a gondolatmenet kifejtését, amely arra koncentrál, hogy a közös és közösségi politikák átvételének milyen következményei lesznek. Az más kérdés, hogy érdemes sort keríteni ilyen elemzésre (*Kozma Ferenc* [1999]).

Ahol lehetséges, ott a makrogazdasági összefüggések elsődlegessége mellett **a makro- és a mikrogazdaság határán elhelyezkedő mezoszintű kérdéseket és problémákat** elemez, továbbá **a makroszintű politikák mikrogazdasági következményeit** tekinti át. A határterületek bevonását a vizsgálatba az indokolja, hogy az Egységes Európai Okmány és a mellékleteként szolgáló, a belső piac egységesítését célzó Fehér Könyv 1987. évi hatályba lépésével közösségi szinten a hangsúly a makrogazdasági politikákról a mikroökonómiai szabályozásra tevődött át. Ez következik abból, hogy a belső piac egységesítésének legfőbb eszköze a jogharmonizáció, azaz a tagállamok gazdasági joganyagának egymáshoz történő közelítése. A folyamat koordinálása végett ki kellett terjeszteni az Európai Bizottság kompetenciáját a jogharmonizációra is. A makroszintű politikák mikrogazdasági következményeit azért célszerű elemezni, mert a gazdaságpolitikai vagy szakpolitikai intézkedések gazdasági szereplőkre gyakorolt hatásai rendkívül bonyolultak. Adott esetben elképzelhető, hogy az elméletileg vagy logikailag adekvátanak tűnő gazdaságpolitikai vagy szakpolitikai intézkedések nem a kívánt hatást váltják ki a mikrogazdasági szférában. Márpedig a közös és a közösségi politikák akkor eredményesek, ha a szándékolt hatásokat eredményezik mikrogazdasági szinten. Mindez más szempontból hívja fel a figyelmet a hatáselemzések fontosságára.

Mind több jel utal arra, hogy a hagyományos makrogazdasági elemzés eszköztárának segítségével egyre nehezebb tudományos szempontból újszerű megállapításokra és következtetésekre jutni. A makro- és a mikrogazdasági szféra határterületeinek az elemzése, a **mikroökonómiai megközelítés** alkalmazása – kellő óvatosság tanúsítása mellett – viszont új szint vihet a makrogazdasági politikákba, tudományosan újszerű következtetések levonására adhat lehetőséget.

Az eddigiekből az is következik, hogy a kötet megközelítése **rendszerszemléletű**. A gazdaságpolitikára rendszerként tekint, a totalitásból, a rendszer teljességéből kiindulva rendszerszemléletű megközelítéssel elemzi annak elemeit és a közöttük lévő kölcsönhatásokat. Ez eltér a mainstream közgazdasági gondolkodástól, amely az egészet a részek oldaláról közelíti meg, a gazdaság működését szétdarabolt módon tárgyalja.

A **fogalomhasználatban** a kötet a történetiség elvét követi. Az Egyesülési Szerződés 1967. évi érvénybe lépése és az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés 1993. november 1-i hatályba lépése közötti időszakban következetesen az Európai Közösségek (EK) fogalmát használja a nyugat-európai integráció leírására. Az Európai Unióról szóló szerződés hatályba lépése utáni időszakban a könyv csak akkor használja az Európai Unió elnevezést, ha az mind három pillérre (Európai Közösség, közös kül- és biztonságpolitika, bel- és igazságügyi együttműködés vagy ahogyan újabban nevezik: bünyügyi és rendőrségi együttműködés) vonatkozik. Ha az első pillérről van szó, akkor a könyv az Európai Közösségre vagy a Közösségre hivatkozik.

A **közösségi jog** vonatkozásában a könyv azoknak a szerzőknek az álláspontjával áll összhangban, akik szerint az Európai Uniónak az első pilléren túlmutató értelemben nincs jogrendszere (*Kecskés László* [1995]). Ezért az Európai Unió helyett az Európai Közösség jogrendszere, jogszabályai stb. fogalmakat tartja helyesnek.

A könyv más fogalmak esetében is az európai integrációnak a Nizzai Szerződéssel módosított alapszerződéseire támaszkodik (Nizzai EK-Szerződés és Nizzai EU-szerződés), azok szövegét tartja mérvadónak (*Fazekas Judit dr. (szerk.)* [2002]). Az alapszerződésre a könyv az EK-szerződés fogalmával hivatkozik, EK-szerződésen a hatályos Nizzai EK-Szerződés értendő. A korábbi szerződéseket (Római, Maastrichti, Amszterdami Szerződés) csak akkor említi, ha azt a mondanivaló kifejezetten megkívánja. Természetesen a szerző tudatában van annak, hogy a Római Szerződés az alap, amelyet az idők folyamán az említett szerződések egészítettek ki, illetve módosítottak. A kötet a fogalmak helyesírása terén is az alapszerződések magyar fordításakor kialakított gyakorlatot követi (*Fazekas Judit dr. (szerk.)* [2002]). Ennek alapján az elsődleges jogforrásokat (például Maastrichti Szerződés) és a Közösség intézményeinek nevét (például Európai Bizottság vagy Bizottság) nagy kezdőbetűvel írja. Ugyancsak nagy kezdőbetűvel szerepel a Gazdasági és Monetáris Unió neve, ha a fogalomról nem általában, például az integrációelméletekkel összefüggésben van szó, hanem az a Maastrichti Szerződéssel életre hívott intézményt jelöli.

A **szakirodalom feldolgozását és a hivatkozásokat illetően** a könyv Szabó Katalinnak (*Szabó Katalin* [1997], 106-117. oldal) a nemzetközi és a hazai szabványokra épülő módszertani útmutatásait tekintette irányadónak azzal a megszorítással, hogy az újság- és hetilapcikkre történő hivatkozások lábjegyzetben találhatóak. A könyv végén felsorolt hivatkozások csak könyveket, folyóiratcikkeket és közösségi jogszabályokat és dokumentumokat tartalmaznak. Ezekre a forrásokra a szövegben zárójeles formában történik hivatkozás.

A formai kérdések tisztázása után célszerű röviden összefoglalni – a teljesség igénye nélkül – a könyvben szereplő leglényegesebb fogalmak értelmezését. Ez adja meg a kötet fogalmi-szemléleti kereteit. Nem átfogó áttekintést ad, hanem azt mutatja be, hogy a könyv milyen értelemben használja az egyes fogalmakat, és milyen elméleti-szakirodalmi bázis húzódik meg a fogalomhasználat mögött. A fogalmi áttekintés a versenyképességre, a gazdaságpolitikára és a közös és közösségi politikákra koncentrálódik. A könyv általános szemléleti keretét az Arnold Toynbee életművén végighúzóó kihívás és válasz kategória adja (*Toynbee, Arnold* [1971]).

1.3. A versenyképesség értelmezése

A könyv egyik központi fogalma a **versenyképesség**, főként nemzetközi versenyképességként értelmezve. A versenyképesség fogalmának teljes körű áttekintése nem e könyv tárgya, de a leglényegesebb definíciók nem mellőzhetők.¹ Nem értek egyet azokkal az elméleti megközelítésekkel, amelyek szerint a **versenyképesség mikrogazdasági kategória, makrogazdasági szinten nem értelmezhető**. Ilyen Paul Krugman megközelítése (*Krugman, Paul* [1994]), aki szerint a vállalatok közötti piaci verseny rövid távon nullaösszegű játékként is felfogható (az egyik cég piaci részesedésének a nyeresége a másik vesztesége). Csak vállalatok mehetnek csődbe, nemzetgazdaságok nem, mert az országok közötti kereskedelem nem nullaösszegű játék, a nemzetközi kereskedelem bővüléséből mindegyik ország profitál. Ezért a versenyképesség makroökonomiai szinten nem releváns fogalom.

Ennél árnyaltabb, emiatt a könyv gondolatmenete szempontjából elfogadható Michael Porter megközelítése, akinek felfogásában a **versenyképesség ágazati és vállalati szinten dől** el (*Porter, Michael*, [1990]), ezért koncepciójának középpontjában az egyes ágazatok és vállalatok versenystratégiája áll. Porter szerint a „versenyképes nemzet” fogalom irreleváns, mert az egyes országok célja állampolgárai életszínvonalának emelése, nem pedig a verseny. Ez a cél a rendelkezésre álló termelési tényezők (munkaerő és tőke) kihasználásán múlik. Ezért tagállami szinten az egyetlen értelmes versenyképességi koncepció Porter szerint a nemzeti termelékenység. A termelékenység határozza meg a béreket és a profitot. *Porter* ([1990], 71. oldal) a nemzeti versenyképességi előnyöket négy csoportba sorolta. Ezek a következők:

- a termelési tényezők állapota (tőkeellátottság, szakképzettség, infrastruktúra stb. megléte egy országon belül, illetve a verseny szükségessége egy adott ágazaton belül),
- a keresleti feltételek (a hazai kereslet hatása az ágazat termékeire),
- a kapcsolódó és beszállító (ellátó) iparágak (nemzetközileg versenyképes kiszolgáló, beszállító és kapcsolódó ágazatok),
- a vállalati stratégia, struktúra és verseny (a vállalatalapítás, szervezet, szervezés, menedzsment kormányzati feltételei és a hazai verseny természete).

Ezek azok a feltételek és kényszerítő hatások, amelyek az ország vállalataira hatnak. *Porter* ([1990], 681. oldal) szerint a kormányok ösztönzők és kihívók a vállalatok számára, és legfontosabb feladatuk a fenti befolyásoló tényezők alakítása és fejlesztése.

A nemzetek gazdasági fejlődési modelljeinek és a nemzetközi versenyképességnek az összekapcsolódására támaszkodva Porter szerint az országok versenyképes iparágainak helyzete négy tiszta típusba sorolható, amelyek egyben a versenyképesség fejlődésének a szakaszai is. Ezek a következők:

¹ A versenyképesség értelmezéséről áttekintést ad például Artner Annamária [2004] és Török Ádám [2003] tanulmánya.

- a **tényezőellátottság húzta versenyképesség**, amikor az ország termékeinek, vállalatainak, ágazatainak export-versenyképessége valamilyen bőségesen rendelkezésre álló erőforráson nyugszik,
- a **beruházáson alapuló versenyképesség**, amikor az ország versenyképessége az egyre bővülő (részben külföldi) új beruházásokon alapul. Alkalmazzák és továbbfejlesztik a korszerű technológiákat, know-how-t és licencket. A termékek még nem világszínvonalúak. Mind nagyobb a szerepe a versenyképességben a menedzsmentnek, a kockázatvállaló vállalati stratégiának, az erősödő hazai versenynek és a technológiatranszfernek. A versenyképesség megteremtésének stratégiai célja gyakran összeütközésbe kerül az eladósodással és az adósságkezeléssel, mint rövid távú kényszerrel,
- az **innováció húzta versenyképesség** a legfejlettebb szakasz, amelyben a vállalatok nemcsak alkalmazzák a legfejlettebb technológiát, hanem újat is létrehoznak. Az innováció folyamatos, a keresleti viszonyok fejlettek, a versenykörnyezet ösztönző. A termékek világszínvonalúak, a legfejlettebb ágazatok nemcsak állják a versenyt, hanem szűk területen diktálják is,
- a **jólétén alapuló versenyképesség** a nemzetközi versenyképesség hanyatlását jelzi, amelyre a „múltból élés” jellemző. Az innováció szintje és üteme csökken, a kormány egyre kisebb szerepet vállal a fejlődés ösztönzésében.

A versenyképesség Porter-féle felfogására sok tekintetben hasonlít **az USA Versenyképességi Tanácsának definíciója**, amely szerint a nemzetgazdasági versenyképesség alapja a vállalatok versenyképessége, a kormányzati politikáknak tehát olyan környezetet kell teremteniük, amely ösztönzi a vállalati versenyképességet.

A nemzetközi és a hazai szakirodalomból kitűnik, hogy a versenyképességet csak a viszonylagosság, a relativitás alapján lehet értelmezni, abszolút mércéje nincs (*Majoros Pál* [1996], 18. oldal). A nemzetgazdasági versenyképesség a közgazdaságtan kevésbé precíz, többféle jelentéssel bíró fogalmai közé tartozik (*Oblath Gábor – Péntes Petra* [2004], 33. oldal).

A fogalmat makrogazdasági szinten is értelmező felfogások közül **az OECD definíciója** szerint a versenyképesség egy ország azon előnyeinek vagy hátrányainak a mértéke, amely mellett képes értékesíteni áruit a nemzetközi piacokon (*OECD*, [2003]). Más szavakkal: a versenyképesség nem más, mint az a hatékonyság, amellyel az egyes országok részt vesznek a nemzetközi munkamegosztásban. A hatékonyság nagymértékben függ azoktól a tényezőktől, amelyek a termelékenységüket is befolyásolják. Az OECD titkársága a versenyképesség két mutatószámát határozza meg. Ezek a feldolgozóiparban a hazai termelők és a versenytársak egységnyi munkaerőköltségének (termékegységre jutó munkaerőköltség) és a hazai termelők és a versenytársak feldolgozóipari termékei export egységértékének különbségein alapulnak. Mindkét mutatószám értékét közös valutában fejezi ki. Az OECD definíciójára épülnek az ár- és költségverseny-képességi indexek, amelyek a minőségi versenyképesség fogalmával is kiegészíthetők (*Oblath Gábor – Péntes Petra* [2004]).

Egy másik, ennél **szélesebb megközelítésben** a versenyképesség nem más, mint „a termelési és üzleti tevékenység olyan bevételeket eredményező szintje, amely mindhárom termelési tényezőnél, a befektetett alapoknál, a munkánál, valamint a K+F tevékenység-nél méltányos és a tevékenység tartós fennmaradását eredményező hozamokat (profitot, bért és megtérülést) eredményez” (*Szabó László* [2002], 22. oldal). Ez a definíció azért érdemel figyelmet, mert átfogó módon kívánja megragadni a versenyképességet és összetevőit.

A **Corvinus Egyetem mellett működő Versenyképességi Kutató Központ** szerint a nemzetgazdaság versenyképessége a nemzetgazdaságnak az a képessége, hogy „egy nemzetgazdaság úgy tud létrehozni, felhasználni, illetve a globális verseny keretei között értékesíteni termékeket és szolgáltatásokat, hogy közben saját termelési tényezőinek hozadéka s ezzel párhuzamosan állampolgárainak jóléte fenntartható módon növekszik. Ezen versenyképesség feltétele az erőforrások termelékenység-növekedésének elősegítése a vállalatok és más intézmények hatékonyságának növekedését biztosító feltételek folyamatos fenntartása útján.” (*Czakó Erzsébet* [2004], 18. oldal). Ez a definíció tartalmazza a globális versenyt mint dimenziót. A versenyképességet az állampolgári jólét növelése eszközének tekinti. A versenyképesség tényezői között nagy fontosságot tulajdonít a termelékenység növekedésének.

E könyv témájából adódóan megkerülhetetlen **az Európai Bizottság versenyképességre vonatkozó meghatározása**. Eszerint egy ország versenyképessége a nemzet életszínvonalának fenntartható emelkedése és a nem önkéntes munkanélküliség lehető legalacsonyabb színvonala (*European Commission* [2004a], 11. oldal). Egy másik közösségi dokumentum szerint „a versenyképesség eszköz a fenntartható növekedéshez, ami a reáljövedelmekben és a régiók vagy országok életszínvonalában mutatkozik meg, és munkahelyekkel jár együtt mindenki számára, aki dolgozni akar”. A nemzetgazdasági versenyképesség tehát a termelés növekedését, a nagyarányú foglalkoztatást és a fenntartható környezetet jelenti. A versenyképesség egyik kulcseleme az alkalmazkodóképesség, amely a sokkokkal szembeni ellenállóképességet is növeli. A prioritás a gazdasági növekedés, ami a termelékenység növelésén alapul, a termelékenység növekedése pedig számos olyan tényező és jellemző függvénye, amelyet különböző szintű (közösségi, tagállami, regionális) politikákkal lehet befolyásolni. Ahhoz tehát, hogy a versenyképesség javuljon, megfelelő közösségi prioritások és politikák meghatározása szükséges. A tagországoknak ezekhez és saját adottságaikhoz kell alkalmazkodniuk, hogy saját versenyképességük fejlesztésével végső soron az EU versenyképességét is fejlesszék (idézi: *Czakó Erzsébet* [2004], 17. oldal).

A Közösségben elfogadott definíció makroökonómiai normatív megközelítés, amely az 1990-es évtized szemléletét tükrözi, és összhangban van az Európai Bizottság feladataival. A definíció újdonsága a termelékenység-növekedést visszafogó tényezők középpontba állítása. A közösségi Versenyképességi Tanács szerint „a versenyképesség jelentős termelékenység-növekedésből és magas foglalkoztatottságból származik, ami egyidejűleg mutatkozik meg az európai vállalatok globális piacokon elért sikereiben és a mindenki számára magasabb életszínvonalat lehetővé tevő növekvő reáljövedelmekben.” (idézi: *Czakó Erzsébet* [2004], 17. oldal). Ez a meghatározás a versenyképességet „eredmény-

változónak” tekinti, amit a termelékenység alakulása és a foglalkoztatás határoz meg. A definíció összefüggésbe hozza egymással az EU és tagállamai vállalatainak versenyképességét. A versenyképesség két egymással egyenrangú elemének tekinti a vállalatok sikereit és a magasabb reáljövedelmeket. Ez az álláspont a kialakított prioritásokban is megjelenik, ahol a vállalatok környezetének alakítását és a kutatást emelik ki (*Czakó Erzsébet* [2004], 18. oldal).

Az Európai Unióban nem került az érdeklődés homlokterébe a versenyképesség és az integrációérettség közötti összefüggések mélyebb elemzése. A magyar szakirodalomban erre Európai Unió bővülésével, azon belül Magyarország csatlakozásával kapcsolatban Palánkai Tibor kutatásai hívták fel a figyelmet (*Palánkai Tibor* [2004]).

A nemzetközi versenyképesség sajátos dimenziója a **tőkevonzási képesség**, amely azon adottságok és feltételek összessége, amelyek magas – más országokban kínálnál magasabb – profitabilitású termelésre adnak lehetőséget a vállalatok számára.² Ezen feltételek kialakításában az egyes országok versenyeznek egymással. A tőkevonzási képesség elméleti alapjait többek között John Dunningnak a tulajdonra, a telephelyre és a nemzetköziesedésre, mint tényezőkre és azok kölcsönhatásaira alapozott eklektikus elmélete teremtette meg (*Dunning, John* [1993]). Ennek lényeges része a Vernon által kidolgozott termékciklus-elméletre hasonlító beruházásfejlesztési ciklus. A Dunning-féle megközelítést azóta sokan és sokféleképpen fejlesztették tovább, ennek részletesebb áttekintését adja Artner Annamária tanulmánya (*Artner Annamária* [2004], 62-65. oldal). A könyv teljes mértékben egyetért Csáki Györggyel és Szalavetz Andreával abban, hogy a tőkevonzási képesség a nemzetgazdasági versenyképesség egyik mércéje, és összefüggésben van ez utóbbi több más mutatójával (*Csáki György – Szalavetz Andrea* [2004]).

A versenyképességgel kapcsolatos definíciók közül a könyv azt az értelmezést fogadja el, amely szerint **egy ország versenyképességét hosszú távon a kínálat határozza meg**. A kínálati feltételek között is kiemelkedő jelentőséget tulajdonít a **termelékenység**, illetve – módszertani és egyéb okok miatt – a **munkatermelékenység** növekedésének.

Hosszú távon a termelékenység dinamikája határozza meg egy ország nemzetközi versenyképességét, azon belül a nemzetközi munkamegosztásba való bekapcsolódás hatékonyságát. A termelékenység növekedése teszi lehetővé a nemzetközi kereskedelembe kerülő anyagi javakat előállító ágazatokban a bérek olyan mértékű emelését, hogy az ne okozzon inflációs nyomást a gazdaságban, valamint azt, hogy ne romoljanak a szóban forgó ország relatív, azaz más országokhoz viszonyított bérelőnyei. Az egyéb befolyásoló tényezőket átmenetileg figyelmen kívül hagyva minél gyorsabban nő egy országban a termelékenység, annál versenyképesebb a szóban forgó ország a világ többi részéhez vagy a fő versenytársakhoz viszonyítva, illetve annál nagyobb mértékű reálbéremelés lehetséges az anyagi javakat előállító ágazatokban a relatív nemzetközi versenyképesség romlása nélkül.

² A külföldi működőtőke-vonzó képesség nem azonos a külföldi működőtőke beáramlásával. Ez utóbbit az előbbtől független véletlenszerű és külső tényezők is befolyásolhatják.

A makrogazdasági vagy nemzetgazdasági szintű termelékenység legpontosabb mutatója a GDP vagy a hozzáadott érték/ledolgozott munkaórák száma, ami a termelékenységi szintet, nemzetközi összehasonlításban – közös vagy egy meghatározott valutában kifejezve – az egyes országok közötti termelékenységi különbségeket jelzi. Időbeli összehasonlítás esetén a mutatószámot lánc- vagy bázisindex formában fejezik ki. Nemzetközi összehasonlítás esetén ez az egyes országok közötti különbségek alakulására, adott esetben egyes országok felzárkózására, mások lemaradására utal.

A termelékenység másik mérőszáma az egy foglalkoztatottra jutó hozzáadott érték, amit **munkatermelékenységnek** is neveznek. Bár a mutató tartalmaz bizonyos torzításokat (például az egyes országokban eltérő a heti munkaidő és a fizetett szabadság hossza, a részmunkaidőben foglalkoztattak aránya stb.), jól használható termelékenységi trendek mérésére és nemzetközi összehasonlításra különösen akkor, amikor nem állnak rendelkezésre nemzetközi összehasonlítást lehetővé tevő idősorok a ledolgozott munkaórák számáról.

Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az elérhető bevétel, illetve az ezt felnagyítottan tükröző hozam, mint a termelékenység viszonyszám számlálója nemcsak magától az értékesített terméktől, szolgáltatástól függ, hanem a vállalkozás számára nagyban külsődleges tényezőktől is, mint a piaci infrastruktúra, finanszírozási képesség, good-will stb. Annak ellenére, hogy a versenyképességre hatnak keresleti tényezők is, a könyv a termelékenység javítását tekinti a gazdaságpolitika prioritásának, belőle vezeti le a fenntartható gazdasági növekedést.

A könyv a nemzetközi versenyképességet tekinti meghatározónak, ezért a nemzetközi munkamegosztásba való bekapcsolódás hatékonyságára koncentrálnak OECD-értelmezést és a külföldi működőtőke-vonzási képesség versenyképességi szerepét hangsúlyozó felfogásokat tekinti vezérfonálnak és mércének. A nemzetközi munkamegosztásba való bekapcsolódás hatékonysága és a külföldi működőtőke-vonzó képesség szorosan összefügg egymással.

Az áttekintett meghatározások többségével összhangban a könyv a versenyképességet **komplex fogalomnak** tekinti, amelybe a bemutatott definíciókban felsorolt általános gazdasági környezetre vonatkozó tényezők mellett beleértendő a jogrend, a fizikai, a kereskedelmi és pénzügyi infrastruktúra, a logisztika, a humán szféra, az államigazgatás, a gazdaságpolitika, a környezetvédelem stb. minősége, a társadalmi stabilitás, a belső és külső biztonság stb. Különösen a magas hozzáadott értéket létrehozó szektorokban van kiemelkedő szerepe az olyan általános környezeti tényezőknek, mint a morál, a biztonság, a megbízhatóság, a bürokráciamentesség, az általános civilizációs szint stb. A termékek közvetítésével technológiai, pénzügyi, oktatási, infrastrukturális, társadalmi ellátási és államigazgatási rendszerek mérkőznek egymással, a versenyképesség így átfogó gazdasági és társadalmi fogalom (*Kádár Béla* [2005], 39. oldal). A kötet egyik kiinduló hipotézise az, hogy a versenyképesség növelésének óriási tartalékai vannak a nem gazdasági jellegű összetevők között, beleértve a gazdaságpolitikát.

1.4. A tagállami gazdaságpolitika és a hozzá kapcsolódó fogalmak

A kötet másik központi fogalma, ami köré a mondanivaló csoportosul, a **gazdaságpolitika**. A gazdaságpolitika általános értelemben „a politikának egy olyan ága, amely a gazdaság befolyásolására irányul” (*Hetényi István* [2004], 93. oldal). Egy ennél részletesebb definíció szerint „a gazdaságpolitika az állam nézeteit, elhatározásait, rendszeres döntéseit, cselekedeteit jelenti, amelyeket az állam társadalmi-politikai céljainak megvalósítása érdekében a gazdaság befolyásolására alkalmaz” (*Veress József (szerk.)* [1997], 16. oldal). Ez utóbbi felfogásban a gazdaságpolitika kormányzati szintű kategória, amely egy ország egészére vonatkozó gazdasági jellegű célok és eszközök összességét tartalmazza. A politika ebben az összefüggésben azoknak az elveknek az összessége, amelyek a valamely cél elérése érdekében teendő cselekedeteket, akciókat kormányozzák. A politika három kérdésre keresi a választ: mit akarunk (cél), hogyan akarjuk elérni (eszköz), kinek a politikája (az államé) (*Hetényi István* [1990], 7. oldal).

Más szerzők szerint a gazdaságpolitika olyan **folyamatként** fogható fel, amelyben jól körülhatárolható szereplők (tulajdonosok, munkavállalók, menedzserek, vezető állami alkalmazottak, politikusok, pártok, médiák) rendszeresen hatással vannak a kormányzati döntésekre abból a célból, hogy a fennálló intézmények és eszközök révén saját céljaikat realizálják. Ebben a felfogásban inkább a kölcsönhatások jellemzik a gazdaságpolitikát, semmint valamilyen előre kitervelt következetes modell és annak követése (*Hetényi István* [1990], 8-9. oldal). Nem minden kormányzati döntés gazdaságpolitikai, hanem csak az, amely közvetlen vagy konkretizálható közvetett társadalmi hatású.³

Fontos hangsúlyozni, hogy a **társadalmi értékmeghatározás** nem része a gazdaságpolitikának, az a **gazdasági világnézet** fogalomhoz tartozik. A gazdaságpolitika tárgya az adott értékek érvényesítéséhez tartozó cselekvések meghatározása. A gazdaságpolitikai véleménykülönbségek az anyagi érdekek, a világnézeti szempontok és értékek különbségein alapulnak.

A gazdaságpolitika eredményességének nem kritériuma a tudományos megalapozottság, egyetlen mércéje a siker. A gazdaságpolitika a döntés művészete, korlátozott információk birtokában és bizonytalanság mellett kell dönteni.

Az 1990-es évek tapasztalatai alapján a **gazdaságpolitika funkciói** közé a következők sorolhatók (*Veress József (szerk.)* [1997], 22-24. oldal):

- a gazdasági fejlődés jogi és társadalmi kereteinek biztosítása,
- a verseny fenntartása,
- a jövedelmek újraelosztása (redisztribúció) meghatározott elvek szerint,
- az erőforrások átcsoportosítása (allokáció),
- a stabilizáció, a fejlesztés és a versenyképesség javítása.

³ A dolgot árnyalja, hogy a kormányzati döntés ennél sokkal szélesebb fogalom, sok olyan van, amelynek konkretizálható társadalmi hatása kétségtelenül létezik, az mégsem gazdaságpolitikai (hanem például külpolitikai).

E funkciókból is levezethetők a gazdaságpolitika különféle részelemei (*Veress József* (szerk.) [1997], 25-26. oldal). Közülük az egyik legfontosabb a **makrogazdasági politika**, amely meghatározott célok és eszközök együttese. A kormánynak a gazdaság egészére vonatkozó célkitűzéseit és a célok megvalósításához szükséges eszközöket és intézményeket jelenti.

A **pénzügyi politika** a makrogazdasági politikának a pénzügyekre vonatkozó része, amely pénzügyi oldalról járul hozzá a gazdaságpolitikai célok érvényre **juttatásához**. A **gazdaságpolitika céljaiból döntési, intézkedési és cselekvési rendszer származtatható, amely a kormányzati szándékoknak megfelelően motiválja, illetve határozza meg a pénzkapcsolatokat és a pénzmozgásokat**. A pénzügyi politika a monetáris politikát, a fiskális politikát és a devizapolitikát foglalja magában.⁴ A pénzügypolitikának lehet ugyan saját cél- és eszközszerkezete, de a gazdaságpolitikához képest csak annak eszközszerkezeteként határozható meg.

A **monetáris politika** a makrogazdasági, azon belül a pénzügyi politika azon eszköze, amely a gazdaság szereplőinek magatartására, gazdasági aktivitására a pénzkínálat és/vagy a kamatláb szabályozásán keresztül kíván hatni. A monetáris politika tehát a pénz- és hitelállomány nagyságát és a pénz árat, azaz a kamatlábat alakítja és szabályozza. A monetáris politika végső céljai megegyeznek a makrogazdasági politika, illetve a gazdaságpolitika végső céljaival. Ezek közül a monetáris politika az árstabilitás biztosítása és a gazdaságpolitika szolgálata. A monetáris politika irányítása a nemzeti jegybankok, a Gazdasági és Monetáris Unióban az Európai Központi Bank kezében van. A pénzmennyiség szabályozása egyrészt a jegybankpénz mennyiségének, másrészt a kereskedelmi bankok pénzteremtési képességének az alakítása alapján történik.

A **fiskális vagy költségvetési politika** a makrogazdasági, azon belül a pénzügyi politika azon eszköze, amely a gazdaság szereplőinek magatartására, gazdasági aktivitására a kormányzati kiadások és az adózás irányításán keresztül kíván hatni. A fiskális politika az államháztartási bevételek (elsősorban az adók), a kiadások (elsősorban az állami beruházások) és a deficit tudatos alakítása a konjunktúra és a stabilizáció érdekében.

A **devizapolitika** a makrogazdasági, azon belül a pénzügyi politika azon eszköze, amely a gazdaság szereplőinek magatartására, gazdasági aktivitására az árfolyamrendszeren és az árfolyam-politikán keresztül kíván befolyást gyakorolni. Kapcsolatot teremt a belső és a nemzetközi pénzügyi rendszer között.

A makrogazdasági politika mellett nagy számú egyéb **részpolitika** létezik (beruházási, jövedelempolitika stb.). A gazdaságpolitika kölcsönhatásban van a szélesen értelmezett társadalompolitikával, annak jellege irányadó a gazdaságpolitikára. A jóléti politika (oktatás, egészségügy, lakásügy, települési és kommunális szolgáltatások és környezetvédelem) autonóm célokkal is rendelkezik, így a munkaerő-politikával együtt a társadalompolitika része, miközben nyilvánvalóan nem függetleníthető a gazdaságpolitikától (*Hetényi István* [2004], 135. oldal).

⁴ Egyes szerzők a devizapolitikát a monetáris politika részeként tárgyalják.

Erkki Liikanen, az Európai Bizottság vállalkozásokért és iparért felelős korábbi biztosa szerint **a versenyképességre a következő részpolitikák gyakorolják a legnagyobb hatást**: verseny-, üzlet-, regionális, szociális, környezeti, pénzügyi, fogyasztói és egészségvédelmi, kutatás- és technológiafejlesztési politika, továbbá a belső piac (idézi: *Botos Balázs* [2004], 13. oldal).

A **gazdaságpolitika legfőbb dilemmája** az, hogy egyes célkitűzései között konfliktusok vannak. Egyszerre nem lehet mindegyik célkitűzést megvalósítani. Így előfordulhat, hogy az alkalmazott eszközök esetleg egy adott részcélt sem érnek el, miközben más területeken kifejtett hatásuk kifejezetten hátrányos. Főleg a monetáris és a fiskális politika kerülhet ellentmondásba egymással.

Egy másik megközelítés azt hangsúlyozza, hogy **a gazdaságpolitika tárgya a jövedelmek keletkezése és elosztása** (*Goldperger István* [1998], 103. oldal). Minden gazdaságpolitikai kérdéscsoport arra vezethető vissza, hogy a gazdaságban uralkodó viszonyok és azok hatalmi döntésekkel történő alakítása nyomán kiktől kikhez áramlik a jövedelem, illetve a gazdaságpolitikai döntések nyomán jövedelemhez jutók hogyan használják fel azt. Nem közömbös, hogy a megszerzett jövedelem olyan befektetés vagy kereslet forrásává válik, amely beruházás révén további jövedelmet generál, vagy kikerül a gazdaságból például teaurálás, fogyasztási importkereslet, külföldre menekítés révén.

Ebből a felfogásból következik, hogy **a társadalom folyamatosan minősíti a gazdaságpolitikát**. E minősítésben a vesztesek és a nyertesek pozíciójának alakulása és a jövőre vonatkozó várakozása jut kifejezésre. Tárgyából következően a gazdaságpolitika magában hordozza a politikai konfliktusok lehetőségét. A jövedelmek újraelosztása nemcsak egy-egy országon belül folyik, hanem országok között is. Az az ország sikeres, amely ebben az újraelosztásban nyer (*Goldperger István* [1998], 103. oldal).

A **gazdaságpolitikának több szintje** különböztethető meg. Egy-egy országon belül létezhet regionális szintű gazdaságpolitika. Ezenkívül a gazdasági integrációknak, így az Európai Közösségnek is van gazdaságpolitikája. Az egyes országokon belüli regionális gazdaságpolitika – a szövetségi állam és a tagállam közötti viszony egyes elemeinek a kivételével – nem független a kormányzati gazdaságpolitikától. A nemzetközi, így az integrációs szintű gazdaságpolitika a részt vevő országok által elfogadott alapelvekben és szabályokban testesül meg. Az integrációs szintű gazdaságpolitika abban különbözik a nemzetállami szintűtől, hogy nincs mögötte – nemzetek feletti – kormány.

A könyv a gazdaságpolitika tágabb értelmezését használja, és a nemzetközi versenyképességet leginkább befolyásoló részpolitikák elemzésére koncentrál. A pénzügyi politikát a Maastrichti Szerződésben rögzített konvergenciakritériumok alapján vizsgálja. A könyv nagy súlyt helyez a gazdaságpolitika elosztási, ezzel összefüggésben érdekkiegyenlítő, illetve érdeklarmonizáló funkcióira.

1.5. Közös és közösségi politikák, a belső piac egységesítése

A könyv a különféle jogilag kötelező és nem kötelező közösségi jogszabályokba foglalt közös és közösségi politikákat adottságnak, ezáltal az elemzés kiindulópontjának tekinti. Nem feladata a közösségi szakpolitikák kialakításával kapcsolatos mechanizmusok,

érdekek, a politikaépítés mintáinak stb. elemzése.⁵ A könyvnek a közösségi és a tagállami hatáskörök leíró vagy normatív elemzése sem tárgya, a kompetenciák tagállamok és a közösség közötti megosztását szintén adottságként kezeli.⁶

Az Európai Közösség közös politikái olyan területekre vonatkoznak, ahol a Közösség döntési kompetenciája az EK-szerződés értelmében kizárólagos, a döntések a Közösség, nem pedig a tagállamok szintjén történnek. Ilyen terület a harmadik országokkal folytatott külkereskedelem, tágabb értelemben a külgazdasági kapcsolatok területe, a mezőgazdaság, a halászat, a közlekedés, a monetáris politika és a versenypolitika. A közös politikák az Európai Bizottság kompetenciájába tartoznak. A közös politikák közül a könyv a monetáris és a külgazdaságpolitikával foglalkozik. (Magyarország monetáris politikája még nem nevezhető közösséginek.)

A közös monetáris politika működtetéséhez elengedhetetlen az, hogy a tagállamok koordinálják gazdaságpolitikáikat. Az EK-szerződés kimondja, hogy a tagállamok a gazdaságpolitikát közös ügynek tekintik, és azt összehangolják az Európai Unió Tanácsán belül. A gazdaságpolitikai koordináció két pilléren nyugszik. Az első pillért az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások (angolul Broad Economic Policy Guidelines – BEPG), a másodikat a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) képezi. Ez utóbbi értelmében a Gazdasági és Monetáris Unióhoz nem csatlakozott országoknak megadott struktúrában és szempontok alapján konvergenciaprogramot kell készíteniük.

Az Európai Közösség közösségi politikái azokat az EK-szerződésben lefektetett közösségi tevékenységeket jelölik, amelyek – a közös politikáktól eltérően – a tagállamok fellépésével párhuzamosan működnek, illetve kiegészítik a tagállamok ugyanazon területeken folytatott nemzeti politikáit. Ebbe a körbe tartozik a foglalkoztatás-, a szociális és a környezetvédelmi politika.⁷

Emellett a (később áttekintésre kerülő) célok érvényre juttatása érdekében az EK-szerződés a következőket irányozza elő:⁸

- a gazdasági és társadalmi kohézió erősítése,
- a közösségi ipar versenyképességének fokozása,
- a kutatás és a műszaki fejlesztés előmozdítása,
- a transzeurópai hálózatok megteremtése és fejlesztésének előmozdítása,
- az egészségvédelem magas színvonalának eléréséhez való hozzájárulás,
- a minőségi oktatás és képzés megvalósításához, valamint a tagállamok kultúráinak kibontakozásához való hozzájárulás,
- a fejlesztésben való együttműködés terén folytatott politika,

⁵ Ennek részletes bemutatását lásd Helen Wallace — William Wallace [1999].

⁶ Részletesebb lásd például Tabellini, Guido [2003].

⁷ EK-szerződés, 3. cikk, i), j) és l) bekezdés.

⁸ EK-szerződés, 3. cikk, k), m) – u) bekezdés.

- a tengerentúli országokkal és térségekkel való társulás a kereskedelem fokozása, valamint a gazdasági és társadalmi fejlődés közös erőfeszítéssel történő előmozdítása érdekében,
- a fogyasztóvédelemhez való hozzájárulás,
- intézkedések az energia, a polgári védelem és a turizmus területén.

A fenti célkitűzések konkrétan nem tartalmazzak utalást közösségi politikákra. A gyakorlatban azonban létezik közösségi ipar-, struktúra-, kutatás- és technológia-fejlesztési, kohéziós és energiapolitika, amelyek különféle közösségi jogszabályokon és egyéb, jogilag nem kötelező dokumentumokon alapulnak. A társadalmi-gazdasági kohézió nyugszik a közösségi regionális politika. Az említett területeken eltérő intenzitású a tagállamok közötti együttműködés és a tagállami politikák közötti koordináció.

A közösségi politikákhoz kapcsolódik a közösségi forrástranszfer a strukturális alapok és a Kohéziós Alap forrásaiból. Az azokhoz való hozzájárulás feltétele az, hogy a kedvezményezett országok nemzeti fejlesztési tervet, illetve újabb elnevezéssel nemzeti stratégiai referenciakeretet dolgozzanak ki és valósítsanak meg.

A belső piac egységesítését, az egységesítésre vonatkozó intézkedéseket, illetve azok összességét a szakirodalmi források egy része közös politikának tekinti. Mások abból indulnak ki, hogy azokon a területeken, ahol nincs közös vagy közösségi politika, az EU tagállamai harmonizálják jogszabályaikat, azaz saját jogszabályaikat közelítik egymáshoz.⁹ A jogharmonizáció legfőbb eszköze az irányelv. A jogharmonizáció célja a belső piac egységesítése, az egységesítést újabb és újabb területekre terjesztik ki. Nemcsak a jogharmonizációra, hanem általában a másodlagos közösségi jogszabályok (az irányelvek mellett a rendeletek, határozatok, ajánlások és vélemények) elfogadására is érvényes, hogy a tervezeteket a tagállamok véleményezik. A belső piac egységesítéséhez sorolhatók még az adókra vonatkozó rendelkezések is.¹⁰

Kiemelkedő a közös politikák és a jogharmonizáció szerepe a 2000-ben az Európai Tanács által elfogadott **lisszaboni stratégia** végrehajtásában, amely az EU versenyképességének javítását tűzte ki célként.

A fenti kategorizálás mögött elméleti háttérként a **szubszidiaritás elve** húzódik meg. „Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a Közösség a szubszidiaritás alapelveinek megfelelően csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett tevékenység célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért ezek a célkitűzések a tervezett tevékenység terjedelme vagy hatásai miatt közösségi szinten jobban megvalósíthatóak.”¹¹ A szubszidiaritás elve szerint az Európai Unión belül az ügyeket mindig azon a legalacsonyabb szinten kell elintézni, ahol ez lehetséges. Az integrációban belül a következő három szintet különböztetik meg:

⁹ EK-szerződés, 90-93. cikk.

¹⁰ EK-szerződés 90-93. cikk.

¹¹ EK-szerződés 5. cikk.

- az integrációs szint,
- a tagállamok szintje,
- a tagállamokon belül a régiók szintje.

A szubszidiaritás elvéből nem következik a meglévő közösségi hatáskörök visszaszámaztatása a tagállamokra. A szubszidiaritás elve azt mondja ki, hogy újabb feladatok csak akkor vonhatók közösségi hatáskörbe, ha azok sem a régiók, sem a tagállamok szintjén nem oldhatók meg kielégítő módon. Tehát a Közösség csak akkor hoz intézkedést kizárólagos hatáskörébe nem tartozó területeken, ha a megvalósítandó célokat – a javasolt intézkedések léptékére és hatásaira figyelemmel – a tagállamoknál eredményesebben képes elérni.

A szubszidiaritás elve levezethető a regionális gazdasági társulások fejlődési szakaszaiból. Eszerint az Európai Unió sok vonatkozásban gazdasági (és monetáris) uniónak tekinthető. Az egységes belső piaccal, a közös kereskedelempolitikával és a monetáris politikával a gazdasági döntések közösségi szintű központosítása van összhangban.

Gazdasági szempontból a szubszidiaritás elve **az állami feladatoknak a kormányzás különböző szintjein történő elosztását**, végső soron az integrációban **a döntések centralizációja és decentralizációja mértékét szabályozza** (*Cesinfo* [2003], 76-81. oldal). Centralizáció a **közjavak** esetében indokolt. Közjavak azok az áruk és tevékenységek, amelyek előnyeiből egy terület vagy jogrendszer lakosai közösen részesednek. Ha egy gazdasági szereplő (fogyasztó vagy vállalkozás) ilyen közjóságot fogyaszt vagy használ, akkor az nem csökkenti a szóban forgó jószág elérhetőségét a szóban forgó terület vagy jogrendszer másik gazdasági szereplője számára. A közjavakat közösen fogyasztják, az egyének által történő fogyasztásuk nem versenyző. A közjavakra példa lehet a nemzetvédelem, a nyilvános helyen kiállított műalkotás, a kulturális örökség védelme.

A közjavak mellett vannak **a gazdasági tevékenységnek olyan egyéb formái, amelyek esetében indokolt az állami szerepvállalás**. Olyan tevékenységekről van szó, amelyek esetében jelentősek az externáliák és a tovagyrúzó hatások. Ha ezek túlmutatnak az országhatárokon, akkor hatékonysági szempontok alapján kívánatos lehet a közösségi szintű szabályozás. E kategóriába a közös műszaki és termékminőségi szabványok, a különféle (telekommunikációs stb.) hálózatok tartoznak, ahol méretgazdaságossági megtakarításokra is lehetőség van. A megfelelő szintű állami szerepvállalás (közösségi, tagállami, regionális és helyi) nem csekély mértékben függ az egyes tevékenységek sajátosságaitól.

Fontos hangsúlyozni, hogy a kormányzati döntéshozatal a közjavaknál és egyéb vizsgált tevékenységeknél sokkal több területre terjed ki. A szubszidiaritás elve sok olyan, a közsférába tartozó tevékenység esetében felvethető, mint az adózás, az állami támogatások, az újraelosztás, a jóléti állam stb.

A szubszidiaritás elve **a politikai és gazdasági rendszerek közötti együttműködés és verseny** szabályozására is alkalmazható. Ez többek között a közösségi politikák és a gazdaságpolitikai koordináció esetében jut kifejezésre, de megjelenik például az adózásban is. A fő következtetés az, hogy a szubszidiaritás elve nagyszámú területen teremt lehetőséget tagállami szintű szerepvállalásra, következésképpen az együttműködés mi-

nimális szintjét figyelembe véve erős verseny van az egyes tagállamok gazdaság- és szakpolitikái között.

Önmagában is érdekes annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a gazdaságpolitikai koordináció, a közös és a közösségi politikák és a belső piac egységesítése mennyire alkalmas **az Európai Uniót az utóbbi években ért kihívások** megválaszolására. Az egyik leglényegesebb gazdasági kihívás az Európai Unió – azon belül is főleg a régi tagállamok – **lakosságának előregedése**, ami mind nagyobb terhet ró a társadalom-ellátási rendszerekre, mind számottevőbb nyomást gyakorolva az államháztartási kiadásokra, miközben a harmadik országokból történő bevándorlás terén a Közösség és a legtöbb tagállam korlátozó politikát folytat. A másik kihívás globális jellegű, **az USA mögötti gazdasági lemaradáshoz**, az alacsony költség szintű fejlődő országok (főleg Kína és India) erősödő termékpiacon versenyéhez, bizonyos iparágak, tevékenységi területek, illetve vállalati funkciók és üzleti folyamatok alacsony költség szintű országokba történő kitelepítéséhez (outsourcing) kötődik.¹²

Az EU-csatlakozás különös élességgel állította előtérbe a magyar gazdaságpolitika cél-, eszköz- és intézményrendszere sok megoldatlan vagy részben megoldott hosszú és rövid távú problémáját. Ezek közül a leglényegesebbek a következők:

- a gazdaságpolitika prioritása,
- a rövid, a közép- és a hosszú távú nemzetgazdasági tervezés,
- a konvergenciaprogram kidolgozása,
- a szakpolitikák cél-, eszköz- és intézményrendszere, a gazdaságpolitika egyes elemeinek az összehangolása,
- szervezeti és ágazati-szektorális súlypontképzés,
- a tagállami érdekek képviselete az EU-ban,
- a közösségi gazdaságpolitikai harmonizációban és a közösségi jogszabály-előkészítésben való részvétel,
- a konvergenciakritériumok GMU-csatlakozáshoz elengedhetetlen teljesítése,
- a mindehhez szükséges belső intézményi feltételek kialakítása és működtetése.

E területeken számottevő ellentmondás feszül a belső feltételek és a magyar érdekeket egyébként hatékonyan képviselő külgazdasági diplomácia között. A könyv azt elemzi, hogy milyen, az EU-tagságból adódó kihívásokra kell választ adnia a magyar gazdaságpolitikának. Középpontjában a gazdasági stratégia, a gazdaságpolitika és néhány fontos szakpolitika, illetve funkcionális politika és terület (struktúra- és iparpolitika, szervezeti súlypontképzés, kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs politika, befektetés-ösztönzés, fiskális, monetáris és árfolyam-politika) cél- és eszközrendszere, a gazdaság-

¹² Mindehhez kapcsolódik egy nem gazdasági, hanem biztonságpolitikai kihívás, amely nem témája e könyvnek. Ennek lényege az, hogy az EU és tagállamai korlátozott önvédelmi kapacitásokkal rendelkeznek, nagyobb intenzitású biztonsági konfliktusok esetén akaratérvényesítő képességük gyenge, miközben függőségük az USA-tól jelentős.

politikai koordináció, a tervezés, a közös és a közösségi politikák alakításában való részvétel és a jogharmonizáció elemzése áll. A könyv nem foglalkozik olyan, a versenyképességet befolyásoló lényeges területekkel, mint az agrár-, az energia-, a környezetvédelmi, a regionális és az oktatáspolitikai. Ennek részben terjedelmi okai vannak, részben azzal kapcsolatosak, hogy a szerzőnek eddig nem volt alkalma bizonyos területek (közös agrárpolitika, környezetvédelmi politika) tanulmányozásában elmélyülni.

2. GAZDASÁGPOLITIKAI KIHÍVÁSOK ÉS KÖVETELMÉNYEK

2.1. Gazdaságpolitikai célok

Az Európai Unió gazdaságpolitikájáról, a gazdaságpolitikai célokról és eszközökről az EK-szerződés rendelkezik. A tagállamok gazdaságpolitikájukat közös ügynek tekintik¹³. „A Közösség feladata az, hogy a közös piac és egy Gazdasági és Monetáris Unió megteremtése által, valamint a közös politikák és tevékenységek végrehajtásával az egész Közösségben előmozdítsa:¹⁴

- a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését;
- a magas szintű foglalkoztatottságot és szociális védelmet;
- a nők és férfiak egyenjogúságát;
- a fenntartható és nem inflációgerjesztő növekedést;
- a magas szintű versenyképességet;
- a gazdasági teljesítmények konvergenciáját,
- a környezetminőség magas fokú védelmét és annak javítását;
- az életszínvonal és életminőség emelését,
- a gazdasági és társadalmi kohéziót, valamint
- a tagállamok közötti szolidaritást.”

A Közösség **gazdaságpolitikai célrendszere** a tíz megjelölt célkitűzéssel meglehetősen túldimenzionálnak tűnik. Nincs olyan prioritás, amelynek érvényesítése meghatározza a többi célkitűzés elérését. Általános tapasztalat az, hogy ha egy ország vagy országcsoport sok célt tűz ki, akkor fennáll az a veszély, hogy a fő célokat nem sikerül elérni. Ezért célszerű inkább a fő csapásokat kijelölni, kevesebb és kevésbé részletes célokkal.

A célok sorrendjéből az a következtetés is levonható, hogy a célrendszer elemei nem fontossági sorrendet, strukturális hierarchiát tükrözve épülnek egymásra. A versenyképességre vonatkozó célt például megelőzi a foglalkoztatottsággal és szociális védelemmel, valamint a nők és férfiak egyenjogúságával kapcsolatos cél, holott az utóbbiak érvényesíthetősége az előbbitől függ. A hierarchia hiányára kézenfekvő magyarázat az alapszerződés fejlődésének története. Minden újabb kiegészítés (Egységes Európai Okmány, Maastrichti Szerződés stb.) hozzátett valamit a Római Szerződéshez.

A közösségi gazdaságpolitikai célrendszer túldimenzionáltságát és a célhierarchia megkérdőjelezhetőségét valamelyest enyhíti az a körülmény, hogy a megjelölt célkitűzések messze nem egyenrangúak egymással. Ez abból látható, hogy a lista mennyiségi (gazdasági növekedés) és minőségi (életminőség stb.), illetve gazdasági és nem kifejezetten gazdasági (nők és férfiak egyenjogúsága) célokat egyaránt tartalmaz. A minőségi célki-

¹³ EK-szerződés 99. cikk (1) bekezdés.

¹⁴ EK-szerződés 2. cikk.

tűzések árnyalják a mennyiségi célok végrehajtását. Az egyes célok között ugyan van logikai kapcsolat, a köztük lévő szinergia erőssége azonban nem tűnik túlságosan erősnek.

Az EK-szerződésben lefektetett közösségi gazdaságpolitikai célok hosszú távra szólnak, az alapszerződést ritkán módosítják. A gazdaságpolitikai célrendszert, pontosabban annak egyes elemeit egyéb dokumentumokban, alacsonyabb szintű jogszabályokban fehér könyvek stb.) konkretizálják. Ezeket rendszerint valamilyen külső vagy belső kihívás hatására dolgozzák ki, és akcióprogram kapcsolódik hozzájuk.

A gazdaságpolitikai célok felsorolásából kivehető a piacgazdaságokban elfogadott „**bűvös négyszög**”: azaz a gazdasági egyensúly, az alacsony infláció, a magas szintű foglalkoztatás és a megfelelő gazdasági növekedési ütem követelménye, az egyes tényezők közötti egyensúly megteremtésének szükségessége. Ennek alapján megállapítható, hogy a Közösség stabilitás- és növekedésorientált gazdaságpolitikát követ.

A bűvös négyszöggel leírt gazdaságpolitikai célok a megállapodott, magas egy főre jutó GDP-vel rendelkező, stacioner növekedési pályán lévő piacgazdaságokra jellemzők, ahol a gazdasági növekedés üteméhez képest nagyobb prioritást élvez a belső és a külső egyensúly. A gazdasági fejlettség alacsonyabb, illetve közepes szintjén álló, a fejlettekhez felzárkózni igyekvő országok gazdaságpolitikai célrendszere ennél sokkal nagyobb mértékben növekedésorientált, ami a fejlesztéspolitika jelentőségére hívja fel a figyelmet.

A közösségi gazdaságpolitikai célok többsége nem tér el a magyar gazdaságpolitika célrendszerétől. Az egyik leglényegesebb kivétel az, hogy a bűvös négyszög mint gazdaságpolitikai cél nincs teljesen összhangban a felzárkózó országok gazdaságpolitikájával szembeni követelményekkel. Emellett a kis országok gazdaságpolitikai célrendszerének szükségképpen szűkebbnek kell lennie, kevés területre kell koncentrálnia. A bűvös négyszöggel összefüggő kivétel az, hogy az EU-ban a gazdasági egyensúlyon belül az államháztartás egyensúlya kap hangsúlyt, a külső egyensúly (folyó fizetési mérleg) nem szerepel a gazdaságpolitikai célok között. Közvetve erre utalhat viszont a versenyképesség követelménye, bár a külső egyensúly csak nagyon korlátozottan és közvetve hozható kapcsolatba a versenyképességgel. A folyó fizetési mérleg versenyképes országokban is lehet deficitese, illetve javuló nemzetközi versenyképesség esetén is nőhet a hiány, például a nyers- és fűtőanyagok világpiaci árának sokszerű emelkedése vagy nem rezidensek jövedelmeinek kiáramlása miatt. Egy íratlan szabály szerint a tagállamok nem kerülhetnek olyan helyzetbe, hogy a Nemzetközi Valutaalap segítségét kelljen kérniük. Külső egyensúlyhiánnyal küszködő országoknak ugyanis az EU nem adhat segítséget, csak a Nemzetközi Valutaalap.

A bűvös négyszög hagyományos nemzetállami értelmezésében – különösen a nagy világgazdasági nyitottságú, sőt sebezhetőségű kis országokban – az egyensúlyviszonyokon belül kiemelkedő a külső egyensúly szerepe. A külső egyensúly követelményének háttérbe szorulása magyarázható – bár nem kielégítő mértékben – azzal, hogy az Európai Unió tagállamainak folyó fizetésimérleg-egyenlegei összegződnek (ez főként a Gazdasági és Monetáris Unió tagállamaira vonatkozik), a hiányokat a többletekkel

állítják szembe, az EU egészére vonatkozó aggregált egyenleg nemzetgazdasági jelentősége kisebb, miközben a tagállamok államháztartási egyenlegeinek összevonása közgazdasági szempontból aggályos, az összevonást nem is teszik meg (bár van vita róla). Az Európai Unió a világ egyik vezető gazdasági blokkja, az USA-hoz hasonlóan nagyobb feszültségek nélkül megengedhetné magának, hogy a világ többi része finanszírozza folyó fizetési mérlegének esetleges hiányát. A Gazdasági és Monetáris Unióban a tagállamok egy devizában meghatározott egymás közötti külkereskedelme speciális kereskedelemnek számít, a külső egyensúly, mint növekedési korlát jórészt eltűnt a GMU-tagok számára.

Az egy főre jutó GDP tekintetében a fejlett országok, így az EU-átlag mögötti felzárkózás követelményével összefüggésben Magyarországon a gazdaságpolitika prioritása a nemzetközi versenyképesség folyamatos erősítése kell, hogy legyen. Tartós növekedés nyitott gazdaságban csak a versenyképességre, pontosabban annak folyamatos javulására épülhet. Prioritás *per definitionem* csak egy lehet, több nem. (Ez persze túlzott szigorúságnak is tűnhet, hiszen például még isteni személyből is három van.) A nemzetközi versenyképesség javításának mint prioritásnak az érvényesítésétől függ, ebből vezethető le hosszú távon a gazdasági növekedés, ettől elválaszthatatlanul a fejlett országok mögötti felzárkózás, a társadalmi-gazdasági modernizáció és a társadalmi jólét növelése. Azaz a nemzetközi versenyképesség erősítésének, ezen keresztül a gazdasági növekedésnek az ütemétől függ az életszínvonal és az életkörülmények javulása. Az összefüggés természetesen nem automatikus, csak akkor érvényesül, ha a gyors gazdasági növekedés megfelelő bér-, adó-, szociális stb. politikával párosul, azaz a gazdaságpolitika intézményes garanciákat ad arra, hogy a gazdasági növekedés eredményeiből adott esetben, hosszú távon a társadalom széles rétegei részesülhessenek. Magyarország EU-csatlakozása és EU-tagsága is a nemzetközi versenyképesség javításának eszközeként értelmezendő.

A Medgyessy-kormány programjának gazdaságpolitikai fejezete az alapelvek között a harmadik helyen (az átláthatóság növelése és a gazdasági teljesítmény ösztönzése után) foglalkozott a versenyképességgel (*Medgyessy Péter* [2002], 46. oldal). A szövegösszefüggések arra engednek következtetni, hogy alapelveken célok értendők.) A kormány deklarált célja egyébként az volt, hogy az országot az export- és beruházásvezérelt növekedési pályára terelje. További kiemelt célként szerepelt az EU-csatlakozás, ami 2004. május 1-jén megvalósult. Még ha elfogadjuk is, hogy a kormányprogram elsősorban politikai jellegű dokumentumnak tekinthető, feltűnő a versenyképesség mint gazdaságpolitikai cél elhanyagolása

A Gyurcsány-kormány programja még sokkal kevésbé hangsúlyozza a versenyképességet. A programban a versenyképesség szó 21 alkalommal fordul elő, de soha nem gazdaságpolitikai célként. E dokumentum szerint a kormány gazdaságpolitikájának célja az, hogy Magyarország gyors növekedéssel, polgárai életkörülményeinek, biztonságának erősítésével ne csupán minél rövidebb idő alatt behozza az unió fejlett országaitól való lemaradást, hanem teljesítményben és jólétben egyaránt élre törjön (*Magyar Köztársaság Kormánya* [2006a], 10. oldal). Az Európai Unió fejlettebb országai mögötti felzár-

közáshoz az államháztartás tartós egyensúlyán alapuló növekedés- és fejlesztésorientált gazdaságpolitikát tart szükségesnek a kormány.

Az utóbbi évtizedekben sok ország gazdaságpolitikája foglalkozott a versenyképességgel. Az 1980-as évek közepén az USA elnöke számára készült jelentés az ipari versenyképességről.¹⁵ Az Egyesült Királyságban a Lordok Házának nyújtották be az ún. Aldington-jelentést.¹⁶ Az Európai Unióban az Ipari Tanács döntése értelmében 1994 óta rendszeresen készítenek versenyképességi jelentést. Az Ipari Tanács helyébe később a Versenyképességi Tanács lépett.) A legutóbbit, amely a nyolcadik a sorban, 2004-ben publikálták (*European Commission* [2004a]). 2003 tavaszán hozták létre a Versenyképességi Tanácsot, amelynek feladata az, hogy aktív szerepet játsszon az Európai Bizottság által kidolgozandó integrált stratégia keretében és a horizontális és szektorális kérdések rendszeres áttekintésében. Magyarországon is létrehoztak egy Versenyképességi Tanácsot. Eddig nem készült azonban az amerikaihoz, a brithez és az európai közösségihez hasonló felépítésű és mélységű versenyképességi jelentés.

A Közösség gazdaságpolitikai célrendszerének érvényesítése összességében nem gátolja a magyar gazdaság növekedését. A külgazdasági egyensúly növekedési korlát szerepe ugyan gyengült Magyarország EU-csatlakozásával, teljesen azonban csak a Gazdasági és Monetáris Unióba való belépéssel fog eltűnni.

A fenntarthatóság fogalma kétszer is megjelenik a közösségi gazdaságpolitikai célok között, más-más tartalommal, egyrészt a gazdasági tevékenységek bővülésével, másrészt az inflációval összefüggésben. A gazdasági tevékenységek bővülésével kapcsolatos fenntarthatóság tág értelemben – a Környezet és Fejlődés Világbizottsága által elfogadott definíció értelmében – nem más, mint a jelen igényeinek kielégítése oly módon, hogy az ne veszélyeztesse a jövő generációinak lehetőségét saját igényei kielégítésében (*EBRD* [2002], 3. oldal). Ez a meghatározás a természeti környezet és a természeti erőforrások megőrzésére helyezi a hangsúlyt. A környezetminőség magas fokú védelme és annak javítása, mint gazdaságpolitikai cél a Közösségben értelmezhető úgy is, hogy a fenntarthatóság érvényesítésekor a természeti erőforrások és a környezet tekintetében is figyelembe veszik a generációk közötti teherelosztást. Ebben a felfogásban a gazdaságpolitika nem szűkíthető le technokrata jellegű feladatokra, hanem értékválasztás is, a jelen és a jövőbeli generáció közötti terhek elosztási elveit és az elosztás mértékét tekintve. A fenntartható fejlődést, mint gazdaságpolitikai célt megerősítette az Európai Tanács 2001. évi göteborgi értekezletén elfogadott állásfoglalás (*European Council* [2001]).

A fenntarthatóság fogalmának értelmezése tagállami szinten kiegészíthető a finanszírozhatósággal és a gazdaságpolitikával szemben támasztott követelményekkel. Eszerint a fenntarthatóság egyrészt azt jelenti, hogy a gazdaság az adott évben biztonságosan finanszírozható, durva központi beavatkozással nem kell számolni. Másrészt azt sugallja, hogy a gazdaságpolitika ne feszítse túl a húrt, azaz mai döntéseivel ne idézzon elő olyan kényszerhelyzetet, amely már holnap (praktikusan 2-3 év alatt) kemény megszorító kor-

¹⁵ Report of the President's Commission on Industrial Competitiveness, US GPO 1985

¹⁶ Report of the House of Lords Select Committee on Overseas Trade – HSMO 1985.

rekciókhoz vezet az egyensúly helyreállítása érdekében. Preventív, a későbbi bajt megelőzni hivatott eszközről van tehát szó (*Antal László* [2004b]).

Ami a fenntarthatóság második értelmezését illeti, az alapszerződés csak a gazdasági tevékenységek olyan bővülését tekinti fenntarthatónak, amely nem inflációgerjesztő. A magas szintű foglalkoztatottságot és szociális védelmet is csak akkor lehet megvalósítani, ha a gazdasági növekedés nem gerjeszt inflációt. Ez a definíció azon az 1970-es évtizedben elfogadott és bizonyított hipotézisen alapul, amely szerint a hosszú távon fenntartható termelést, illetve annak ütemét (ez egyben a potenciális termelés, illetve annak üteme) a termelési tényezők (munkaerő, tőke) mennyisége és minősége (a foglalkoztatottak száma, növekedési üteme, szakképzettség, motiválhatóság, beruházás, műszaki fejlődés, teljes tényezőtermelékenység) határozza meg, azt nem befolyásolja a gazdaságpolitika, főleg nem pozitív értelemben, negatív értelemben azonban voluntarista lépéseivel igen sokat ronthat rajta.

Végül az Európai Uniót érintő demográfiai kihívás fényében a gazdasági növekedésnek demográfiai szempontból is fenntarthatónak kell lennie, azaz a népesség fokozatos elöregedése nyomán a tagállamoknak minél előbb meg kell kezdeniük a nyugdíj- és az egészségügyi rendszer reformját, valamint állást kell foglalniuk a harmadik országokból történő bevándorlás ügyében. Ma már elfogadottnak számít a társadalmi szempontú fenntarthatóság is, ami azt jelenti, hogy a növekedésnek gazdasági, környezeti és társadalmi szempontból is fenntarthatónak kell lennie.

A nem inflációgerjesztő növekedés viszonylag könnyen értelmezhető és számszerűsíthető, mivel az inflációs rátára konkrét értékek is megadhatók. Nehezebb értelmezni a fenntartható növekedés ütemét. A 15 tagú Európai Unió gazdasági növekedési üteme az elmúlt 40 évben folyamatosan mérséklődött. A GDP éves átlagos növekedési üteme az 1961 és 1970 közötti 4,8 százalékról 1971 és 1980 között 3 százalékra, 1981 és 1990 között 2,4 százalékra, 1991 és 2000 között 2,1 százalékra lassult, 2000 és 2006 között 1,7 százalékra tehető (*European Commission* [2006], 131. oldal). E tények és más, az Európai Unió növekedésére vonatkozó szakértői vélemények alapján megalapozottan feltételezhető, hogy a régi EU-tagállamok hosszú távú fenntartható összevont GDP-dinamikája valahol 1,5 és 2 százalék között van. Az OECD számításai szerint a 15 tagú EU potenciális vagy fenntartható GDP-dinamikája az 1982 és 1991 közötti időszak 2,6 százalékos értékéről az 1992 és 2001 közötti időszak átlagában 2,2 százalékra csökkent, jelenleg 2 százalék körül lehet.¹⁷

A fenti számokból kitűnik, hogy a GDP potenciális növekedési üteme most jóval alacsonyabb, mint a Maastrichti EK-szerződés 1992. évi aláírása idején volt, illetve mint amivel akkor számoltak. E növekedési ütemen nemigen változtatott az EU bővülése. Az új tagállamok GDP-jének volumene a 15 tagú Európai Unióénak kevesebb, mint 5 százaléka (vásárlóerő-paritáson mintegy 10 százaléka), a régi tagállamokét kiemelkedő mértékben meghaladó növekedési ütem is legfeljebb 0,1-0,2 százalékponttal emeli meg a régi tagállamok összevont GDP-dinamikáját.

¹⁷ A potenciális GDP-t a Cobb-Douglas termelési függvény megközelítéssel becsülték (OECD [2004]).

A fenntarthatóság követelménye a magyar gazdaságpolitika számára is érvényes. A közösségi cél azzal egészítendő ki, hogy a világgazdaságra nyitott, kis nemzetgazdasági dimenziójú Magyarország számára a fenntartható növekedésnek szükségképpen exportorientálnak kell lennie. Ehhez kapcsolódik a beruházások növekedése. Nem a felhalmozási hányad örök emelésére van szükség, de a modernizációalapú felzárkózási folyamat beindulásához, a kritikus tömeg eléréshez koncentrált beruházási boom kellene (*Antal László* [2004b], 22. oldal). A fenntartható gazdasági növekedési ütemből adódó további következtetés, hogy Magyarország viszonylag lassan növekvő integrációs csoportosulás tagja lett, ami a külső feltételek oldaláról határolja be a potenciális magyar növekedés ütemét.

A gazdaságpolitikai célok érvényesítésének feltétele a tagállamok gazdasági teljesítményeinek konvergenciája, azaz az egyes tagállamok gazdasági teljesítményeinek közeledniük kell egymáshoz. Ez egyrészt nominális konvergenciát jelent, azaz a Maastrichti Szerződés fiskális és monetáris konvergenciakritériumainak teljesítését, másrészt reálkonvergenciát, azaz az egy főre jutó GDP, a bérek és jövedelmek, az árak és az árszínvonal, a gazdasági struktúrák közeledését egymáshoz, valamint a konjunktúraciklusok szinkronba kerülését egymással. A nominális konvergencia kedvező esetben támogathatja a reálkonvergenciát, de ellentmondásba is kerülhet vele. A gazdasági teljesítmények konvergenciájából, mint célból következik, de közvetlenül nem vezethető le belőle az, hogy azon EU-tagállamoknak, amelyek még nem tették meg ezt, csatlakozniuk kellene a Gazdasági és Monetáris Unióhoz. Ez a kötelezettség a Maastrichti EK- és EU-Szerződés más cikkeiből következik. A Gazdasági és Monetáris Unióhoz való csatlakozás feltételeinek megteremtése a magyar gazdaságpolitika fontos közbenső célja, fix pontja kell, hogy legyen.

A közösségi gazdaságpolitikai célok nemcsak az alapszerződés alapján vizsgálhatók, hanem a közösségi költségvetés terjedelmében és szerkezetében is kifejezésre jutnak. A közös költségvetés bevételei a tagállamok összevont GDP-jének, illetve, ahogyan jelenleg számítják, GNI-jének alig több, mint 1 százaléka rúgnak, ami eleve korlátok közé szorítja az újraelosztási funkció érvényre juttatását. A 2000 és 2006 közötti időszakban a kiadások 43 százaléka a mezőgazdaságra jutott a közös agrárpolitika finanszírozásának formájában, ami messze nincs összhangban az agrárszektor tagállamokban játszott nemzetgazdasági szerepével és az EU-t érő globális kihívások természetével. A múlt öröksége túl nagymértékben és túl hosszú időn keresztül vonta, illetve vonja el a forrásokat a jövőépítés feladataitól (szellemi-tőke-felhalmozás, minőségi oktatás, kutatás-fejlesztés, a versenyképesség-növelés egyéb területei) (*Kádár Béla* [2004], 19. oldal).

Külön célszerű foglalkozni a **társadalmi-gazdasági kohézióval**, ami mind a célkitűzések, mind a közös politikák között megjelenik.¹⁸ A célok közötti szerepeltetés kiemeli a társadalmi és gazdasági kohézió jelentőségét az integrációs folyamatban, viszont a célok és az eszközök keveredése bizonytalanná teszi az alkalmazhatóságot a tényleges integrációs döntésekben.

¹⁸ EK-szerződés 2. és 3. cikk.

A gazdasági és társadalmi kohéziót nem fejt ki bővebben az EK-szerződés annak ellenére, hogy külön cím foglalkozik vele.¹⁹ „A Közösség fejleszti és tovább folytatja a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésére irányuló tevékenységét annak érdekében, hogy elősegítse a Közösség egészének harmonikus fejlődését. A Közösség különösen azt a célt tűzi ki, hogy csökkentse a különböző régiók és szigetek közötti fejlettségben megmutatkozó eltérést és a kedvezőtlen adottságú régiók – beleértve a vidéki térségeket is – elmaradottságát.” Ebben a részben is megjelenik a gazdasági és társadalmi kohézió-nak az integrációban játszott kiemelkedő szerepe. Ugyanakkor az EK-szerződés nem pontosította a fogalmat, ezért a nagyobb, több országra kiterjedő európai régiók, illetve az egyes tagállamok területegységei közötti fejlettségi különbségek mérséklése egyaránt a Közösség céljai között szerepel (*Zsúgyel János* [2003], 53. oldal).

A gazdasági és társadalmi kohézió erősítésének egyik eszköze az, hogy a tagállamok ezt a követelményt érvényesítik gazdaságpolitikájukban, valamint gazdaságpolitikáik egyeztetésében. A másik eszközt a közösségi politikák, illetve a strukturális alapok és az Európai Beruházási Bank forrásai képezik. Ez utóbbi arra utal, hogy a Közösségben a gazdasági és társadalmi kohézió erősítése elsősorban regionális politikai kérdés. Ugyanakkor a tapasztalatok alapján a regionális támogatási célrendszer a tagállamok közötti költségvetési alku folyamatában alakul ki, ezért a regionális politikai célokon keresztül nem valósítható meg hatékonyan a gazdasági és társadalmi kohézió (*Zsúgyel János* [2003], 57. oldal).

Az EK-szerződés nem foglalt állást abban az értékközpontú stratégiai kérdésben, hogy a globalizáció körülményei **között milyen gazdasági és társadalmi modellt kíván kialakítani és fenntartani**. „A szovjet modell eltűnése után az európai közösség átnőtt unióba anélkül, hogy választott volna az úgynevezett angolszász vagy rajnai piacgazdasági modell között.”²⁰ Ez a kérdés az EU **Alkotmányszerződésének** ratifikálása kapcsán került újból előtérbe, különösen az Alkotmányszerződésnek (*Európai Közösségek* [2005]) a 2005. május végi francia és június eleji holland népszavazáson történt elutasítása nyomán.²¹ (Nagy a valószínűsége annak, hogy az elutasító francia és holland referendum miatt egyáltalán nem lép hatályba az EU Alkotmányszerződése.) Tagállami szinten az európai szociális modell a szociális alapjogokban, a szociális párbeszédben és a nagyfokú szociális biztonságban különbözik az amerikai és a kelet-ázsiai modelltől.

A francia szavazók többek között azzal az indokkal utasították el az Alkotmányszerződést, hogy az megkérdőjelezi a szociális vívmányokat. Ez az érvelés vagy információhiányból vagy az Alkotmányszerződés önkényes, politikai motivációkkal is összefüggő

¹⁹ EK-szerződés XVII. cím: Gazdasági és társadalmi kohézió, 158-162. cikk..

²⁰ Kádár Béla: Hogyan is állunk? Népszabadság, 2005. július 23. Hétféje, 4. oldal.

²¹ A szóban forgó dokumentum elnevezésének az a magyarázata, hogy se jogilag, se pedig tartalmilag nincs szó valódi alkotmányról. Elődeihez hasonlóan ez a szerződés sem definiál önálló szuverenitásgyakorlást. A kifejezés arra utal, hogy az Európai Unió csak és kizárólag a tagállamok által ráruházott hatásköri illetékességekkel bír. Ugyanakkor értelmezhető átmenetként is az államok között alkalmazott szerződés és az egy államot jogilag megalapozó alkotmány között. Az Alkotmányszerződés megszüntetné a korábbi közösségi és uniós szerződéseken alapuló pilérszerkezetet, jogi személyiséggel ruházná fel az Európai Uniót.

tudatos félreértelmzéséből táplálkozott. Az EU Alkotmány szerződése ugyanis a korábbi alapszerződésekhez képest kiemelkedő mértékben terjesztette ki a szociális jogokat az EU polgáira. A szociálpolitikával foglalkozó rész nagyszámú, a tagállamok tevékenységét kiegészítő és támogató közösségi célt és intézkedést tartalmaz a munkavállalók szociális biztonságának, egészségének, munkahelyi környezetének védelme, a szociális párbeszéd, a foglalkoztatás előmozdítása stb. terén. A holland népszavazást megelőző kampányban éppen erre helyezték a hangsúlyt az ellenzők, azzal érvelve, hogy az Alkotmány szerződés csapást mér az országban kifejlődött piacgazdaságra, ugyanis elfogadása a szociális intézkedések révén pótlólagos terhet ró az üzleti szférára.

Az Alkotmány szerződés elutasítása mögött – racionális magként – ugyanakkor meghúzódhatott az a felismerés és tapasztalat, hogy a szociális kérdéseket az egymást felváltó és kiegészítő alapszerződések ugyan egyre jobban felértékelték, de ez a felértékelés csak formális volt, szimbolikusan, a retorika szintjén történt meg. (A szociális kérdések szerepeltetése az alapszerződésekben nem jelentette azt, hogy a Közösség határozottan elkötelezte volna magát a rajnai modell mellett.) Ugyanakkor a módosított és kiegészített alapszerződések egyre több közösségi hatáskört biztosítottak a négy szabadság (az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad áramlása) megvalósításához.²² Az ezzel kapcsolatos jogok közösségi szintre delegálása egyet jelentett a többé-kevésbé szabad verseny jelentősebb korlátozó feltételek nélküli megvalósításával. Az EU nem vált újraelosztó közösséggé (a mezőgazdaság és a közösségi költségvetés kivételével).

Az újraelosztás feltétele a szolidaritás, ezt nem akarták feladni a tagállamok. Az újraelosztás a piaci elosztás eredményeinek a korrekciója, feltételezi a normatív indoklást. Ez legfeljebb a retorika szintjén létezik az EU-ban, az Alkotmány szerződés erre nem alkalmas. A közösségi szintű újraelosztás az európai szintű szolidaritást is feltételezi, ami még nem alakult ki. Az Alkotmány szerződés elutasításával az egyes tagállamok mozgástere csökkent abban a vonatkozásban, hogy megvédje gazdasági szereplőit a piac és a verseny káros következményeitől. Az Alkotmány szerződés ratifikálásának elmaradása nyomán tartósul a mai helyzet, azaz a hatályban lévő Nizzai EK-szerződés továbbra is homályban hagyja a társadalmi-gazdasági modell kérdését, következésképpen a magyar gazdaságpolitika kevés támpontot kaphat a közösségi szintű modelltől a saját álláspont kidolgozásához. Ez nem jelenthet természetesen felmentést a feladat teljesítése alól.

2.2. Gazdaságpolitikai koordináció

Egy széles körben elfogadott definíció értelmében a gazdaságpolitika tárgya a jövedelmek keletkezése és elosztása, ebből adódóan nincs érdeksemleges és politikai elkötelezettség nélküli gazdaságpolitika. Következésképpen közös gazdaságpolitika kialakítása az EU-ban akkor lenne lehetséges, ha mögötte politikailag elkötelezett kormány lenne. (Ez érdekes kérdéseket vet fel a politikai unióval kapcsolatban is.) Közös európai unió kormány hiányában a tagállamok megelégedtek, illetve megelégednek gazdaságpolitikáik

²² Michael Ehrke: A francia „nem” után. Élet és Irodalom, XLIX. évfolyam, 25. szám, 2005. június 24., 13. oldal.

összehangolásával. E mögött az az álláspont húzódik meg, hogy a tagállamok gazdaságpolitikájukat közös ügynek tekintik és azt a Tanácson belül összehangolják.²³ Mind a gazdaságpolitikai célrendszer, mind a gazdaságpolitikai koordináció cél- és eszközrendszere kellően általános és rugalmas ahhoz, hogy közösségi szintű „kormány” vagy nemzetek feletti intézmények nélkül működjön, és kezelhetők maradjanak a tagállamok gazdaságpolitikai célrendszereiben meglévő különbségek.

Az Európai Unióban a gazdaságpolitikai koordináció három pillérre támaszkodik. Az első pillér a mindenkori gazdasági helyzet és a kilátások közös értékelése, a második az egyetértés a megfelelő politikákról, a harmadik a tagállamok készsége arra, hogy a saját szintjükön megtegyék a megfelelő gazdaságpolitikai intézkedéseket.

A gazdaságpolitikai koordináció alapját az Európai Tanács értekezletein elfogadott politikai állásfoglalások képezik, amelyekben rögzítik a leglényegesebb rövid távú gazdaságpolitikai célokat és követelményeket. Ezek alapján az Európai Bizottság ajánlására építve az Európai Unió Tanácsa (azon belül a gazdasági és pénzügyminisztereket tömörítő Ecofin) dolgozza ki és fogadja el minősített többséggel a tagállamok és a Közösség gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokat. A tagállamok gazdaságpolitikai koordinációjának és döntéshozatali folyamatának a központja tehát az Ecofin.

A gazdaságpolitikai koordináció a Gazdasági és Monetáris Unióba még be nem lépett országokra is kiterjed. Átfogja mindazokat a nemzeti gazdasági fejlődési trendeket és gazdaságpolitikákat, amelyek befolyásolhatják a pénzügyi és fiskális folyamatokat vagy az egységes belső piac működését. Ezek a következők (*General Secretariat of the Council of the European Union* [1999], 85. oldal):

- a makrogazdasági fejlemények szoros figyelemmel kísérése az EU-tagállamokban a fenntartható konvergencia biztosítása érdekében;
- az euróárfolyam alakulásának nyomon követése annak ellenére, hogy az árfolyamot más tényezők befolyásolják, az más politikák eredményeként változik;
- a költségvetési pozíciók és politikák felügyelete a Maastrichti Szerződéssel és a Stabilitási és Növekedési Paktummal összhangban;
- a tagállamok strukturális politikáinak figyelemmel kísérése a munkaerő-, az áru- és a szolgáltatás piacokon, a költség- és az ártrendek nyomon követése abból a szempontból, hogy mennyire befolyásolhatják a fenntartható inflációmentes gazdasági növekedést és a munkahelyteremtést. Ide tartozik még a nemzeti foglalkoztatási akcióprogramok vizsgálata is, különös tekintettel az aktív munkaerőpiaci politikára;
- a nominális és a reálbérek alakulásának figyelemmel kísérése az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokkal összhangban;
- adóreformok elősegítése a hatékonyság javítása és a káros adóverseny elkerülése érdekében.

²³ EK-szerződés 99. cikk (1) bekezdés.

A fenti felsorolásból kitűnik, hogy a gazdaságpolitika tagállami keretekben maradó elemeit is figyelemmel kísérik, főleg azokat, amelyek a Gazdasági és Monetáris Unió inflációs kilátásait is befolyásolják (például bér- és jövedelempolitika, adózás), mert azok az infláción keresztül a GMU monetáris feltételeire is hatnak.

Az Európai Bizottság évente jelentést hoz nyilvánosságra arról, hogy a tagállamok milyen mértékben követték a gazdaságpolitikai ajánlásokat. E jelentések célja az, hogy felhívja a közvélemény figyelmét a gazdaságpolitikai koordinációra, s ezáltal a Bizottság nyomást tudjon gyakorolni a tagállamok kormányaira a gazdaságpolitikai alkalmazkodás érdekében.

Fontos hangsúlyozni, hogy a közösségi átfogó gazdaságpolitikai iránymutatás nem jogilag kötelező közösségi jogszabály formáját ölti, hanem jogilag nem kötelező ajánlás, amely cselekvési és magatartási elvárásokat tartalmaz a címzettekkel szemben. A jelek szerint az alapszerződés kidolgozói szerint az EU tagállamai között megvan a kellő érdekközösség ahhoz, hogy jogilag kötelező jogszabályok nélkül is ki tudjanak alakítani közös álláspontot a gazdaságpolitikai célokról. Az ajánlás természetéből az is következik, hogy nincs lehetőség a jog eszközeivel kikényszeríthető szankciókra azokkal a tagországokkal szemben, amelyek a közösségi átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásoktól eltérő gazdaságpolitikát folytatnak.

A tapasztalatok alapján a jogilag nem kötelező, szankciókkal nem járó ajánlásoknak is van visszatartó erejük. A tagállamok kormányainak tekintélyét rombolja a közösségi intézmények esetleges elmarasztaló értékelése. A kormányzati szavahihetőség kérdésessé válása kedvezőtlen gazdasági folyamatokat is kiválthat. Sok, elsősorban külföldi piaci szereplő juthat ugyanis arra a következtetésre, hogy nem érdemes gazdasági aktivitását fokozni olyan országban, ahol a kormány gazdaságpolitikája nem kiszámítható.

Ami a döntéshozatal sajátosságait illeti, a hagyományos gyakorlattal összhangban a Bizottság alakítja ki a közösségi átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokat. Ezt a dokumentumot azután az Európai Unió Tanácsa, illetve az Európai Tanács vitatja meg. Mindegyik tagállam kap lehetőséget álláspontja kifejtésére, de a végső döntést – nyilván kompromisszumok árán – az Európai Unió Tanácsa hozza meg minősített többséggel. Mindebből logikusan következik, hogy a tagállamok a gazdaságpolitika terén is lemondanak szuverenitásukról vagy legalábbis szuverenitásuk gyakorlásának egy részéről. Figyelmet érdemel, hogy a szuverenitásról vagy a szuverenitás gyakorlásának egy részéről történő lemondás önkéntes, a közösségi jog eszközeivel nem kényszeríthető ki.

A közösségi gazdaságpolitikai célok érvényre juttatása sokrétű konzultációt és együttműködést tesz szükségessé a tagállamok és a közösségi szervek között. A konzultáció és az együttműködés egyik leglényegesebb területe a gazdasági folyamatok és a gazdaságpolitika figyelemmel kísérése és felügyelete. A Bizottság jelentéseire támaszkodva a Tanács valamennyi tagállamban és a Közösségben egyaránt figyelemmel kíséri a gazdasági fejlődést és azt, hogy a tagállamok gazdaságpolitikái megfelelnek-e a Tanács által elfogadott iránymutatásoknak²⁴. Ezzel párhuzamosan a tagállamok is kötelesek tájékoz-

²⁴ Az EK-szerződés 99. cikke értelmében.

tatni a Bizottságot a fontosabb gazdaságpolitikai intézkedéseikről. Ez sajátos többoldalú felügyeletet jelent, egyrészt a Bizottság, másrészt az egyes tagállamok részvételével. Ennek a többoldalú felügyeletnek a célja a tagállamok gazdaságpolitikáinak szorosabb összehangolása és a gazdasági teljesítmények közelítése egymáshoz. A mechanizmus hasonlít a Nemzetközi Valutaalap gazdaságpolitikai konzultációs gyakorlatához.

Ha egy tagállam gazdaságpolitikája nem felel meg a közösségi átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásoknak, vagy fennáll az a veszély, hogy egy tagállam gazdaságpolitikája veszélyezteti a Gazdasági és Monetáris Unió zavartalan működését, akkor az Európai Unió Tanácsa a Bizottság javaslatára minősített többséggel ajánlásokat tehet az érintett tagállamnak. A Bizottság javaslatára a Tanács minősített többséggel történő szavazással az ajánlás nyilvánosságra hozataláról is határozhat.

A Bizottság javaslatára a Tanács indokolt esetekben az alapszerződésben rögzített eljárások sérelme nélkül, egyhangú szavazással gazdasági intézkedéseket hozhat.²⁵ Ez a lehetőség főleg akkor vehető igénybe, ha bizonyos termékek körében súlyos ellátási nehézségek lépnek fel.

Ha valamelyik tagállamban a tagállam által nem befolyásolható rendkívüli események történnek, és ezek nehézségeket okoznak az érintett tagállamnak, akkor bizonyos feltételek mellett – a tagállamok közötti szolidaritás jegyében – a Bizottság javaslatára a Tanács egyhangú szavazással közösségi pénzügyi támogatást nyújthat. Ha a súlyos nehézség oka természeti katasztrófa, akkor a Tanács minősített többséggel határoz. A döntésről tájékoztatni kell az Európai Parlamentet.

Az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások mellett a gazdaságpolitikai koordináció része és eszköze a Stabilitási és Növekedési Paktum, amelynek célja az, hogy visszatartsa a Gazdasági és Monetáris Uniót alkotó országokat az államháztartási fegyelem megsértésétől, illetve szankcionálja azokat az országokat, amelyek megsértik a Maastrichti Szerződés államháztartási egyensúlyra vonatkozó követelményeit. A Gazdasági és Monetáris Unióban részt nem vevő országoknak konvergenciaprogramot kell készíteniük. Ebben hihetően kell vázolniuk a GMU-ba vezető utat a tervezett intézkedésekkel együtt. A GMU-tagok stabilitási programot készítenek, amelynek tartalma lényegében ugyanaz, mint a konvergenciaprogramé, csak nem tér ki a monetáris és az árfolyam-politikára.

Amíg az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások jogilag nem kötelező ajánlás formáját öltik, azaz teljesítésük elmaradása jogilag nem szankcionálható, addig a stabilitási és a konvergenciaprogramban vállalt GDP-arányos államháztartási hiány követelményének nem teljesítése szankciókat vonhat maga után. A Kohéziós Alapról szóló tanácsi rendelet szerint a stabilitási, illetve a konvergenciaprogramban vállalt GDP-arányos államháztartási hiány követelményének nem teljesítése esetén a kohéziós projektek finanszírozását végső esetben, sorozatos szabálysértés esetén felfüggeszthetik. Ez Magyarország esetében 2004 és 2006 között összesen közel 1 milliárd euró nagyságrendet érinthet. A Kohéziós Alap forrásai folyósítása felfüggesztésének a következményei még súlyosabbak lehetnek akkor, ha a folyósítás megvalósítás alatt lévő projektekre vonatkozik. Fi-

²⁵ EK-szerződés 100. cikk.

gyelmet érdemel, hogy a Nemzetközi Valutaalap sokkal erőteljesebb szankciókat alkalmaz azokkal az országokkal szemben, amelyek nem teljesítik az általuk vállalt feltételeket.

A gazdaságpolitikai koordináció nem feledtetheti azt, hogy a gazdaság törvényszerűségei nem azonos mértékben érvényesülnek és hatnak a fejlett és a kevésbé fejlett, a kis és a nagy vagy az egymástól eltérő társadalmi környezetű országokban. A kibővült EU-ban is érdekellentétek vannak a fentiek függvényében az egyes tagállamok között. Kérdés, hogy lehet-e közösségi szinten optimális gazdaságpolitikát kidolgozni. Még ha ez elméletileg lehetséges, akkor is lesznek olyan országok, amelyek számára az „optimális” gazdaságpolitika hátrányai meghaladják annak előnyeit. Ez a közösségi politikák kohéziós és szociális dimenziói erősítésének szükségességére hívja fel a figyelmet.

A közösségi szintű gazdaságpolitikai koordináció feltételeihez való alkalmazkodás mellett a magyar gazdaságpolitika előtt két további kihívás áll. Az egyik az utóbbi években felhalmozódott bel- és külgazdasági egyensúlyhiányok mérséklése, azaz rövid távú kiigazítás, a másik pedig – ezzel szoros összefüggésben – hosszú távú szerkezeti reformok (az államigazgatás, a nagy elosztó rendszerek, az oktatás és a haderő reformja) végrehajtása.

2.3. Gazdasági tervezés, fejlesztéspolitika

2.3.1. Nemzetgazdasági tervezés

A magyar politikai és gazdasági elit a piacgazdaságba való átmenet óta nem tud mit kezdeni a **nemzetgazdasági vagy makrogazdasági tervezéssel**.²⁶ Nem válaszolta meg megnyugtatóan azt a kérdést, hogy szükség van-e egyáltalán makrogazdasági tervezésre, ha igen, akkor milyen legyen annak jövőképe, jellege (például stratégiai terv stb.), arculata, időhorizontja, felépítése, mi legyen annak prioritása, milyen intézményre ruhazza a tervezés feladatát stb. A makrogazdasági tervezéssel kapcsolatos autonóm jellegű, azaz a döntéshozók helyzetfelismeréséből és -értékeléséből táplálkozó, nem pedig külső kényszerek alapján kezdeményezett kísérletek eddig jórészt eredménytelenek voltak. Ettől elválaszthatatlan hiányosság az is, hogy a pénzügyi szféra irányítási intézményrendszerénél sokkal gyengébb és széttagoltabb a reálszféra irányítására és befolyásolására hivatott intézményrendszer.

A tervezéssel szembeni ellenállás azért is figyelemre méltó, mert az 1990-ben módosított alkotmány előírja a mindenkori kormány számára országos középtávú gazdasági és

²⁶ Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága által 1970-ben közzétett definíció szerint „a makrogazdasági tervezés olyan állami befolyásolási (irányítási) gyakorlat, ahol definiálják a gazdaságpolitika fő céljait, kijelölik relatív fontosságukat (prioritásokat). E célokat a termelési tényezők felmérése, a gazdasági mutatók kölcsönös összefüggése és alternatív politikák hatásvizsgálata alapján és a növekedési és strukturális mutatók jövőbeli előrejelzésével a gazdasági fejlődés meghatározott időszakra szóló összehangolt, kvantitatív feladataivá formálják, és megállapítják az előzők és a társadalmi struktúrák alapján a politikák céljait és a tervfeladatok elérésnek eszközeit (Hetényi István [1990], 34-35. oldal).

társadalmi terv kidolgozásának kötelezettségét. 1990 óta minden kormányt **mulasztásos alkotmányvétség** terhel (*Jobbágy Valér* [2003], 250. oldal). Az 1990-es évek végétől tettek kísérletet e törvényen kívüli állapot orvoslására az Átfogó Fejlesztési Terv, az Előzetes Nemzeti Fejlesztési Terv és a Széchenyi-terv formájában. E kísérletek azonban nem vezettek a kívánt eredményre.

Nem inspirálták a hosszú távú tervezést a stratégiai tervezés terén elért vállalati sikerek sem. Maga a stratégiai tervezés is vállalati kategória, kiterjedt szakirodalommal, amelynek mondanivalója és sok eleme azonban piacgazdasági feltételek között makrogazdasági szinten – kellő óvatossággal és kritikával – is releváns és alkalmazható lehet. A stratégiai tervezés a vállalatot külső környezetével kölcsönhatásban szemléli, a hosszú távú jövőképből és a vállalati küldetésből vezeti le a rövidebb távú célokat és terveket.

Külső kényszer, azaz a közösségi forrásokhoz való hozzáférés szabályrendszere hívta életre a **Nemzeti Fejlesztési Hivatalt** (a legutóbbi átszervezés után a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség nevet viseli), amely a közösségi források igénybevételéhez elengedhetetlen, a 2004 és 2006 közötti időszakra vonatkozó **I. Nemzeti Fejlesztési Tervet** dolgozta ki az Európai Bizottság által előírt szerkezetben és tartalommal (*Halm Tamás - Jobbágy Valér - Szepesi Balázs* [2004]). Nemzeti fejlesztési tervet a strukturális alapokra vonatkozó általános szabályokat tartalmazó tanácsi rendelet értelmében²⁷ az ún. 1. célkitűzés alá tartozó régiók kötelesek készíteni akkor, ha a közösségi támogatás nagysága meghaladja az 1 milliárd eurót. (Az 1. célkitűzésbe azok a régiók tartoznak, amelyek egy főre jutó GDP-je – újabban: GNI-a – vásárlóerő-paritáson az EU-átlag 75 százalékánál kisebb.) A 2. és a 3. célkitűzés alá tartozó régiók esetében az általános szabály szerint ún. egységes programozási dokumentumot kell készíteni, de a tagállam azt is választhatja, hogy nemzeti fejlesztési tervet és közösségi támogatási kerettervet dolgoz ki.

Az EU-csatlakozásból adódó egyik leglényegesebb kihívás a Közösség következő, a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó keret költségvetésének tervezése, ezzel összefüggésben a közösségi források felhasználásához elengedhetetlen **II. Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozása**. (Az EU szóhasználata és tervezési előírásai 2007-től változnak: a nemzeti fejlesztési terv helyett a tagállamoknak nemzeti stratégiai referenciakeretnek nevezett keretstratégiát kell összeállítaniuk és a Bizottsággal elfogadtatniuk.)

A nemzeti fejlesztési terv, illetve a nemzeti stratégiai referenciakeret stratégiai célkitűzéseit ún. operatív programok konkretizálják, amelyekben az szerepel, hogy miképpen kell végrehajtani a terv céljait egy adott területen vagy szektorban. Az operatív programok prioritásokra bomlanak, amelyek intézkedésekből állnak. A prioritások az operatív programokban elfogadott támogatási célokat és területeket jelölnek, amelyek strukturális forrásokat, egyéb pénzforrásokat és tagállami hozzájárulást rendelnek. Az intézkedés olyan strukturális eszközök működtetése, amelyek segítségével a programokban meghatározott prioritások megvalósíthatók.

Az $n+2$ év szabály (az adott évre előírányozott közösségi kötelezettségvállalások lehívására – többek között az utólagos finanszírozás miatt – még további két év áll rendelkezésre)

²⁷ 1260/1999/EK tanácsi rendelet.

zésre) miatt a tervezés időhorizontjának ráadásul nem 2013-ig, hanem 2015-ig kell kiterjednie. A nemzeti stratégiai referenciakeret első négy évére a Kohéziós Alap forrásai esetében az $n+2$ helyett az $n+3$ szabály lép életbe, azaz a korábbi két év helyett 2007-től a programokra rendelkezésre álló összeg a lehívás után három év alatt használható fel.

A közösségi források bevonására megbízható terveket, programokat, beruházási projekteket akkor lehet készíteni, ha a gazdaságpolitikai döntéshozóknak megalapozott elképzeléseik vannak a magyar gazdaság várható és valószínű, illetve kívánatos hosszú távú fejlődési irányzatairól és lehetőségeiről, valamint arról, hogy az állam milyen módon kívánja és tudja befolyásolni a gazdasági folyamatokat. A Nemzeti Fejlesztési Tervnél maradva, **átfogó nemzeti fejlesztési terv vagy fejlesztésstratégia** hiányában nem érvényesíthető a közösségi forrásokból társfinanszírozással és a kizárólag hazai forrásokból megvalósítandó fejlesztések komplementer jellegének és a két beruházási típus közötti szinergiának a követelménye. (Az EU-ban alapelv, hogy a közösségi források nem helyettesítik, hanem kiegészítik a hazai forrásokat.) A hosszú távú fejlesztések két eleme közül csak a közösségi forrásból finanszírozásra kerülőkre van terv, a hazai forrásokból megvalósítandókra nincs.

Következésképpen a II. Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozását meg kellett volna, hogy előzze egy ugyanolyan, de inkább annál tágabb időhorizontú **átfogó fejlesztési terv, nemzeti fejlesztési stratégia** elkészítése. Tartalmának meghatározását segíti a **stratégia** fogalma. A stratégia olyan koncepció vagy terv, amely a benne megjelölt cél elérése érdekében végzendő tevékenység végrehajtásának útját és módját is megszabja, és a közreműködők munkáját is koordinálja (*Magyar Nagylexikon* [2003], 16. kötet, 292. oldal). Ennek a fejlesztési stratégiának minimális követelményként tartalmaznia kell a helyzetértékelést (világgazdasági feltételrendszer, belgazdasági helyzet), bizonyos prognózisokat,²⁸ koncepciókat,²⁹ a fejlesztési célokat azok rangsorolásával, a célok megvalósítását szolgáló eszköz- és intézményrendszert, a célok érvényesítésének forrásfedezetét, a javaslatok ütemezését és koordinálását. Ebből a hosszú távú nemzeti fejlesztési stratégiából vezethető le, annak része lehet a közösségi források bevonását megalapozó II. Nemzeti Fejlesztési Terv.

A stratégia funkciója az említetteknel sokkal bővebb, nem szűkíthető le a fejlesztési tervek megalapozására. A hosszú távú célok kijelölésének szükségességéből következik, hogy a stratégia valamilyen átfogó jövőképet is tartalmaz, illetve kell, hogy tartalmazzon. A gazdasági szereplők orientálása végett elengedhetetlen, hogy a kormánynak legyen elképzelése arról, honnan hová kíván eljutni. Ez a jövőkép kell, hogy alkossa a különféle jellegű, időhorizontú és tartalmú stb. tervek, fejlesztési koncepciók, rövid távú kiigazítási programok és hosszú távú szerkezeti reformok vezérfonalát.

A stratégia hiányára negatív értelemben világít rá a két Németország adott formában történt egyesítése. A német gazdaság növekedési problémáinak tekintélyes része vezet-

²⁸ A prognózisok a jövő feltételeinek és folyamatainak nagy valószínűséggel bekövetkező eseteit tárják fel.

²⁹ A koncepciók olyan ajánlások, amelyeket a feltételezett átfogóbb célok szolgálatában, a helyzetértékelésre és a prognózisra alapozva dolgoznak ki több variánsban és ütemezéssel.

hető vissza arra, hogy a volt NDK-t koherens, a gazdasági racionalitás sok elemét nélkülöző stratégia nélkül integrálták az NSZK-ba. A keleti országrészbe irányuló óriási pénzügyi transzferek legnagyobb részét fogyasztói jellegű kiadások képezték (nyugdíjak, közszféra-szolgáltatások, közigazgatás, szociális juttatások, munkanélküli segélyek stb.), amelyek nem eredményeztek fenntartható növekedést az új szövetségi államokban, miközben növekedési energiákat szívtak el a régi szövetségi államoktól. A pénzügyi eszközöket nem, illetve igen kis részben sikerült többletértéket teremtő tőkévé transzformálni (*Musto István* [2005], 29. oldal).

A német példa jól illusztrálja, hogy a pénz nem minden, stratégia nélkül, a transzfereket felvevő piac- és vállalkozásbarát gazdasági környezet nélkül a tőke nem hasznosul hatékonyan, hosszú időn keresztül fenntartott óriási méretű tőke-transzfer sem eredményez fenntartható fejlődést, sőt a szándékoltól eltérően a gazdasági és szociális feszültségek fennmaradásához vagy akár erősödéséhez járulhat hozzá.

A hosszú távú nemzeti fejlesztési stratégia szükségessé teszi **átfogó felzárkózási, intézménykorszerűsítési fejlesztéspolitika kidolgozását és végrehajtását**, amelynek tartalma tágabb, mint a hagyományos gazdaságpolitikáé, és hangsúlyai is eltérnek attól. Szükségessége szorosan kötődik az ország közepes gazdasági fejlettségi szintjéhez, a gazdaságban túlsúlyra jutó, rövid távú piaci célszerűségek alapján nem fejleszthető infrastruktúra-korszerűsítési követelményekhez, az állam módosuló gazdasági szerepvállalásához, a mindinkább sokoldalúvá váló gazdaság és társadalom működtetésével együtt járó koordinációs feladatok megnövekedéséhez.³⁰

A teljesség kedvéért a probléma nemzetközi dimenzióit érzékeltetve megemlíthető, hogy egyes szakértők régóta hiányolják egy, a közös cselekvést elősegítő **Európai Tervezési Központ felállítását**, amely az összeurópai átfogó gazdasági-társadalmi együttműködés, dinamizálódás, valamint az USA-hoz és a fejlődő országokhoz fűződő viszony stratégiai céljait, eszközeit, lehetőségeit határozná meg és koordinálná (*Kádár Béla* [2004], 22. oldal.).

A hosszú távú magyar fejlesztési stratégiát tartalmazta az **Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció** (OFK). Ehhez kapcsolódott még két munkaanyag (*OFK* [2005a], 2005b)), amely 2020-ig jelöli ki a fő fejlődési irányokat. E két anyagot egészítette ki egy, a szélesebb közönségnek szóló tájékoztatás és a VÁTI által kidolgozott Országos Területfejlesztési Koncepció. Az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció a gazdasági tényezők számbavételén túlmenően társadalmi jövőképet is adott.³¹ A társadalmi vitát követően – a társadalmi vita szükségessége többek között a transzparencia és a partnerség közösségi elvéből vezethető le – a dokumentum végleges változatát 2005 decemberében fogadta el az Országgyűlés. Ebbe a keretbe épülne be a II. Nemzeti Fejlesztési Terv a közösségi támogatások felhasználásáról. A két munkaanyag stratégiai szemlélete erősítésre szorult, mert az elfogadott formában nem tekinthető a hosszú távra szóló stratégiai tervezés megfelelő kiindulópontjának. A 2006 augusztusában társadalmi vitára közzétett Új Ma-

³⁰ Kádár Béla: Hogyan is állunk? Népszabadság, 2005. július 23., Hétféle, 4. oldal.

³¹ Részletesebben lásd: Tamás Pál: Újratanulás. Az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepcióról. Élet és Irodalom, 2005. augusztus 26., 5. oldal.

gyarország Fejlesztési Terv (*Magyar Köztársaság Kormánya* [2006b]) meglehetősen általános formában tartalmazza a közösségi források igénybevételéhez elengedhetetlen információkat az Európai Bizottság útmutatóiban szereplő struktúrában. Ennél sokkal konkrétabb és jobban strukturált az Új Magyarország Fejlesztési Terv 2007-2013 (Foglalkoztatás és növekedés) című végleges változat (*Magyar Köztársaság Kormánya* [2006c]), amely tartalmazza a tervidőszakra vonatkozó makrogazdasági pálya rövid bemutatását.

A stratégiaalkotás határozott **politikai elkötelezettséget** igényel, nem azonosítható technokrata módon elkészített tervekkel és koncepciókkal. A politikai elkötelezettség akkor erős, ha a kormány számottevő politikai legitimitással, tágabb értelemben társadalmi támogatottsággal rendelkezik. A stratégiához való viszony ugyanis nem politika-, illetve érdeksemleges. Ez következik a stratégiához kapcsolódó gazdaságpolitika tárgyából, ami – mint említettük – a jövedelmek keletkezése és elosztása.³² Stratégia, illetve a mögötte meghúzódó jövőkép hiányában nincs olyan közös érdek és cél, amely összefogná a társadalom széthúzó struktúráit. A stratégia hiánya a társadalmi érdekegyeztetést is akadályozza, stratégia nélkül az érdekellentétek nehezen kezelhetők. A stratégiának az előnyök és a hátrányok megosztására kell törekednie, az elkerülhetetlen áldozatokért reális és történelmi kompenzációt ígérve. Választ kell adnia arra a kérdésre, hogy a gazdaságpolitikai előnyök révén elért eredményeket hogyan forgassák vissza a gazdasági-társadalmi fejlődésbe. Mindez feltétele annak, hogy ne induljon mindig újra a pozíciók és a jövedelmek újraelosztásáért vívott harc (*Goldperger István* [1998], 168. oldal). Hosszabb távú fejlesztési stratégia hiányában a gazdaságpolitika karakterét a mindenkori politikai igények, illetve a nem időbeli eltolódással elkerülhetetlenül jelentkező deficitkorrekciós kényszerek alakítják. A stratégia hiányával és a szerkezeti jellegű egyensúlyhiány csökkentésére alkalmas reformok elmaradásával is összefügg, hogy az elmúlt években Magyarország rendre nem tudta teljesíteni a konvergenciaprogramban vállalt deficitcsökkentési kötelezettségeit (*Kádár Béla* [2005], 45. oldal).

A stratégia értékelvűségére és a gazdaságpolitika tárgyára (jövedelmek termelése és elosztása) tett megállapítások érvényességének elfogadásból levezethető a társadalmi konszenzus szükségessége a prioritásokról, a legfontosabb elvekről és célkitűzésekről. A hosszú távon fenntartható gazdasági növekedés alapjait ássa alá, ha a politikai váltógazdálkodásban egymást követő kormányok négyévente megkérdőjelezzik elődeik intézkedéseit, megszüntetik azok jelentős részét, és a mindenkori kormány az előző kormány által követettől gyökeresen eltérő gazdaságpolitikát folytat. Ugyanilyen hatása lehet a végtelenségig fesztített politikai ellentéteknek is. Az 1960-as évek elejétől az 1970-es évek derekáig tartó időszakban a brit gazdaság lassú növekedésében valószínűleg nem csekély szerepet játszott az egymást követő konzervatív és munkáspárti kormányok gyökeresen eltérő gazdaságpolitikája, az elődök sok intézkedésének visszavonása, azoktól homlokegyenest eltérő követelmények érvényesítése.

³² Az árfolyam változása például eltérően érinti az exportőröket és az importőröket, az alacsony és a magas importhányaddal termelőket stb.

Egy másik megközelítésben konszenzusra egyrészt a fő parlamenti pártok, másrészt a gazdasági szereplők (munkaadók, munkavállalók, állam, illetve érdek-képviselési szerveik) között célszerű törekedni. A parlamenti pártok közötti konszenzusteremtést célozta Kóka János gazdasági és közlekedési miniszternek a gazdaságpolitika célkitűzéseiről 2005 nyarán előterjesztett közös nyilatkozata, amelyet azonban csak az MDF, az MSZP és az SZDSZ képviselője ír alá, a Fideszé nem.³³ A közös nyilatkozat első pontja a gazdaság és a társadalom versenyképességének folyamatos javítását mondja ki, ami lényeges előrelépés volt az akkor hatályos kormányprogramhoz képest. Korábban egy másik javaslat kiterjedt nemzetközi tapasztalatokkal is érvelve a gazdasági szereplőket szólította meg.³⁴

Ugyancsak lényeges a konszenzus az állam átfogó reformja esetében. A reformokhoz szükséges források nem állnak teljes mértékben rendelkezésre, ezek hiányát helyettesítheti valamilyen társadalmi szerződésféle. Nemcsak a gazdasági elittel, hanem sokkal szélesebb körben, a pártokon kívül a legfontosabb társadalmi szereplőkkel kell megegyezni arról, hogy milyen államot hajlandók elviselni és finanszírozni, milyen eddigi állami funkciókat kívánnak esetleg átvenni, és szerényebb átadott forrásból is működtetni.³⁵

További egyetértésre van szükség a hosszú távon fenntartható gazdasági növekedés üteméről. Más ugyanis a gazdaságpolitika jellege, arculata, célrendszere stb. akkor, ha a fenntartható növekedés éves átlagban hét százalék, és más akkor, ha 3-3,5 százalék. A gazdasági szereplők közötti megállapodás elsősorban a bérek alakulásával kapcsolatos elvekre kell, hogy vonatkozzon.

A gazdaságpolitikának nem része a társadalmi érték meghatározás, az a gazdasági világnézet fogalmához tartozik. A társadalmi érték a gazdaságpolitika számára adottság, a gazdaságpolitika feladata az adott társadalmi értékekhez tartozó cselekvések meghatározása. A magyar politikai pártok programjában tükröződő gazdasági világnézet elemzése nem e könyv tárgya. A gazdasági világnézetben és főleg a retorikában meglévő különbségek nem akadályozzák az olyan közös célokban és alapelvekben történő megegyezést, amelyek túlmutatnak a választási ciklusokon, ezáltal erősítik a kormányzati stratégiák és gazdaságpolitikák stabilitását. A konszenzusteremtést megkönnyíti, hogy egyrészt a politikai pártok egy sor kérdésben, így például a Gazdasági és Monetáris Unióba való mielőbbi belépésben egyetértenek, illetve az érdemi vélemények meglehetősen közel állnak egymáshoz. Másrészt a gazdaságpolitikai mozgástér meglehetősen szűk, nagy döntési szabadságfoka nincs. A legnagyobb különbségek a politikai pártok között elosztási kérdésekben, az alkalmazkodás terheinek terítésében és a tulajdonviszonyok értelmezésében (a privatizációhoz való viszony) vannak.

A konszenzus jelentősége különösen akkor domborodik ki, amikor a hatalmon lévő kormány legitimitása gyenge. A főbb politikai pártok közötti konszenzus demonstrálása

³³ Közös nyilatkozat a gazdaságpolitika céljairól. Népszabadság, 2005. aug. 25., 8. o.

³⁴ Bruszt László – Oblath Gábor – Tóth András: Összehangolt cselekvés. Gondolatok egy középtávú társadalmi-gazdaságpolitikai megállapodásról. Népszabadság, 2003. szept. 27.

³⁵ Tamás Pál: Mumus nélkül? Népszabadság, 2006. május 20., Hétvége, 1. oldal.

stratégiai kérdésekben különösen fontos egy olyan országban, ahol a társadalom tagjai közötti együttműködési képesség alacsony fokú. Arról a gyakorlati problémáról nem is beszélve, hogy ha nincs konszenzus a stratégia és a gazdaságpolitika alapelveiről, akkor a mindenkori kormány számára kockázatos a politikai ciklusokon túlmutató kötelezettségeket vállalni.

A társadalmi, azon belül a politikai konszenzus követelménye mögött az a mélyebb elméleti kérdés húzódik meg, hogy a nyugat-európai típusú parlamentáris demokrácia feltételei között lehetséges-e társadalmi-gazdasági modernizáció és gazdasági felzárkózás. Más szavakkal: össze lehet-e egyeztetni egymással a politikai és a gazdasági racionalitás egymástól gyökeresen eltérő követelményeit demokratikus politikai rendszerekben. A másik, ezzel összefüggő kérdés, hogy lehetséges-e felzárkózás stratégia nélkül.

Történelmi tapasztalatok alapján ugyanis kivételszámba mennek azok az országok, ahol a XX. században a gazdasági felzárkózás demokratikus politikai rendszerben ment végbe. Ilyen Írország, Hongkong és részben India. A többi sikeresen felzárkózó országban (Dél-Korea, Tajvan, Szingapúr, újabban Kína stb.) a növekedésgyorsítás társadalmi-politikai feltételeit különféle diktatórikus rendszerek erőszak-mechanizmusok alkalmazásával (kényszermeztakarítás, sztrájktilalom, a munkaerőköltségek mesterségesen alacsony szinten tartása stb.) biztosították. A gazdaságpolitikai célokról a politikai és társadalmi konszenzust erőszakkal teremtették meg. Társadalmi-politikai konszenzusra épült sok fejlett és egy-két közepesen fejlett ország (Svédország és Finnország az 1990-es évek elején, Spanyolország az 1970-es és 1980-as években stb.) sikeres gazdasági stabilizációs programja.

A jelenlegi feltételek között Magyarországon modernizáció és a fejlett országok mögötti felzárkózás gazdasági stratégia nélkül nem lehetséges. Az ehhez szükséges társadalmi támogatottság, a politikai és a gazdasági racionalitás közötti célkonfliktus elviselhető keretek között tartása csak politikai és társadalmi konszenzus mellett lehetséges.

Egyelőre nincs arra a szervezeti-intézményi kérdésre sem válasz, hogy milyen – meglévő vagy újonnan felállítandó – intézmény feladata legyen a hosszú távú tagállami fejlesztési stratégia kidolgozása, továbbfejlesztése és folyamatos karbantartása. Az első sorban a közösségi források lehívására hivatott, esetenként tervezési feladatokat is végző, jórészt területi elven kialakított intézményrendszer széttagolt, nehezen átlátható, több minisztérium fennhatósága alá tartozik. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség szervezeti és személyi infrastruktúrája elvileg egy fejlesztési minisztérium alapja lehet. Ugyanakkor a nemzeti fejlesztési stratégia tartalma gyökeresen különbözik a nemzeti fejlesztési tervétől, következésképpen kidolgozása más típusú megközelítést, ismereteket és szakemberállományt követel. Csak további, a nemzetgazdasági tervezésben és a gazdaságpolitikában jártas szakemberekkel megerősített Nemzeti Fejlesztési Ügynökség lehet a hosszú távú tervezés központi intézménye. A szükséges személyi és egyéb feltételek a lehetséges szervezatként még szóba jöhető Gazdasági és Közlekedési Minisztériumban sem állnak rendelkezésre.

A stratégiával foglalkozó szervezetnek a kormányzati apparátus részeként kell működnie, de a stratégiaalkotást nem szabad az apparátus operatív részfeladatává tenni. Meg-

fontolandó ezért olyan **stratégiai centrum létrehozása** autonóm szervezeti egységként, amelynek feladata a hosszú távú társadalmi-gazdasági folyamatokra vonatkozó interdiszciplináris elemzések kezdeményezése, hosszú távú nemzetgazdasági prognózisok, átfogó gazdaságpolitikai stratégiák és részstratégiák készítése és azok karbantartása, valamint a kormányzati gazdaságpolitikai döntések egyeztetésében való részvétel, különös tekintettel a rövid távú intézkedések hosszabb távú hatásainak az elemzésére (*Goldperger István* [1998], 169. oldal).

A stratégiai centrumnak első lépésben célszerű felmérnie a magyar gazdaság világgazdasági környezetét, előrejelzést készíteni a legvalószínűbb hosszú távú fejlődési pályákról, beleértve az Európai Unió fejlődését is. Ezt követően célszerű prognózist kidolgoznia a magyar gazdaság hosszú távú fejlődési lehetőségeiről, beleértve a potenciális GDP-dinamika meghatározását, ami a hosszú távon fenntartható növekedés üteme. E prognózisra támaszkodva lehet közép- és hosszú távú stratégiai fejlesztési terveket készíteni, amelyek tartalmazzák a bel- és külföldi gazdasági szereplőket orientáló sarokszámokat (GDP-dinamika, a termelékenység növekedési üteme, infláció stb.), továbbá meghatározni a súlypontképzés fő területeit.

A stratégiával kapcsolatos szervezeti kérdések azonban nem szűkíthetők le a stratégiai centrumra. Az állandóan növekvő, túltagolt, túlsúlyos, túlságosan nehézkes, **túlcentralizált államigazgatás** nem képes egységes stratégia végrehajtására, sőt egyre jobban veszélyezteti a magyar gazdaság versenyképességét.³⁶ A minisztérium fő tevékenysége a stratégiai tervezés (amit alátámaszt a tárca nemzetközi, illetve európai uniós tevékenysége, illetve az érdekképviselőkkel való kapcsolattartás) és a szabályozás (törvényelőkészítés, kormánydöntés-előkészítés és saját végrehajtási jellegű szabályozás). A miniszter kormánytag és nem érdekképviselő vezető, elsődleges feladata a kormányzati stratégia érvényesítése a tárcánál, és csak másodlagos lehet a tárca érdekeinek képviselése a kormányban.³⁷ Sárközy Tamás szerint 2008 körül jöhet létre korszerű kormányzás Magyarországon. A reform jegyében kezdték meg az államigazgatás átalakítását 2006 nyarán, amelynek jegyében a minisztériumokban a miniszteri kabinetekhez delegálták a stratégiai funkciókat, míg az apparátus a hatósági feladatokat látja el.

A magyar gazdaság hosszú távú prognózisának lényeges tartalmi és módszertani problémája, hogy **nemigen vannak megbízható becslések a potenciális kibocsátásról és növekedési ütemről**. Ennek egyik leglényegesebb oka az, hogy a piacgazdaságba való átmenet óta még viszonylag kevés idő telt el, így nem állnak rendelkezésre a becslésekhez szükséges hosszú idősorok.³⁸

A valószínűsíthető világgazdasági környezet, nemzetközi analógiák és a magyar gazdaság és társadalom sajátosságai alapján, a bizonytalansági tényezők figyelembevételével a magyar GDP hosszú távú potenciális növekedési ütemét Erdős Tibor éves átlagban

³⁶ Sárközy Tamás: Kiút az állami labirintusból. Népszabadság, 2005. március 5., Hétvége, 4. oldal).

³⁷ Sárközy Tamás: u.o.

³⁸ Egy ilyen kísérlet Simon András – Darvas Zsolt [2000] tanulmánya.

2,9-3,4 százalékra becsüli (Erdős Tibor [2004]). Ez jóval alacsonyabb ütem, mint amivel a politikai szféra és a kormány képviselői számoltak.

A potenciális gazdasági növekedési ütem, illetve a közösségi költségvetési periódusokra vonatkozó GDP-dinamika minél pontosabb meghatározása azért is fontos, mert az nem csekély mértékben befolyásolja a közös költségvetéshez történő magyar hozzájárulás mértékét, illetve a közös költségvetésből nyerhető **forrástranszfer** nagyságát. (Mind a hozzájárulások, mind a transzferek mértékét a GDP, pontosabban a GNI százalékában határozzák meg.) A pontos GDP-prognózisok elengedhetetlenek a közös költségvetés keretszámainak kialakításával és a forrástranszferrel kapcsolatos magyar álláspont kidolgozásához. Végül a hosszú távú **energiapolitika** kidolgozásához is szükség van megbízható prognózisokra. Ebben a szektorban ugyanis a nagyberuházások több évtizedre szólnak, az energiakereslet hibás előrejelzésének mélyreható anyagi következményei lehetnek.

A dolog természetéből adódóan a demográfiai trendek jól és viszonylag pontosan prognosztizálhatók. Elkerülhetetlen további kutatások folytatása a potenciális kibocsátás növekedési üteméről. Hosszú távú stratégiai terv kidolgozásának további feltétele az, hogy a fő politikai pártok és gazdasági szereplők egyetértésre jussanak a potenciális kibocsátás növekedési üteméről és arról, hogy a politikai ciklusok ne befolyásolják a sarokszámokat. Minden változtatást egyrészt alapos kutatómunkának kell megelőznie, másrészt a módosításokat konszenzussal célszerű elfogadni.

A potenciális kibocsátás növekedési ütemére támaszkodva a stratégiai fejlesztési terv keretében kell meghatározni **a fejlesztési tevékenység fő irányait és az összes fejlesztési forrás nagyságrendjét**. Lehetőség szerint kevés cél meghatározására kell törekedni. Ha sok célt határoznak meg, akkor fennáll az a veszély, hogy nincs meg a kellő összhang az egyes részcélok között, ami hátrányosan érinti a gazdasági növekedést. A tervnek a lakosság, a magánszektor és az állami szektor közreműködésével megvalósuló fejlesztéseket egyaránt tartalmaznia kell. Az állami közreműködéssel megvalósuló fejlesztéseken belül megkülönböztetendők a közösségi finanszírozással vagy refinanszírozással (közösségi források és állami saját erő) és a kizárólag a magyar állam finanszírozásával megvalósuló fejlesztések. Az állami fejlesztések nemcsak a központi kormányzat, hanem az önkormányzatok fejlesztési elképzeléseit is tartalmazzák. Nyilvánvaló, hogy az önkormányzatok esetében legfeljebb irányokat, nagyságrendeket, arányokat lehet prognosztizálni, a tervezett fejlesztések tételes felsorolására nem lehetséges. Az mindenesetre lényeges követelmény, hogy a helyi fejlesztések összhangban legyenek az országos fejlesztési programmal. Az önkormányzati fejlesztéseknek összhangba kell kerülniük a regionális közigazgatási rendszerrel is.

A strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból finanszírozott fejlesztések esetében a 2007 és 2013 közötti költségvetési periódusban előírás, hogy a kedvezményezett önkormányzat (vagy civil szervezet vagy vállalkozás) a költségek minimum 10 százalékát saját forrásból fedezze. Fontos követelmény az egyes gazdasági szereplők fejlesztésének az összehangolása egymással. A vázolt követelményeknek megfelelő stratégiai fejlesztési terv a közbeszerzéseket is orientálja, az üzleti szféra felkészülhet a várható közbeszerzésekre.

A II. Nemzeti Fejlesztési Tervvel kapcsolatban az volt a legfőbb kihívás, hogy a Közösség strukturális alapjaiban és a Kohéziós Alapban meghatározott célrendszerek mögött nincs koherens elmélet vagy konzisztens paradigma (*Musto István* [2005], 31. oldal). Ha az alapok célja a gazdasági növekedés serkentése, akkor az agglomerációs előnyökkel rendelkező fejlettebb régiókba kellene terelni a közösségi forrásokat. Ezek a kedvező növekedési adottságokkal rendelkező régiók húznák maguk után a fejletlenebbeket. Ha viszont a cél az elmaradottabb régiók felzárkóztatása, akkor a forrásoknak az e régiókba történő összpontosítása szociális szempontból ugyan indokolt, a gazdasági hatékonyság követelményeinek azonban nem felel meg (*Musto István* [2005], 32. oldal, *Losoncz Miklós* [1999], 1032-1034. oldal). Ha pedig a pénzügyi transferek a régiók közötti kohéziót, azaz a regionális fejlettségi különbségek mérséklését vagy kiegyenlítését hivatottak szolgálni, akkor pontosítani kell azt, hogy mi értendő a regionális különbségek csökkentésén vagy kiegyenlítésén: az egy főre jutó GDP, az életminőség vagy a gazdasági szerkezet kiegyenlítése.

A nemzeti fejlesztési tervek célrendszerének meghatározásában két szélsőséget kell elkerülni. Az egyik a célok túl széles körű kijelölése, vagyis amikor úgy alakítják ki a célokat, hogy lehetőleg minden fontosabb gazdasági szereplő részesedhessen a közösségi forrásokból. Ez politikai szempontból racionális lehet, gazdasági szempontból azonban nem, mert ebben a megközelítésben szétforgácsolódnak a források. A másik veszélyforrás a célok túlságosan általános megjelölése.

El kell kerülni a cél-eszköz sorrend felcserélését. Ahol az eszközhöz (közösségi források) keresik a célt, ott csorbát szenved az allokációs hatékonyság. Mivel a közösségi források nem helyettesítik, hanem kiegészítik a tagállamok forrásait, a közösségi transferek a hatástalan tagállami politikákat még hatástalanabbakká, a hatékony politikákat viszont még hatékonyabbakká tehetik (*Musto István* [2005], 32. oldal).

A potenciális kibocsátás növekedési ütemének meghatározása mellett a hosszú távú tervezésnek foglalkoznia kell a **magyar gazdasági felzárkózás jellegével regionális szempontból** is. Az Európai Bizottság kutatásai alapján ugyanis a tagállami és a regionális konvergencia egymásnak ellentmondhat, azaz az egy főre jutó GDP gyors felzárkóztatása az EU-átlaghoz az országon belüli regionális egyenlőtlenségek növekedéshez vezethet, illetve az országon belüli regionális különbségek mérséklése az egy főre jutó GDP alapján definiált felzárkózást lassíthatja (*Európai Bizottság* [2004], 149. oldal). Ezért az új EU-tagállamoknak választaniuk kell az egy főre jutó GDP országos átlagának gyorsabb növekedése és a regionális egyenlőtlenségek csökkentése között. A tapasztalatok alapján ez az ellentmondás nagymértékben függ a gazdasági tevékenységek területi megoszlásától és az adott ország településeinek elhelyezkedésétől. Megalapozottan vélelmezhető, hogy Magyarország esetében ez az ellentmondás erőteljes, ezért a fejlesztésstratégiai dilemma feloldása határozott kormányzati lépéseket tesz majd szükségessé.

2.3.2. A stabilitási és konvergenciaprogramok

Az átfogó közép- és hosszú távú stratégiai fejlesztési tervekhez kapcsolódik a konvergenciaprogram, amelynek felépítése a stabilitási programokét követi. (A két program közötti időbeli összefüggés kicsit bonyolultabb. A Gazdasági és Monetáris Unió létre-

hozását megelőzően értelemszerűen konvergenciaprogramot készítettek a potenciális tagországok.) Az **Európai Unió Tanácsa 1997. július 7-i 1466/97/EK rendeletének** 3. cikke értelmében mindegyik, a Gazdasági és Monetáris Unióban részt vevő EU-tagállam köteles a többoldalú felügyelethez szükséges információkat a Tanács és a Bizottság rendelkezésére bocsátani. Ez ún. **stabilitási programok** formáját ölti, amelyek az árstabilitás és a foglalkoztatás növelését lehetővé tevő erős, fenntartható növekedés alapját képezik. A stabilitási programnak a következőket kell tartalmaznia:

- a fiskális pozíció középtávú értékeit, egyensúlyközeli vagy többletet mutató költségvetési pozíció elérését tekintve célnak, az eme cél érvényesítéséhez szükséges út bemutatását, valamint a GDP-arányos államadósság értékét a kívánt állapothoz vezető út demonstrálásával;
- azokat a főbb feltételezéseket a várható gazdasági fejlődésről és a fontosabb gazdasági változókról, amelyek lényegesek a stabilitási program végrehajtása szempontjából. Ilyen a költségvetési forrásokból finanszírozott beruházások nagysága, a GDP növekedési üteme, a foglalkoztatottság és az infláció;
- a megtett és/vagy tervezett fontosabb költségvetési és egyéb gazdaságpolitikai intézkedések bemutatását, amelyek a program középtávú céljainak elérését szolgálják. A fontosabb költségvetési intézkedések esetében ismertetni kell azok várható mennyiségi hatásait a költségvetésre;
- annak elemzését, hogy a gazdasági feltételekben beálló esetleges változások hogyan érintik a költségvetési és az adóssághozállást.

A fenti 1. és 2. pontok alatti információknak a jelenlegi, a megelőző év és a következő három év történéseit kell magukban foglalniuk, tehát összesen öt év adatait tartalmazzák. A lényeg a trendek kimutatása. Az első ilyen programokat 1999. március 1-jéig kellett elkészíteniük a GMU-ban részt vevő országoknak. Ezután évente kell aktualizálni a programokat.

A programok elkészítése nem egyszerűen a fő makrogazdasági számok publikálását jelenti. A program részletes, számokkal és érvekkel alátámasztott konvergencia- (vagy felzárkózási, illetve kiigazítási) utat rögzít a vállalt célok érvényesítéséhez (amelyeket uniós szinten az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások tartalmaznak). A programokban fel kell tüntetni az intézményi és eljárásbeli reformok irányát, mélységét és következményeit is. Az információkat összehasonlítható módon kell közölni. A nyilvánosság és a transzparencia jegyében a stabilitási programokat és frissítéseiket a tagállamoknak publikálniuk kell.

Az Európai Unió Tanácsa a programok benyújtása után két hónappal a következőket vizsgálja:

- a benyújtott stabilitási program középtávú célkitűzései lehetővé teszik-e a túlzott deficit elkerülését;
- feltételezései reálisak-e;
- a megtett és a tervezett gazdaságpolitikai intézkedések elegendők-e, megfelelők-e a középtávú költségvetési célok eléréséhez;

- a program tartalma lehetővé teszi-e a tagállamok gazdaságpolitikáinak szorosabb koordinációját, és a tagállamok gazdaságpolitikái összhangban vannak-e az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokkal.

Az Európai Unió Tanácsa a Bizottság ajánlására és vele konzultálva véleményezi a tagállamok stabilitási programjait. Ahol a Tanács úgy találja, hogy a program tartalmát és célkitűzéseit erősíteni kell, ott erre ajánlásokat tehet az érintett tagállamnak. Az átdolgozott és kiegészített programokat az EK-szerződés 114. cikkében meghatározott Gazdasági és Pénzügyi Bizottságnak kell megvizsgálnia a Bizottság értékelését figyelembe véve.

Ha a Tanács számottevő eltérést tapasztal a tényleges költségvetési pozícióban a középtávú költségvetési célokhoz vagy az azok érvényesítését lehetővé tevő úthoz képest, akkor a túlzott deficit megelőzése érdekében korai figyelmeztetést ad ki az érintett tagállamnak a szükséges kiigazító lépések megtétele érdekében. A túlzott deficitet később egy minimális határértékhez rögzítve definiálták. E minimális határértéket az éves GDP 0,8–1 százalékában határozta meg a Bizottság. Ha középtávon a deficit ezt a mértéket meghaladja, akkor az adott országot felszólíthatják óvatosabb fiskális politika folytatására.

Ha a következő monitoring idején is fennáll a jelzett eltérés a költségvetési pozícióban a középtávú céloktól vagy az alkalmazkodási úttól, akkor a Tanács az érintett tagállamot ajánlásban kéri fel azonnali kiigazító lépésekre. Ezt az ajánlást a Tanács nyilvánosságra hozza.

A Gazdasági és Monetáris Unióban részt nem vevő EU-tagállamoknak **konvergencia-programot** kell készíteniük. Ennek a tartalma valamivel bővebb, mint a GMU-tagok által készített stabilitási programoké. Így a középtávon kiegyensúlyozott vagy többletet eredményező fiskális politika bemutatása mellett a középtávú monetáris politikát is prezentálni kell, bemutatva a monetáris politikai célkitűzések és az ár- és árfolyamstabilitás közötti összefüggéseket is.

A konvergenciaprogramok minősítési kritériumai, a véleményezésükre és a célok érvényesítésére szolgáló eljárások egy kivétellel megegyeznek a GMU-tagállamokra vonatkozó stabilitási követelményekkel. A GMU-ban részt nem vevő EU-tagállamok gazdaságpolitikáinak felügyelete során ugyanis a Bizottság azt is vizsgálja, hogy a gazdaságpolitikák mennyire erősítik a stabilitást, s ezáltal elkerülik-e az árfolyamok helytelen igazodását és a nominális árfolyamok fluktuációit.

Az eddigi magyar konvergenciaprogramokat a Pénzügyminisztérium készítette. A konvergenciaprogramok időhorizontja a jelenlegi, az elmúlt és a következő három évre terjed ki, tehát rövidebb, mint a nemzeti fejlesztési tervek hétéves időtávja. Tartalma is gyökeresen különbözik a nemzeti fejlesztési tervektől, mert középpontjában a fiskális pozíció alakulása áll. A konvergenciaprogram inkább az átfogó nemzeti fejlesztési stratégiához áll közelebb, de mind időhorizontját, mind tartalmát tekintve sokkal szűkebb annál. Az eddig kidolgozott konvergenciaprogramok és az I. Nemzeti Fejlesztési Terv között megvan az összhang, de a Nemzeti Fejlesztési Tervhez hasonlóan a konvergenciaprogram sem illeszkedik hosszú távú nemzeti fejlesztési stratégiába. A konvergencia-

program sajátosságaiból az következik, hogy a Pénzügyminisztériumot sem célszerű kizárni a tervezésből, hanem meg kell határozni kompetenciáját és felelősségét.

Nincs, de nem is lehet állásfoglalás abban a kérdésben, hogy a közép- és hosszú távú stratégiai fejlesztési tervet a jelenlegi költségvetéshez igazítják-e, vagy a helyzetértékelés alapján kialakított stratégiához és annak szakpolitikai prioritásaihoz és céljaihoz rendelik hozzá a költségvetést (*Jobbágy Valér* [2003], 251. oldal). Ugyanakkor az esetleg szükségessé váló gyökeres költségvetési változtatások végrehajtása a kormány politikai legitimitásától is függ.

A stabilitási, illetve konvergenciaprogram és a nemzeti fejlesztési terv, illetve a közösségi támogatási keretterv közötti kapcsolat nagyságrendi összefüggések miatt csak a leginkább támogatott, elmaradott, kis nemzetgazdasági dimenziójú országok esetében van. A strukturális alapok és a Kohéziós Alap 2000 és 2006 közötti időszakra előirányzott forrásai a 2000. évi GDP 2,9 százalékát tették ki Görögország és Portugália, 1,4 százalékát Spanyolország esetében. Ez az arány 0,1 és 0,4 százalék között mozgott a többi régi EU-tagállam esetében. A közösségi források tehát a görög, a portugál és a spanyol beruházásokat egészítették ki olyan mértékben, hogy nagyságrendjüket figyelembe kellett venni a stabilitási programokban. A többi EU-tagállam esetében a közösségi források elhanyagolható mértékben érintették, illetve érintik a beruházásokat.

A stabilitási, illetve konvergenciaprogram és a nemzeti fejlesztési terv, illetve a közösségi támogatási keretterv közötti legerőteljesebb kapcsolatot a Kohéziós Alap forrásaihoz való hozzáférés feltételei teremtik meg. Mint ismert, a Kohéziós Alap forrásaihoz azok az országok juthatnak hozzá, amelyek vásárlóerő-paritáson mért egy főre jutó GDP-je a közösségi átlag 90 százalékánál alacsonyabb, és amelyek stabilitási, illetve konvergenciaprogramot dolgoznak ki. Ha az érintett ország nem teljesíti a stabilitási, illetve konvergenciaprogramban általa vállalt célokat, akkor az EU elvileg felfüggesztheti a Kohéziós Alapból juttatott támogatások kifizetését. Ha a Kohéziós Alap forrásaira jogosult EU-tagállam a Gazdasági és Monetáris Uniónak is (jelenleg Írország, 2007. január 1-jétől Szlovénia), akkor nem a konvergenciaprogram, hanem a stabilitási program a vizsgálódás és az értékelés alapja. A stabilitási, illetve a konvergenciaprogramban vállalt kötelezettségek teljesítésének elmulasztása nem érinti a strukturális alapok forrásaihoz való hozzáférést.

A velük szemben támasztott követelményekből (felépítés, időhorizont stb.) adódóan a stabilitási, illetve a konvergenciaprogramoknak nem kell részletesen foglalkozniuk a nemzeti fejlesztési tervvel vagy a közösségi támogatási kerettervvel. Ennek ellenére a stabilitási, illetve konvergenciaprogramok több helyen is megemlítik a közösségi források bevonását. Bizonyos feladatok és politikák finanszírozásakor (például foglalkoztatás, munkaerőpiac stb.) megjelennek a közösségi források. A stabilitási és a konvergenciaprogramok beruházásokkal foglalkozó fejezetébe természetesen be kell illeszteni a közösségi forrástranszfert, továbbá a beruházásokkal összefüggő tovagyrúzó hatások prognosztizálásakor is figyelembe kell venni azt. E konzisztencia-követelményeket természetesen érvényesítik. Különbségek előfordulhatnak akkor, ha a stabilitási, illetve konvergenciaprogramban más módszert alkalmaznak a közösségi források számbavételére, mint a nemzeti fejlesztési tervben.

Tanulságosak Portugália tapasztalatai, ahol az 1997 és 2000 közötti időszakban az állami költségvetés GDP-arányos hiányát az 1997. évi 2,9-ről 2000-ben 1,5 százalékra kívánták mérsékelni. Ezzel együtt a GDP-arányos költségvetési kiadásokat is 1,5 százalékponttal kívánták csökkenteni. A konvergenciaprogram lényeges célkitűzése volt, hogy az állami költségvetésen belül növekedjenek a felhalmozási kiadások. A konvergenciaprogram része lett volna a helyi és területi önkormányzatok rendszerének reformja, amely többek között tartalmazta volna azok finanszírozásának reformját. Az 1998. novemberi népszavazás negatív eredménye miatt azonban nemcsak a közigazgatás reformja maradt el, hanem az államháztartás ezen alrendszeréé is. Az államháztartás többi alrendszerében viszont tovább folytattak néhány reformot. Az adórendszer reformja elsősorban technikai jellegű intézkedéseket tartalmazott, amelyek az adózás rendjének átláthatóságát voltak hivatva növelni. A társadalombiztosítás reformja az önfoglalkoztatók járulékfizetésének és társadalombiztosítási ellátásának helyzetét rendezte. A strukturális alapok és a Kohéziós Alap forrásait a beruházásoknál vették figyelembe, külső adottságként. A program csak az említés szintjén foglalkozott velük.

A konvergenciaprogram megsértését először Portugália esetében kívánták szankcionálni 2002 elején. A hiánytúllépés miatti eljárást megindították, de a Kohéziós Alap Portugáliát megillető forrásai folyósításának felfüggesztésére sosem került sor, végül is speciális, az ország sajátos helyzetét figyelembe vevő megoldás született.

A stabilitási, illetve konvergenciaprogramok elemzése fejlesztési szempontból azért nem indokolt, mert azok „hozott anyagból” dolgoznak, azaz a nemzeti fejlesztési tervben, illetve a közösségi támogatási kerettervben szereplő projektek jelennek meg bennük aggregált formában, azaz a beruházások adataiban. Jellegükből adódóan a stabilitási, illetve konvergenciaprogramok nem sokat tudnak hozzátenni a nemzeti fejlesztési tervekhez, illetve közösségi támogatási kerettervekhez.

2.3.3. Rövid távú kiigazítás és hosszú távú reformok

A magyar gazdaságpolitikának a közösségi feltételrendszerhez való alkalmazkodás és a stratégiaalkotás mellett lényeges feladata a felhalmozódott külső és belső egyensúlyhiányok mérséklése (pénzügyi válság elhárítása céljából) rövid távú kiigazítással és a hosszú távon fenntartható gazdasági növekedés feltételeinek megteremtése szerkezeti reformok, azaz konzisztens reformprogram segítségével. A külső feltételek oldaláról ezt az indokolja, hogy a pénzpiacok Magyarországot már több mint egy éve a világ legveszélyeztetettebb pénzügyi helyzetben lévő öt országa egyikének tartják.

Egy erőteljesebb külföldi tőke kivonás jelentős forintgyengülés és állampapír-piaci hozamemelkedés formájában, azaz spontán piaci korrekció révén rövid időn belül helyreállítaná az egyensúlyt, vagy legalábbis mérsékelné az egyensúlyhiányokat. Még az sem biztos, hogy ennek nyomán számottevő mértékben nőne az infláció; valószínűbb az, hogy a gazdasági növekedés üteme mérséklődne. A piaci korrekció azonban legfeljebb tüneti kezelésre alkalmas. Legfőbb hátránya az, hogy nem teremti meg a fenntartható gazdasági fejlődés feltételeit; éppen ellenkezőleg, elodázhathatja azok kialakulását.

A stabilizáció és a reform szorosan összefügg egymással. Gazdaságtörténeti tapasztalatok alapján csak az a stabilizáció sikeres, amely konzisztens reformokra támaszkodik.

Sok latin-amerikai ország példája mutatja, hogy önmagában a stabilizáció nem eredményez fenntartható gazdasági növekedést és felzárkózást. Argentína különösen jó példa arra, hogyan kerülhetnek sikeresnek vélt stabilizációt reformok nélkül végrehajtó országok újból válságba.

Nemzetközi tapasztalatok alapján – a konkrét bel- és külgazdasági feltételektől, az egyes országokra vonatkozó sajátosságoktól függetlenül – azok a rövid távú konszolidációs és hosszú távú reformprogramok voltak sikeresek, amelyek mögött reális helyzetértékelés, egyértelmű gazdaságfilozófia és jövőkép húzódott meg, konzisztens célkitűzésekkel és az azok érvényesítését szolgáló intézkedésekkel és eszközökkel. Az intézkedések céljainak és várható eredményeinek elmagyarázása azt a célt szolgálta, hogy csökkentse az intézkedések által kiváltott bizonytalanságot. A gazdasági szereplők szempontjából népszerűtlen intézkedéseket is (vagy döntően azokat) tartalmazó, a változások kritikus tömegét és az egyes részelemek közötti szinergiát elérő programokat csomag formájában, azaz nem feldarabolva, csepegtetve, hanem egyben „nyomták le” a társadalom torkán. A váratlanság, a gyors és határozott cselekvés és egyértelmű propaganda (vagy ha úgy tetszik, kommunikáció) egyrészt nem tette lehetővé azt, hogy az ellenérdekeltek megszervezzék ellenállásukat, de legalább is megnehezítette a változásokat blokkoló, engedményeket és kivételeket kiharcoló koalíciók kialakulását, másrészt ellensúlyozta a csomag egyes részeinek esetleges hibáit. Az 1995. évi Bokros-csomag – hiányosságai ellenére – összhangban volt ezekkel a követelményekkel.

A stabilizációs programok tervezésével és végrehajtásával kapcsolatban Carl von Clausewitznek, a hadtudomány egyik klasszikusának az erők térben és időben történő összpontosításáról szóló katonai vonatkozású tanításai itt is megszívlelendők (Clausewitz [1917]). Ugyancsak alkalmazhatók Liddell Hart gondolatai az átkaroló stratégiáról (Hart, Liddell [2002]). A közvetett megközelítés értelmében a hadvezér nem a frontális támadásra alapozza a sikert (legyen bármekkora erőfölényben), hanem kerülő utakat választ, akár konkrétakat (szárnyfelgöngyölítés, a mozgékonyaságra épített kikerülés, hátba támadás, a leggyengébb pontra való koncentráció, a döntő ütközet elől való kitérés, az ellenség, főleg a megszállók utánpótlási vonalainak elvágása, az eszközöknek a célokhoz való igazítása stb.), akár messzebb mutatókat (szövetségi rendszerek fellazítása, váratlan politikai eszközök alkalmazása stb.).

A sikeres reformok feltétele olyan koherens stratégia, amelynek középpontjában a stratégiai szövetségesek és a kulcsszereplők támogatásának megszerzése, illetve a reformok ellenzői ellenállásának legyőzése.³⁹ Különösen fontos a megalapozott, határozott és összehangolt kormányzati cselekvés egy olyan országban, ahol a társadalom tagjai, szervezetei stb. közötti együttműködési készség szintje alacsony (időnként még az egy táborba tartozókat is beleértve).

Az intézkedések csepegtetése, a magyarázkodások azt sugallhatják a hazai gazdasági szereplőknek, hogy a kormány határozatlan, nem biztos a dolgában. Ugyanilyen hatásuk van a koalíciós partnerrel folytatott vitáknak. Idő kérdése, hogy az ellenérdekeltek ne kimenjenek a nekik nem tetsző elemeknek. Ugyanakkor a reformok hosszú távú társa-

³⁹ Mázsa Péter: Az államférfi. Élet és Irodalom, 2006. május 12., 12. oldal.

dalmi támogatottsága akkor biztosítható, ha a kormány politikai vitát folytat róluk. Ezt olyan időszakban kell elkezdenie, amikor politikai tőkéje a 2006. szeptemberi és októberi események nyomán erősen megkopott.

A kormánynak a rövid távú kiigazítás és a hosszú távú szerkezeti reformok melletti elkötelezettsége önmagában kevés. Ha nincs korrekt helyzetértékelésen alapuló koherens stratégia az áldozatok várható eredményeit vázoló jövőképpel, az intézkedések szétforgácsoltak, rossz az ütemezésük, a kormány nem mutat határozottságot, illetve cselekedetei bizonytalanságra engednek következtetni és nem folytat politikai vitát a reformokról, akkor fennáll az a veszély, hogy a kiigazítás és a reform felpuhul, elemeit szétszedik az ellenérdekeltek, és a reform fogalma ismét hosszú időre diszkreditálódik. A reformok kidolgozását és megvalósítását az is nehezíti, hogy nincs a változásokat legitimáló, kollektíve felismert veszélyhelyzet sem (*Antal László* [2006], 428. oldal).

2.4. A lisszaboni stratégia

A 2000 márciusában tartott lisszaboni találkozón az Európai Tanács állásfoglalást tett közzé egy új stratégiáról (*European Council* [2000]), amely széles tartományban érinti az egységes belső piacot. Az állásfoglalás azt a célt tűzte ki, hogy az Európai Unió váljon 2010-ig „a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudás alapú gazdaságává, amely képes a fenntartható gazdasági fejlődésre, több és jobb munkahelyet és szorosabb társadalmi összetartást biztosítva”. A lisszaboni stratégia mögött meghúzódó helyzetértékelés felismerte a globalizációval és a tudásalapú társadalommal, a magas munkanélküliséggel⁴⁰ és a társadalmak elöregedésével kapcsolatos kihívásokat.

A jelek szerint a lisszaboni stratégia válasz a korszak kihívásaira és megkésett reakció az Európai Unió USA-val szembeni gazdasági lemaradására, mert akkor dolgozták ki, amikor az amerikai konjunktúra általában, azon belül különösen a csúcstechnológiák (technológia, telekommunikáció, média) fellendülése elérte tetőpontját. A lisszaboni stratégia készítőit is utolérte a hosszú távú tervezés csapdája: a célok megfogalmazásakor túlzottan az adott időszak feltételrendszerét és jelen idejű folyamatait vetítették előre. A lisszaboni stratégia specifikus célkitűzései a következők:

- **a tudásalapú gazdaság létrehozása** beleértve az információs társadalom kiépítését (e-Europe, e-business stb.), a telekommunikációs szektor újraszabályozását és az internethez való hozzáférés biztosítását az iskolákban. Ennek keretében előirányozták az Európai Kutatási Övezet létrehozását, ezen belül a kutatási hálózatok és a K+F fejlesztését, a transzeurópai nagy sebességű adatátviteli hálózatok kiépítését és az európai szabadalom megalkotását. A célok eléréséhez a K+F-ráfordítások GDP-hez viszonyított arányát 1 százalékról 3 százalékra kívánják növelni. (Ez az arány jelenleg 2,8 százalék az USA-ban és 3,06 százalék Japánban.);

⁴⁰ 15 millió ember, akiknek jelentős része strukturális munkanélküli, azaz a konjunktúraciklus felfelé ívelő ágában sem jut munkához, jelentős regionális különbségekkel.

- **a szociális modell korszerűsítése, a társadalmi-gazdasági kohézió erősítése.** Ennek keretében a foglalkoztatási rátát (a foglalkoztatottak és a munkanélküliek a munkaképes korú lakosság százalékában) a 2000. évi 61-ről 2005-ben 67, 2010-ben 70 százalékra, a nők esetében 2000 és 2010 között 51-ről 60 százalék fölé kívánják emelni, a munkanélküliségi rátát pedig 4 százalék alá szorítani. Az 55-64 évesek foglalkoztatási rátáját 2000 és 2010 között 40-ről 50 százalékra tervezik növelni. Ehhez aktív munkaerő-piaci politikákat kívánnak felhasználni, és fokozni kívánják a humán tőkébe történő beruházást is. További célkitűzés a szociális védelem reformja és a társadalmi kirekesztődés mérséklése;
- **fenntartható gazdasági növekedés.** Ezen hosszú távon éves átlagban 3 százalék körüli GDP-dinamikát értenek. Eléréséhez megfelelő makrogazdasági politika, gazdaságpolitikai mix kidolgozását és alkalmazását tartják szükségesnek, ami a növekedés érdekében használt gazdaságpolitikai eszközök lehető legjobb egyensúlyán alapul.

E célok elérésétől a potenciális GDP-dinamika 0,5-0,75 százalékpontos növekedését várják. A célok érvényesítésének eszközei között szerepelnek **konkrét programok**. Ilyen volt a 2003-ben indított Európai növekedési kezdeményezés, amely 220 milliárd euró beruházást irányzott elő 2020-ig (évente 10 milliárd eurót) gyors, szélessávú kommunikációs hálózat kiépítésére 54 határon átnyúló projekt formájában. A célok megvalósítását ösztönzik különféle **szerkezeti reformok**, mint például a szabályozási környezet egyszerűsítése (tagállami és közösségi szinten egyaránt), az innovációk és a kis- és középvállalkozások ösztönzése (nem utolsósorban a kisvállalati charta kidolgozásával). Lényeges eszköz volt még **a belső piac további egységesítése** (a hálózati iparágak és közbeszerzés liberalizációja, hatékony és integrált pénzügyi piacok kialakítása stb.).

Az EU-tagállamok képviselői nem tartották szükségesnek új, addig ismeretlen eszközök alkalmazását a lisszaboni határozatban rögzített célkitűzések érvényesítésére. Elegendőnek gondolták egyrészt a tagállamok közötti gazdaságpolitikai koordináció eszközeként szolgáló **átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások** keretében a hangsúly áthelyezését a közép- és hosszú távú strukturális politikákra és a növekedési potenciálra. Másrészt a lisszabonit követő csúcstalálkozókon az Európai Tanács által elfogadott gazdasági jellegű állásfoglalásokat (gazdaságpolitikai koordináció, foglalkoztatáspolitikai stb.) kezdettől fogva a stratégiai cél megvalósításának szolgálatába állították, később továbbfejlesztették azokat.

A lisszaboni stratégia **átfogó modernizációs és versenyképességi programnak** tekinthető, amelynek jelentősége egyes szakértők szerint olyan horderejű, mint a belső piac egységesítése volt. Amíg azonban a belső piac egységesítésnek programja hét évig tartott, addig a lisszaboni stratégia egy évtizedre terjed ki. Nem tartalmaz időrendet, csak a 2010-re elérni kívánt állapotot határozta meg. A belső piac egységesítésének az eszköze a jogharmonizáció volt (*Inotai András [2004a]*). Ezzel szemben a lisszaboni folyamatban a nyitott koordináció, azaz a közösségi és tagállami célok kombinációja dominál, miközben kötelező határidő és a mulasztókkal szemben szankció nincs. A célkitűzések megvalósításában bekövetkezett vagy bekövetkező lemaradásnak nem jogi, hanem gazdasági következménye lehet. Az egységes piacra vonatkozó jogszabályok nagy részét az

előre megszabott határidő lejárta előtt fogadták el. A lisszaboni folyamatban a reformok egymásra épülnek, erőteljes multiplikátor és spill-over hatások érvényesülnek. A megvalósítás sebességét a befogadó közeg adaptivitása határozza meg. A belső piac egységesítése a döntéshozatal centralizációjával párosult, míg a lisszaboni stratégia végrehajtásában az Európai Bizottság befolyása gyenge. Fontos hangsúlyozni, hogy a lisszaboni stratégia magában foglalja a belső piac egységesítésének programját, intézkedéseket irányoz elő a folyamat továbbvitelére.

A lisszaboni stratégia **végrehajtásának eddigi tapasztalatai** kedvezőtlenek. Az időarányos teljesítés alapján kérdéses az eredeti célok teljesítése 2010-ig. A lisszaboni folyamatot értékelő Sapir-jelentés (*Sapir* [2003]) szerint a lisszaboni stratégiát erőteljes ambíciók és gyenge irányítási eszközök jellemzik. A javaslatok az irányítás és az alkalmazott eszközök javítására irányulnak. Az Európai Bizottság figyelmen kívül hagyta a Sapir-jelentésben foglaltakat.

2004. október végén tették közzé a volt holland miniszterelnök, Wim Kok vezette bizottság jelentését (*Kok* [2003]) a lisszaboni folyamat hiányosságairól. A jelentés a lisszaboni stratégia céljának finomítását, a célkitűzések szűkítését és a koordináció erősítését javasolta. A jelentés szerint nem volt szerencsés a távlati célt más régiókhöz viszonyítva definiálni (az EU-t a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb régiójává tenni). A javasolt új definíció szerint **az Európai Uniónak „a világ egyik legjobb egységes, versenyképes, dinamikus és tudásalapú gazdaságává” kell válnia**, határidő megjelölése nélkül. A jelentés **öt specifikus célt** javasolt: a kutatás-fejlesztés, a belső piac, a gazdasági szabályozás, a munkaerőpiac és a környezet javítása. Ez jelentős szűkítés, mivel a lisszaboni stratégia 28 főcélt és 120 másodlagos célkitűzést tartalmaz, célrendszere tehát rendkívül túldimenzionált.⁴¹ Ha minden prioritás, akkor semmi sem az. A Kok-jelentés a jelenlegi 117 helyett mindössze 14 teljesítménymutató (indikátor) alkalmazását javasolta.

Vitatható a nyitott koordináció eredményessége is. Ennek keretében a tagállamok iránymutatásokat, indikátorokat és határidőket fogadnak el, az önként vállalt kötelezettségek megvalósulását pedig jelentések segítségével ellenőrzik. (A tagállamok beszámolási kötelezettsége eddig évi 300 jelentésben öltött testet.) A tagállamok meghatározzák a legjobb megoldásokat, tanulnak egymás sikereiből és kudarcaiból. A tagállamok semmi olyat nem tesznek, amit egyébként nem akarnak, ha pedig azt sem teljesítik, amit akarnak, akkor ennek sincs igazi következménye.

E mögött az a mélyebb ok húzódik meg, hogy a lisszaboni stratégia az Európai Bizottság által meghatározott közösségi szintű program, amelynek **sikere azonban tagállami szintű gazdaságpolitikai döntésektől függ**. További probléma **az előnyök és a hátrányok tagországok közötti megoszlása** is. Eddig azok a közösségi programok voltak sikeresek, amelyek egyszerre voltak közösségi és nemzetgazdasági szinten eredményesek. Ilyen volt a belső piac egységesítése és a Gazdasági és Monetáris Unió. A GMU egyszerre a közös projekt szimbóluma és a tagok összetartozásának legfontosabb fe-

⁴¹ Az EU honlapján található önkritikus megállapítás szerint senki nem olvassa el mindegyiket. http://www.europa.eu.int/growthandjobs/index_en.htm

gyelmező eszköze. Olyan politikai projekt, amelynek azonnali gazdasági hatásai is vannak. A lisszaboni célok egy részének teljesítése (például a foglalkoztatási ráta és a GDP-arányos K+F-kiadások emelése) esetében a közösség versenyképessége javul, de ez a számottevő költséghatások miatt nem feltétlenül párosul minden egyes tagállam versenyképességének javulásával.⁴² Az előnyök és a hátrányok eme aszimmetriájára sem a lisszaboni stratégiára vonatkozó bírálatok, sem a bizottsági javaslatok nem térnek ki.

A Kok-jelentés arra is rámutat, hogy a lisszaboni folyamat továbbvitele a jelenleginél erőteljesebb koordinációt tesz szükségessé a tagállamok között. A lisszaboni stratégia ugyanis gyakorlatilag semmilyen szerepet nem játszott az egyes tagállamok által kidolgozott különféle reformprogramokban. A Kok-jelentés azt irányozza elő, hogy minden tagország kormánya dolgozzon ki átfogó akciótervet vagy akcióprogramot, amelyet a tagállamok állam- és kormányfői hagynak jóvá (azaz az Európai Tanács), és az Európai Bizottság kísérelje figyelemmel annak végrehajtását. A lisszaboni stratégia nem adott egyértelmű válasz arra a kérdésre, hogy milyen területen érdemes és célszerű közösségi szintű koordinációt megvalósítani, és mi e koordináció leghatékonyabb módja (*Gács János* [2005], 229. oldal).

Sem a Sapiro-, sem pedig a Kok-jelentés nem talált különösebb kivetnivalót abban, hogy a lisszaboni stratégia a kitűzött célok megvalósításához a megszokott **centralizált eszközöket és módszereket** rendelte. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy az USA és Ázsia az európaiaktól gyökeresen eltérő piaci-vállalati környezetben és állami gazdaságpolitikai szerepvállalás mellett került fölénybe az Európai Unióval szemben az információs és kommunikációs technológiák körében.⁴³ A centralizálttól eltérő megoldásokat nem vetettek fel a lisszaboni stratégiát kritizáló írások.

A Sapiro- és a Kok-jelentés a kelleténél talán kisebb jelentőséget tulajdonít az európai intézményi struktúrák és termelésitényező-piacok merevségének, az állam gazdasági szerepvállalása terjedelmének és jellegének, különös tekintettel az állami szabályozásra. Márpedig a dereguláció sikerére utal a termelékenységjavulás és a GDP-dinamika gyorsulása az Egyesült Királyságban, Spanyolországban és részben Hollandiában.

A Kok-jelentés több elemének figyelembevételével és a lisszaboni stratégia hitelességének megkopására való tekintettel az Európai Bizottság **módosító javaslatokat** tett, amelyek azonban nem jelentették a stratégia újrafogalmazását (*Európai Közösségek Bizottsága* [2005]). A módosítások első csoportja **a célkitűzések radikális szűkítésére** vonatkozik, amennyiben az EU a jövőben két területre, a gazdasági növekedésre és a foglalkoztatásra kíván koncentrálni. E két fő cél érvényesítését szolgálja három másodlagos cél: az Európai Unió vonzerejének növelése a befektetők és a munkavállalók szempontjából, a tudásnak és az innovációnak a gazdasági növekedés szolgálatába állítása és több és jobb minőségű munkahely teremtése. A másodlagos célkitűzéseken belül tovább burjánzanak a különféle alcélok, bár számuk kétségtelenül sokkal kisebb, mint korábban.

⁴² Gáspár Pál: Féligőben távol az út felétől. Világgazdaság, 2005. március 16., 20. oldal.

⁴³ Gáspár Pál: Féligőben távol az út felétől. Világgazdaság, 2005. március 16., 20. oldal.

A jelzett célok az eredeti stratégiában, illetve a korábbi iránymutatásokban is benne voltak, de a hangsúlyok megváltoztak. A versenyképesség javítását, a növekedés gyorsítását szolgáló momentumok előtérbe kerültek. Hangsúlyos a törekvés a munkahely nélküli növekedés elkerülésére.

A módosítások másik része a **stratégia kormányzati struktúrájának felülvizsgálatára** irányul, a tagállami és közösségi szintű kötelezettségek jobb meghatározása céljából a feladatok és kompetenciák jobb összeillesztése érdekében. A kiindulópont továbbra is az, hogy a Bizottság kiegészíti a tagállamok erőfeszítéseit, alapvető fontosságú hozzáadott értékkel járul hozzá a tagállami erőfeszítésekhez, következésképpen a közösségi és tagállami szintű politikai intézkedések egymást kiegészítő, de különálló menetrendre válnak szét. Az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy a tagállami programok megfelelőjeként nyújtson be egy „közösségi lisszaboni programot”, amely a közösségi szinten teendő cselekvésekre vonatkozik. Ezen túlmenően a Bizottság a 2005 és 2008 közötti gazdasági és foglalkoztatási ciklus keretében integrált szemléletet javasolt a meglévő átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások korszerűsítése érdekében.

Valamivel konkrétabb a 2007 és 2013 közötti időszakra terjedő, a közösségi költségvetési periódussal megegyező szakaszolású Hetedik Kutatás- és Technológiafejlesztési Keretprogramra tett javaslat, valamint az, hogy a strukturális alapok és a Kohéziós Alap forrásain belül növelni kell a tudásba, innovációba, kutatási kapacitásokba, javított oktatásba és szakmai képzésbe történő befektetések arányát.

A lisszaboni stratégia részét képező, a lisszaboni cselekvési terven alapuló Európai Foglalkoztatási Stratégia felülvizsgálatára 2005-ben került sor. Ennek értelmében a tagállamok foglalkoztatáspolitikájának arra kell irányulnia, hogy minél több embert vonjanak be a foglalkoztatásba (főként az adók és ellátások megreformálásával a munkanélküliség és a bércsapdák elkerülése, az aktív munkaerő-piaci politikák és az aktív idős politikai stratégiák révén). A tagállamok a 2008-2010 közötti időszakra szólóan ismét megállapítanak nemzeti foglalkoztatási célokat és kiválasztják azokat az eszközöket, amelyeket ezen célok eléréséhez szándékoznak felhasználni.

Semmilyen előrelépés nem történt viszont a célok érvényesítésének kikényszerítése, illetve a célokat nem teljesítő országok szankcionálása terén. Még arra sem hajlandók a tagállamok, hogy megnevezzék azokat az országokat, amelyek lemaradtak a lisszaboni célok elérésében annak ellenére, hogy más területeken, mint például az egységes belső piacra vonatkozó jogalkotásban vagy az állami támogatások ellenőrzésében a különféle jelzőtáblák hasznos szerepet játszottak a tagállami döntéshozókra történő nyomásgyakorlásban.

A jelek szerint a **lisszaboni stratégia kevésbé politikaérzékeny, mint a Stabilitási és Növekedési Paktum**. A versenyképesség növelése jórészt tagállami célkitűzés, bár az egységes belső piac integrálódásával mind nehezebb lesz az egyes EU-tagállamoknak eredményesen versenyezni a globális piacokon, ha szomszédaik erre nem képesek. Az integrált termelési struktúrák és ellátási láncok nyomán minden egyes tagállam érdekelt

abban, hogy a másik javítsa versenyképességét. Ennek nyomán a versenyképesség mindinkább közösségi érdeké válik, amely közös uniós fegyelmet követel.⁴⁴

Az Európai Unióhoz 2004 májusában csatlakozott tagállamok is részt vesznek a lisszaboni folyamatban. A részvétel kölcsönös tanuláson alapul. A bővülés elvileg javíthatja a lisszaboni célok elérésének lehetőségeit. Magyarország szempontjából a lisszaboni stratégia nem a kitűzött célok realitása és megvalósíthatósága szempontjából lényeges, hanem abból a szempontból, hogy egyrészt el kell készíteni a nemzeti akcióprogramot, másrészt a 2004-gyel kezdődött 6-7 éves időszakban ez a program fokozott mértékben válik a közösségi részpolitikák, a szabályozási változások és a makrogazdasági, illetve a szociális teljesítmények mércéjévé (Török Ádám [2004], 74. oldal), még akkor is, ha ez a mérce nem feltétlenül ölt kvantifikálható formát.

A lisszaboni folyamat jegyében a kormány olyan aktív foglalkoztatáspolitikát kíván megvalósítani, amely nemcsak a munkahelyek számát, hanem a népesség munkavállalási hajlandóságát is növeli, és a képzettségi szerkezetet a gazdaság munkaerő-keresletéhez igazodva változtatja. A versenyszektorban minden évben jelentős, 1-2 százalékos foglalkoztatásnövekedés mehet végbe, így a 15-64 évesek aktivitási rátája a 2003. évi 60,6-ról 2008-ra 63,5 százalékra növekedhet. A foglalkoztatottak számának növelése az államháztartási egyensúly szempontjából is kiemelt cél, hiszen a magasabb foglalkoztatottsági arány még csökkenő fajlagos adóterhelés mellett is növeli az államháztartás bevételeit.

Magyarország felülvizsgált nemzeti lisszaboni akcióprogramját 2006 szeptemberében bocsátották társadalmi vitára. Az akcióprogram összhangban van a gazdaságpolitikára vonatkozó többi dokumentummal. Így a nemzeti lisszaboni akcióprogram prioritásai megfeleltethetők az Új Magyarország Fejlesztési Terv egy-egy operatív programjával, illetve az akcióprogram prioritásai megjelennek a kormányprogramban és a konvergenciaprogramban.

A lisszaboni stratégia keretében meghatározott célok több ellentmondást hordoznak magukban. Ezek az ellentmondások elsősorban a különböző időtávok eltérő érdekeltégi preferenciáiban, a ráfordítások forrásainak biztosíthatóságában rejlenek. Kívánatos és szükséges a humán erőforrás-fejlesztésbe történő beruházás, másfelől ezek a befektetések rövid távon rontják a versenyképességet, mivel azok állami redisztribúció, vagy közvetlen vállalkozási ráfordítás keretében történnek. A munkaadók ezért törekszenek a lehető legkisebb létszámú, de az elvégzendő feladathoz optimálisan képzett munkaerő megszerzésére. Számottevő ellentmondás van a vonzó keresetek biztosításának igénye és a bérleszorítási törekvések között.

Mind az Európai Unió, mind Magyarország erőteljesen javítani szeretné versenyképességét. Erre többféle mód is kínálkozik, de egyik sem tekinthető foglalkoztatásbarátnak. A technológiai korszerűsítés és a munkaszervezés modernizálása hagyományosan munkaerő-felszabadító hatással jár. A munkabérek közterheinek jelentős csökkentése az

⁴⁴ Mario Monti: Toughen up the reform agenda and make it count. Financial Times, 2005. március 30., 13. oldal.

egészségügyi és a felosztó-kirovó nyugdíjrendszereket lehetetleníti el. Mindez tükröződik a gazdasági reálfolyamatokban is. A 2000 és 2005 közötti időszakban a magyar GDP volumene több mint 23 százalékkal emelkedett, miközben a foglalkoztatás alig több, mint 1 százalékkal nőtt. A növekedés intenzív jellegű volt.

Az a filozófia, mely szerint az adott munkamennyiségen a jelenleginél több munkavállaló osztozik az atipikus – főleg részmunkaidős – foglalkoztatás révén, a fejlett országokban is csak szűk tartományban terjedt el, sőt az utóbbi időben nő ellenzőinek száma. A részmunkaidős foglalkoztatás inkább a család második keresője számára jelent megoldást bizonyos időre. A részmunkaidős, de főleg az időszakos foglalkoztatás ellentétben áll az esélyegyenlőségi és biztonsági kritériumokkal, inkább csak kényszermegoldásként alkalmazható. Magyarországon erősen ellene hat a keresetek alacsony színvonala és a munkáltatók megemelkedő költségei akkor, ha több részmunkaidőst alkalmaznak.

Az EU tagállamaiban, de főleg az új tagországokban sok ellátatlan feladat van és lesz a környezetvédelem, a lakosság előregedése és más szociális problémák kapcsán, ám ezek finanszírozása jelenleg döntően a nemzeti költségvetések terhére történik. E feladatok ellátása sokféle munkaalkalmat teremthet – s állást biztosíthat az alacsonyan képzett munkavállalók számára is –, de finanszírozásuk végső soron a versenyszférára ró terhet. További finanszírozó lehet a lakosság is, amelynek legálisan is látható bevonási módjait, a közös finanszírozás működési mechanizmusait ki kellene alakítani, illetve szélesíteni.

Nemcsak a foglalkoztatás és a versenyképesség között van ellentmondás és trade-off (átváltás), hanem a lisszaboni stratégia egyes elemei között is. Az egyes területeken a maximális hatékonyság érdekében tett lépések (például restrukturálás) negatív következményeit más területeken kell ellensúlyozni.

A versenyképesség és a foglalkoztatottság, illetve a lisszaboni stratégia egyes elemei közötti ellentmondások feloldására a lisszaboni típusú tagállami reformok alkalmasak. Ezeknek mindegyik eleme megfeleltethető a lisszaboni célkitűzések valamelyikének. Így a tagállami termék és tőkepiaci reformok a versenyképesség javításának lisszaboni célkitűzéséhez rendelhetők. A tudásalapú gazdaságba történő tagállami beruházások ösztönzése a dinamikus tudásalapú gazdaság létrehozásával kapcsolatos lisszaboni célnak felel meg. A tagállami szintű munkaerő-piaci és társadalompolitikai reformok a növekvő foglalkoztatás és nagyobb szociális kohézió lisszaboni céljához kapcsolódnak. Végül a tagállami szintű környezetvédelmi reformok a jobb környezethez járulnak hozzá. A vonatkozó közgazdasági elméleti munkák következtetése az, hogy hosszú távon nincs igazi ellentmondás és átváltás a termelékenység és a foglalkoztatottság között, de rövid távon felléphetnek számottevő alkalmazkodási költségek (*Commission of the European Communities* [2006]).

2.5. Részvétel a közösségi politikákban és jogalkotásban, a magyar érdekek érvényesítése az EU-ban

Egyéb körülményeket változatlanoknak tekintve, a gazdasági integrációk sokkal előnyösebbek a kis országoknak, mint a nagyoknak. Múltbeli tapasztalatok alapján a nyugat-

európai integrációból sokkal többet profitáltak a kiemelkedő világgazdasági nyitottságú, sőt sebezhetőségű kis nemzetgazdaságok, mint a közepes vagy nagy országok. Gazdasági téren korlátozott erőforrásaik, csekély alkuerejük miatt a kis országok a nagyoknál jóval nagyobb mértékben szorulnak rá az integrációs ernyő védelmére. Az Európai Unió, illetve jogelődei kis tagállamainak külkereskedelmében jóval nagyobb a többi tagországgal lebonyolított, integráción belüli forgalom aránya, mint a nagy nemzetgazdaságokéban. Az integráció az alacsonyabb fejlettségű kis tagállamok (Írország, Portugália, Görögország) szerkezeti korszerűsítéséhez és gazdasági felzárkóztatásához is kiemelkedő mértékben járult hozzá.

A tárgyalási alkuereő aszimmetriája miatt a gazdasági integrációra, azon belül a közösségi intézményekre történő támaszkodás jelentősége különösen erőteljesen domborodik ki a kis országok és a transznacionális nagyvállalatok közötti kapcsolatokban. A kis országok nemzetközi összehasonlításban csekély alkuerejét a közösségi intézmények és együttműködési mechanizmusok ellensúlyozhatják.

Az Európai Unió és jogelődje eddigi fejlődése egy lehetséges megközelítésben egyrészt nemzetek feletti, föderalista, másrészt lazább kormányközi együttműködés formáját öltő modell segítségével írható le. Az egyébként egymástól gyökeresen eltérő politikai-filozófiai megközelítésen alapuló két modell közös jellemzője az, hogy működtetésükhöz a tagállamokban erős, cselekvőképes, hatékony kormányra és közigazgatási apparátusra van szükség. Ez a kormány és közigazgatási apparátus a nemzeti érdekek szempontjából kulcsfontosságú területeken politikailag semleges.

A kormányzást nem költségigénye, hanem cselekvőképessége, eredményessége és hatékonysága alapján célszerű minősíteni. Nem a forrásokhoz kell rendelni a feladatokat, hanem fordítva, a feladatokhoz a forrásokat.

Az EU-csatlakozás egyáltalán nem jelent olcsó kormányzást. A közösségi jogszabályok integrálása a tagállami jogrendszerbe, érvényesítésük, a nemzeti érdekek képviselése az EU-ban csak erős és hatékony kormányzati apparátussal lehetséges. A tapasztalatok alapján az egyes tagországoknak az Európai Unión belüli pozícióját növekvő mértékben határozza meg kormányaik és közigazgatási apparátusuk versenyképessége. A kormányzati munka minősége versenyképességi tényező.

Az EU-csatlakozás a kormányzati szerepfelfogásban is változtatásokat tesz szükségessé. Szinkronizáló, harmonizáló, szintetizáló típusú gazdaságpolitikára van szükség. A harmonizáció azt jelenti, hogy a gazdaságpolitika egyes elemeit az országon belül, a különféle területek között, továbbá az Európai Unió által támasztott követelményekkel kell összehangolni. A kormányzati filozófiában és szerepfelfogásban a kezdeményező, ösztönző és képességfejlesztő elemeket célszerű előtérbe állítani.

A **csatlakozási tárgyalásokon** a magyar kormánynak az Európai Unióval szemben kellett a nemzeti érdekeket képviselnie.⁴⁵ A mozgástér meglehetősen korlátozott volt. Az erőviszonyok egyenlőtlenek voltak, a magyar kormány alkuereje a 15 EU-tagállaméhoz aligha hasonlítható. Ugyanakkor árnyalja a képet, hogy alkuerejét a Bizottság a közösségi jogszabályok alapján gyakorolhatja, ami valamelyest mérsékelte a tárgyalási alkuereő aszimmetriáját⁴⁶.

Az európai uniós csatlakozást követően a közösségi döntéshozatali mechanizmus sajátosságai miatt a magyar kormány mozgástere és alkuereje megnőtt az Európai Unióban. Ez a legnyilvánvalóbb azon kérdések körében, amelyekről a döntéseket lazább kormányközi együttműködés keretében hozzák.

A nyugat-európai integráció döntéshozatali rendszerében mindig is nagy súlyt kapott a kis országok érdekeinek megfelelő védelme. A legfőbb jogalkotó szervben, az Európai Unió Tanácsában, amelynek rendelkezései a reálgazdasági szférát érintik elsősorban (különös tekintettel az egységes belső piacra, valamint a versenypolitikára és versenyjogra), olyan döntéshozatali rendszer van érvényben az EK-szerződés értelmében, amely minősített többségi szavazás esetén megakadályozza azt, hogy a nagy országok egyoldalúan ráerőltethessék akaratukat a kis tagállamokra. A kis- és a nagy országok közötti aszimmetria az Európai Parlamentben is érvényesül, az előbbieik javára.

Az Európai Unió belüli érdekérvényesítés új típusú kihívásokat jelent a magyar kormány számára, miközben arra is van lehetőség, hogy Magyarország maga is hozzájárulhasson az Európai Unió fejlődéséhez. Ebből az is következik, hogy az EU-csatlakozással a kormányzati aktivitás súlypontja a külgazdasági diplomáciáról a belgazdaságra tevődik át.

Az EU-csatlakozás ugyanakkor szűkíti a kormány mozgásterét abban, hogy sajátos politikai eszközeivel beavatkozzon a gazdaságba. További fegyvelmező erőt jelent a közösségi jog hatályának kiterjedése Magyarországra. Abban az esetben, ha a közigazgatási apparátus nem tesz eleget jogszabályokban megszabott kötelezettségeinek (például az előírt határidőket nem tartják be az ügyintézés során, vagy a közösségi joggal ellentétes döntéseket hoznak), akkor számíthat arra, hogy az érintett gazdasági szereplők a közösségi jogban meghatározott módon az Európai Bírósághoz is fordulnak a jogsérelem orvoslására.

Az EU-tagságból adódó kihívás a közös és közösségi politikák kidolgozásában, továbbfejlesztésében és végrehajtásában, valamint a közösségi jogalkotásban való magyar részvétel, beleértve a jogszabály-előkészítést. E kihívás a legközvetlenebbül a jogszabály-

⁴⁵ A csatlakozási tárgyalás lefolytatására a közösségi érdekeket képviselő Európai Bizottság a tagállami érdekek egyeztetése legfőbb fórumának tekinthető Európai Unió Tanácsától kapta a felhatalmazást. A csatlakozási tárgyalásokat a Bizottság folytatta a Tanács útmutatásai alapján, miközben folyamatosan konzultált egy speciális bizottsággal. A tárgyalások menetét a tagállamok szakértő képviselői is ellenőrizték.

⁴⁶ Így például az „EU elvárásainak” nem kellett eleget tenni akkor, ha azok mögött nem volt jogszabályi háttér. A Tanács és a Bizottság együtt gondoskodott arról, hogy a csatlakozási okmány összhangban legyen a Közösség politikáival és jogszabályaival.

előkészítésben jelentkeznek. A minisztériumok, főhatóságok és más kormányzati intézmények naponta nagy számú közösségi másodlagos és egyéb jogszabály (rendelet, irányelv, esetleg ajánlás és vélemény, zöld könyv, fehér könyv stb.) tervezetét kapják meg – rendszerint rövid határidőn belül történő – véleményezésre. Az esetek jelentős részében érdemi véleményalkotásra nincs elegendő idő, főképpen pedig felkészült szakember, így a közösségi jogszabálytervezetek nagy részére nem tesznek észrevételt. A munkát az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság koordinálta, egyeztetve a Brüsszelben képviselendő magyar álláspontot. Az említett problémák miatt a kormány nem tud élni megfelelően a közösségi jogszabály-előkészítésben, ennek alapján a nemzeti érdekek érvényesítésében rendelkezésére álló lehetőségekkel.

A közös és közösségi politikákban, valamint a közösségi jogalkotásban való részvétel feltétele a magyar érdekek meghatározása és képviselete az Európai Unióban. Inotai András megkülönbözteti egymástól a „nemzeti érdek” és a „stratégiai érdek” fogalmát (Inotai András [2004b], 29. oldal). Eszerint „nemzeti érdek” az, ami adott ország értékrendszeréből, prioritásából indul ki, a kormányzat ezt képviseli és igyekszik érvényesíteni a bilaterális tárgyalásokon. A „stratégiai érdek” figyelembe veszi a többi szereplő viselkedését is, kompromisszumokkal igyekszik adott kérdésben az ország számára a legjobb megoldást elérni. Lényeges kérdés a különböző érdekek közötti összhang megteremtése és annak felmérése, hogy azok képviselete nem veszélyezteti-e egyéb érdekek érvényesíthetőségét. Ha egy kérdésben adott ország szembekerül az EU egészével vagy nagy többségével, akkor ennek más területeken is lehetnek negatív következményei. Ebből a gondolatmenetből az következik, a stratégiai érdek annyival több a nemzeti érdeknél, hogy hangsúlyozottan veszi figyelembe a partnerek érdekeltségi viszonyait és az európai unió kontextust, beleértve a tágabb integrációs összefüggéseket az érdekérvényesítésben.

Az európai integráció közös és közösségi politikáiban, valamint a belső piaci jogalkotásban képviselendő magyar érdekek az általános gazdasági stratégiából, illetve az arra épülő fejlesztési politikából és szakpolitikákból vezethetők le. Az EU-n belüli érdek-képviseletnek is feltétele tehát a hosszú távú stratégia. Ennek alapján képes a közigazgatás például minden egyes közösségi jogszabálytervezettel kapcsolatban meghatározni a magyar stratégiai érdekeket, másrészt a magyar érdekeknek megfelelően orientálni a közösségi jogalkotást, azaz olyan jogszabályok kidolgozását kezdeményezni, amelyek előmozdítják az EU-ban a magyar stratégiai érdekek érvényesítését. A legáltalánosabb vezérfonalnak itt is a nemzetközi versenyképességnek kell lennie. Minden olyan közösségi kezdeményezést célszerű támogatni, amely hozzájárul a magyar gazdaság nemzetközi versenyképességének javulásához.

A koherens gazdasági stratégia hiánya nem gátolja teljes mértékben a magyar stratégiai érdekek vagy legalábbis az érdekekre vonatkozó alapelvek meghatározását. A teljesség igénye nélkül megemlíthető: a külgazdasági kapcsolatokra kiemelkedő mértékben ráutalt magyar gazdaság elemi érdeke az, hogy ne történjen visszarendeződés a négy szabadság érvényesülésében a belső piacon. Eppen ellenkezőleg, Magyarország abban érdekelt, hogy a még meglévő korlátokat is lebontsák, bár ezt egyes szakértők vitatják.

Az Európai Unióban képviselendő magyar érdekek meghatározását előmozdítja a közösségi jogszabálytervezetek hatásvizsgálata. A hatásvizsgálatot belső (magyar) jogszabály írja elő, kialakult a mechanizmusa, de a végrehajtás a legtöbb esetben formális.

A transzparencia és a partnerség elvéből következik, hogy a közösségi jogszabálytervezeteket meg kell vitatni az érdekelt gazdasági szereplőkkel. Eddig a jelentősebb közösségi jogszabálytervezetek véleményezését megelőzte párbeszéd az érintettekkel.

Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium a közösségi jogszabályok átvételének jogi, nem pedig gazdasági aspektusait fogja össze. A közösségi és a hazai jogszabályok közötti esetleges tartalmi gazdasági ellentmondások és inkonzisztenciák kiszűrését szolgálja a jogszabálytervezetek köröztetése az érintett kormányzati intézmények között. A tapasztalatok szerint az esetek nagy részében ezen a területen is formális a véleményezés idő- és szakemberhiány miatt. Az alaposabb jogszabály-előkészítés technikai értelemben javítaná a magyar részvétel hatékonyságát az Európai Unió Tanácsának különféle fórumain. A stratégiai érdekek hatékonyabb érvényesítése végett megfontolandó a minisztériumok, főhatóságok és más kormányzati intézmények közösségi jogszabály-előkészítéssel foglalkozó szervezeti egységeinek a megerősítése. Az EU-ban képviselendő stratégiai érdekek összehangolását, koordinálását a stratégiai centrum feladatává kellene tenni. A javasoltnál szűkebb funkciót látott el a Külügyminisztériumban az Európai Ügyek Hivatala, illetve látnak el az európai igazgató szakállamtitkár alá tartozó főosztályok.

A magyar stratégiai érdekek érvényesítésének intézményes fóruma lehet az Európai Parlament is. A régebbi EU-tagországokban a pártpolitikai köntösben is felfedezhető az európai szintű integrációs tájékozottság és érdekképzés, ezért nem ritka az össznemzeti látásmód sem.⁴⁷ Az Európai Parlamentbe delegált magyar képviselőknek elsősorban a közösségi költségvetés sarokszámainak, elveinek, prioritásainak kialakítása, az Európai Unió kormányozhatóságával kapcsolatos reformjavaslatok kidolgozása és az EU bővítése terén célszerű a magyar stratégiai érdekek érvényesítésére törekedniük. A további bővítés Magyarország külgazdasági érdekeit szolgálja. A kis országok a közösségi érdekeket szem előtt tartó Bizottság funkcióinak kiterjesztésében érdekeltek.

2.6. Összefoglaló megjegyzések

Az Európai Unió gazdaságpolitikai célkitűzései Magyarország számára nem befolyásolható adottságoknak tekinthetők, amelyekhez alkalmazkodnia kell. A célkitűzéseket általános formában elsődleges jogforrás, az EK-szerződés tartalmazza, azokat az EU Alkotmány szerződése változatlan tartalommal átvette. Az Alkotmány szerződés ratifikálásától függetlenül módosításukkal belátható időn belül nem indokolt számolni, a meglévő keretek fogják hosszú távon meghatározni a magyar gazdaságpolitika mozgásterét.

A közösségi gazdaságpolitikai célkitűzések a gazdasági fejlettség magas szintjén álló országok sajátosságait tükrözik. Ennek ellenére néhány kivételtől eltekintve összhangban vannak a magyar gazdaságpolitikai célokkal. Pótlólagos követelmény Magyarország

⁴⁷ Balázs Péter: Európai kampánytémák. Népszabadság, 2004. június 1., 14. oldal.

számára az, hogy az Európai Unióénál szűkebb és koherensebb gazdaságpolitikai célrendszert határozzon meg. Ennek középpontjába – a fejlett országok mögötti felzárkózás feltételeinek megteremtésével összhangban – a nemzetközi versenyképesség javítását kell állítani. Ez a közösségi gazdaságpolitikából hiányzó fejlesztéspolitika kidolgozására, ezzel összefüggésben a beruházások növelésének szükségességére hívja fel a figyelmet. A versenyképesség javításából, mint prioritásból vezethető le a gazdasági növekedés, a társadalmi jólét növelése stb. Az EU-csatlakozás, majd az EU-tagság is a nemzetközi versenyképesség javításának eszköze, nem pedig önálló, autonóm célkitűzés.

A fenntarthatóságot, mint a Közösség gazdaságpolitikai célkitűzését a magyar gazdaságpolitikában ki kell egészíteni a felzárkózáshoz szükséges beruházásorientációval, továbbá a kis nemzetgazdasági dimenziókból és nagyfokú világgazdasági nyitottságból adódó exportorientációval. A fenntartható növekedésnek ezért Magyarországon beruházás- és exportvezéreltnek kell lennie.

A fenntarthatóság elvéből egyrészt az is következik, hogy a gazdaságpolitika értékvalasztás is, mivel a fenntarthatóság érvényesítése a jelenlegi és a jövőbeli generáció közötti tehermegosztást is érinti. Másrészt a fenntarthatóság fogalma azt a követelményt is tartalmazza, hogy a gazdaságpolitikai döntések ne fokozzák az egyensúlyhiányokat a gazdaságban, mert az egyensúlyhiányok növekedése előbb-utóbb korrekciós intézkedéseket tesz szükségessé. Végül a nem inflációgerjesztő növekedés a fenntartható növekedés. A 15 tagú EU fenntartható növekedési üteme évi 2 százalékra mérséklődött, a kül-gazdasági kapcsolatokra kiemelkedő mértékben ráutalt Magyarország lassan növekvő integrációs csoportosuláshoz csatlakozott, ami adott esetben a külső környezet oldaláról korlátozhatja a magyar gazdaság potenciális és a tényleges növekedés ütemét.

A gazdasági teljesítmények nominális és reálkonvergenciájának az EK-szerződésben szereplő követelményéből is levezethető a Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés. A GMU-hoz történő csatlakozás feltételeinek megteremtése a magyar gazdaságpolitika lényeges közbenső célja, fix pontja kell, hogy legyen.

Az Alkotmányszerződés ratifikálásának elmaradása nyomán az EK-szerződés továbbra is homályban hagyja a társadalmi-gazdasági modell kérdését, következésképpen a magyar gazdaságpolitika kevés támpontot kaphat a közösségi szintű modellből saját álláspontja kidolgozásához. A szubszidiaritás elve értelmében a társadalmi-gazdasági modell megválasztása egyébként is tagállami hatáskörbe tartozik. Ha az Európai Unió belüli kapcsolatokban felvetődik a szociális dimenzió kérdése, például az új tagállamok régi tagállamokban történő munkavállalása kapcsán stb., akkor a problémák megoldásában az általános elveken túlmenően a tagállami jogrendszerekre és gyakorlatokra kell támaszkodni.

Az Európai Közösség közös gazdaságpolitikájának egyik feltétele a nemzetek feletti kormány, másik feltétele a 25 tagállam szempontjából optimális gazdaságpolitika megléte. E feltételek hiányában belátható ideig az Európai Unió tagállamai megmaradnak gazdaságpolitikáik koordinálásánál.

A közösségi gazdaságpolitikai koordinációban való részvétel szűkíti a magyar gazdaságpolitika mozgásterét, még azokon a területeken is, amelyek nem tartoznak közösségi

politikák hatálya alá, viszont érinthetik a gazdasági stabilitást. A gazdaságpolitikai koordinációban való részvétel ugyanakkor tágítja a magyar mozgásteret főként azért, hogy biztonságot ad, ugyanis vis maior esetén Magyarország számíthat a többi EU-tagállam segítségére, továbbá valamelyest mérsékli a külső egyensúly növekedéskorlátozó szerepét. (Ez utóbbit teljes mértékben a Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés szünteti meg.) Végül a gazdaságpolitikai koordinációban való részvétel, azon belül is különösen a gazdaságpolitika többoldalú felügyelete külső fegyelmező erőt is jelent, megakadályozza, de legalábbis megnehezíti (hathatós jogi szankciók hiányában a várható negatív gazdasági következményeken keresztül) egyoldalú, voluntarista gazdaságpolitikai döntések meghozatalát. A vállalt kötelezettségek teljesítése elmulasztásának szankciói – a konvergenciaprogram kivételével – nem jogi, hanem gazdasági jellegűek, és sokkal kevésbé szigorúak, mint például a Nemzetközi Valutaalap hiteleinek folyósítása esetében.

A közösségi gazdaságpolitikai koordinációban való részvétel feltételezi ugyan a szuverenitás, illetve a szuverenitás gyakorlásának egy részéről való lemondást, nem érinti azonban a gazdaságpolitika átfogó cél-, eszköz- és intézményrendszerének átalakítását. A gazdaságpolitikai koordináció olyan feltételek megteremtését követeli meg, amelyek a globális világgazdasági alkalmazkodásnak és a fenntartható gazdasági növekedésnek is kritériumai; növekedési vagy egyéb gazdasági áldozatokról nincs szó, miközben Magyarország integrációs védernyőt kap előre nem látható rendkívüli esetekre.

Az ország hosszú távú stratégiai érdekei és a közösségi források lehívásával kapcsolatos középtávú érdekek egyaránt szükségessé teszik a hosszú távú jövőképet, közös érdeket és célokat tartalmazó, a különféle érdekellentéteket kezelő fejlesztésstratégia kidolgozását. Nemzetközi tapasztalatok is megerősítik, hogy modernizáció és a fejlett országok mögötti felzárkózás gazdasági stratégia nélkül nem lehetséges. A modernizálódó és felzárkózó országok mindegyike átfogó stratégiára támaszkodva érte el sikereit. A fejlesztésstratégia olyan koncepció vagy terv, amely a benne megjelölt cél elérése érdekében végzendő tevékenység végrehajtásának útját és módját is megszabja, és a közreműködők munkáját is koordinálja. A fejlesztésstratégiának kell a hosszú távú átfogó fejlesztési terv, illetve a gazdaságpolitikánál tágabb fejlesztéspolitika alapjának lennie.

Mivel a gazdaságpolitika és a fejlesztésstratégia tárgya a jövedelmek keletkezése és elosztása, nincs érdeksemleges és politikai elkötelezettség nélküli gazdaságpolitika és fejlesztésstratégia. A fejlesztésstratégia összefogja a társadalom széthúzó struktúráit, és megakadályozza, hogy újrainduljon a pozíciók és jövedelmek újraelosztásáért folytatott harc.

A fejlesztésstratégia végrehajtásához politikai elkötelezettségre, politikai és társadalmi legitimációra és társadalmi támogatásra van szükség. Ennek létrehozása elképzelhetetlen anélkül, hogy konszenzus jöjjön létre a főbb politikai pártok és gazdasági szereplők (a kormány, a munkavállalók és a munkaadók, illetve érdek-képviselői szerveik) között a fejlesztésstratégia és a gazdaságpolitika hosszú távú prioritásairól, elveiről és célkitűzéseiről. Az utóbbi évtizedek gazdaságtörténeti példái arra utalnak, hogy demokratikus politikai rendszerekben társadalmi konszenzus segítségével teremthetők meg a gazdasági felzárkózás (Írország, Spanyolország) és a különféle rövid távú kiigazítási és hos-

szabb távú szerkezeti reformprogramok (Svédország, Finnország) feltételei. A gazdasági stratégia fő célkitűzéseiről és alapelveiről a gazdasági szereplők között kialakított konszenzus helyettesíti a diktatórikus rendszerekben a felzárkózás szolgálatába állított erőszak-mechanizmusokat. A társadalmi-politikai konszenzus nem csekély mértékben járulhat hozzá a gazdasági és a politikai racionalitás eltérő követelményeinek egymáshoz történő közelítéséhez, a célkonfliktusnak a modernizáció és a gazdasági felzárkózás szempontjából elviselhető keretek között tartásához.

A hosszú távú átfogó fejlesztési terv megalapozásához további kutatásokra van szükség a magyar gazdaság potenciális növekedési üteméről, amelynek minél pontosabb meghatározása többek között az elérhető közösségi forrástranszfer nagyságát és az energetikai beruházásokat is befolyásolja. A hosszú távú átfogó fejlesztési tervnek orientáló funkciója is van, mert tájékoztatja a gazdasági szereplőket a várható fejlesztések irányáról és nagyságrendjéről.

Az elemzett külső kihívások fényében megfontolandó olyan stratégiai centrum létrehozása autonóm szervezeti egységként, amelynek feladata hosszú távú gazdaságpolitikai stratégiák kidolgozása. Ahhoz, hogy Magyarország képes legyen kiaknázni a tagságból adódó előnyöket, és hatékonyan érvényre tudja juttatni stratégiai érdekeit, olyan intézményre vagy szervezeti egységre van szükség, akár a stratégiai centrumon vagy a Miniszterelnöki Hivatalon belül, amelynek feladata az Európai Unióval kapcsolatos magyar érdekek meghatározása, az EU-ban való stratégiai érdekek képviselésével összefüggő tervezési, jogszabály-előkészítési, jogalkalmazási stb. tevékenységek összehangolása, konzisztens stratégiává formálása az érintett gazdasági szereplők aktív bevonásával. A jelek szerint ezek a kérdések nem kaptak kellő hangsúlyt a közigazgatási reformra kidolgozott különféle koncepciókban.

A közösségi szinten kitűzött célok és kidolgozott stratégiák, azon belül a lisszaboni folyamat eddigi eredményei meglehetősen ellentmondásosak. A gazdasági teljesítmény és a versenyképesség javulása nem annyira a közösségi szintű gazdaságpolitika eredményeivel, hanem a tagállami szintűével hozható kapcsolatba. Eddig azok a közösségi programok voltak sikeresek, amelyek egyszerre voltak közösségi és nemzetgazdasági szinten eredményesek. Ezek között nem szerepel a lisszaboni stratégia. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy a közösségi szintű gazdaságpolitika, illetve stratégia nem helyettesíti a tagállami szintű gazdaság-, struktúra-, fejlesztés- stb. politikát. Jó esetben az országos felzárkózási politikák ösztönzést kaphatnak a közösségi szintű kezdeményezésektől, legfőképpen pedig a termelékenység-növeléshez elengedhetetlen piacnagyságot biztosító deregulációtól és liberalizációtól. A lisszaboni stratégia a nemzeti akcióterv elkészítésén túlmenően olyan kötelezettségeket ró Magyarországra, amelyek nem annyira a számonkérés vagy számon kérhetőség miatt lényegesek, hanem azért, mert a makrogazdasági és szociális teljesítmények mércéiként funkcionálnak.

Az Európai Unió közös és közösségi politikáiban, valamint a belső piaci jogalkotásban képviselendő magyar érdekek az általános gazdasági stratégiából, illetve az arra épülő fejlesztési politikából és szakpolitikákból vezethetők és vezetendők le. Az érdekképviselés és érdekérvényesítés vezérfonala a nemzetközi versenyképesség erősítése kell, hogy

legyen. Célszerű és kívánatos a közösségi jogalkotásban, valamint a közös és közösségi politikákban való magyar részvétel koordinálását erősíteni.

A gazdaságpolitika kiemelkedő szerepet játszik az EU-tagság által teremtett lehetőségek kiaknázásában és az azzal kapcsolatos korlátok tágításában. Ehhez viszont elengedhetetlen a hosszú távra szóló gazdasági stratégia.

3. A GAZDASÁGPOLITIKA NÉHÁNY RÉSZTERÜLETE

A közösségi jogszabályok, a közös és a közösségi politikák közvetlenül vagy közvetve a tagállamok gazdaságpolitikai cél- és eszközrendszerének nagyszámú elemét érintik. Ez a fejezet a közösségi szabályozásnak és politikáknak a magyar szervezeti és ágazati súlypontképzésre, bér- és jövedelempolitikára, külgazdasági politikára és befektetés-ösztönzésre gyakorolt lehetséges hatásait tekinti át.

3.1. Szervezeti és ágazati-szektorális súlypontképzés

A vállalatiméret-struktúra befolyásolása, azon belül a kis- és közepes méretű vállalkozások ösztönzése minden ország gazdaságpolitikájában előkelő helyen szerepel. Ez a fejezet a kérdést szélesebb összefüggésrendszerbe ágyazva, a szervezeti súlypontképzés fogalma köré csoportosítva tárgyalja. Arra a kérdésre keresi a választ, hogy mi lehet a szerepe a nagyvállalatoknak és a kis- és közepes méretű cégeknek Magyarország gazdasági fejlődésében, és e szerep érvényesítéséhez milyen gazdaságpolitikai lépésekre van szükség.

A tanulmány elméleti hátterét a vállalatelmélet képezi, azon belül is az a kérdéskör, amely a vállalati méreteket meghatározó tényezőkre vonatkozik. Sok félreértés kerülhető el akkor, ha helyesen értékeljük, mely, a vállalati méretet meghatározó tevékenységekről dönt a vállalat és a piac, és ezt hogyan képes befolyásolni a gazdaságpolitika (*Solt Katalin* [2003], 111. oldal). A fejezet először a szervezeti súlypontképzés közösségi feltételrendszerét, a súlypontképzést közvetlenül és közvetve befolyásoló közösségi jogszabályokat tekinti át, majd a magyarországi vállalatszervezeti struktúra áttekintése és elemzése alapján a gazdaságpolitikával szembeni követelményeket határozza meg.

3.1.1. Szervezeti súlypontképzés

3.1.1.1. A közösségi feltételrendszer

Az Európai Unióban nincs olyan jogszabály, közös vagy közösségi politika, amely kifejezetten a gazdaság szervezeti rendszerének befolyásolására, szervezeti súlypontképzésre irányulna. Emögött az az elméleti álláspont is meghúzódhat, amely szerint nincs olyan optimális vállalati szervezeti struktúra, amelynek létrehozására tagállami vagy közösségi szinten célszerű lenne törekedni.

Az egyes országok eltérő sajátosságai mellett ez azzal is magyarázható, hogy a világgazdasági fejlődés különböző szakaszai a gazdasági növekedés hajtóerőinek függvényében más és más követelményeket támasztanak a vállalatszervezeti rendszerrel szemben mind nemzetgazdasági, mind ágazati szinten. Olyan időszakban, amikor a világgazdasági növekedés hajtóerejét a kutatás-fejlesztésigényes, illetve a méretgazdaságossági megtakarításokra érzékeny, szériaigényes ágazatok (gépjárműipar, tartós fogyasztási cikkek stb.) képezik, a nagyvállalatok szerepe domborodik ki. A kis sorozatú, az exkluzivitás érzetét keltő termékek és szolgáltatások iránti kereslet dinamikus bővülése viszont a kis-

és a közepes méretű vállalatokat hozza kedvezőbb helyzetbe. A valóságban a különböző méretkategóriájú vállalatok közötti összefüggések árnyaltabbak. Az egyes országok vállalati szervezeti rendszere ráadásul hosszabb történelmi fejlődés eredménye, radikális változtatásokra kevés a lehetőség.

Az Európai Unióban a versenypolitikával és a versenyjoggal kapcsolatos szabályozás és a vállalkozásösztönzési politika gyakorolhat hatást a vállalati szervezeti rendszerre és méretstruktúrára. **A közösségi versenyjog** amellett, hogy tiltja a versenykorlátozó megállapodásokat és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést, **utólag ellenőrzi a vállalati koncentrációt**. Bizonyos paraméterek elérése esetén a Bizottság előzetes engedélyét kell kérni a vállalati fúziókra.⁴⁸ „Közösségi méretű” egy tranzakció (vállalkozások egyesülése, más vállalatok feletti irányítás megszerzése) akkor, ha az érintett cégek együttes éves forgalma több, mint 5 milliárd euró, és a vállalatcsoportnál legalább két cég forgalma 250 millió eurónál nagyobb az Európai Unión belül. Nincs utólagos bizottsági ellenőrzés akkor, ha az érintett vállalatoknak az Európai Unión belüli teljes forgalmuk több mint kétharmada ugyanabból a tagállamból származik. Kisebb méretű vállalkozásokat is érinthetnek a vállalati koncentrációk ellenőrzésére vonatkozó közösségi jogszabályok akkor, ha az éves világforgalmuk eléri a 2,5 milliárd eurót, emellett a Közösségen belüli forgalmuk egyenként, illetve együttevén eleget tesz még egy sor összeghatárnak. Ezek a rendelkezések nagyságrendi összefüggések miatt csak akkor érintik Magyarországot, ha ide betelepült külföldi nagyvállalatok hajtanak végre fúziót vagy vállalatátvételt.

A közösségi versenyjog általános szabályként **tiltja állami támogatás** nyújtását. A kis jelentőségű állami támogatásokkal kapcsolatban vezettek be az EU-ban csoportmentességet 2000-ben a kis- és közepes méretű vállalatok számára és a képzési támogatás terén. A *de minimis* szabály azt mondja ki, hogy a bármely vállalatnak nyújtott, három év alatt 100, majd a legutóbbi változtatás szerint 200 ezer eurót meg nem haladó támogatás nem minősül olyan támogatásnak, amiről a Bizottságot tájékoztatni kell. Ez utóbbival összefüggésben a Bizottság abból indul ki, hogy ha egy-egy vállalatnak 50-100 ezer euró támogatást juttatnak, akkor az nem torzítja el a versenyt a tagországok között, és nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Ha tehát a támogatás nem haladja meg az 50 ezer eurót, illetve három éven keresztül a 100 ezer euró küszöbérték alatt marad, és nem zavarja meg a tagállamok közötti kereskedelmet, akkor az nem tekinthető állami támogatásnak, ennél fogva nem is kell bejelenteni a Bizottságnak. Ugyanakkor egy vállalat elvileg beruházási, kutatás-fejlesztési, valamint műszaki, gazdasági és beruházási tanácsadás céljából is igénybe vehet támogatást, mert a kis- és közepes méretű vállalatoknak juttatott támogatások legalisan összegezhethetők vagy kumulálhatók. Szintén kumulált szubvencióban részesülhet kis vagy közepes méretű vállalkozások alapítása gazdaságilag elmaradott területeken.

A befektetések ösztönzését szolgáló fejlesztési támogatások, amelyekről részletesen a 3.4. Befektetésösztönzés című fejezetben lesz szó, szintén nem a nagyvállalati szektort

⁴⁸ EK-szerződés 82. cikk, illetve az azon alapuló 4064/89 (EGK) tanácsi rendelet a koncentráció ellenőrzéséről és az azt módosító 1310/97 (EK) tanácsi rendelet.

preferálják. (Az adókedvezmény az EU-ban állami támogatásnak minősül, ezért vonatkozik rá a közösségi versenyjog.) Az ún. **támogatásintenzitás** értéke, amely azt mutatja meg, hogy adott beruházás hány százalékát veheti igénybe maximálisan egy vállalat adókedvezmény formájában, sávosan változik, bizonyos sávokat átlépve a beruházott összeg mind kisebb hányada igényelhető vissza, azaz a kisebb összegű beruházások, amelyeket nagy valószínűséggel, bár nem szükségszerűen kis- és közepes méretű vállalatok hajtanak végre, nagyobb kedvezményben részesülnek, mint a nagyberuházások.

A közösségi versenypolitika és versenyjog abból indul ki, hogy a verseny a gazdasági növekedés motorja. A közösségi versenyjog és versenypolitika célja ezért a verseny előtti akadályok lehetőség szerinti lebontása, a versenymechanizmusok minél erőteljesebb kibontakoztatása. A jelek szerint ezt leginkább a piaci szereplők számának növelésével, a monopol- és oligopol piaci struktúrák megszüntetésével, illetve gyengítésével, a kis- és közepes méretű vállalatok mozgásterének tágításával lehet érvényesíteni. Ezért nem meglepő, hogy a vonatkozó közösségi jogszabályok közvetlenül és közvetve a kis- és középvállalati szektort preferálják a nagyvállalatokkal szemben.

A kis és közepes méretű vállalkozásoknak az ismertetten túlmenő ösztönzésére az 1980-as évtized közepétől fordítanak figyelmet az EU-ban. Mind közösségi szinten, mind az egyes tagállamokban elfogadták azt a megközelítést, hogy az államnak és az önkormányzatoknak segítséget kell nyújtaniuk a kis- és közepes méretű cégeknek a nagyvállalatokkal szembeni versenyhátrányuk kiegyenlítéséhez. Figyelmet érdemel, hogy nincsenek nagy különbségek a tagállamok, illetve az EU kis- és középvállalati politikájának cél- és eszközszerében.

A **lisszaboni stratégia** nagy fontosságot tulajdonít a kis és középvállalati szektornak. Ezt azzal indokolja, hogy ez a szféra új munkahelyek forrása, üzleti ötletek melegágya és a vállalkozások hajtóereje. Ebben a szférában az „először gondolkodj kicsiben” elv alapján nagyszámú, később a nagyvállalatoknál is alkalmazható elképzelés tesztelhető.

A vállalkozásösztönzés része a **Kisvállalkozások európai chartája** című, jogilag nem kötelező dokumentum, amely a következő célkitűzéseket tartalmazza:

- kisvállalkozók oktatása,
- KKV-barát szabályozás: lehető legkisebb adminisztratív és szabályozási terhek,
- olcsóbb és gyorsabb vállalkozásalapítás,
- technológiai kapacitások javítása,
- a belső piac előnyeinek kiaknázása,
- e-business, on-line hozzáférés.

Ezen túlmenően hétéves közösségi programokat is kidolgoztak. A 2001 és 2005 közötti időszakra vonatkozó VI. Többéves Vállalat- és Vállalkozásfejlesztési Program céljai a következők voltak:⁴⁹

⁴⁹ Council Decision 2000/819/EC

- a vállalkozások versenyképességének és növekedési potenciáljának fokozása,
- a vállalkozói szellem előmozdítása,
- a vállalkozások adminisztratív és szabályozási környezetének egyszerűsítése,
- a kis- és középvállalkozások pénzügyi helyzetének javítása,
- a közösségi támogató szolgáltatások, programok igénybevételének megkönnyítése, a koordináció javítása.

Ezek a célkitűzések csak részben újak. A leglényegesebb változás az, hogy a program a piachelyettesítő támogatások helyett a szabályozási környezet egyszerűsítésével és a támogató szolgáltatások fejlesztésének előmozdításával kívánja jobb helyzetbe hozni a kis- és középvállalkozásokat (*Borbás László* [2003], 230. oldal). A program forrásfedezete összesen 450 millió euró (évi 90 millió euró).

A 2000 és 2006 közötti költségvetési periódusban a közösségi költségvetésben a strukturális alapok forrásaiból 16 milliárd eurót (az összes forrás 11 százalékát) irányoztak elő kis- és középvállalatokhoz kapcsolódó projektekre. Emellett a 2002 és 2006 közötti időszakra szóló 6. Kutatás- és Technológiafejlesztési Programban 2,2 milliárd euró szerepel a kis- és középvállalati szektor kutatási és innovációs támogatására.

Mind a lisszaboni stratégia, mind a Kisvállalkozások európai chartája, mind pedig sok egyéb program az általánosságok, pontosabban a retorika szintjén támogatja a kis- és középvállalati szektort. A kitűzött célokhoz azonban nem rendelnek megfelelő nagyságrendű közösségi forrásokat. Az EU bővülése előtt a Strukturális Alap forrásaiból éves szinten 125 euró jutott egy vállalatra a 15 tagú Európai Unióban. Az utóbbi tíz évben a 15 tagú Európai Unióban működő kis- és közepes méretű vállalatoknak mindössze 1 százaléka részesült támogatásban közösségi KKV-program keretében. A nagyvállalatokat diszpreferáló közösségi jogi szabályozás és a közösségi szintű kis- és középvállalati ösztönzés viszonylag csekély forrásfedezete közötti aránytalanságból az a következtetés is levonható, hogy az EU-ban a jogszabályi környezetet teremtették meg a vállalkozásfejlesztéshez, az ehhez szükséges forrásfedezetet pedig a tagállamoknak kell elsősorban előteremteniük, a közösségi források erősen kiegészítő jellegűek.

3.1.1.2. A vállalatszervezet sajátosságai Magyarországon

Magyarországon a Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 2004-ben 708 ezer vállalkozás működött. Ebből mindössze 10636 vállalkozás foglalkoztatott 20-49 főt, 5028 cég 50-249 főt és 946 vállalat 250 főnél többet. A vállalkozások 97,7 százalékának 20 főnél kevesebb foglalkoztatottja volt. A kis- és közepes méretű vállalkozások jelentős része nem piaci alapon működik, hanem kényszervállalkozás. Erre is utal az a körülmény, hogy 2004-ben a működő vállalkozások kétharmadának nem volt bejelentett alkalmazottja.⁵⁰ A közel 700 ezer mikro- és kisvállalkozás irtatlan tranzakciós költséget generál a nemzetgazdaság egésze számára, és megoldhatatlan feladat elé állítja az APEH-et.⁵¹ A jövedelemeltitkolás lehetősége lehetetlenné teszi, de legalább is akadályozza a kis és

⁵⁰ A vállalkozássűrűségről lásd többek között: Román Zoltán [2004].

⁵¹ Mihályi Péter: Közteherviselés – ma és holnapután. Élet és Irodalom, 2005. szeptember 16., 6. oldal.

középvállalatok közötti kooperációt. Emiatt a szektor banki és tőkepiaci finanszírozása is nehéz.

A szervezeti súlypontképzés szempontjából a kis- és középvállalati szegmens a lényeges, a mikro- és az ál- vagy kényszervállalkozások figyelmen kívül hagyhatók, mert ebben a csoportban a fejlesztés és a növekedés egyáltalán nem kézenfekvő probléma. Emellett a mikro- és a kényszervállalkozások nehézségek nélkül működhetnek a kereskedelemben és nagyszámú szolgáltató ágazatban és alágazatban (ingatlan- stb. szolgáltatás), a dolog természeténél fogva nem indokolt tőlük exportot és kutatás-fejlesztési tevékenység folytatását várni. A szervezeti súlypontképzéssel kapcsolatos gondolatmenetet ezért a továbbiakban a feldolgozóipari vállalatokra célszerű összpontosítani.

A kis- és középvállalkozások a magyar GDP 45 százalékát állítják elő, miközben a magángazdaságban foglalkoztatottak 60 százaléka (több, mint 1,5 millió fő) jut rájuk. A jelentős foglalkoztatási funkció miatt a kis- és közepes méretű vállalatok kiemelkedő szerepet játszanak a lisszaboni stratégia foglalkoztatási célkitűzéseinek megvalósításában (a foglalkoztatási ráta – a foglalkoztatottak aránya a gazdaságilag aktív népességben – 70 százalékra történő emelése 2010-ig). A hazai kis- és középvállalati szektor termelékenységének nagyvállalatokéhoz viszonyított lemaradása nagyon jelentős, lényegesen nagyobb az Európai Unióban tapasztalhatónál. A magyar kisvállalkozások nagyvállalatokhoz viszonyított termelékenysége mintegy a fele, a közepes vállalatoké pedig kétharmada az európai uniós átlagnak (*GKM-OM-IHM* [2003], 24. oldal). Az egyéni és családi megtakarításokból induló kisvállalkozások néhány millió forint alaptőkéje nem elegendő technológiai korszerűsítésre és piaci innovációra. Ezek a cégek nemigen tudják előteremteni azt a 20-40 millió forintot sem, amely a kisvállalati méreteken is standard minőségű rugalmas árutermelés megalapozását célzó beruházás forrásigénye.

Általánosan elfogadottnak tekinthető az a nézet, amely szerint a kis- és közepes méretű vállalkozások legfőbb problémája a tőkehiány. Ennek ellentmond, hogy a bankok szerint középtávra, 5-7 éves futamidőre is van hitelkínálat. A szűk keresztmetszet nem a forráskínálat, hanem a vállalkozás, a vállalkozó hitelessége, a cég jövedelmezősége és a megtérülés. Alacsony a műszakszám, a folyamatos üzemtől eltekintve a kis- és közepes méretű vállalatok 17 százalékában van két és 8,8 százalékában három műszak, ami a tőke pazarló lekötésére és felhasználására utal. A tőkehiány ellen szól az is, hogy a tulajdonosok tőkét vonnak ki a kis- és közepes méretű vállalkozásokból. 2004-ben a nyereséges cégek adózott eredménye 1851 milliárd forint volt, ebből 1025 milliárd forintot fizettek ki osztalékként. A veszteséges cégek 850 milliárd forint veszteséget mutattak ki. Ugyanakkor Magyarországon nemzetközi összehasonlításban magas a luxus gépkocsik, a luxusvillák, a külföldi ingatlanbefektetések száma és aránya.⁵²

A feldolgozóiparban különösen aggasztó a középvállalatok kis száma, ami ráadásul alig nőtt 2001 és 2004 között. Kiegyensúlyozatlan szerkezetre enged következtetni az a körülmény, hogy például a közel 50 gép- és berendezésgyártó nagyvállalat mellett mindössze 210 közepes méretű cég működik. A villamosgép- és műszergyártás több, mint

⁵² Az adatok forrása: Reszegi László: Kis és középvállalatok hatékonysága. Figyelő, 2006. augusztus 10-16., 50. oldal.

100 nagyvállalata mellett csak 191 közepes méretű vállalat van. A vegyipar szerkezete is hasonló, 44 nagyvállalatra 59 közepes cég jut.

A kis- és középvállalatok szerepe ugyanakkor kiemelkedő a foglalkoztatottságban. A kényszervállalkozások nagy száma miatt azonban az itt lévő munkahelyek sokkal instabilabbak, mint a nagy szervezeteknél. A keresetek is sajátos differenciálódást mutatnak, minél kisebb egy szervezet, annál alacsonyabb a kereset, ami viszont a fekete vagy szürke gazdaság jelenlétére is utalhat.

Egy 2003-ban készült tanulmány szerint az azonos ágazatban, hasonló vállalati méretek mellett a külföldi tulajdonú vállalatoknál két és félszer annyi a fizetés, mint a magyar cégeknél. A tőkeerősebb külföldi háttérű vállalatok kisebb mértékben élnek az „adóoptimalizálás” vagy adókikerülés lehetőségeivel, így a papíron minimálbéren történő vagy részmunkaidős foglalkoztatással, illetve az alkalmazottaik kényszervállalkozásba való terelésével. Egy 2002. évi osztrák felmérés szerint az egy főre jutó bérköltségek tekintetében viszonylag kis különbség volt a kis- és a nagyvállalatok között. Az ezer főnél többet foglalkoztató vállalatok foglalkoztatottainak a keresete átlagosan 35 százalékkal haladta meg a kis szervezetekét, ami összhangban van a normál piaci viszonyokkal. A vállalati méretekhez kötődő különbség Magyarországon is 40 százalékon belüli. A háttér vonal a hazai és a külföldi vállalatok között van. Ezt nem csekély mértékben magyarázhatja az, hogy a gyengébb tőkeellátottság és az alacsonyabb termelékenység miatt a hazai vállalkozások fennmaradását veszélyeztetné, ha a külföldi cégekre jellemző magas keresetekhez kapcsolódó terheket is meg kellene fizetniük.⁵³

A szektor sajátosságaiból és a gazdaságban elfoglalt szerepéből is következik, hogy a magyar kis- és középvállalkozások exportáló képessége alacsony, a kivételnek mindössze 8-10 százalékat adják, tehát döntően a hazai piacon értékesítenek, ami – az exportorientált nagyvállalatoktól eltérően – korlátozza növekedési lehetőségeiket. Emellett van bizonyos közvetett export, exportőr nagyvállalatoknak történő beszállításon keresztül.

A kis- és közepes méretű vállalatok árfolyamváltozásoknak való kitettsége kiemelkedő mértékű. A tranzakciós árfolyamkockázat, amelynek forrása konkrét üzlet, kevésbé jellemző, tekintettel arra, hogy e szegmens vállalatai alig kapcsolódnak be a nemzetközi munkamegosztásba. A gazdasági kitettség, amely a devizaárfolyamok mozgása miatt a cég versenyképességében, illetve a cég értékelésében bekövetkező változás kockázata, akkor is jelentkezhet, ha a vállalatnak nincs semmilyen devizaügylete (*Érsek Zsolt* [2002], 58. oldal). Például a forint felértékelődése a dollárral vagy az euróval szemben olyan olcsóvá teheti a behozatalt, hogy a tisztán hazai piacra, hazai alapanyagból termelő vállalat is piacot veszíthet.

Az Európai Unióban már megjelent a tartós életképesség igazolása. A tartós életképesség fogalmába a minőségirányítás és a környezetközpontú vállalatirányítási rendszerek mellett beletartozik a vállalat életképességének bizonyítása is gazdasági szempontból. Az EU-ban bejegyzett vállalatok olyan partnerekkel kívánnak tartós üzleti kapcsolatokat

⁵³ Szürkegazdaság: ezermilliárdos lyuk az államkasszában. Népszabadság, 2005. december 10., 12. oldal.

kiépíteni, amelyek nem tűnnek el egyik napról a másikra a piacról. Ennek a követelménynek a magyar kis- és középvállalati szféra viszonylag kevés szervezete képes eleget tenni.

A kis- és középvállalati szegmensben a vállalati életképességet célszerű kicsit részletesebben is elemezni. Ha feltételezzük, hogy a vállalkozó ért a racionális gazdálkodáshoz és józan kockázatvállaló képességgel is rendelkezik, akkor a piaci és gazdaságpolitikai feltételek döntik el azt, hogy a vállalkozás életképes lesz-e vagy nem. Az életképességnek három tartománya különböztethető meg: az életben maradási képesség, amely csupán a költségek megtérülését és a tulajdonos megélhetését biztosítja, a lépéstartási képesség, amikor a megtermelt nyereség elegendő a megszerzett piaci pozíciók megtartására, végül az expanziós képesség, amikor a vállalat rendszeresen számíthat az elvárt haszonszintet érezhetően meghaladó jövedelmezőségre (*Kozma Ferenc* [2001], 44-45. oldal). E megközelítésben legalább 500 ezer szervezetre az életben maradási képesség a jellemző, míg egészen szűk az expanziós képességgel rendelkező magyarországi vállalkozás.

3.1.1.3. A szervezeti súlypontképzéssel szembeni követelmények Magyarországon

Magyarországon a gazdaságpolitika hagyományosan elhanyagolt és elnagyolt területe a szervezeti súlypontképzés, azaz annak a kérdésnek az egyértelmű megválaszolása, hogy a szervezeti diverzifikációt kell-e ösztönözni, 800-900 ezer kisvállalkozás támogatásával, vagy a nemzetközi vállalatgazdasági integrációba való bekapcsolódás, a szervezeti súlypontképzés a célszerű stratégia a nagyvállalatok preferálásával.

A kis- és középvállalati szektor, illetve a nagyvállalati szféra ösztönzésére szolgáló eszközrendszer gyökeresen eltér egymástól. A két stratégia követelményei nehezen vagy legfeljebb szűk tartományban egyeztethetők össze egymással. A kisvállalkozások ösztönzése az erőforrások decentralizálását, a kis-tőkeigényű, rendszerint kevésbé technológiaiigényes ágazatok, alágazatok, tevékenységek preferálását jelenti. A nagy szervezetek dominanciájára építő stratégia az erőforrások koncentrációját, a nagy, a közepes és a kis szervezetek közötti vertikális integráció erősítését sürgeti.

A stratégia megválasztásában igen nagy szabadságfokkal rendelkezik a magyar gazdaságpolitika, közösségi jogszabályok és politikák nem kötik meg a kezét. Nagyfokú leegyszerűsítés lenne tágan értelmezett költségvetési-államigazgatási költség-haszon elemzés alapján dönteni a súlypontképzésről. Ebből a mérlegelésből nagy valószínűséggel egyértelműen a nagyvállalati szféra kerülne ki győztesen, hiszen ugyanakkora anyagi, szervezeti, szellemi stb. ráfordítás jóval nagyobb hozamot eredményezne ebben a szegmensben, mint a kis- és középvállalatiban.

A magyar gazdaság növekedési ütemét és nemzetközi versenyképességét meghatározó mintegy 6000 közepes és nagyvállalat sajátosságainak megfelelő ösztönzőrendszer kidolgozása és érvényesítése irányítástechnikai szempontból könnyebb, mint egy olyan vállalkozásösztönzési rendszeré, amely közel 900 ezer vállalkozás körülményeit, érdekviszonyait veszi figyelembe.

Magyarországon a gazdasági fejlődéshez, a nemzetközi munkamegosztásba való hatékony bekapcsolódáshoz, a nemzetközi versenyképesség javításához több évtizedes perspektívában a magyar stratégiai érdekeket szolgáló nagyvállalatok hálózatára van szükség. Ezért a nagyvállalatok, azok közül is a külföldi érdekeltségű nagyvállalatokra támaszkodó szervezeti súlypontképzés célszerű. A csoport nem elsősorban preferálást és támogatást igényel, hanem átlátható szabályozást, korrekt gazdasági kormányzást, kiszámítható környezetet. Ez a stratégia biztosítja leginkább a műszaki-strukturális korszerűsödés és az exportkapacitások növelésének kívánatos ütemét. A kis- és középvállalati szektor hasznosságának és sikerességének is ez a feltétele. Ez a szegmens fontos motorja a növekedésnek, de ha csak erre épít a gazdaságpolitika, akkor az átlagok javulnak ugyan, a gazdaság duális jellege mégis megmarad, sőt erősödik. Az a veszély is fennáll, hogy kevés számú, a magyar gazdaságba be nem ágyazódott külföldi nagyvállalat kivonulása számottevő mértékben érintheti a makrogazdasági folyamatokat (a GDP és az ipari termelés dinamikája stb.).

Miként az a bérpolitikával foglalkozó részből majd kitűnik, a nagyvállalatok, azok közül is a külföldi részesedésű cégek esetében van leginkább lehetőség a termelékenység javítására, következésképpen a nagyvállalati szféra termelékenységének növekedési üteme határozza meg a magyar reálbérek európai uniós átlaghoz való felzárkózásának ütemét. A forint euróval szembeni reálárfolyamának hosszú távon a Balassa–Samuelson-hatás alapján várható felértékelődését is a nagy szervezetek tudják hatékonyabban kezelni, mint a kicsik. A nagyfokú gazdasági kitettség miatt azonban a reál felértékelődés kockázatával ettől függetlenül a kis szervezeteknek is foglalkozniuk kell. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy össze kell hangolni egymással az euró bevezetését és a szervezeti súlypontképzést, azon belül a kis- és közepes méretű vállalatok ösztönzését.

A jelek szerint a kormány eddig is érvényesített szervezeti súlypontképzést, méghozzá a nagyvállalatokat preferálót. A támogatások költség-haszon egyenlege egyértelműen kedvezőbb a nagyvállalatoknál, mint a kis- és középvállalkozások esetében. Sajtóinformációk szerint 2004-ben 4800 kis- és középvállalat 12 milliárd forint állami támogatásból több mint 30 milliárd forint fejlesztést valósított meg (40 százalékos támogatási arány, 2,5-szeres szorzó). Ezzel szemben 2000 és 2004 között 31 milliárd forint támogatás 184 milliárd forint értékű beruházást indukál⁵⁴ (17 százalékos támogatási arány, 6-szoros szorzó).

A nagy szervezetek javára történő súlypontképzés mint gazdasági racionalitás ellentmondásba kerülhet a politikai racionalitással, a kis- és középvállalati szektor tulajdonosai és alkalmazottai ugyanis minimálisan 1,5-2 millió szavazót képviselnek. Részben ezért, részben gazdasági megfontolásokból a nagyvállalatokra koncentráló súlypontképzés feltétlenül kiegészítendő a kis- és középvállalati szektorra vonatkozó stratégiával. A KKV-szektoron belül is súlypontképzésre van szükség, a kis- és középvállalati stratégia középpontjába a lépéstartási és expanziós képességgel rendelkező vállalati kört célszerű állítani, az ösztönzőrendszer erre a szegmensre célszerű kalibrálni. Ennek központi eleme lehet a nagyvállalati szféra és a kis- és középvállalati szektor közötti vertikális és

⁵⁴ Sokmilliárdos csali befektetőknek. Népszabadság, 2005. július 13., 11. oldal.

horizontális kapcsolatok erősítése. Ennek eszközei közé tartozik a szegmens ellátása tőkével, beleértve a kockázati tőkét, menedzsment- és marketingtudással, műszaki és piaci információkkal. A közösségi transferek mellett a közösségi jog által lehetővé tett tagállami támogatásokat (de minimis szabály) ebbe a szegmensbe célszerű terelni, mert itt hasznosulnak a legjobban. A befektetésösztönzéssel foglalkozó fejezetben tárgyalt beruházási adókedvezmény szintén a kisebb beruházásokat preferálja, ami inkább a középvállalatoknak kedvez, legalábbis a közepes méretű vállalatok is igénybe tudják venni a kedvezményt.

Az életben maradási képességgel rendelkező vállalati-vállalkozói kör esetében minimális szintű támogatás nyújtása célszerű. A stratégia súlypontja a nem önálló foglalkoztatás ösztönzése kell, hogy legyen, ez pedig értelemszerűen a nagyvállalati szektorban a jellemző. A nagyvállalatoknál kisebb az adóelkerülés, a gazdaság kifehérítésére vonatkozó törekvésekkel is a nagy szervezetek preferálása, az ott történő foglalkoztatás ösztönzése van összhangban. Emellett a nagyvállalatoknál a termelékenység is gyorsabban növelhető. A talpon maradó törpevállalkozások a helyi piacokon jelentkező áru- és szolgáltatás-keresletet elégíthetik ki.

A stratégia első pillére, a visszafejlesztés már – részben spontán módon – megkezdődött a minimálbér sorozatos emelésével, a második pillér, a foglalkoztatás növelése a nagyvállalati szektorban még sok kívánnivalót hagy maga után. 2001 tavaszán a minimálbéresek 15-20 százaléka 5 főnél, nagyjából 60 százaléka 20 főnél, hozzávetőlegesen 70 százaléka pedig 50 főnél kevesebbet foglalkoztató vállalatnál dolgozott (*Kertesi Gábor – Köllő János [2004]*). A képzetlen munkaerő iránti kereslet az átlagosnál rugalmasabb. Kertesi Gábor és Köllő János számításai szerint 2001-ben a kisvállalati szektorban mintegy 12 ezer állás szűnt meg, elsősorban azokban a térségekben, ahol magas volt a munkanélküliség annak hatására, hogy a minimálbér átlagbérhez viszonyított aránya a 2000. évi 29-ről 2002-ben 43 százalékra ugrott. A kisvállalkozások támogatására alakult, egyébként rendkívül szétforgácsolt és alacsony hatékonysággal, nagy adminisztrációval működő szervezetek, alapítványok stb. nem tudták kompenzálni a foglalkoztatás csökkenését.

A szervezeti súlypontképzés jegyében célszerű felülvizsgálni a vállalatalapítás feltételeit. A korlátolt felelősségű társaságok alapítására törvényben meghatározott minimálisan 3 millió forint tőkeigény egyrészt messze nem elegendő ahhoz, hogy hatékony korlátot állítson a vállalkozássá válás elé. A törvényben előírt összeg könnyen előteremthető. Másrészt a 3 millió forint minimális alaptőke-követelmény nem elegendő a vállalkozásokkal kapcsolatban álló fogyasztók, bankok, szállítók stb. érdekeinek képviselőjére sem. A 3 millió forint alaptőkéjű társaságok csak fedezet felajánlása mellett jutnak hitelhez, a szóban forgó vállalatok részvételével nagy volumenű ügyletek lebonyolítása kockázatos stb. A szervezeti súlypontképzés előmozdítása érdekében a korlátolt felelősségű társaságok minimális alaptőkéjét a jelenlegi 3 millió Ft-ról legalább 5 millió forintra vagy annál magasabb értékre kellene emelni. Ezen intézkedés nyomán várható, hogy javul a piaci alapon működő kis- és középvállalati szektor életképessége, ezzel összefüggésben a külső érintettek biztonsága.

A kis- és középvállalati szféra hosszabb távon és sokszor áttételesen a közösségi versenypolitikából és versenyjogból is profitálhat. Miként az a korábbi áttekintésből kitűnik, a közösségi versenyjog egyrészt gátat szab a szervezeti koncentrációnak, másrészt bizonyos értékhatár alatt nem tiltja állami támogatás nyújtását kis szervezeteknek.

Ezzel párhuzamosan a szervezeti súlypontképzést is a magyar gazdaság egyik leglényegesebb kihívásának, a foglalkoztatottság növelésének a szolgálatába célszerű állítani. Nemcsak a munkanélküliek felszívásáról és az újonnan munkába álló generációk foglalkoztatásáról van szó, hanem adott esetben a kényszervállalkozások, illetve nem hatékonyan működő kis- és középvállalatok megszűnésével felszabaduló munkaerő elhelyezéséről is.

Az utóbbi években az egymást követő magyar kormányok nem vették figyelembe a bér- és jövedelempolitikában a vállalatszervezeti rendszer sajátosságait. A minimálbér-emelés, illetve a 2006 júniusában nyilvánosságra hozott Új egyensúly programja keretében előirányzott, majd törvénybe iktatott járulékemelés ugyanis nehéz helyzetbe hozta, illetve hozza a kényszervállalkozásokat, valamint a piaci alapon működő kis- és közepes méretű vállalkozásokat. Mivel ezek a vállalkozások nem vagy nehezen tudják kitermelni a minimálbért és járulékait, a minimálbér emelése, illetve tágabb értelemben minden fajta béremelés a fekete gazdaságba való visszavonulást ösztönzi ebben a vállalati szegmensben. A minimálbér emelése és a fekete gazdaság visszaszorítása, illetve kifehéritése tehát ellentmondásban van egymással. Nem ez az egyetlen ellentmondás. Az Európai Unióhoz hasonlóan Magyarországon sem volt összhangban a kis- és középvállalatokat preferáló retorika a tényleges gazdaságpolitikai döntésekkel abból a szempontból, hogy a vállalkozásösztönzésre előirányzott és fordított különféle pénzügyi forrásoknak jóval nagyobb hányada jutott nagyvállalatokra, mint a kis- és középvállalati szektorra.

A kis- és középvállalkozásokat ösztönző gazdaságpolitika középpontjába a közvetett export, tágabb értelemben a beszállítói kapcsolatok ösztönzését célszerű állítani.

A kis- és közepes méretű együttműködő partnerek és beszállítók termékei, illetve szolgáltatásai iránti kereslet hosszú távon két olyan tényező fogja táplálni, amely eddig talán kevésbé volt az érdeklődés középpontjában. Az egyik tényező a nemzetközi versenyképesség lokális és globális meghatározóiban, azok egymáshoz viszonyított arányaiban bekövetkezett változás. A szakirodalomban, azon belül is elsősorban Michael E. Porter műveiben mindinkább teret nyer az a felismerés, hogy a globális verseny alapegységei nem annyira az elkülönült vállalatok, hanem inkább a vállalatcsoportok, a különféle stratégiai szövetségek és üzleti hálózatok. Ezek pedig szorosan kapcsolódnak a helyi gazdasághoz, illetve a tágran értelmezett helyi üzleti környezethez, beleértve a nonprofit intézményeket és a közigazgatást is, nem utolsósorban azért, mert a tapasztalatok alapján a globalizáció erősödése ellenére a tartós versenyelőnyök forrásai a helyi üzleti környezetben találhatóak.

A másik, az előbbivel összefüggő tényező a helyi környezethez kötődő hálózatok egyik legsikeresebb formája a klaszter (a szó térbeli csomósodást, csoportosulást, fürtösödést jelent), ami a globális verseny kihívásaira adott válasznak is tekinthető (*Lengyel Imre* [2002]). A klaszterek adott iparág nagy volumenű összeszerelést vagy tömegszerű ter-

melést folytató kulcsvállalataira épülnek, amelyek jellemzően exportálnak, illetve a működésük körén kívüli régió túl fekvő piacokon értékesítenek. E nagy kulcsvállalatok tevékenységét segítik a helyi erőforrásokra és infrastruktúrára támaszkodó beszállítók és egyéb együttműködő partnerek.

A kis- és közepes méretű együttműködő partnerek és beszállítók tartós fennmaradásának, életképességének kedvez a közösségi verseny- és támogatáspolitikai. Ennek súlypontja az utóbbi időben eltolódott a közvetlen formákról a közvetett formákra. A nagyvállalatoknak a beszerzési források, illetve az értékesítési piacok közvetlen ellenőrzésére irányuló vertikális integrációs törekvéseit egyre kevésbé nézi jó szemmel a közösségi versenyhatóság. A klaszterek szerveződése viszont megengedett, sőt támogatott, mert a vertikális integrációnál lazább szerveződés, ahol a részt vevők önállósága is fennmarad. Ezzel párhuzamosan egyre kevesebb a lehetőség a vállalatok közvetlen megsegítésére vagy ösztönzésére, legalábbis a nagyvállalati szférában. Ugyanakkor egyrészt a tágan értelmezett üzleti infrastruktúra fejlesztéséhez, másrészt a kis- és közepes méretű vállalatoknak nyújtott állami támogatások nem torzítják el az EU egységes belső piacán a versenyt, és nem is fenyegetnek azzal. A klaszterekbe való szerveződés ezért a lehetséges – tagállami és közösségi – állami támogatások felhasználásának optimális formája, illetve eszköze lehet.

Magyarországon a klaszterek kialakulása még a kezdeteknél tart. A meglévő klaszterek (például az autóiparban) jórészt formális szerveződéseknek tűnnek, további lépésekre van szükség az együttműködés tartalmának fejlesztése terén. Nemzetközi tapasztalatok garmadája utal arra, hogy a klasztereket felülről nem lehet, nem érdemes létrehozni. A hosszú távon fenntartható klaszterek létrejöttének a feltétele a józan belátás, az, hogy a potenciális résztvevők, a nagy, illetve a kis- és a közepes méretű vállalatokat, sőt a helyi intézményeket, közigazgatást is beleértve, felismerik közös üzleti érdekeiket, és közösen lépnek azok érvényesítéséért.

A tapasztalatok alapján nemcsak a klaszterek kialakulása, hanem azt megelőzően a beszállítóvá válás hosszabb ideig tartó folyamat, amelyben a külföldi nagyvállalatok nagyszámú szempont alapján vizsgálják a potenciális beszállítókat. A Nyugat-Európában kialakult gyakorlattól eltérően Magyarországon nincsenek a kis- és közepes méretű vállalati szektornak hatékony érdek-képviseleti intézményei, ezáltal érdekérvényesítő képessége is kisebb. Ezt a gyengeséget az államnak célszerű ellensúlyoznia. Ennek egyik eszköze a tagállami versenyjog vonatkozó rendelkezéseinek az érvényesítése, elsősorban annak a megakadályozása, hogy a külföldi nagyvállalatok következmények nélkül visszaélhessenek gazdasági erőfölényükkel.

A gazdaságpolitika további feladata a magyar tulajdonú vállalkozások segítése az EU egységes piacába való integrálódásban. A közösségi vívmányokon belül nagyon sok olyan előírás, napi gyakorlat, együttműködési forma stb. van (műszaki szabványok, minőségirányítási rendszerek, a tartós vállalati életképesség bizonyítása, termékmegfelelési eljárások, a CE terméktanúsítási jelölés, szakmai felelősségbiztosítás stb.), amely nem ölt jogszabályi formát, de amelyet versenyképességük biztosítása érdekében át kellett, illetve át kell venniük a magyar gazdasági szereplőknek.

A közösségi joganyagban is nagyon sok olyan, a biztonságot és a környezet védelmét szolgáló jogszabály van, amelynek alkalmazása nem merül ki abban, hogy az arra épülő magyar jogszabály megjelenik a Magyar Közlönyben. Ezek a jogszabályok egyrészt specifikus jellegűek, azaz céljuk egy-egy iparág, ágazat vagy szakágazat termelési eljárásai és termékei által okozott szennyezés mérséklése. Másrészt van néhány olyan környezetvédelmi jogszabály, amelynek célja általában az ipari szennyezés csökkentése. E jogszabályok közös jellemzője, hogy alkalmazásukhoz a vállalati szférának, sőt sok esetben a központi államigazgatásnak és az önkormányzatoknak is rendelkezniük kell megfelelő képességekkel és anyagi eszközökkel.

A közösségi szabványok, a különféle minőségbiztosítási rendszerek átvétele, a termékfelelősség tanúsítása és a szakmai felelősségbiztosítás megléte önmagában nem javítja a magyar vállalatok nemzetközi és hazai versenyképességét, nem teremt versenyelőnyt, hanem csak versenyhátrányait szünteti meg. (Azt nem lehet kizárni, hogy amíg nem válik általánossá, addig a magyar piacon versenyelőnyt eredményez például a minőségbiztosítási rendszerek megléte.) Mindennek az elmulasztása viszont rontja a vállalati versenyképességet, illetve gyakran akadályozza magát a piacra jutást. E rendszerek átvétele tehát a versenyképesség szükséges, de nem elégséges feltétele. Közösségi tendereken is csak olyan vállalatok indulhatnak, amelyek eleget tesznek az említett feltételeknek. Az ezzel kapcsolatos költségeket hosszú távú beruházásként célszerű felfogni, amely ahhoz szükséges, hogy a magyar vállalatok kiaknázhassák az egységes piac által teremtett lehetőségeket és előnyöket.

Illúzió lenne azt hinni, hogy az EU-csatlakozás, illetve az egységes piacba integrálódás nélkül meg lehetne takarítani az említett, a magyar vállalati szféra versenyhátrányait kiküszöbölő vagy mérséklő alkalmazkodás költségeit. Egyrészt a globalizálódó világ-gazdaságban erre egyre kevesebb a lehetőség. A belső piac szabályrendszere valamilyen formában előbb vagy utóbb megjelenik a globális szabályozásban is, legfeljebb valamivel gyengébb formában. Másrészt az Európai Unió Magyarországnak hagyományosan a legnagyobb exportpiaca, így a hozzá való alkalmazkodás elkerülhetetlen. Az EU-csatlakozás felgyorsította és intézményesítette ezt az egyébként is kikerülhetetlen folyamatot.

Az EU-csatlakozás a vállalati szféra számára rövid távon inkább alkalmazkodási kényszer, nem kevés költséggel, miközben az abból származó előnyök hosszabb távon bontakoznak ki. Az EU-csatlakozást inkább lehetőségként célszerű felfogni, amelynek kihasználása a vállalatokon múlik.

E követelményeknek a külföldi részvétellel működő nagyvállalatok, azok közül is mindenekelőtt azok tesznek eleget, amelyek külföldi tulajdonosának székhelye az Európai Unió valamelyik tagállama. E vállalati kör számára semmilyen gondot nem okozott az EU-csatlakozás. Az új szabályozási környezetre ezek a cégek az anyavállalat segítségével készültek fel.

Az EU-csatlakozás a tisztán magyar tulajdonban lévő nagy, főként pedig közepes és kisvállalatok számára jelentett kihívást. A magyar tulajdonú cégek közül az olyan nagyvállalatok, mint például a MOL Rt., a Richter Gedeon Rt., a BorsodChem Rt., a TVK

Rt., a Dunaferr Rt. stb. saját pénzügyi és humán erőforrásaira támaszkodva képes volt felkészülni az EU-csatlakozásra. Ráadásul az ún. globalizált iparágakban működő nagyvállalatoknak az EU-csatlakozástól függetlenül is eleget kellett tenniük az említett követelményeknek. A kis- és a közepes méretű vállalatokból álló kör az, amelyik leginkább segítségre szorult, az EU-csatlakozáshoz, mert saját pénz- és humántőkeforrásai nem voltak elegendők a felkészüléshez, a csatlakozással előállt új szabályozási feltételekhez való alkalmazkodáshoz.

Az Európai Unió tagországai GDP-jük 10-12 százalékának megfelelő összegeket fordítanak állami-közületi beszerzésekre. Naponta átlagosan 400–500 új tenderfelhívást tesznek közzé az Európai Unió országaiban, azaz igen jelentős piacról van szó, ahol ugyan a közbeszerzési eljárásból adódóan erős a verseny, ezt viszont kárpótolja a nemfizetési kockázat hiánya, vagy legalábbis nagyon minimális valószínűsége. A magyar vállalatok stratégiájának hosszú távon növekvő fontosságú eleme kell, hogy legyen a tagállamok állami-közületi szektorában kiírt tendereken való részvétel.

Az Európai Megállapodás értelmében magyar vállalatok a nemzeti elbánás elve alapján 1994 óta vehetnek részt közösségi tagországok közbeszerzési pályázatain. Magyarországnak 2004. február 1-jétől kell az Európai Unióban bejegyzett vállalatoknak a hazaiakkal megegyező feltételeket biztosítania, azaz meg kellett szüntetni a hazai vállalkozóknak korábban biztosított kedvezményeket, ami erősíti a versenyt. Ráadásul a csatlakozási okmány hatályba lépésével az új EU-tagállamok vállalatai is megjelenhetnek a magyar közbeszerzési piacon, tovább erősítve a versenyt. A közösségi közbeszerzési piacon a kis- és közepes méretű magyar iparvállalatok megjelenési lehetőségei a legkedvezőbbek.

3.1.1.4. Összefoglaló megjegyzések

A közösségi politikák és jogszabályok nem tartalmazzak határozott explicit célkitűzéseket a szervezeti súlypontképzésre. Ennek ellenére a versenymechanizmusok minél teljesebb érvényesülését célzó versenypolitika és versenyjog, beleértve az állami támogatások szabályozását, továbbá a vállalkozásösztönzésre vonatkozó közösségi politikák a kis- és közepes méretű szervezeteknek kedveznek. A közösségi szintű szabályozás a tagállami szintű vállalkozásösztönzéshez ad megfelelő keretfeltételeket, a forrásfedezet orozslánrészenek előteremtését az egyes tagállamokra hagyva. A tagállamok vállalkozásösztönzési politikáinak cél-, eszköz- és intézményrendszere hasonló, összhangban van a közösségi jogszabályokkal és nem kötelező jogszabályi formát öltő dokumentumokkal.

A közösségi szabályozás tág teret hagy a magyar gazdaságpolitika számára a szervezeti súlypontképzéshez. A szervezeti súlypontképzést az átfogó nemzeti fejlesztésstratégiából lehet és kell levezetni. Ennek hiányában, a magyar gazdaság helyzetének értékelése és a fejlesztésstratégia kívánatosnak tartott prioritása alapján a szervezeti súlypontképzést három pillérré célszerű alapozni.

Az első pillért a nemzetgazdasági hatékonyság követelményei, a társadalmi sajátosságok stb. alapján a műszaki-szerkezeti korszerűsödés és a nemzetközi munkamegosztásba való bekapcsolódás hajtóerejét képező nagyvállalati szféra, azon belül a külföldi része-

sedésű nagyvállalatok képezik. E szféra a fejlesztéspolitika legfőbb célkitűzéseinek (a beruházások és az azokhoz kapcsolódó technológiatranszfer, az export növelésének és új, stabil munkahelyek teremtésének ösztönzése) vállalati méretkategóriától független érvényesítésén túlmenően nem annyira preferálást és támogatást igényel, mint inkább stabil, kiszámítható és átlátható vállalkozásbarát gazdasági és jogi környezetet.

A második pillér a nagy, illetve a kis- és közepes cégek közötti vertikális integráció erősítése többek között a beszállítói kapcsolatok és a klaszterek ösztönzése révén. Ennek forrásigénye viszonylag csekély, miközben eredménye – a teljes tényezőtermelékenységhöz hasonlóan – számottevő lehet. A gazdasági és a politikai racionalitás közötti célkonfliktus feloldása, de legalábbis mérséklése érdekében, a kis- és középvállalati szektor foglalkoztatási szerepére tekintettel, politikai okokból gesztusértékű lépésekre van szükség az egész KKV-szektorral szemben. Ez némi gazdasági áldozatot a mikro- és az ál- vagy kényszervállalkozások esetében jelent.

A harmadik pillér a kis- és középvállalati szektorra vonatkozó differenciált ösztönzési stratégia, amelynek középpontjába a lépéstartási és expanziós képességgel rendelkező, piaci résekben, innovatív termékekkel és szolgáltatásokkal megjelenő, magas hozzáadott értéket realizáló kis- és középvállalati kört célszerű állítani. Az ösztönzés eszközei közé az innovatív kis- és középvállalatok K+F-tevékenységének támogatása, a tőkeellátás és a finanszírozás más forrásainak javítása, a klaszterképződés ösztönzése és támogatása, a külpiazi infrastruktúra erősítése tartozik. Döntően ennek a szegmensnek az eredményein múlik a magyar gazdaság követő jellegének módosulása, illetve a követési távolság csökkenése.

A második és a harmadik pillérnek a közvetlen és a közvetett, azaz beszállítókon keresztül történő exportot kell ösztönöznie. E pillér része kell, hogy legyen a hazai tulajdonú kis- és közepes méretű vállalatok egységes belső piacba való integrálódásának támogatása, kormányzati eszközökkel történő segítése.

A szervezeti súlypontképzésre vonatkozó, három pillérre támaszkodó stratégia nem csekély mértékben járul hozzá a fekete- és szürkegazdaság kifejlesztéséhez és a reálszférának az euró bevezetésével kapcsolatos esetleges versenyhátrányai mérsékléséhez. Célszerű és kívánatos a szervezeti súlypontképzés követelményeit figyelembe venni a fekete-, illetve a szürkegazdaság kifejlesztésében, az euró bevezetésének ütemezésében, valamint a bér- és adópolitikában. A minimálbér politikai és más szempontok alapján motivált emelése a fekete- és a szürkegazdaság térnyerésének kedvez.

A munkaadókat terhelő bérjárulékok és adók csökkentése a foglalkoztatást ösztönözheti, és a relatív nemzetközi versenyképességet javíthatja mindegyik vállalati méretkategóriában, de különösen a nagyvállalatoknál.

3.1.2. Struktúra- és iparpolitika

Az ágazati-szektorális súlypontképzés eszközei közé a struktúra-, az ipar- és a kutatás-fejlesztési politika tartozik. Ez a rész ezeket tekinti át. Az elemzés a közösségi szabályozás által alkotott feltételrendszer vizsgálatával kezdődik, majd a magyar helyzet, a stra-

tégiai dilemmák és célszerű gazdaságpolitikai válaszok vázolásával folytatódik. A kutatás-fejlesztéssel külön fejezet foglalkozik.

3.1.2.1. A közösségi feltételrendszer

A dolog természetéből adódóan csak az Európai Szén- és Acélközösségnek (ESZAK) voltak kifejezett struktúra- és főként iparpolitikai vonatkozásai. Ezek azonban az ESZAK feladatai miatt szükségképpen korlátozottak voltak, a szén- és acéliparra terjedtek ki. A **struktúra-**, illetve kissé szűkebb értelemben az **iparpolitika** önálló közösségi politikaként nem jelent meg a Római Szerződésben. A vámunió létrehozásától (a tagállamok közötti kereskedelem előtti akadályok lebontása, közös fellépés harmadik országokkal szemben) és a versenypolitikától vártak bizonyos – főleg közvetett – struktúra- és iparpolitikai hatásokat. Az egyenlő versenyfeltételek megteremtése érdekében először az állami támogatásokat kellett leépíteni vagy legalábbis szabványosítani. Ezért a közösségi versenypolitika kiemelkedő fontosságú célja volt az állami támogatások tilalmának érvényesítése. A tilalom alól azonban maradtak kibúvók. A Közösség számára külső korlátot jelentenek a GATT- és WTO-megállapodások is, amelyek korlátozzák az iparpolitika által alkalmazható eszközöket.

A struktúra- és iparpolitika formálói az egyes tagállamok maradtak. A tagállamok által követett iparpolitikák – az eltérő elméleti megközelítések miatt – nem álltak össze egységes közösségi iparpolitikává. A brit és a holland struktúra- és iparpolitika például liberális volt, míg a francia és az olasz nagyobb szerepet tulajdonított a közvetlen állami szerepvállalásnak. A belső piac egységesítése nyomán a hangsúly a makroökonómiai szintről a mikroökonómiai szabályozásra helyeződött át. Ez utóbbi korábban szinte kizárólag a tagállami szervek hatáskörében volt.

A Maastrichti, majd a Nizzai Szerződés tágította a Közösség iparpolitikai mozgásterét, de nem gyarapította érdemben a közösségi jogosítványokat. Az iparpolitikai célokat az egyes tagállamok dolgozzák ki, az általuk alkalmazott eszköztárat a Közösség versenypolitikai rendelkezései határolják be. A Maastrichti Szerződés összességében sajátos kompromisszumot tükröz a liberális és az intervencionista struktúrapolitika között, amelyet a Nizzai Szerződés is megtartott.

A Maastrichti Szerződés megszigorította az állami támogatások feltételeit. A szerződés általában tiltja állami támogatás nyújtását, de tartalmaz egyrészt automatikus kivételeket, másrészt a **Bizottság engedélyezhet állami támogatást diszkrecionális jogkörében**, ha az besorolható az alábbi csoportok egyikébe:⁵⁵

- a) a támogatás olyan területek gazdasági fejlődését ösztönzi, ahol az életszínvonal különösen alacsony vagy nagyarányú a munkanélküliség. Itt lényeges szempont, hogy az adott területnek a közösségi szinthez képest kell „szegénynek” számítnia, nem a hovatartozása szerinti tagállam más területeihez képest;
- b) közös európai érdekeket szolgáló projektek vagy az egyes tagországok gazdasági életének számottevő zavarait megszüntető projektek támogatása. A közös eu-

⁵⁵ EK-szerződés 87. cikk, (3) bekezdés.

rópai érdek akár egyetlen tagállam területéhez is kötődhet. Többek között ezzel alapozzák meg jogilag a transeurópai hálózatok építését;

- c) egyes gazdasági ágak, ágazatok vagy területek támogatása, ha ez nem változtatja meg a tagállamok közötti kereskedelem feltételeit, és nem mond ellent a közösségi érdekeknek. A támogatásnak ebben az esetben szükségesnek és alkalmasnak kell lennie a fejlődés elősegítésére, azaz a meglévő struktúrák fenntartása nem elegendő indok a megadásához. A megfogalmazásból az következik, hogy szektorális és regionális támogatásokat egyaránt lehet engedélyezni. Egy szektorális támogatás pozitív elbírálásának feltétele a gyakorlatban az, hogy szelektív, degresszív, átmeneti jellegű és transzparens legyen. A támogatásnak olyan helyzetbe kell hoznia a vállalatot vagy az iparágat, hogy az később valószínűsíthetően megállja a helyét a szabad piaci versenyben;
- d) a kultúra és a kulturális élet fenntartására nyújtott támogatások, ha azok nem gyakorolnak a közösségi érdekekkel ellentétes hatást a kereskedelmi és versenyfeltételekre;
- e) egyéb olyan támogatások, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslatára minősített többséggel elfogad.

A csúcstechnológiákat alkalmazó ágazatok egy részében (például a vezetékes kommunikációban) közvetlen támogatások helyett közvetett ösztönzők (hitelgarancia, kamattámogatás stb.) segítik a transeurópai hálózatok kiépítését.

Az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezések meglehetősen nagy mozgásteret hagynak az egyes EU-tagállamoknak ágazati-szektorális súlypontképzésre. A tagállamok lehetőségeit tágítja, hogy módjukban áll tárgyalni az Európai Bizottsággal az alapszerződés betűjével és szellemével összhangban lévő támogatásokról, azaz a szabályozás oldaláról nincs kizárva újszerű támogatási formák elfogadtatása sem.

Az **iparpolitikát** szintén a Maastrichti Szerződés helyezte új alapokra, mert új címként bevette az ipart az EK-szerződésbe. Ennek értelmében a Közösség és a tagállamok ügyelnek arra, hogy a Közösség iparának versenyképességéhez szükséges feltételek biztosítottak legyenek. Ebből a célból egy nyitott és versenyképes piaci rendszerrel összhangban tevékenységük a következőkre irányul:

- az ipar strukturális változásokhoz történő alkalmazkodásának felgyorsítása,
- vállalkozásbarát környezet bátorítása különös tekintettel a kis- és közepes méretű vállalkozásokra,
- a vállalkozások közötti együttműködéshez kedvező környezet kialakításának ösztönzése,
- az innovációs, kutatási és műszaki fejlesztési politikák ipari lehetőségei jobb kihasználásának elősegítése.⁵⁶

⁵⁶ EK-szerződés 157. cikk (1) bekezdés.

A tagállamok a fenti ügyekben kölcsönösen konzultálnak egymással, és a szükséges mértékben egyeztetik tevékenységüket.

Az 1990-es évtized elejétől tehát az Európai Unióban közösségi szinten a hagyományos értelemben vett iparpolitika és iparfejlesztés helyett a versenyképesség ösztönzésére helyezték a hangsúlyt. A Közösség feladata ebben a három szinten (vállalatok, tagállamok, EK) érvényre jutó iparpolitika kereteinek a meghatározása, a tagállamokkal együtt a versenyképesség javításához szükséges keretfeltételek megteremtése. A versenyképesség közvetlen javítása az üzleti szféra feladata.

Az 1990-es évtized közepétől az iparpolitika prioritásai az 1993 decemberében készült „**Növekedés, versenyképesség és foglalkoztatás**” című fehér könyv és a **2. Bange-mann-jelentés** megállapításaival összhangban a következők:

- a nem anyagi jellegű beruházások (K+F, oktatás, szakképzés) ösztönzése,
- az ipari együttműködés fejlesztése,
- a verseny ösztönzése, egyenlő versenyfeltételek teremtése mind a belső piacon, mind a külső kereskedelmi kapcsolatokban,
- a közigazgatás ipari szerepének modernizációja (az információs technológiák alkalmazása a közhivatalokban, az adminisztrációs eljárások egyszerűsítése, az előírások számának csökkentése).

A jelenlegi közösségi iparpolitika vállalkozási és ágazati politikára tagolódik. A **vállalkozási politika** feladata a szervezeti súlypontképzés kapcsán áttekintett vállalkozásfejlesztési politika mellett a megfelelő szabályozási környezet kialakítása, az üzleti környezet és a vállalkozások együttműködésének fejlesztése. Az **ágazati politikák** között említhető a hanyatló iparágak (szénbányászat, kohászat, hajógyártás, hadiipar, textil- és ruházati ipar stb.) válságának kezelése, illetve a jelenlegi és jövőbeli versenyképesség szempontjából fontos csúcstechnológiai ágazatok támogatása.

Az eszköztáron belül a Közösségben a **horizontális iparpolitikai eszközök** alkalmazására helyezik a hangsúlyt. Ilyen például az innovációs támogatás. A horizontális eszközöknek diszkriminációmenteseknek kell lenniük, azaz minden piaci szereplő számára hozzáférhetővé kell tenni őket, miközben bizonyos piaci szegmensekben pozitív externáliákat teremtenek. A közvetett és nehezen átlátható támogatások nyújtását lehetővé tevő **vertikális iparpolitikai eszközök** (például alacsonyan tartott energiaárak és közlekedési-szállítási tarifák, veszteségkompenzáló exporttámogatások stb.) tiltottak. A liszaboni stratégia céljai erősítik a közösségi iparpolitika innovációorientáltságát.

Az Európai Unióban kiadott, jogilag még nem kötelező iparpolitikai dokumentum (*Commission of the European Communities* [2002]) a közösségi iparpolitikát a liszaboni célokhoz kapcsolja, ezzel összefüggésben a tudás, az innováció és a vállalkozói kapacitások jelentőségét emeli ki. Bár nem zárja ki súlypontképzési szempontok érvényesítését, a dokumentum a gazdasági környezet javítására és a horizontális eszközökre koncentrálna, miközben figyelme nem terjed ki az iparpolitika forrásfedezetére.

Végül az iparpolitikával foglalkozó, az előzőre nagymértékben építő, az EU bővítését is figyelembe vevő, jogilag szintén nem kötelező dokumentum (*Commission of the European Communities* [2004a]) szerint további erőfeszítéseket kell tenni a szabályozás fej-

lesztésére, az ipar számára kedvező szabályozási környezet kialakítására. Jobban ki kell aknázni az iparra is hatást gyakorló különböző közösségi politikák (innovációs, kutatás- és technológiafejlesztési, oktatási, verseny-, kohéziós, regionális, foglalkoztatási politika) közötti szinergiákat. Tovább kell fejleszteni az iparpolitika nemzetközi dimenzióit, azaz javítani kell az EU-ban bejegyzett vállalatok harmadik piaci megjelenését, és exportálni kell az EU-ban sikeres szabályozási koncepciókat. Végül a Közösségnek folytatnia kell az iparpolitika szektorális dimenzióinak a fejlesztését is. Ez azt jelenti, hogy elemezni kell a horizontális jellegű eszközök alkalmazását szektorális szinten.

A múlt évtized tapasztalatai arra utalnak, hogy az Európai Unióban az iparpolitika továbbra is inkább tagállami szintű. A közösségi iparpolitika eredményei meglehetősen szerények. A közösségi iparpolitika a tagállamok iparpolitikáinak keretfeltételeit határozza meg a verseny- és támogatáspolitikai szabályrendszerével, azok közösségi jellegét erősíti. Összességében a közösségi iparpolitika közvetett és passzív jellegű. Egyelőre kevés jele van annak, hogy a tagállamok iparpolitikái széles tartományban közeledtek volna egymáshoz. A közösségi szabályozás nem korlátozza a tagállami iparpolitikák mozgásterét; igaz, nem is ad túl sok konkrét segítséget, mert legfeljebb a fő irányokat jelöli ki. A koordinációs kötelezettség forrásigénye minimális.

3.1.2.2. A struktúra- és iparpolitikával szembeni követelmények Magyarországon

A piaccgazdaságba való átmenet nyomán első megközelítésben a magyar gazdaság ágazati szerkezete kiemelkedő mértékben korszerűsödött. Ez elsősorban a 2005-ben a magyar GDP 23 százalékát előállító iparra, azon belül is a feldolgozóiparra vonatkozik. Az 1990-es évtizedben végbement szerkezeti modernizálódás eredményét szemlélteti, hogy 2005-ben az ipari termelés 47 százalékát műszaki szempontból korszerű tudás- és technológiaintenzív gépek és berendezések, villamos gépek és műszerek, valamint közúti járművek tették ki.

Nemcsak a termelést, hanem a nemzetközi munkamegosztásba való bekapcsolódást is meghatározza az ipar, mert a magyar kivitel 90 százaléka ipari termék. Az exportszerkezetet minősíti, hogy a műszaki szempontból korszerű gépek és berendezések 2005-ben több mint 60 százalékos részesedést értek el a teljes magyar kivitelben. Ez nemzetközi összehasonlításban is magas arány (részletesebben lásd *Losoncz Miklós* [2004], *Gács János* [2003]). A közvetlen export aránya az ipar értékesítésében 60 százalék körüli, ehhez további 10-15 százalék közvetett, azaz beszállítókon keresztül történő export adódik hozzá.

Miként az a későbbiekben kitűnik, a feldolgozóipari termelékenység, különösen a külföldi részesedésű vállalatoknál, kiemelkedő mértékben határozza meg a reálberek alakulását, ezen keresztül a béreknek az európai uniós átlag mögötti felzárkózását. Ez önmagában is indokolja az iparpolitika fontosságát a gazdaságpolitika elemei között.

Szétfeszítené e könyv tartalmi és terjedelmi kereteit a rendszerváltás utáni időszak struktúra- és iparpolitikájának elemzése. Talán annyi megalapozottan állítható, hogy az időszakot a meglehetősen passzív struktúra- és iparpolitika jellemezte. Az Európai Bizottság csatlakozás előtti utolsó monitoring-jelentése szerint Magyarország iparpolitikai

stratégiája összhangban van az EK iparpolitikai koncepcióival és elveivel, mivel stabil, kiszámítható és piaci alapokon áll. A kormánynak folytatnia kell egy új, szélesebb érvényű iparpolitikai stratégia kidolgozását (*Európai Bizottság* [2003], 36. oldal).

Hiba lenne azonban a fenti adatokból és az Európai Bizottság helyzetértékeléséből azt a következtetést levonni, hogy nincs szükség további állami szerepvállalásra a struktúra- és iparpolitikai súlypontképzésben. Ezt több tényező indokolja.

A legfontosabb indok az, hogy Magyarországnak nemcsak hosszú távú nemzeti fejlesztési stratégiája és fejlesztéspolitikája nincs, hanem konzisztens iparpolitikája, iparpolitikai stratégiája sem. A hosszú távú nemzeti fejlesztési stratégiából kellene levezetni az iparpolitikai stratégiát. A tervezéshez és a hosszú távú gazdasági stratégiához hasonlóan az iparpolitika kidolgozásának és megvalósításának sincs megfelelő intézményi kerete. Ráadásul az iparpolitikai stratégia nagyszámú más szakpolitikát is érint (foglalkoztatási politika, környezetvédelmi politika, vállalkozásfejlesztés stb.), hiánya ezért jobb esetben szinergikus hatások realizálásának elmulasztását (elmaradt haszon), rosszabb esetben nemzetgazdasági veszteségeket is okoz.

A sorrendiség szempontjából figyelmet érdemel, hogy a körülmények kényszere alatt előbb készült el a 2004 és 2006 közötti időszakra szóló I. Nemzeti Fejlesztési Terv, amelynek nagyszámú ipari és iparpolitikai vonzata van, mint az iparpolitikai koncepció, illetve stratégia (*Nagy Katalin szerk.* [2004], 7. oldal). A közösségi keret költségvetés elfogadásával kapcsolatos bizonytalanságok ellenére a közösségi források jelentősége még nagyobb lesz 2006 után a magyar iparpolitika számára. A 2007 és 2013 közötti programozási periódusban bevonható közösségi források hatékony abszorpciójának elengedhetetlen feltétele konzisztens, hosszú távú iparpolitika kidolgozása. Az ipart érintő közösségi források felhasználását hosszú távú stratégiába kell illeszteni, iparpolitika és iparfejlesztési stratégia nélkül a következő közösségi költségvetési periódusra vonatkozó prioritásokat sem lehet meghatározni.

Az Európai Tanácsnak a gazdasági növekedés, munkahely és prosperitás témában 2003. március 20-21-i brüsszeli értekezletén elfogadott állásfoglalása szelleméből is az következik, hogy a lisszaboni stratégia végrehajtása elkerülhetetlenné teszi koherens iparpolitika kidolgozását. Ez kijelöli a magyar gazdaságpolitika feladatait is.

Az ipar külön kezelése mellett szól annak továbbra is kiemelkedő fontosságú nemzetgazdasági súlya. A legújabb nemzetközi tapasztalatok arra utalnak, hogy sok országban az egy főre jutó GDP nem a szolgáltató szféra, hanem a feldolgozóipar arányának a növekedésével párosult. Finnország, Írország és a Koreai Köztársaság mellett Magyarország is ebbe a csoportba tartozik.

Az ipari termelés és az export imponáló szerkezeti fejlettsége nem párosul ugyanilyen kedvező minőségi mutatószámokkal, elsősorban a hozzáadott érték nagyságát és az export árszínvonalát tekintve. Ha lennének is statisztikai adatok a kivitel hozzáadott értékének árszínvonaláról, akkor sem lehetne egyértelmű következtetéseket levonni a magyar hozzájárulás minőségi színvonalát illetően, mert itt jórészt a nemzetközi nagyvállalaton belüli kereskedelem alkalmazott árákról van szó (*Soós Károly Attila* [2002], 1076. oldal).

A jelenlegi magyar kivitel 60 százalékát adó gépipari termékek többsége ma még csak kis részben, de megnyújtott középtávon szélesebb sávon ütközik a nemzetközi iparkitelepülés és tőkekihelyezések nyomán felfutó ázsiai országok versenyébe. Ennek hatására várható a cserearányok romlása és a könnyűiparhoz hasonló piackiszorítási hatások érvényesülése.⁵⁷ Ilyen körülmények között a további feladatok hárulnak a gazdaság- és fejlesztéspolitikára új szakosodási súlypontok kialakításában.

Ehhez kapcsolódik az is, hogy a magyar ipari export rendkívül koncentrált mind ágazati (az elektromos és nem elektromos gépgyártásra és a járműgyártásra jut a kivitel több mint hattizede), mind vállalati (az ötven legnagyobb vállalatra jut a kivitel 45 százaléka), mind földrajzi szempontból (a 25 tagú EU aránya a magyar exportban 2005-ben 76 százalék volt, Németországé 29 százalékra rúgott). Ez a nagyfokú koncentrálttság azt is jelenti, hogy a magyar ipari termelés igen érzékeny a külső konjunkturális feltételek változásaira.

A gazdasági szerkezet és a versenyképesség közötti kapcsolat értékeléséről egymástól eltérő álláspontok találhatók a szakirodalomban. Egy, a közép-európai országokra kiterjedő empirikus kutatás szerint (*Hamar Judit* [2003], V-VI. oldal) az eltérő adottságok (részben a komparatív előnyök) alapján kialakult országoként különböző gazdaságszerkezet leginkább Szlovákia esetében magyarázta a termelékenység lemaradását az európai átlagtól, a termelékenységi szintkülönbség 28 százaléka az eltérő gazdaságszerkezetnek tulajdonítható. Magyarország, Lengyelország és Szlovénia esetében a termelékenységi szintkülönbség jelentős, 20 százalék körüli része adódik az EU-átlagtól eltérő gazdasági szerkezetből. Észtország és Csehország esetében ugyanakkor alig mutatható ki ehhez hasonló hatás.

A másik megközelítés azt hangsúlyozza, hogy a fejlett technológiák GDP-hez, ipari termeléshez, exporthoz és foglalkoztatottsághoz viszonyított aránya,⁵⁸ az arány változása sok olyan tényezőt homályban hagy, amely a versenyképesség szempontjából nagyon lényeges. Ilyen tényező például az, hogy a csúcstechnológiát megtestesítő termékek termelése milyen mértékben támaszkodik helyi kutatás-fejlesztésre, illetve milyen típusú versenyelőnyön alapul: alacsony munkaerőköltségen vagy fenntarthatóbb kompetencián, amilyen például a hálózati kompetencia⁵⁹ vagy a munkaerő magas képzettségi szintje, továbbá a tevékenységnek mekkora a hozzáadottérték-tartalma. A gazdaságszerkezeti és a minőségi jellemzők közötti ellentmondás ott van, hogy a csúcstechnológiai termékek előállításának egyes műveletei munkaigényesek, és nem igényelnek különösebb szaktudást. Mindebből az következik, hogy a kutatás- és technológiaigényesség nem termék-szinten, hanem a termelési fázisok szintjén releváns (*Szalavetz Andrea* [2004], 25. oldal).

⁵⁷ Kádár Béla: *Hogyan is állunk?* Népszabadság, 2005. július 23., Hétvége, 4. oldal.

⁵⁸ Az OECD-besorolás csúcstechnológiai, közepesen magas, közepesen alacsony és alacsony technológiát megtestesítő feldolgozóipart határoz meg.

⁵⁹ A helyi gazdasági szereplő az adott iparágon belüli globális termelési hálózat kedvező pozícióval rendelkező tagja.

A nemzetközi és a hazai szakirodalomban mindinkább teret nyer az a felismerés, hogy a nemzetközi versenyképesség nem annyira a csúcstechnológiák termelési és exportrészesedéséhez, azaz az iparágak közötti átstrukturálódáshoz, mint inkább az egyes iparágakon belüli szakosodáshoz kapcsolódik egyrészt az iparágon belül a magasabb minőségi szegmensekre, másrészt adott szegmensen belül a magasabb minőségű termékekre történő specializálódás formájában (*Dulleck – Foster – Stehrer – Wörz* [2003], idézi *Szalavetz* [2004], 26. oldal). A nem csúcstechnológiának minősülő ágazatokban működő vállalatok is gyorsíthatják növekedésüket, ha alkalmaznak kutatás-fejlesztési eredményeket, érdemi innovációkat hajtanak végre, így például új technológiai eljárással előállított terméket visznek piacra stb. E felfogás szerint sokkal fontosabb a hazai vállalkozói tevékenység tudástartalma és innovációs képessége, mint az, hogy a cég a gazdaság melyik szektorában működik.⁶⁰

A szerkezeti és minőségi tényezők megkülönböztetése megalapozottan hívja fel a figyelmet a hozzáadott érték nagysága, azon belül a kutatás-fejlesztés és a szakképzettség szerepére a nemzetközi munkamegosztásba való bekapcsolódásban, illetve a nemzetközi versenyképesség alakulásában. Ugyanakkor hiba lenne teljes mértékben negligálni a gazdasági szerkezet szerepét, mivel a magasabb hozzáadottérték-tartalom, a magasabb szintű innovációs tevékenység csak korlátozottan képes ellensúlyozni egyes ágazatokban és alágazatokban a tartós, szerkezeti jellegű túlkínálatból, a lassan bővülő keresletből, az árak lemorzsolódásából stb. adódó kedvezőtlen jövedelmezőségi hatásokat. A hazai vállalkozó tevékenység tudástartalma és innovációs tevékenysége, mint versenyképességi tényező ezért nem függetleníthető teljes mértékben a szerkezeti tényezőktől, viszont adott feltételek között releváns és iránymutató a fejlesztési súlypontképzés szempontjából.

A szerkezeti elemzést nem indokolt az iparra, azon belül a feldolgozóipara szűkíteni. Az utóbbi 15-20 évben gyors ütemben bontakozott ki a szolgáltató szféra, azon belül az üzleti szolgáltatások bekapcsolódása a nemzetközi munkamegosztásba. A nemzetközi kereskedelembe kerülő (ún. tradeable) szolgáltatások jelentős része (elektronikus adatfeldolgozás, szoftver stb.) a műszaki-strukturális átalakulás élvonalába tartozik.

A magyar gazdaság vertikális integrálódása meglehetősen alacsony fokú. A külföldi részesedésű vállalatok jelentős részének kevés hazai beszállítója van, mert a Magyarországon megtelepedett, illetve megtelepedő külföldi nagyvállalatok rendszerint magukkal hozzák saját beszállítóikat. Ha ezek nem hoznak létre leánycéget Magyarországon, akkor is ragaszkodnak hozzájuk, tőlük importálják a termelési inputokat. Ráadásul nemzetközi tapasztalatok alapján a megrendelők diktátumára épülő viszonyt mindinkább átveszi az együttműködésen és a problémamegoldáson nyugvó partneri kapcsolat.

Az iparpolitikai stratégia egyik korlátja, de nem akadálya az a körülmény, hogy a magyar ipar jelentős része külföldi tulajdonban van, viszonylag kisszámú külföldi nagyvállalat döntései kiemelkedő mértékben érinthetik a magyar ipar fejlődését. 2001-ben a külföldi részesedésű (a külföldi tulajdon aránya a jegyzett tőkében meghaladja az 50 százalékot), kettős könyvelést vezető vállalati kör részesedése a nettó árbevételből 75

⁶⁰ Varga György: A high-tech mint húzóágazat? A tudás szektorsemleges. Figyelő, 2005. július 21-27., 16-17. oldal.

százalékra, az exportárbevételből 89 százalékra emelkedett, az összes foglalkoztatott 46 százalékával. Jelenleg a magyar gazdaság motorjának számító 100 legnagyobb vállalat külföldi irányítású (*Nagy Katalin (szerk.) [2004], 12. oldal*). Ezzel összefüggésben az a kérdés is feltehető, hogy kell-e egyáltalán iparpolitika akkor, amikor a magyar ipar mintegy háromnegyede külföldi kézben van (*Botos Balázs [2004], 12. oldal*).

Erre a kérdésre határozott igen a válasz. Az iparpolitikai stratégiának tartalmaznia kell elképzeléseket mind a külföldi, mind a hazai tulajdonosi szegmensre, mind pedig a kettő kapcsolatrendszerére. A külföldi részesedésű vállalatok gazdaságpolitikai kezelésére vonatkozó követelményeket a könyv befektetésösztönzéssel foglalkozó fejezete elemzi. A hazai, azon belül a kis- és közepes méretű vállalatokkal összefüggő stratégiát, a KKV-szektor és a nagyvállalatok közötti kapcsolatrendszerre vonatkozó elgondolásokat a szervezeti súlypontképzést áttekintő fejezet tartalmazza.

Az iparpolitikai stratégia másik korlátja intézményi jellegű. A magyar államigazgatás egyes szereplői hagyományosan nehezen hajlandók a saját kompetenciájukba tartozó szakpolitikákat a teljes gazdaság-, illetve iparpolitikának alárendelni. Ez mind a stratégiaalkotást, mind a stratégia végrehajtását nehezíti.

A **magyar iparpolitika prioritása** ugyanaz kell, hogy legyen, mint a gazdaságpolitika prioritása: a **nemzetközi versenyképesség javítása**. A prioritás érvényre juttatásának eszközeként a hosszú távú iparpolitika **célrendszerének középpontjába a hozzáadott érték növelését** kell állítani.⁶¹ Ezzel fel lehet oldani azt az ellentmondást, amely a magas gazdasági fejlettségi szintre utaló kedvező szerkezeti mutatók és az azoktól elmaradó minőségi mutatók között feszül. A hozzáadottérték-tartalom növelése azt jelenti, hogy nő adott tevékenységi területen belül a szakképzett munka és a műszaki fejlesztés jelentősége, illetve a gazdaságon belül emelkedik a nagyobb értékteremtésre képes tevékenységi területek aránya. A hozzáadottérték-tartalom emelése a nemzetközi versenyképesség javításának az alapja, bár a nemzetközi versenyképesség természetesen nagyszámú más eszköz bevetésével is fokozható. A szabályozási feltételeket úgy célszerű kialakítani, hogy a hozzáadottérték-tartalom emelése a vállalati szféra érdekében álljon, e követelmény teljesítése ne kerüljön konfliktusba rövid távú nyereségességi vagy egyéb törekvésekkel (*Nagy Katalin (szerk.) [2004], 8. oldal*).

A hozzáadottérték-tartalom növelésének legfőbb **eszköze** a fizikai eszközökbe történő beruházás, amit egyébként más tényezők is indokolnak. Ebben a vonatkozásban a magyar iparpolitika hangsúlyai eltérnek a közösségitől, amely utóbbi elsősorban a szellemi befektetéseket hangsúlyozza, míg a magyar iparpolitika ezzel egyenértékű célja a reálszférába történő beruházások ösztönzése is kell, hogy legyen. Az ipari beruházások mellett szükség van még a tágran értelmezett infrastruktúra (út- és vasúthálózat, telekommunikáció, pénzügyi szolgáltatások stb.) fejlesztésére, az abba történő beruházásokra is. A prioritás és a cél elérésében kiemelkedő szerepet játszik a termelékenység növekedése, ezt szolgálják a reálszférába irányuló beruházások is. A prioritásról és a legfőbb célról

⁶¹ Ezt a célt az is indokolja, hogy 1996 és 2002 között a bruttó termelés és a hozzáadott érték volumenindexe közötti különbség a közép-európai országok közül Magyarországon volt a legnagyobb, a rés több mint 40 százalékpontonra tágult (*Nagy Katalin (szerk.) [2004], 9. oldal*).

nincs vita a szakirodalomban. A célrendszer további elemeit illetően viszont már differenciáltabb a kép.

Könnyű belátni, hogy a hozzáadott érték növelése nem egyforma mértékű lehet az egyes ágazatokban, alágazatokban, tevékenységi területeken, azaz szükség van súlypontképzésre. Az 1970-es és 1980-as években elsősorban bizonyos iparosodottabb ázsiai fejlődő országokban (Dél-Korea, Tajvan stb.) volt uralkodó az a felfogás, amely szerint az aktív iparpolitika keretében az állam képes meghatározni a gazdasági növekedés hordozóágit, amelyek kiépítését és fejlesztését célszerű különféle gazdaságpolitikai eszközökkel támogatni. A termelés, a műszaki fejlesztés, a kereslet és a kínálat piaci, szervezeti, műszaki hajtóerői, a nemzetközi munkamegosztásba való bekapcsolódás fő vonásai, az országok és vállalatok szerinti fő kínálati források, az importpiacok, az export és az import áruszerkezet változásai, a nemzetközi technológiaáramlások jellegzetességei, a világpiacon áralakulás, a nemzetközi kereskedelempolitikai környezet és a gazdaságpolitikai kezelés irányzatai, a nemzetközi munkamegosztásba bekapcsolódás feltételei alapján a fontosabb iparágak, ágazatok, alágazatok, területek fejlesztésének vagy visszafelépítésének célszerűsége, fő irányai nagy biztonsággal meghatározhatóak voltak. A súlypontképzés eszközei között szerepelt a szelektív hitelpolitika, a vissza nem fizetendő állami forrásjuttatás, az állami vállalatok fejlesztése stb.

Az ezen a gazdaságfilozófián nyugvó ágazati-szektorális súlypontképzés jelenleg jó esetben igen korlátozott mértékben vagy egyáltalán nem alkalmazható. Egyrészt a súlypontképzés eszközei nincsenek összhangban a piacgazdaság olyan követelményeivel, mint például a diszkriminációmentesség, az egyenlő versenyfeltételek stb., amelyekhez a GATT/WTO-szerződést aláírt és az OECD-be felvételt nyert országoknak tartaniuk kell magukat. Másrészt mindezen túlmenően az általános piacgazdasági szabályoknál szigorúbb hatályos közösségi jogszabályok és politikák is behatárolják az ágazati-szektorális súlypontképzés lehetőségeit az állami támogatások minimális szintre történt szűkítése és a vertikális iparpolitikai eszközök alkalmazásának tiltása révén. Harmadszor, módosultak a világgazdasági növekedés feltételei és hajtóerői is. Olyan időszakban, amikor a gazdasági növekedés húzóágazatai tőke- és munkaigényesek (gépjárműgyártás stb.), a szektorspecifikus, az ágazati-szektorális súlypontképzésen alapuló iparpolitika sikeres lehetett. A tőke- és munkaigényes húzóágazatok gazdaságpolitikai ösztönzése ugyanis a termelési tényezők fokozottabb kihasználását eredményezi, a foglalkoztatottság és a reáltőke-állomány növekedése gazdasági növekedést indukál.

Olyan időszakban viszont, amikor nincsenek meghatározó jelentőségű húzóágazatok, illetve a meglévő kisebbek szerepe csekélyebb, és az egyes ágazatok versenyképessége kiemelkedő mértékben függ a kutatás-fejlesztési eredmények alkalmazásától és elterjedésétől, az állam nem tudja hatékonyan koordinálni az egész gazdaságra kiterjedő kiválasztási és optimalizációs folyamatot. Ha erre képes lenne, illetve kísérletet tenne, akkor is számolnia kellene azzal, hogy a rossz döntések, gazdaságtalan beruházások következményeit nem orvosolhatná az állami támogatások tilalma miatt. A kormányzatban nem áll rendelkezésre elegendő információ és szakértelem a perspektivikus ágazatok kiválasztására. A dolog természetéből adódóan a kormány nem vállalhat anyagi felelősséget döntéseiről, az a piaci szereplők feladata.

Az ágazati-szektorális súlypontképzést támogató nézetek nem fordítanak figyelmet a támogatandónak vagy visszafejlesztendőnek kikiáltott területek sajátosságaira, konkrétan arra, hogy az egyes vertikumokban folytatott tevékenység hozzáadottérték-termelő képessége eltérő, függetlenül attól, hogy az melyik csoportba sorolt területen folyik. Azt sem veszik kellő mértékben tekintetbe, hogy a szóban forgó tevékenységek alapját milyen versenyelőnyök képezik az egyes országokban.

Ennek ellenére vannak a hazai szakirodalomban olyan elképzelések, amelyek az egyes ágazatok, alágazatok, tevékenységi területek sajátosságainak, komparatív előnyeinek és hátrányainak elemzése alapján szükségesnek és lehetségesnek tartanak ágazati-szektorális súlypontképzést offenzív, azaz fejlesztési és defenzív, azaz visszafejlesztési stratégiák kidolgozása és végrehajtása formájában (*Szabó László* [2002], 6. oldal).

Egy másik megközelítés nem ágazatokban és alágazatokban gondolkodik, hanem szakmastruktúrákban és „gazdasági-üzleti körökben és csomópontokban – legyenek azok vállalatcsoportok, szakmák, eleven tradíciók, földrajzi körzetek –, amelyek adott intenzitású fejlesztéssel reális időszak alatt a nemzetközi erőter-hálózatban egy meghatározott pozíciót érhetnek el” (*Kozma Ferenc* [2004], 63. oldal).

A nem ágazati alapú súlypontképzés, amelyhez elengedhetetlen a versenyképesség meghatározott szintje, egyik elemét alkothatják azok az iparágak, amelyek elismert beszállítói pozíciót tudtak kiharcolni a különböző területeken, másik elemét pedig azok a szélesen értelmezett hungaricumokat előállító vállalkozások, amelyek a magyar tudás, hagyomány és adottságok szerencsés találkozása révén tudtak eddig is fennmaradni (*Botos Balázs* [2004], 15. oldal).

A külföldi működőtőke-beáramlás ösztönzéséhez kapcsolódóan a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium ágazatspecifikus támogatási rendszert kívánt kidolgozni. Az olyan tradicionális szektorok helyett, mint amilyen az idegenforgalom és az élelmiszeripar, a GKM megfelelő növekedési potenciállal rendelkező, a gazdaság bővülésére erőteljes tovagyrúzó (spillover) hatásokat gyakorló területekre helyezi a hangsúlyt. A preferált ágazatok köre a járműgyártást, az elektronikai ipart, az informatikai és kommunikációs szektort, a biotechnológiát, az innovatív gyógyszergyártást, valamint a környezetvédelmi és hulladékhasznosító ipart tartalmazza. Egyelőre nem világos, hogyan lesz képes a GKM ezeket az ágazati-szektorális preferenciákat összeegyeztetni a piacgazdaság elveivel, azokon belül a közösségi struktúra- és iparpolitika szabályozásával.

Ezek a megközelítések ugyanakkor bátorítást nyerhetnek abból a közösségi iparpolitikai álláspontból, amely nem zárja ki a szerkezeti preferenciákat, azaz az ágazati-szerkezeti súlypontképzést, de azon belül kizárólag horizontális iparpolitikai eszközök használatát tartja megengedhetőnek. Az más kérdés, hogy nehéz belátni: a szektorális szintű horizontális iparpolitikai eszközök alkalmazása milyen módon tesz lehetővé súlypontképzést úgy, hogy az összhangban legyen a közösségi iparpolitika elveivel és szabályozásával.

E könyv szerzője azzal az állásponttal ért egyet, amely szerint a magasabb hozzáadott értéket realizáló szerkezet a magyar gazdaság jelenlegi állapotában nem egyes termékekhez vagy tevékenységekhez kötődő kritérium, hanem a gazdaság egész kooperatív rendszerének jellemzője. A szerkezeti súlypontképzés önmagában véve nincs tekintettel

az egyes ágazatokon, illetve területeken folyó tevékenység minőségére. Ennek ellenére bizonyos határok között van jelentősége a szerkezeti jellemzőknek, következésképpen az ágazati-szektorális súlypontképzéssel foglalkozó áttekintett nézetek bizonyos elemei figyelmet érdemelhetnek, főleg azok, amelyek a tovagyrúzó hatásokra vonatkoznak. A tovagyrúzó hatásokat azonban valószínűleg nem az ágazati-szektorális súlypontképzésnél, hanem máshol, a szervezeti súlypontképzés és a vertikális típusú gazdaságfejlesztés körében célszerű kezelni.

A perspektivikus ágazatok kijelölését a könyv mégsem tartja kormányzati feladatnak. Ebből az következik, hogy a súlypontképzés leglényegesebb területe a műszaki fejlesztés (invenció, innováció, diffúzió) támogatása kell, hogy legyen (amivel külön fejezet foglalkozik). A műszaki fejlesztés ágazati-szektorális hovatartozástól függetlenül emeli a termékek és szolgáltatások hozzáadottérték-tartalmát.

A hozzáadottérték-tartalom növelésén belül súlypontképzésként – a kis országok tapasztalataival is összhangban – a helyi természeti adottságokon, komparatív előnyökön alapuló **értéknövelő típusú, vertikális gazdaság-, illetve iparfejlesztést** célszerű ösztönözni. A vertikális típusú gazdaságfejlesztés esetében a rendszerint helyi természeti erőforrásokra, szakértelemre, gyártási hagyományokra alapozva kerülnek kiépítésre egymásra támaszkodó, egymást input és output oldalról kölcsönösen támogató, magasabb feldolgozottsági fokot eredményező termelési vertikumok. A gazdaságon belüli vertikális kapcsolatok erősítése révén viszonylag csekély ráfordítással sajátos eredménytöbblet, az egyes részhatások számtani összegét meghaladó összhatás, azaz szinergikus hatás realizálható.

Az értéknövelő gazdaságfejlesztést nem indokolt a termelésre, azon belül az iparra korlátozni. Ide kell tartozniuk a szolgáltatásoknak is. Vannak olyan szolgáltatások, amelyek különösen nagy mértékben növelik a termékek hozzáadott értékét, mint például a logisztika és a design. Az utóbbi években felgyorsult bizonyos szolgáltatási jellegű tevékenységek (adatfeldolgozás, könyvelés, bérszámfejtés, vevőszolgálat, call center stb.) kiszervezése a nagyvállalatoknál. Ennek egyik formája az, amikor a vállalaton belül szervezik külön szervezetbe az összes szolgáltatást. Másik formája az, amikor a szolgáltatási tevékenységeket más vállalatba szervezik ki. Ez utóbbi rendszerint valamilyen komparatív előnnyel rendelkező országban vagy régióban van.

Az értéknövelő iparfejlesztés ösztönzése mögött az a helyzetértékelés húzódik meg, hogy történelmi okok folytán a magyar gazdaság vertikális integrációja, a gazdasági szereplők közötti vertikális kapcsolatrendszer gyenge. A külföldi részesedésű vállalatok sem integrálódtak kellő mértékben a magyar gazdaságba, nem csekély részük a bérmunka sajátos formájának tekinthető termeltetést végez. Erre utal az, hogy a hazai inputok között a bérköltség aránya a legnagyobb. Ennek alapján javasolható, hogy például a vállalkozásoknak a beszállító vállalkozásokba történő befektetése ugyanolyan elbírálás alá essen, mintha a vállalkozás adózott nyereségét saját tőkéjének növelésére használná fel.

Az iparpolitikai célrendszer következő eleme lehet azoknak a csatornáknak a kiépítése, amelyekeken keresztül a közösségi támogatások az ipari versenyképesség növelésének

szolgáltatába állíthatók. További lényeges cél a szakpolitikák koordinálása az iparpolitikával, különös tekintettel a foglalkoztatási, az oktatás- és a regionális politikára. Ezt az egyes politikák által kifejtett hatások maximalizálásán túlmenően az indokolja, hogy az egyes szakpolitikák által kiváltott kölcsönhatások rendkívül bonyolultak. A tapasztalatok alapján az ipar- és a foglalkoztatás-, illetve regionális politika között például komplementaritás áll fenn, azaz az iparpolitikai célok realizálása a foglalkoztatás- és a regionális politika számára ad feladatokat a hosszú távú foglalkoztatási szint növelése érdekében (Nagy Katalin (szerk.) [2004], 21. oldal). A különböző szakpolitikák közötti koordináció azért is fontos, mert a 2007 és 2013 közötti időszakra szóló Nemzeti Fejlesztési Tervben sok olyan célkitűzést kell meghatározni, amely több szakpolitika összehangolását igényli.

A Porter-féle elméleti megközelítésben (Porter [1990]) Magyarország valószínűleg a tényezőellátottság húzta versenyképesség szakaszából a beruházásokon alapuló versenyképesség szakaszába történő átmenetben található. A vázolt követelmények és javaslatok a Porter-féle elméleti megközelítéssel és szakaszolással is összefüggésbe hozhatók, támogatják a beruházásokon, majd az innováción alapuló fejlődési szakaszba való átmenetet. Az üzleti szolgáltatásokra való szakosodás terén a gyorsan iparosodó fejlődő országok többsége nem rendelkezik komparatív előnyökkel, az ottani munkaerő kreativitása nem éri el az üzleti szolgáltatások többségében megkívánt szintet. Ezzel szemben Magyarországnak ezen a területen komparatív előnyei vannak. Ez lehet az egyik szakosodási súlypont, amivel ellensúlyozni lehet az újonnan iparosodott országok erősödő versenyének a jelenlegi magyar kiviteli struktúrára gyakorolt hatását. Hangsúlyozni kell, hogy ez a terület még igen kezdetleges állapotban van, messze attól, hogy a magyar áru- és szolgáltatásexport hordozója legyen. Megalapozottan feltételezhető továbbá, hogy a külföldi működőtőke-befektetések, a reálszférába irányuló beruházások, a műszaki fejlesztés és a szervezeti súlypontképzés ösztönzése olyan hatásokat vált ki, amelyek ellensúlyozzák a többi területen is az iparosodottabb fejlődő országok erősödő versenyét.

3.1.2.3. Összefoglalás, következtetések, ajánlások

A közösségi struktúra- és iparpolitika közvetett és passzív jellegűnek minősíthető. A releváns közösségi politikák a tagállami struktúra- és iparpolitikák keretfeltételeit határozzák meg. Jelenlegi formájában alig érvényesül ösztönző jellege. A tagállamok struktúra- és iparpolitikái kevés pozitív hozzájárulást várhatnak a közösségi politikáktól. Ugyanakkor a közösségi politikák és jogszabályok adott keretek között meglehetősen nagy mozgásteret nyújtanak a tagállami politikáknak. Ez a mozgástér meglehetősen szűk lehetőségeket ad ágazati-szektorális súlypontképzésre, amit viszont az ellensúlyoz, hogy a jelenlegi globális feltételek között igen nagyok a nyertesek kiválasztásával kapcsolatos kockázatok és bizonytalanságok.

Egy konzisztens magyar struktúra-, illetve iparpolitika kidolgozásának legfőbb gátja az átfogó fejlesztési stratégia, illetve fejlesztéspolitika hiánya. A hosszú távú fejlesztésstratégiából, illetve fejlesztéspolitikából vezethető le a magyar struktúra-, illetve iparpolitika cél-, eszköz- és intézményrendszere, ez utóbbiból a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Fejlesztési Terv struktúra- és iparpolitikai cél- és feladatrendszere.

A magyar struktúra- és iparpolitika előtti leglényegesebb kihívás egyrészt a nemzetközi munkamegosztásba való bekapcsolódás kedvező szerkezeti és kedvezőtlen minőségi mutatói közötti ellentmondás mérséklése, másrészt az alacsony, illetve közepes költség-szintű iparosodottabb fejlődő országok erősödő szerkezeti és költségversenyének, ezzel összefüggésben piackiszorító hatásainak ellensúlyozása. Az aktív struktúra-, azon belül iparpolitika szükségességére hívja fel a figyelmet az ipar számottevő nemzetgazdasági súlya és exporthordozó szerepe, a magyar ipari export nagyfokú koncentrációból adódó relációs, áru- és vállalatszerkezeti sebezhetősége, valamint a II. Nemzeti Fejlesztési Terv keretében Magyarországnak jutó közösségi források hatékony felhasználásának szükségessége is. Végül konzisztens iparpolitika kidolgozását sürgeti az is, hogy a feldolgozóipari termelékenység növekedési ütemétől függ a reálbérek alakulása, végső soron a magyar bérek felzárkózásának üteme a közösségi átlaghoz.

A struktúra- és iparpolitikának számolnia kell azzal, hogy a magyar ipar tekintélyes hányada külföldi kézben van, a külföldi tulajdonosok döntéseiket sok esetben a magyar gazdasági döntéshozók szándékaitól, a magyar stratégiai érdekektől jórészt függetlenül hozzák. Emiatt külön stratégiát célszerű kidolgozni a külföldi részesedésű vállalatok kezelésére, a külföldi vállalatok magyarországi befektetéseinek ösztönzésére, itteni gazdasági aktivitásának serkentésére, beleértve a nyereség újraberuházását.

Az ipar átlagánál várhatóan gyorsabban bővül egyes, a tradeable szektorba tartozó, a fejlett országok vállalatainál folyó tevékenységkihelyezésből (outsourcing) profitáló szolgáltatások (adatfeldolgozás, vevőszolgálat, call center, magasabb szintű üzleti folyamatok stb.) kivitele. A dinamikhordozó szerepkör hosszabb idő után vezet el volumen-hordozó funkcióhoz.

A magyar struktúra- és iparpolitika prioritásává ugyanazt kell tenni, mint a gazdaságpolitika prioritásává: a nemzetközi versenyképesség javítását. E prioritás érvényesítésének legfőbb eszköze a termelékenység növelése, ami a fizikai és szellemi tőkébe, az ahhoz kapcsolódó immateriális javakba történő beruházások függvénye, ezért az iparpolitika egyik legfontosabb célja a beruházások ösztönzése kell, hogy legyen. Természetesen hiba lenne figyelmen kívül hagyni, hogy sok progresszív szegmensben egészen kis fizikai tőkével, nagy szellemi befektetéssel és kiegyensúlyozott finanszírozással igen magas hozamot lehet elérni.

A nemzetközi versenyképesség javításának másik eszköze az ipari termelés hozzáadott-érték-tartalmának növelése kell, hogy legyen. Ez az alapja az ún. minőségi versenyelőnynek, amikor emelkedő hazai költség szint mellett is nő egy ország részesedése valamilyen termék világpiacon. Ehhez olyan ösztönzőkre van szükség, amelyek érdekeltté teszik a vállalatokat a hozzáadott-érték-tartalom emelésére a nyereségnövelés egyéb eszközeinek rovására. Az iparpolitikai prioritás érvényre juttatásának harmadik eszköze lehet azoknak az intézményeknek és mechanizmusoknak a létrehozása, amelyek segítségével a közösségi források hatékony allokációja és felhasználása biztosítható az iparban.

Az ágazati-szektorális súlypontképzést egyrészt az értéknövelő típusú, vertikális gazdaság-, illetve iparfejlesztés követelményeinek érvényesítése (az ipart és a szolgáltatás-

kat, valamint a beszállítói kapcsolatok fejlesztését egyaránt beleértve), másrészt a műszaki fejlesztés és az innováció ösztönzése szolgálja. Az ipari termelés hozzáadottérték- és szellemítőke-tartalmának növelésén túlmenően a szakosodás perspektivikus területei lehetnek az értéknövelt szolgáltatások. Az ezekre történő szakosodással ellensúlyozható az iparosodott fejlődő országoknak jelenlegi magyar árukiviteli szerkezetben kibontakozó erősödő versenye.

A struktúra- és az iparpolitika hozzájárulása a nemzetközi versenyképesség javításához jelentős lehet még azáltal, hogy a szakpolitikák koordinálásával, harmonizálásával viszonylag csekély ráfordítással szinergikus hatások realizálhatók.

3.2. Kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs politika

3.2.1. A közösségi feltételrendszer

Az Európai Szén- és Acélközösséget, valamint az EURATOM-ot létrehozó szerződés egyaránt rendelkezik a **közös kutatásról és fejlesztésről** az érintett szektorokban. Az EGK-t alapító szerződés viszont nem tartalmazott kifejezett utalást a közös kutatás-fejlesztésre. A közös programokat ezért az általánosságokban mozgó 235. cikkre⁶² alapozták. A mezőgazdaság és a halászat területén a jogi hivatkozást a 43. cikk⁶³ képezte.

A közös kutatás-fejlesztés jogi megalapozását az Egységes Európai Okmányba építették be. Az Európai Gazdasági Közösséget megalapító Római Szerződésbe új címet iktattak a kutatásról és műszaki fejlesztésről, amely szerint:⁶⁴

- a) „(1) A Közösség célul tűzi ki az európai ipar tudományos és műszaki alapjainak erősítését és a nemzetközi versenyképesség előmozdítását.
- b) (2) Ennek értelmében támogatja a vállalatokat – beleértve a kis- és középvüzeteket –, a kutatóközpontokat és felsőoktatási intézményeket a kutatás és a műszaki fejlesztés területén folytatott munkájukban; támogatja az együttműködési törekvéseket, hogy ezáltal a tagállamok a Közösség belpiacának lehetőségeit teljes mértékben kihasználhassák, mégpedig az egyes államok közületi beszerzési piacainak megnyitásával, közös szabványok megállapításával és az együttműködést gátló jogi, valamint adózási akadályok elhárításával.”

A fenti célok elérése érdekében a Közösség a következő, a tagállamok vállalt cselekvéseit kiegészítő tevékenységeket végzi:⁶⁵

- a) kutatási, műszaki fejlesztési és demonstrációs programok megvalósítása a vállalatokkal, kutatóközpontokkal és egyetemekkel való együttműködés, illetve ezek egymás közötti együttműködésének előmozdítása révén;
- b) a közösségi kutatás, műszaki fejlesztés és demonstráció területén folytatott együttműködés elősegítése harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel;

⁶² Ez megfelel az EK-szerződés 308. cikkének.

⁶³ EK-szerződés 37. cikk

⁶⁴ EK-szerződés 163–173. cikk

⁶⁵ EK-szerződés 164. cikk.

c) a Közösség kutatói mobilitásának és képzésének elősegítése.

Az EK-szerződés egyeztetési kötelezettséget ír elő a tagállamok számára a kutatás és műszaki fejlesztés területén folytatott tevékenységben. A **kutatás és technológiafejlesztés** felügyelete a Bizottság hatásköre. A célok érvényre juttatásának eszközt többéves kutatás- és technológia-fejlesztési keretprogramok képezik. Ezekben határozzák meg a tudományos és technikai célokat, ezek rangsorát, a Közösség pénzügyi részvételének részleteit, a támogatás összegét, ennek az egyes feladatok közötti elosztását. A keretprogramokon belül részprogramokat indítanak. A négyéves keretprogramok mind időben, mind pedig tematikában átfedik egymást.

A közös kutatás és technológiafejlesztés a következő három formában valósul meg:

- a Közös Kutatóközpont (atomenergetikai kutatások) intézményei mintegy kétezer fős kutatói állományukkal kutatási tevékenységet folytatnak azokon a keretprogramra illeszkedő területeken, ahol kellő szakértelemmel és felszereléssel rendelkeznek. A Központ a Közösség különféle célkitűzéseinek megvalósítását is segíti tudományos és technikai kapacitásaival;
- a kutatások legnagyobb része megosztott költségű vagy szerződéses kutatás. A Közösség a tagállamok intézeteivel, egyetemeivel, vállalataival köt megállapodást, és többnyire a költségek 50 százalékát fedezi. A részprogramokat általában ebben a formában hajtják végre;
- egyes esetekben a Közösség nem vesz részt magában a kutatásban, csak a koordinációt és ennek költségeit vállalja magára.

Az EK-szerződés lehetővé teszi olyan programok szervezését is, amelyekben csak a tagállamok egy része vesz részt, illetve amelyekben harmadik országok és nemzetközi szervezetek is szerepet kapnak.

E közösségi politika fő célja az európai ipar versenyképességének fokozása nemzetközi együttműködés révén. A Közös Kutatóközpont intézményeiben folyó tevékenység nemzetgazdasági szempontból marginális jelentőségű. A Közösség koordinációs tevékenységének a fontosságát sem szabad eltúlozni. A kutatás- és technológiafejlesztési keretprogramokra fordított közösségi források nagyságrendje 1990 és 1994 között 5,7 milliárd eurót, 1994 és 1998 között 13 milliárd eurót, 1998 és 2002 között 15 milliárd eurót tett ki. A 2002 és 2006 közötti időszakra vonatkozó 6. Kutatás- és Technológiafejlesztési Keretprogram költségvetése 17,5 milliárd euró. A keretprogramok szerkezete, a támogatott kutatások jellege sajátos kompromisszumot tükröz a kis és a nagy tagállamok között. A kis, illetve kevésbé fejlett tagállamok ugyanis az alapkutatásokat részesítik előnyben, mivel saját erőforrásaik meglehetősen szűkösek az alapkutatások széles körű műveléséhez. A nagy, illetve a fejlettebb országok ugyanakkor a versenyképességet közvetlenül növelő alkalmazott kutatásokra és fejlesztésekre helyezik a hangsúlyt.

A kutatás- és technológiafejlesztés előtérbe kerülése az EU célrendszerében az utóbbi 10-15 évben kétségtelenül jelentős előrelépés, a világgazdasági kihívások természetének felismerését és a megfelelő irányba tett lépést fémjelzi. Ugyanakkor a célok és a forrásfedezet között óriási a szakadék. A 2000 és 2006 közötti időszakban a kutatás- és technológiafejlesztési keretprogramokra a közösségi költségvetésnek mindössze 0,01 száza-

lékát irányozták elő. A nagyságrendi összefüggéseken nem változtat érdemben az, hogy a strukturális műveletek tételben is találhatóak kutatás-fejlesztéssel, pontosabban inkább innovációval összefüggő kiadások, és az sem, hogy a kutatás- és technológiafejlesztési politika forrásfedezetét sajátos katalizátornak tekintik, amely a magánszféra forrásai előtt egyenleti az utat. Ezen a helyzeten nagyobb mértékben változtatna a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó 7. Kutatás- és Technológiafejlesztési Keretprogram. Ennek időhorizontját a közösségi költségvetéshez igazítják, kiadásaira pedig összesen 70 milliárd eurót (évi 10 milliárd euró) irányoznak elő.

3.2.2. A magyar K+F- és technológiai innovációs politikával szembeni követelmények

A könyv nem tekinti feladatának a magyar műszaki fejlesztési potenciál teljes körű értékelését nemzetközi összehasonlításban, hanem kizárólag szakpolitikai kérdésekre koncentrálna a közösségi jogszabályokból kiindulva.⁶⁶ A kutatás-fejlesztési stratégiával szembeni követelmények áttekintése előtt célszerű tisztázni a különböző fogalmakat, a kutatás-fejlesztésnél szélesebb **műszaki fejlesztés** fogalmából kiindulva. A műszaki fejlesztésnek három, egymást részben átfedő, egymással szoros összefüggésben álló eleme van (OECD [1998b], 49. oldal). Az első az **invenció** vagy találmány, amely új vagy javított technológiákra vonatkozó ötlet. Ezen ötletek leglényegesebb forrása a kutatás. A második elem az **innováció**, amely az invenció kereskedelmi alkalmazásra való transzformációja és gyakorlati felhasználásra történő átalakítása. A harmadik dimenzió a **diffúzió**, amely az innovációk elterjesztése és adaptációja, azaz az innovációnak a kereskedelmi hasznosítást követő alkalmazása. A diffúzió felöleli mindazt az üzemi vagy vállalatsszervezeti szintű tevékenységet, amely az innovációból származó vagy származtatható gazdasági előnyök realizálásával kapcsolatos.

A műszaki fejlesztés ösztönzésének közgazdasági alapja ahhoz a felismeréshez kapcsolódik, hogy ebben az esetben a ráfordítás és megtérülés helye nem azonos, a műszaki-tudományos fejlődés eredményeit a gazdasági egységek szélesebb köre, illetve az egész nemzetgazdaság élvezzi. A műszaki fejlesztés eredményei a költségviselő egység gazdasági tevékenységi körén részben kívül eső, ún. külső megtakarítást (externalitást vagy externáliákat) jelentenek, ebből adódóan ösztönzésük és maximális kiaknázásuk is külső, nemzetgazdasági ráfordításokat igényel. Az externalitások léte állami támogatás, ösztönzés hiánya esetén ellenérdekeltséget teremt mindenekelőtt a kutatás-fejlesztésben, emiatt a piacgazdaságokban a magánszektor kutatás-fejlesztési ráfordításai alacsonyabbak a nemzetgazdasági szempontból indokolt szintnél. A vállalati szférának nyújtott állami ösztönzők a magángazdasági szféra kutatás-fejlesztési tevékenységét a nemzet-

⁶⁶ Az Európai Bizottság 1997. évi országjelentése (Agenda 2000 [1997]) a világ első 20 országa közé sorolta Magyarországot. Ennél árnyaltabb képet ad Török Ádám [2000]. A 2002. évi országjelentés (Európai Bizottság [2003]) is kedvezően értékelte a helyzetet. A Financial Times felmérésében Magyarország a 6. helyre került a tudásalapú gazdaság kiépítésének nemzetközi rangsorában (Peter Marsh: New millennium's winners and losers, Financial Times, 2001. október 29., 12. oldal), vitatható módszertan alapján.

gazdasági szempontból szükséges szintre emelik. Az állami támogatás szükségességét növeli egyrészt a műszaki fejlesztés költségigényességének emelkedése, másrészt a műszaki fejlesztés ösztönzésében kibontakozó, a nyolcvanas években éleződő nemzetközi verseny.

A műszaki fejlesztést ösztönző politika a gazdaságpolitika részeként jelenik meg, de több országban kap önálló arculatot. Jelentősége különösen a nagyobb műszaki-szerkezeti ugrást végrehajtani kívánó piactudományokban, illetve a fejlett piaci automatizmusokkal még nem rendelkező közepesen fejlett országokban domborodik ki.

A korszerű technológiák diffúziójának gazdaságpolitikai preferálást bizonyos európai uniós kötelezettségek is indokolják. Az integrált szennyezés-megelőzésről és ellenőrzésről szóló irányelv értelmében⁶⁷ például a beruházások megvalósítását olyan környezetvédelmi engedélyeztetésnek kell megelőznie, amelynek keretében felméri a levegő-, a víz- és a talajszennyezés kockázatait, és az elérhető legjobb, azaz a legkisebb környezeti veszéllyel járó technika használatát követelik meg. A „legjobb” a környezeti szempontból leghatékonyabbat, a „rendelkezésre álló” a gazdaságilag és műszakilag is megvalósítható lehetőséget, a „technika” pedig mind a technológiát, mind annak tervezését, üzemeltetését, mind pedig az üzem irányítását jelenti. Az új létesítményeknek működésbe lépésük időpontjától kezdve teljesíteniük kell az elérhető legjobb technológia alapján meghatározott kibocsátási értékeket, míg a már működő vállalatok haladékat kapnak erre.

Nemzetközi tapasztalatok alapján a műszaki fejlesztésen belüli célkialakítás és súlypontképzés szempontjából mind az erőforrások allokációját, mind az ösztönzőrendszert tekintve nagy jelentősége van a kulcstechnológiák és a csúcstechnológiák közötti megkülönböztetésnek, célszerű arányuk meghatározásának. A kulcstechnológiák lényeges hozzájárulást jelentenek az egyes iparágak és ágazatok gazdasági teljesítményének javulásához. Alkalmazásuk létfontosságú az ágazati versenyképesség szempontjából még akkor is, ha adott iparág beruházásaiban elfoglalt arányuk viszonylag szerény. A csúcstechnológiákat, illetve csúcstechnológiai ágazatokat az inputok oldaláról a magas kutatás-fejlesztésigényesség, az outputok oldaláról mind a termékek, mind a gyártási eljárások újdonságértéke jellemzi. Amíg a kulcstechnológiák esetében az újdonságértéktől függetlenül az egyes iparágak és ágazatok fejlődésében játszott szerep domborodik ki, addig a csúcstechnológiák esetében a kutatás-fejlesztésintenzitás a döntő. Amíg a kulcstechnológiák elsősorban a diffúzióhoz kötődnek, addig a csúcstechnológiák a szűken értelmezett műszaki fejlesztéshez (invenció és innováció) kapcsolódnak. A csúcstechnológiák lehetnek kulcstechnológiák, de ez nem szükségszerű.

Ami a **jelenlegi magyar helyzet átfogó értékelését** illeti, az 1990-es évek első felében a **kutatásfejlesztési ráfordítás** nagymértékben visszaesett, majd 1999-ig alacsony szinten, a GDP 0,7 százaléka körül ingadozott, 2002-ben 1,01, 2003-ban 0,94, 2004-ben 0,89 százalékot tett ki. Széles körben elterjedt szakértői vélemények szerint ha a K+F-ráfordítások nem érik el a GDP 1 százalékát, akkor méretgazdaságossági okok miatt

⁶⁷ A Tanács 1996. szeptember 24-i irányelve (96/61/EC) az integrált szennyezés-megelőzésről és ellenőrzésről.

ezek a kiadások rendkívül rossz hatásfokkal hasznosulnak. A kiadások kritikus tömege a GDP 1 százaléka. A hazai kutatásfejlesztési ráfordítások 31 százaléka jutott alapkutatásra, 32 százaléka alkalmazott kutatásra és 37 százaléka kísérleti fejlesztésre.

A K+F-ráfordítások GDP-hez viszonyított 1,01 százalékos aránya 2002. évi adatok alapján az EU-15 1,99 százalékos átlagától igen jelentős mértékben elmaradt, annak felét tette ki, vásárlóerő-paritáson az egy főre számított magyar abszolút érték a közösséginek alig több mint fele volt. Míg az állami GDP-arányos K+F-ráfordítások tekintetében alig van elmaradás az EU-15 átlagától, addig az üzleti szférában a különbség óriási, a magyar adat a közösségi átlag 29 százaléka.

Amíg a fejlett EU-tagországokban a kutatásfejlesztési kiadások több mint 50 százaléka a vállalati szektorra jut (az EU-átlag 56,3 százalék), addig Magyarországon az állam szerepe a nagyobb (2003-ban 59,4 százalék volt az állami részesedés). A fejlett országok többségében a hazai tulajdonú cégek az árbevétel nagyobb hányadát fordítják K+F-kiadásokra, mint a külföldi tulajdonú vállalatok. Magyarországon viszont a vállalati szféra K+F-ráfordításainak 79 százaléka külföldi részesedésű cégekre jut az 1995. évi 22 százalékkal szemben. A távközlési terület multinacionális bázisán kidolgozott szellemi alkotásokat jellemzően nem Magyarországon nem jelentik be. Az itt letelepedett jelentősebb fejlesztők eredményei a hazai piacon közvetett módon, globalizált formában gyártott és értékesített termékként jelennek meg (*Nikodemus Antal* [2003], 41. oldal). A kérdés az, hogy ezek a bázisok elérhetnek-e olyan kritikus tömeget, hogy makro-regionális léptékű innovációs klasztert alkossanak, ezzel is elősegítve az innovatív kis- és középvállalatok képződését és fejlődését a kutatás-fejlesztésben (*Nikodemus Antal* [2003], 42. oldal).

Az eddigi próbálkozások ellenére Magyarországnak nincs a közösségi jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban lévő hosszú távú kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs stratégiája és politikája. A kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról szóló 2004. évi CXXXIV. törvény a jogi kereteket ugyan megadja, nem helyettesíti viszont a stratégiát. Ez összefügg az általános gazdaságfejlesztési stratégia sokat emlegetett hiányával, a műszaki fejlesztési stratégiát a gazdasági stratégiából kell levezetni, összehangolva a struktúra- és iparpolitikával, a befektetés-ösztönzési politikával és egyéb szakpolitikákkal.

A ráfordítások oldaláról a gazdaságpolitikai cél a hazai tulajdonú vállalatok kutatásfejlesztési ráfordításai növelésének ösztönzése. Ez a szegmens is meglehetősen differenciált. Van ugyanis néhány hazai központú és regionális érdekeltégű, a saját területén piacvezető nagyvállalat (Richter Gedeon Rt., ÉGISZ Rt. stb.), amely jelentős K+F kapacitással rendelkezik, és fontos szerepet tölt be a hazai technológiatranszferben. A kis- és középvállalatok 72-74 százaléka **az innováció szempontjából inaktív**, túlélésre törekszik, 22-23 százaléku a **felzárkózók** csoportjába tartozik, azaz vannak innovációs kezdeményezéseik, technológiatranszferrel, információs, tanácsadó, közvetítő intézmények segítségével képesek lehetnek termékeik és szolgáltatásaik színvonalának emelésére. A vállalatok 3-6 százaléka, azaz mintegy 10-20 ezer cég alkotja az **ígéretes innovatív vállalkozói kört** (*Nikodemus Antal* [2003], 44. oldal). Nyilvánvaló, hogy a hazai vállala-

lati szférán belül külön kezelést igényelnek az egyes vállalati típusok, sajátosságaikkal összhangban lévő ösztönzőket kell kialakítani számukra.

A vállalatok 2001 januárja óta közvetlen K+F-kiadásainak 200 százalékát költségként elszámolva csökkenthetik adóalapjukat. Ezt a kedvezményt érvényesíthetik a közfinanszírozású és non-profit kutatóhelyektől megrendelt K+F-feladatokra is. 2003 januárjától emellett további kedvezmények is érvényesek, így évi 500 millió forint határig adómentes beruházási tartalék képezhető, a gép-, műszer- és informatikai beruházások pedig gyorsított ütemben, két év alatt írhatók le. A közfinanszírozású és non-profit kutatóhelyek számára K+F-célra nyújtott adományok kiemelten közhasznúnak minősülnek, és ennek megfelelően az adomány 170 százalékát vonhatják le az adóalapból.

A kutatás-fejlesztés és technológiai innováció forrásfedezetének növelését szolgálja az innovációs járulék. Az ebből befolyt források piacokonform elosztását törvény szabályozza. Az innovációs járulék konformitása a közösségi jogszabályokkal megkérdőjelezhető, ezért nem zárható ki néhány éven belüli megszüntetése.

A jelenleg hatályos ösztönzők nem eredményeztek lényeges áttörést a vállalati szféra K+F-ráfordításaiban. A statisztikai adatok azt mutatják, hogy a 2001 januárja óta hatályos költség-elszámolási mód nem növelte érdemben a vállalati szféra K+F-kiadásait. Az adómentes beruházási tartalék nem elsősorban a K+F-tevékenységet, hanem általában a beruházásokat ösztönzi. Az adományokra nyújtott adókedvezmény olyan vállalati felajánlás, amelyből a törvény rendelkezései alapján az adományozónak nem származhat közvetlen előnye. Következésképpen a K+F célú adományok előnyei nem az adományozónál jelentkeznek, hanem azok az adományozott rendelkezésére álló forrásokat bővítik. Az ösztönzők nem veszik figyelembe a műszaki fejlesztés különféle dimenzióit sem. Eme hátrányok és diszfunkcionális jelenségek ellenére a hatályos ösztönzők jelzésértékűek ama külföldi nagyvállalatok számára, amelyek Magyarországra kívánnak telepíteni kutatásfejlesztési tevékenységet, illetve már folytatnak itt K+F-et.

3.2.3. Összefoglalás, következtetések, javaslatok

A kutatásfejlesztési stratégia prioritásának a műszaki fejlesztés három dimenziója közül a belföldön vagy külföldön kidolgozott invenciók innovációkká történő fejlesztését, illetve a szélesen értelmezett innovációt célszerű tenni az ígéretes innovatív vállalkozói körben. Az innovációk magyar gazdaságban történő elterjesztését és alkalmazását szolgáló diffúzió – beleértve a technológiatranszfert – ösztönzését célszerű a felzárkózók csoportjába tartozó vállalati kör esetében az ösztönzőrendszer középpontjába állítani. E prioritásoknak célszerű alárendelni a szűken értelmezett, a kizárólag az invenciót és az innovációt magában foglaló műszaki fejlesztést. Ez azt jelenti, hogy a fő cél az innováció ösztönzése és a korszerű technológiák alkalmazásának elterjesztése kell, hogy legyen földrajzi értelemben, azaz különböző területek között és ágazati vetületben, azaz a különböző ágazatok között. Az új technológiákból fakadó gazdasági előnyök sokkal szélesebb tartományban származnak a gazdaság egésze szempontjából diffúzióknak számító folyamatból, azaz meglévő technológiák adaptálásából, mint az invenciót és az innovációt magában foglaló szűken értelmezett műszaki fejlődésből, noha nyilvánvaló, hogy a diffúzió előfeltétele a szűk értelemben vett műszaki fejlődés, azaz műszaki fejlődés.

dés nélkül nincs diffúzió. Az is nyilvánvaló, hogy önmagában az új technológiákból kevés gazdasági előny származik, ha nem kerül sor hatékony és széles körű elterjesztésükre a gazdaságban. A diffúzió ösztönzésének középpontjába a kulcstechnológiákat célszerű állítani.

A célrendszer lényeges eleme a kutatás-fejlesztés és technológiai innováció forrásfedezete növelésének, a közösségi forrásbevonásnak az ösztönzése. Középpontjába az üzleti szektort, valamint a közszféra intézményei és a magánszektor közötti együttműködés támogatását kell állítani.

Pótlólagos állami forrást vállalatnagyságtól és tulajdonosi viszonyoktól függetlenül a közösségi kutatás- és technológiafejlesztési keretprogramok keretében **projektpályázatok készítésének támogatására** célszerű elkülöníteni. E mögött az a megfontolás húzódik meg, hogy egyrészt a tőkehiányos magyar vállalkozások számára nehéz előteremteni a projektekhez megkívánt 50 százalékos önrészesedést, másrészt egy-egy pályázat elkészítése költséges, miközben sikere bizonytalan. Megfontolandó állami forrás átmenti rendelkezésre bocsátása vagy kamatmentes áthidaló hitel nyújtása a tőkehiányos magyar vállalatoknak és intézményeknek azért, hogy ajánlatot tudjanak beadni közösségi K+F-pályázatokra. Sok magyar vállalatot és intézményt az 50 százalékos önrész kötelezettsége riasztja el a pályázatokon való részvételtől. Az állami támogatás másik formája lehet a sikertelen pályázatok költségeinek fedezése. Mint ismert, egy kutatásfejlesztési pályázat kidolgozása sok ember nagyszámú munkaóráját veszi igénybe. A sikertelen pályázattal kapcsolatos költségek is elriasztják a vállalatokat a közösségi programokban való részvételtől. Sikeres pályázat esetén viszont ne lehessen igénybe venni állami támogatást pályázatkészítésre, azaz a pályázat benyújtásának finanszírozására adott támogatást vissza kellene fizetniük az érintett vállalatoknak. A javasolt állami szerepvállalás hozam-kockázat mutatója kedvező, viszonylag csekély állami ráfordítás számottevő nagyságrendű közösségi forrásbevonást tesz lehetővé.

A külföldi részesedésű nagyvállalatok esetében nincs szükség a kutatásfejlesztési ráfordítások külön közvetlen ösztönzésére; a telephely-választási motivációk alapján megalapozottan feltételezhető, hogy a Magyarországra kutatásfejlesztési részleget telepítő külföldi cégek a jelenleg érvényes feltételek alapján is folytatnak kutatás-fejlesztést. Nagyszámú külföldi részesedésű vállalat nyilvánvalóan más, K+F-en kívüli okok miatt választotta telephelyként Magyarországot (például a kvalifikált munkaerő alacsony költség szintje miatt stb.), az ösztönzők nem fogják őket K+F-tevékenység indítására serkenteni. Ez utóbbit illetően inkább a külföldi működőtőke-befektetések ösztönzésének cél- és eszközrendszerében kellene nagyobb súlyt fektetni a K+F-re, azaz vonzóbbá tenni K+F-tevékenységük egy részének Magyarországra történő telepítését. (Ezzel külön fejezet foglalkozik.)

A szinergikus hatások következtében a vertikális gazdaságfejlesztés kulcsterületein elért műszaki fejlesztési eredmények nagyszámú ágazat és alágazat fejlődését dinamizálhatják, a műszaki fejlesztés tovagyrúzó hatásai erősebbek és szélesebb körűek, mint sok csúcstechnológia körében. Célszerű ezért a műszaki fejlesztési politikát összehangolni a vertikális típusú, értéknövelő gazdaságfejlesztés követelményeivel.

Mérlegelendő olyan önálló, a fejlett vagy a sikeres felzárkózást megvalósító közepesen fejlett országokéhoz hasonló hatáskörű kutatás- és technológiaügyi minisztérium vagy más elnevezésű irányítószerv kialakítása, esetleg a meglévő intézmények megfelelő részeinek összevonása és átszervezése révén, amely alkalmas a kutatás-fejlesztés és technológiai innováció átfogó koordinálására, súlypontképzésre, a vertikális, értéknövelő gazdaságfejlesztés követelményeivel való összehangolására.

A kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs politika vázolt prioritásainak érvényesítésében kiemelkedő szerepet játszanak a különféle hídképző intézmények (innovációs és technológiaparkok, az egyetemek és a vállalati szféra együttműködését koordináló-segítő intézmények, kiválósági központok – centres of excellence – klaszterek stb.). A hídképző intézményeket minél közelebb kell vinni a vállalkozásokhoz, mert csak az a kutatási és egyéb innovációs szolgáltatás hasznosul igazán (nem alapkutatások esetében), amely a vállalkozások szükségleteiből indul ki. A klaszterszerveződések az innováció regionális bázisát tárják fel. E hídképző intézmények létrehozásának és fenntartásának állami támogatása van a leginkább összhangban a közösségi támogatáspolitikával, ezért ösztönzésük a megfelelő forrásfedezettel együtt célszerű és kívánatos.

3.3. Bérpolitika

3.3.1. A közösségi feltételrendszer

Az Európai Unióban a bérek szabályozása (minimálbér, személyi jövedelemadó stb.) az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik. Nincsenek a tagországok bérszínvonalára és bérmeghatározási rendszereire vonatkozó jogilag kötelező közösségi jogszabályok. A közösségi alapelvek szerint a munkavállalók egyik legfontosabb joga a szabad kollektív tárgyalásokhoz való jog. Közösségi szinten a bérek, a bérezés kérdése a szociális jogokkal és az áruk, a szolgáltatások és a termelési tényezők (tőke és munkaerő) szabad áramlásával összefüggésben tesz szert jelentőségre.

Az 1960-as években született, nem közösségi szintű, hanem az Európa Tanács által elfogadott Európai Szociális Charta 4. cikke foglalkozik a tisztességes díjazáshoz való joggal: „A tisztességes díjazáshoz való jog tényleges gyakorlása biztosítására a Szerződő Felek vállalják, hogy elismerik a dolgozók azon jogát, hogy olyan díjazásban részesüljenek, amely mind a dolgozóknak, mind pedig családjuknak tisztességes életszínvonalat biztosít. ... Ezeket a jogokat a szabadon létrehozott kollektív szerződések, a törvényes bérrögzítő mechanizmusok vagy a tagállami feltételeknek megfelelő egyéb eszközök révén kell gyakorolni.” Hasonló megfogalmazással él a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól szóló Közösségi Charta is.

A „tisztességes bér” definiálására két tanulmány készült 1976–1977-ben. Az OECD tanulmánya értelmében a tisztességes bér a szegénységi küszöbvel egyenértékű, amely az átlagbér 66 százaléka körül van. Az Európai Közösségben készült tanulmány szerint a tisztességes bér az országos átlagkereset 68 százaléka körüli szint. A bruttó bérarányokat figyelembe véve ennek a kritériumnak a tagállamok közül csak néhány felelt meg. Valószínűleg nem csekély mértékben vezethető vissza erre a tényre az, hogy 1986 decemberében a 68 százalékos küszöbértéket mérsékeltek. Jelenleg egy jogilag nem kötelező ajánlás értelmé-

ben a tisztos bér (beleértve a minimálbért is) az a bér, amelynek nettó értéke nem kevesebb, mint a nettó átlagkereset 60 százaléka.

Messzire vezetne a méltányos bérezéssel kapcsolatban annak a követelménynek az elemzése, hogy az Európai Szociális Charta szerint tisztos bérnek csak a tisztos életszínvonalat biztosító bér tekinthető. Ebből ugyanis az következik, hogy a tisztos bér nem lehet kevesebb, mint a létminimum összege. Ugyancsak messzire vezetne annak az elemzése is, hogy a Charta szerint a tisztos bérnek a munkavállaló családjának megélhetésére is fedezetet kellene nyújtania. Ebből kiindulva a keresetnek akkorának kell lennie, hogy a szociális transferekkel együtt bármely családtípusban az egy főre jutó jövedelem elérje az átlagkereset 60 százalékát.

Az Európai Szociális Charta azt is kimondja, hogy érvényesíteni kell az egyenlő elbánás elvét férfiak és nők között. A nők és a férfiak közötti esélyegyenlőséget, egyenjogúságot különösen a munkához jutás, a bérezés, a munkafeltételek, a szociális védelem, az oktatásügy, a szakképzés és a szakmai előrelépés terén kell érvényre juttatni.

Magyarország 1999-ben csatlakozott az Európai Szociális Chartához. A ratifikáció során 19 cikkből 12 teljesítését vállalta (lásd például *Falusné Szikra Katalin* [2004], 22-23. oldal). Magyarország nem ratifikálta az Európai Szociális Charta 4. cikkét, ezért a minimálbér és az átlagbér nettó értékének arányára vonatkozó ismertett ajánlást sem kell figyelembe vennie. Következésképpen a bér- és jövedelempolitikával szemben sem követelmény a nettó minimálbérnek a nettó átlagbér 68 vagy 60 százalékára történő emelése.

Az EU 15 régi tagállamából csak 9-ben van kötelező minimálbér (Belgium, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Írország, Luxemburg, Hollandia, Portugália és Egyesült Királyság), ennek megállapítása, valamint a felülvizsgálat módja erősen differenciált. E tagállamok közül csak Belgiumban és Görögországban tárgya az országos minimálbér nagysága a szociális partnerek megállapodásának. A minimálbért viszont mindenütt felülvizsgálják az inflációs előrejelzés alapján. A felülvizsgált érték mindenütt része az ágazati és a helyi bértárgyalásoknak. A kötelező minimálbér szintje körül keresők száma aszerint alakul, hogy a tárgyalási szintek mennyire differenciáltak, és a kollektív megállapodások mennyire elterjedtek az adott országban. Mivel az Európai Unió nem minden tagállamában van minimálbér, ezért sem lehet követelményeket szabni a minimálbér és az átlagbér nettó értékének egymáshoz való viszonyára. A minimálbért alkalmazó régi EU-tagállamok gyakorlatában sem fedezhető fel az Európai Szociális Chartában szereplő követelmény következetes érvényesítése.

Annak ellenére, hogy nincsenek a bér- és jövedelempolitikára vonatkozó közösségi jogszabályok, erős nyomás nehezedik az új tagállamok, köztük Magyarország béreire a régi tagállamok részéről. Az Európai Unió bővülésével összefüggésben elsősorban az EU-tagállamok politikusai és szakszervezeti vezetői vetették fel az ún. bérkonvergencia kérdését. Eredeti formájában ez a felvetés úgy hangzott, hogy a csatlakozni kívánó országoknak előbb fel kell zárkóztatniuk bérszínvonalukat az EU-átlaghoz, mielőtt belépnek az Európai Unióba. Ezzel lehet elejét venni annak, hogy az alacsonyabb bérszínvonalú tagjelöltek megzavarják a versenyfeltételeket a kibővült Európai Unióban. Később

ez a nézet annyiban finomodott, hogy képviselői már az EU bővülése után is elegendőnek tartották a bérkonvergenciát, vagyis az akkori tagjelölt országok bérfelzárkózását nem tekintették az EU-csatlakozás feltételének. Ezek a szakszervezeti követelések azonban nem ágyazódtak be olyan átfogó gazdaságpolitikai koncepciókba, amelyek érintik a gazdasági növekedés, a termelékenység, az infláció és a munkahelyteremtés kérdését (*Boda Dorottya – Neumann László* [1998], 11. oldal).

A közgazdasági elmélet nem ismeri az így értelmezett bérkonvergencia fogalmát, nem foglalkozik a béreknek a regionális gazdasági társulások alapítása előtt vagy annak következtében történő felzárkózásával, illetve felzárkóztatásával (*Gács János – Hárs Ágnes – Hüttl Antónia* [2001], 58. oldal). Egyébként az EK korábbi bővülései idején nem vizsgálták az integráció és a munkabérek közötti összefüggéseket, a bérek felzárkóztatása nem volt csatlakozási követelmény.

Az erőltetett bérkonvergencia katasztrofális következményeire példa a volt NDK. A „szociális dömpingtől” való túlzott félelem miatt (a volt NDK foglalkoztatottainak tömeges munkavállalása a régi szövetségi államokban az óriási bérkülönbség hatására) a béreket, tágabb értelemben a munkaerőköltségeket a termelékenység javulásánál gyorsabban emelték az új szövetségi államokban. A két országrész közötti bérkülönbségek azért is mérséklődtek, mert 1990 nyarán a valutakonverziót a keletnémet fizetőeszköz erősen felértékelt árfolyama mellett hajtották végre (a hivatalos 4,3:1-hez képest 1:1 arány mellett). Amíg az egyesülés előtt a volt NDK bérszínvonala a nyugatnémet 7 százalékát tette ki, addig az egyesülés után már 30 százalékát. Az 1990-1991. évi bértárgyalásokon azt tűzték ki célként, hogy a keletnémet bérek színvonala öt éven belül érje el a nyugatnémetekét. Az erőltetett bérkonvergencia tartósan magas (17-20 százalékos) munkanélküliséget idézett elő az új szövetségi államokban, továbbá igen kedvezőtlen feltételeket teremtett az ott beruházni kívánó bel- és külföldi vállalatok számára (*Cesinfo* [2003], 95. oldal).

Egy Írországra, Spanyolországra, Portugáliára és Görögországra vonatkozó elemzés szerint a bérkonvergenciát a reálkonvergencia (a gazdasági fejlettségi különbségek kiegyenlítődése) részeként lehet értelmezni (*Gács János – Hárs Ágnes – Hüttl Antónia* [2001], 58. oldal). Tehát szerves fejlődésről van szó, amitől csak nagy társadalmi költségek vállalásával lehetne eltérni. A fejlett országok mögötti gazdasági felzárkózás együtt jár a bérek növekedésével, azaz a gazdasági felzárkózás előbb-utóbb a bérek felzárkózását is eredményezi. Ezt a folyamatot befolyásolhatják a kormány (és a többi gazdasági szereplő) munkabérekkel kapcsolatos döntései.

Az erőltetett bérfelzárkózás ellen hat az a tény, hogy a gazdaságpolitikai koordináció keretében a gazdaságpolitika tagállami keretekben maradó elemeit is figyelemmel kísérik az EU-ban, főleg azokat, amelyek a GMU inflációs kilátásait is befolyásolják (ilyen például a bérpolitika), mert azok az infláción keresztül a GMU monetáris feltételeire is hatnak. Ez a körülmény önmagában is korlátozza az egyes EU-tagállamok bérpolitikáját, a bérek túlzottan gyors, inflációgerjesztő növekedését vagy növelését.

Ugyancsak a bérfelzárkózás gazdasági összetevőit hangsúlyozza *Ferenczi Barnabás* [2000] tanulmánya. Ez a bérek nemzetközi konvergenciáját a közös valutában kifejezett

nominális bérszintekre értelmezi, ami megegyezik a belföldi reálbérszint és a reálárfo-lyam szorzatával. Ha a reálárfo-lyamot a fogyasztóiár-indexszel számolják, akkor a hazai és a külföldi **fogyasztói reálbérek** vethetők össze, a bérkonvergencia jóléti megközelítése alapján. Ha a reálárfo-lyamot a termelőiár-indexszel képezik, akkor a nemzetközi versenyképességi összehasonlítást lehetővé tevő **termékár alapú reálbéreket** kapjuk. Bizonyos, a Balassa–Samuelson-hatásra is épülő leegyszerűsítő feltételezések mellett a termelői reálbér konvergenciáját az iparcikkek előállításának technológiája határozza meg. Konkrétan a teljes tényezőtermelékenységnek a külföldet meghaladó ütemű javu-lása mellett a hazai termelésben a tőke/munka arány emelkedése eredményezi a terme-lékenységet, majd a bérek konvergenciáját.⁶⁸

Az EU bővítése után jelent meg a bérdőmping fogalma egyes régi tagállamokban, első-sorban az NSZK-ban és Ausztriában. Ezt a fogalmat abban az értelemben használják, hogy az új tagállamok munkavállalói a régi tagállamokban az egyes ágazatokban, alága-zatokban kialakult munkabérszínvonal alatt is hajlandók munkát vállalni. A bérdőmping közgazdaságilag nem értelmezhető fogalom. A dőmping ugyanis azt jelenti, hogy az áru értékesítése annak önköltsége alatt történik. Az új tagállamokból érkező munkavállalók a saját országuk bérszínvonalánál nem alacsonyabb bérek mellett helyezkednek el a régi tagállamokban.

3.3.2. A bérpolitikával szembeni követelmények Magyarországon

A béremelésekre vonatkozó racionális közgazdasági korlátok ellenére a magyar bérpoli-tika bizonyos határok között nem hagyhatja figyelmen kívül azt a dilemmát, hogy amíg a nemzetközileg versenyképes (azaz alacsony) munkabérek a külföldi működőtőke-befektetéseket ösztönzik, addig a Magyarország és a régi EU-tagállamok bérszínvonala közötti különbség mérséklésével kell érdekeltté tenni a magyar munkaerőt a helyben maradásra. A magyar bérek közösségi átlagtól való elmaradásának csökkenése az EU-csatlakozást, illetve az EU-tagságot gazdasági szempontból is legitimálja a lakosság kör-ében.

Az EU-csatlakozás után ezért mind belső, mind külső tényezők miatt számottevő nyo-más nehezedik a magyar bérpolitikára a munkabérek EU-átlaghoz történő felzárkóztatá-sa érdekében. A közgazdasági elmélet (*Ferenczi Barnabás* [2000]) viszont arra hívja fel a figyelmet, hogy a bérek felzárkóztatása a piaci folyamatok hatására autonóm módon is végbemegy, nincs szükség állami beavatkozásra. Mivel Magyarországon az ipar legfon-tosabb ága a feldolgozóipar, és a feldolgozóipari termelésben és exportban kiemelkedő a külföldi részesedésű nagyvállalatok száma, ahol a termelékenység szintje is megha-ladja a nemzetgazdasági átlagot, a termelői reálbér konvergenciája végső soron a külföl-di részesedésű feldolgozóipari nagyvállalatok termelékenységének javulásától függ. A fogyasztói reálbérek konvergenciája a termelői reálbérek konvergenciájának és a reálárfo-lyam alakulásának függvénye. Ha a termelői reálbérek konvergálnak, és a reálárfo-lyam felértékelődik, akkor a fogyasztói reálbérek is konvergálni fognak. Ferenczi Bar-

⁶⁸ A termelés tőkeintenzitásának emelkedése együtt jár a gazdasági felzárkózással. Magyarország tőkeintenzitása nagymértékben marad el a fejlett országokétól.

nabás elemzése szerint a gazdaság autonóm folyamatai közvetlen állami beavatkozás nélkül is biztosítják a magyar bérek és keresetek felzárkózását a fejlett országokhoz. Ráadásul empirikus tapasztalatok alapján az állami beavatkozás – nemcsak a bérpolitikában, hanem máshol is – több kárt tud okozni, mint amennyi hasznot hajt.

Mindebből azonban nem következik az, hogy a gazdaságpolitikának ne lennének feladatai a munkabérek és a bérpolitika terén. A gazdaságpolitikának azokat a tényezőket célszerű befolyásolnia, kedvező irányba terelnie, amelyek a magyar munkabérek fejlett országok mögötti felzárkózását alakítják. Így a gazdaságpolitikai ösztönzőrendszernek célszerű figyelembe venni a teljes tényezőtermelékenység elemeit (méretgazdaságossági megtakarítások, technológiai színvonal – innováció, menedzsmentképessegek, termelési externáliák és egyéb nem hagyományos növekedési tényezők), támogatni a termelés tőkeintenzitásának növekedését, és mindezen keresztül a termelékenység javítását. Más oldalról ez a beruházási tevékenység, azon belül a külföldi működőtőke-befektetések, az innováció, a menedzsmentismeretek diffúziója stb. serkentését jelenti.

A bérpolitika további feladata a béremelések és a termelékenységjavulás közötti összhang biztosítása. A nemzetközi szakirodalomban és a gazdasági gyakorlatban az a követelmény honosodott meg, amely szerint az egységnyi munkaerőköltségnek (egy foglalkoztatottra jutó munkaerő-költség/GDP/foglalkoztatottak száma) lassabban kell növekednie a termelékenység javulásánál. Ez kissé leegyszerűsítve megfeleltethető annak a követelménynek, hogy a reálbérek lassabban vagy legfeljebb ugyanolyan mértékben nőjenek, mint a termelékenység vagy a munkatermelékenység. (Ezért is van szükség megbízható termelékenységnövekedési prognózisokra.) Ha a reálbéremelés mércéje a nemzetgazdasági termelékenység, akkor a nemzetgazdasági szintű termelékenységjavulással azonos mértékű reálbéremelés javítja Magyarország relatív nemzetközi versenyhelyzetét, mert a magyar feldolgozóiparban nemcsak a nemzetgazdasági átlagánál nagyobb a termelékenységnövekedés üteme, hanem a főbb versenytársak feldolgozóiparánál is, és a magyar kivitel döntő hányada feldolgozóipari termék.

Magyarországon a problémát az is árnyalja, hogy az országos bértárgyalásokon és bérmegállapodásokon nehéz vagy egyáltalán nem lehet figyelembe venni a termelékenységben fennálló regionális különbségeket.

Magyarország relatív nemzetközi bérelőnyének megtartása érdekében célszerű és kívánatos folyamatosan figyelemmel kísérni azt is, miként alakul a legfőbb versenytársaknál a termelékenység és az egységnyi munkaerőköltség, és múltbeli és várható jövőbeli trendjeiket figyelembe kell venni mind a vállalati béremelésekkel kapcsolatos döntéseknél (főleg, ha exportáló cégről van szó), mind a kormány munkavállalói és munkaadói érdekképviselletekkel folytatott tárgyalásai során. A relatív versenyképességi előny fenntartásának nyilvánvalóan az a követelménye, hogy az egységnyi (termékegységre jutó) munkaerőköltség ne növekedjen nagyobb mértékben, mint a versenytársaknál. E követelmény akkor érvényesíthető maradéktalanul, ha a versenytársak nemzeti valutái euróval szembeni árfolyamának az alakulását is tekintetbe veszik, ami viszont nehezíti az említett elvek gyakorlati alkalmazását. Megjegyzendő, hogy az utóbbi időszak tapasztalatai alapján Magyarország fő közép-európai versenytársai (Lengyelország, Csehország és Szlovákia) devizáinak euróval szembeni árfolyama hosszabb távon nagymértékben

mozog együtt, ez háttérbe szorítja a nominális árfolyam-alakulás jelentőségét, de nem csökkenti a reálárfolyam változását.

A nemzetközi versenyképességet szem előtt tartó bérpolitika érvényesítésének további lényeges feltétele az, hogy annak alapelveiről és módszereiről konszenzus jöjjön létre egyrészt a parlamenti pártok között (a mindenkori ellenzék ne helyezze nyomás alá a kormányt megalapozatlan béremelési követelésekkel), másrészt a munkavállalók és a munkaadók, illetve azok érdekképviselői szervei között.

Eddig az EU-csatlakozás hatásait elemzők érdeklődésének középpontjában csak a bérek várható alakulása állt. Nem, vagy a megérdemelnél sokkal kevesebb figyelmet kapott a foglalkoztatásnövelés lehetőségeinek vizsgálata. Hosszabb távon pedig olyan bérpolitikára van szükség, amely a bérek felzárkóztatása mellett a foglalkoztatást is növeli. Ez követelenebbül hat, és hatékony beruházási politikával társítva (Írország, Spanyolország és Portugália példája alapján) nagyobb gazdasági többletet is eredményez, mint a bérfelzárkóztatás (Szabó László [2002], 128. oldal). A foglalkoztatást is növelő bérfelzárkóztatási politika nehézségei számottevőek. Nem könnyű ugyanis olyan ösztönzőrendszert kidolgozni, amely eredményesen befolyásolja a béremelésekre és a foglalkoztatás növelésére vonatkozó vállalati döntéseket, pontosabban azokat, amelyek azt határozzák meg, hogy a vállalatok a rendelkezésükre álló források mekkora hányadát fordítsák a meglévő munkaerő béreinek az emelésére, és mekkora hányadát a létszám bővítésére. Az ilyen típusú döntések sok más tényezőtől (üzleti kilátások, makrogazdasági konjunktúra stb.) is függenek.

3.4. Külgazdasági politika

3.4.1. A közös külgazdasági politika fő vonásai

A kereskedelempolitika az EK-szerződés 3. cikkében jelenik meg először abban az összefüggésben, hogy a Közösség tevékenysége a kitűzött célok (a gazdasági tevékenység harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődése, magas szintű foglalkoztatás és versenyképesség stb.) érdekében magában foglalja a közös kereskedelempolitikát. A kereskedelempolitika fogalmát ugyanakkor nem definiálják az alapszerződések. A kereskedelempolitika fogalma az idők folyamán folyamatosan gazdagodott, ez jut kifejezésre abban, hogy kereskedelempolitika helyett a külgazdasági politika fogalmának a használata indokolt. Azt azonban fontos hangsúlyozni, hogy az adóügyi intézkedéseken túlmenően nincsenek a külföldi működőtőke-befektetések ösztönzésére vonatkozó közösségi jogszabályok.

A közös kereskedelempolitika szükségessége következik a vámunió definíciójából, annak értelmében ugyanis a tagállamok liberalizálják egymás közötti kereskedelmüket, miközben közös külső vámokat alkalmaznak, és közösen lépnek fel harmadik országokkal szemben. A vámunió részeként a Római Szerződés „a vámokkal azonos jellegű díjak” (például adó) kiszabását, a behozatal mennyiségi korlátozását és minden ezzel egyenértékű intézkedést megtiltott a tagállamok között (ezeket a rendelkezéseket az EK-szerződés is meghagyta. Ebből az is következik, hogy a közös kereskedelempolitika hatálya nem terjed ki az EU-tagállamok egymás közötti kapcsolataira. Ezekre az egysé-

ges belső piac szabályrendszere vonatkozik. A közös kereskedelempolitika hatálya a mezőgazdasági termékek kereskedelmére sem terjed ki. Erre a közös agrárpolitika szabályai az irányadók.

Az EK-szerződés 133. cikke (1) bekezdése szerint „A közös kereskedelempolitika egységes elveken alapul, ami vonatkozik különösen a vámtételek módosítására, a vám- és kereskedelmi megállapodások megkötésére, a liberalizálási intézkedések egységesítésére, az exportpolitikára, valamint a kereskedelmi védelmi intézkedésekre, amelyek dömping vagy szubvenciók esetén alkalmazandóak.” Ez a cikk egyszersmind a közös kereskedelempolitika eszköztárát is bemutatja.

A közös kereskedelempolitika a vámunió 1968. évi megvalósítását követően 1970-ben lépett hatályba. Ettől kezdve a tagállamok nem köthettek többé kétoldalú kereskedelmi megállapodásokat, mert a kereskedelempolitika közösségi hatáskörbe került. A tagállamok bilaterális kereskedelmi szerződéseit 1974-re hozták egymással összhangba, vagyis minden korábbi bilaterális megállapodást fel kellett mondani.

A szolgáltatások jelentőségének a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban bekövetkezett növekedése nyomán az Amszterdami, illetve később az EK-szerződést kiegészítették azzal, hogy a közös kereskedelempolitika hatálya alá vonták a nemzetközi kereskedelemben kerülő szolgáltatásokat és a szellemi tulajdon kereskedelmi vonatkozásait is. Megjegyzendő, hogy az EK-szerződés 133. cikke nem foglalkozik a nemzetközi kereskedelemben nem vagy legfeljebb részlegesen kerülő kulturális, audio-vizuális, oktatási, szociális és egészségügyi szolgáltatásokkal.

A közös kereskedelempolitika tartalma erősen összefügg azzal, hogy a közös piaci integráció a vámunióra épült. A 133. cikk a vámunióval kapcsolatos belső hatáskörök külső megfelelőjét teremtette meg. Az EK-szerződés 133. cikkére támaszkodó szerződések először rendszerint a legnagyobb kedvezményt adták meg a bilaterális áruforgalomban és csak a kereskedelem szférájára szorítkoztak. E szerződések helyébe később kereskedelmi és gazdasági együttműködési megállapodások léptek, amelyben a partnerek különféle mértékű kölcsönös vagy egyoldalú preferenciákat nyújtottak egymásnak.

Az Európai Unióban a közös kereskedelempolitika megosztott, tagállami és közösségi hatáskörben van, ami jól tükröződik abban, hogy fő letéteményese az Európai Bizottság és az Európai Unió Tanácsa. A Bizottság tesz javaslatot a Tanácsnak a közös kereskedelempolitika megvalósítására. Harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezetekkel kötendő megállapodások esetén a tárgyalások folytatását a Bizottság javasolja a Tanácsnak. A tárgyalásokra a Bizottság a Tanácstól kapja a felhatalmazást. A Tanács és a Bizottság együtt gondoskodik arról, hogy a tárgyalás alatt lévő megállapodások összhangban legyenek a Közösség politikáival és belső jogszabályaival. A tárgyalásokat az Európai Bizottság folytatja a Tanács útmutatásai alapján, miközben folyamatosan konzultál egy, a feladat ellátásra kijelölt speciális bizottsággal, amely számára rendszeresen beszámolókat is készít a tárgyalások előrehaladásáról. A Tanács általános szabályként minősített többséggel dönt a tárgyalásokról.

A gyakorlatban az eljárás az, hogy a harmadik országokkal és a nemzetközi szervezetekkel folytatandó tárgyalásokhoz a tárgyalási „mandátumnak” nevezett felhatalmazást a

Tanács adja a Bizottságnak. Az Európai Közösség nevében a Bizottság vezeti a tárgyalásokat egészen a megállapodás parafálásáig. A tárgyalások menetét az egyes tagállamok szakértő képviselői ellenőrzik. A megállapodásokat a Tanács fogadja el és köti meg. Hasonló eljárást követnek az európai államoknak a Közösségbe való felvételi kérelme esetében.

Az Európai Közösségek és a kívülálló országok közötti gazdasági kapcsolatok szabályozása horizontális és vertikális értelemben egyaránt nagymértékben **differenciált**. Az EK és a külső országok közötti kapcsolatrendszer bilaterális megállapodások hiányában a multilaterális keretekre vonatkozó GATT/WTO-szerződések szabályozzák.

A bilaterális megállapodások **első szintjén** a szerződő felek a nemzetközi kereskedelem legáltalánosabb elvének alkalmazására, vagyis a legnagyobb kedvezmény megadására vállalnak kötelezettséget a köztük folyó árucserében. A külkereskedelmi forgalomra ez nem gyakorol különösebb hatást, ha a szerződő felek korábban nem alkalmaztak egymással szemben a GATT/WTO előírásaival ellentétes diszkriminatív jellegű korlátozásokat.

A **második szinten** a legnagyobb kedvezmény megadását kiegészítik a gazdasági együttműködés más elemeivel. A **harmadik szintet** a preferenciális megállapodások alkotják. A preferenciális egyezmények első típusa a **szabadkereskedelmi megállapodás**. A második típust a társulási megállapodások tapasztalatai alapján létrehozott **globális együttműködési szerződések** jelentik. A preferenciális megállapodások harmadik típusát a **társulási szerződések** képezik. Az Európai Közösséggel mindazonáltal a csatlakozni kívánó országok kerülnek a legszorosabb kapcsolatba.

A Közösség külgazdasági politikájában sajátos regionális szemlélet érvényesült a múltban. Az EK ugyanis jól körülhatárolható országcsoportoknak nyújtott bizonyos kedvezményeket. Az egyes csoportokon belül nem differenciált az egyes országok sajátosságai alapján, tehát a preferenciákat az adott csoportba tartozó minden egyes partnerország egységesen megkapta. Más országcsoportok vagy országok ugyanakkor nem részesedtek ugyanilyen mértékű vagy jellegű előnyökből.

A közösségi külgazdasági politika további fontos vonása, hogy a Közösség kereskedelempolitikai vagy más kedvezményeket mindig egy-egy országnak nyújtott az EK és a szóban forgó ország közötti bilaterális szerződés formájában. Az egyazon csoportba sorolt országokkal kötött szerződések viszont ugyanolyan minta alapján készültek. Így például az EK és az EFTA közötti ipari szabadkereskedelem jogi alapját az EK és az egyes EFTA-országok közötti bilaterális szerződések alkotják. A szerződéseknek nincs hatásuk az EFTA-országok egymás közötti együttműködésére, az más jogi keretek alapján zajlott, illetve zajlik. Hasonlóképpen a Loméi Konvenció és az azt felváltó Cotonou-i Szerződés is ugyanazon séma szerint készült bilaterális szerződések rendszere.

A tíz közép-, kelet- és dél-európai ország csatlakozása az Európai Unióhoz átrendezte, illetve átrendezi a Közösség külgazdasági kapcsolatait és külgazdasági politikáját. Földrajzi, gazdasági és egyéb okok miatt a közösségi külgazdasági politika egyik lényeges eszköze, az EU-tagság kilátásba helyezése igen korlátozottan alkalmazható a jövőben. A tagság feltételeinek teljesítésével Bulgária és Románia 2007-ben lett az Európai Unió tagja. Horvátországgal és Törökországgal megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások.

Még ha a csatlakozási tárgyalások sikeresen befejeződnek is, Törökország 2013 előtt nem léphet be az Európai Unióba.

A közösségi terminológiában Horvátország, Macedónia és Törökország tagjelölt. Potenciális tagjelölt országnak tekinti az Európai Unió Albániát, Bosznia-Hercegovinát, Szerbiát, Montenegrót és Koszovót, amely az 1244. határozat alapján ENSZ-felügyelet alatt áll.

Az Európai Unió célja autonóm kereskedelempolitikai koncessziók nyújtása, majd szabadkereskedelem az EU és a potenciális tagjelöltek között a stabilitási és társulási egyezmények alapján. A stabilitási és társulási egyezmények az EU és a közép- és kelet-európai országok által kötött európai megállapodásokhoz hasonlítanak. Szabadkereskedelmi övezet létrehozását irányozzák elő az EU és a potenciális tagjelölt országok között. Macedóniával már megkötötték az egyezményt, amely 2004. április 1-jén hatályba lépett. Albániával 2003 elején kezdték meg a tárgyalásokat, de a reformok hiánya miatt nem folytatták (korrupció és szervezett bűnözés elleni harc). Hamarosan kezdődnek a tárgyalások Szerbia-Montenegróval. Macedónia EU-viszonylatú kivitelének 95 százaléka már vám- és korlátozásmentes.

A CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) program célja az, hogy a Közösség hozzájáruljon ezen ún. nyugat-balkáni országok a kormányzati intézmények fejlesztéséhez, a jogalkotáshoz, a potenciális tagjelölt országok joganyagának fokozatos közelítéséhez a közösségihez. Emellett elő kívánja segíteni a gazdasági fejlődést, a szerkezeti reformokat és a regionális együttműködést a Balkánon és a Balkán és az EU között. Erre a célra a 2000 és 2006 közötti időszakban 5 milliárd eurót különített el az EU.

A Közösség **európai szomszédsági politikája** (*Commission of the European Communities* [2004b]) eredetileg a balti köztárságoktól, Lengyelországtól, Szlovákiától és Magyarországtól keletre fekvő (Ukrajna, Belorusszia és Moldova), illetve az észak-afrikai és közel-keleti mediterrán országokhoz (Algéria, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Líbia, Marokkó, Palesztin Hatóság, Szíria és Tunézia) fűződő kapcsolatokra terjedt ki, ahol összesen 385 millió ember él. Hatályát 2004-ben kiterjesztették Örményországra, Azerbajdzsánra és Grúziára is. Oroszország nem tartozik az európai szomszédsági politika hatálya alá, vele az Európai Unió stratégiai partnerségnek nevezett kapcsolatrendszer alakított, illetve alakít ki. (Az európai jelző a szomszédsági politikában az EU-ra vonatkozik, nem pedig a partnereire.) Ezek az országok a belátható jövőben nem csatlakozhatnak az Európai Unióhoz. Ugyanakkor a Közösség felismerte, hogy a globalizálódó világ gazdaságban biztonsága, gazdasági növekedése és állampolgárainak jóléte kiemelkedő mértékben függ közvetlen külgazdasági környezetének állapotától, szomszédsági politikai és gazdasági stabilitásától.

Ezen túlmenően dilemma még, hogy a Közösségnek demonstrálnia kell: a bővülés nem eredményez bezárkózást, ezért el kell oszlatnia a kívülálló országoknak az „európai erőd” vagy „új vasfüggöny” kifejezésekben sűrűsödő protekcionista aggodalmait, késznek kell lennie a kelet- és dél-európai országokkal fenntartott gazdasági kötelek erősítésére. Ugyanakkor a Közösség nem kívánja olyan kedvezményekben részesíteni új

szomszédait, amelyek erodálják a csatlakozott közép-, kelet- és dél-európai országok EU-tagságból adódó előnyeit.

Az európai szomszédsági politika kísérlet új típusú partnerség kiépítésére, amely a közös értékek (demokrácia, emberi jogok, jogállamiság, jó kormányzás, piacgazdaság, fenntartható fejlődés) melletti elkötelezettségére épít. Az európai szomszédsági politika túlmutat a jelenlegi kapcsolatokon, mélyebb politikai kapcsolatrendszert helyez kilátásba, amelynek mértéke a közös elvek érvényesítésétől függően erősödik.

Az Európai Unió külső határait alkotó országok között igen nagyok a gazdasági fejlettségi, kulturális stb. különbségek. Az EU-hoz fűződő kapcsolatok intenzitása és kereskedelempolitikai szabályozása is eltérő. Így például alig javultak az EU és Belorusszia közötti kapcsolatok 1996 óta, miközben az EU és Oroszország közötti dialógus és együttműködés a politika, az energetika, a környezetvédelem, a tudomány és a technológia terén gyorsult az utóbbi években. A Közösség már az 1970-es években szabadkereskedelmi megállapodásokat kötött a mediterrán országokkal, amelyeket a szolgáltató és az ártermelő szektor további részeire kívánnak kiterjeszteni. Folyamatban van a szóban forgó mediterrán országok közötti szabadkereskedelem megteremtése. Az EU és Tunézia, Izrael, Marokkó, a Palesztin Hatóság és Jordánia közötti társulási szerződés már hatályba lépett, míg az Egyiptommal, Libanonnal és Algériával aláírt megállapodást még ratifikálni kell.

Ezzel szemben a Közösség Oroszországgal, Ukrajnával és Moldovával kötött partnerségi és együttműködési egyezményei sem kereskedelempolitikai engedményeket, sem a jogszabályok közelítésére vonatkozó menetrendet nem tartalmaznak. Mindebből az következik, hogy az Európai Bizottság differenciált megközelítést alkalmaz a szomszédos országokkal szemben, messzemenően figyelembe veszi az egyes országok eltérő sajátosságait a külgazdasági politika alakításában.

Az európai szomszédsági politika kulcselemét képezik az EU és az egyes partner országok megegyezésén alapuló bilaterális akcióprogramok, amelyek rövid és középtávú prioritásokba illeszkedő politikai és gazdasági reformokat tartalmaznak. A 2005 elején tető alá hozott első hét akcióprogram (Izrael, Jordánia, Moldova, Marokkó, a Palesztin Hatóság, Tunézia és Ukrajna esetében) végrehajtása már elkezdődött. További öt akcióprogramról tárgyalnak (Örményország, Azerbajdzsán, Grúzia, Egyiptom és Libanon). Az akcióprogramok tükrözik az egyes országok sajátosságait.

Az új külgazdasági politika céljai közé a határ menti területeken a gazdasági és társadalmi fejlődés ösztönzése, néhány kihívásra (környezetvédelem, közegészségügy, a szervezett bűnözés elleni harc) közös válasz keresése, biztonságos és hatékony határok biztosítása és helyi szinten az emberek közötti kapcsolatok előmozdítása tartozik.

A szomszéd országokkal szembeni külgazdasági politika középpontjában hosszú távon olyan együttműködési mechanizmusok kialakítása áll, amelyek a tagság ígérete nélkül kapcsolják a mintegy 10 ezer km hosszú külső határon elhelyezkedő országokat az Európai Unióhoz. Ennek jegyében a Közösség lehetővé teszi, hogy a szomszéd országok is részesülhessenek az egységes belső piac előnyeiből. Ezt további integrálódási és libera-

lizációs lépések követik, amelyek a négy szabadság (az áruk, a szolgáltatások, a munkaerő és a tőke szabad áramlása) érvényesülését mozdítják elő.

A 2000 és 2006 közötti időszakra vonatkozó szomszédsági program a hatályos közösségi jogszabályokon és költségvetési kereteken nyugszik, de új megoldásokat kíván adni azokra a problémákra, amelyek az EU bővülése után a határokon átnyúló együttműködésben várhatóan jelentkeznek. A mediterrán országok támogatására előirányzott MEDA keretében 5,3 milliárd euró, a Független Államok szövetségére kiterjedő TACIS program keretében 3,1 milliárd euró vissza nem térítendő forrás áll rendelkezésre, míg az európai Beruházási Bank 2 milliárd euró visszterhes forrást helyezett kilátásba a MEDA és 500 millió eurót a TACIS program kedvezményezett országainak.

A 2007 utáni időszakban tervezik az ún. új szomszédsági eszköz nevű alap felállítását, amelyből az EU összes, a meglévő határokon átnyúló együttműködési programját lehet majd finanszírozni. A 2007 és 2013 közötti költségvetési periódusban 12 milliárd euró áll majd rendelkezésre az akcióprogramokban lefektetett prioritások érvényesítésére és az EU-Oroszország partnerségi programra. Ez lehetővé teszi a határokon átnyúló és a regionális fejlesztési tevékenységek kombinált finanszírozását az Európai Unió külső határain. Az eszköz mind a külgazdasági politika, mind pedig a gazdasági és társadalmi kohézió céljait szolgálja.

Az így létrejövő Európa több koncentrikus körből fog állni. A belső kört a 15, illetve 27 EU-tagállam alkotja. A külső körökbe attól függően fogják besorolni az egyes országokat, hogy milyen előrehaladást tettek a piacgazdasági reformok terén, és milyen mértékben vették át a közösségi joganyagot. Mindez meghatározza a belső körrel fennálló gazdasági, kereskedelmi és politikai kapcsolatok intenzitását is. A Közösség formálódóban lévő szomszédsági politikája egyrészt szűkíti az újonnan csatlakozott országok, köztük Magyarország mozgásterét, mert az EU szomszédainak adott kereskedelempolitikai és egyéb engedmények szükségképpen mérséklik az EU-tagságból származó előnyöket. Másrészt viszont tágítja is azt, mert javulnak az együttműködés intézményi, szabályozási, kereskedelempolitikai stb. feltételei az EU külső határain fekvő országokkal.

3.4.2. A magyar mozgástér a közös külgazdasági politikában

3.4.2.1. Prioritások, kereskedelemfejlesztés

A nagyfokú világgazdasági nyitottság, sőt sebezhetőség miatt a külgazdasági stratégia kiemelkedő fontosságú közvetlen és közvetett szerepet játszik Magyarország gazdasági növekedésének előmozdításában. Alakítását megkönnyíti, hogy sokkal kevésbé van kitéve lobbierdekeknek, különféle csoportok befolyásának, mint a gazdaságpolitika más részei. **A külgazdasági stratégia prioritásává** a magyar gazdaság nemzetközi munkamegosztásba való hatékony bekapcsolódásának elősegítését, ezen keresztül a nemzetközi versenyképesség javítását kell tenni. Ennek két dimenziója van. Az első más szakpolitikákkal összhangban a belgazdasági feltételek formálása, különös tekintettel az export-, szélesebb értelemben a külgazdasági orientáció fokozására és a működőtőke-beáramlás serkentésére, a második a külső piacra jutási feltételek javítása.

Az első dimenzió esetében a kiindulópont a gazdaságpolitika, azon belül az iparpolitika prioritása, azaz a nemzetközi versenyképesség, illetve az exportált termékek és szolgáltatások hozzáadottérték-tartalmának növelése. A kivitel értékének növekedése a termékelékenység emelkedéséből kell, hogy táplálkozzék, ez alapozza meg a cserearányok javulását. Ez egyszerre mind azt is jelenti, hogy a kivitel nemzetközi versenyképességének alapja nem az ár, hanem a minőség és a szerkezet, azaz a műszaki szempontból korszerű, fajlagosan értékes termékek térhódítása. Az árverseny korlátaira – elsősorban az alacsony hozzáadott értéket tartalmazó termékek esetében – a külső tényezők oldaláról Kína és India export-expansziója hívja fel a figyelmet.

A külgazdasági politikának sokféle tevékenység, ágazat stb. működését szintetizáló, összehangoló, koordináló szerepet kell játszania szinergikus hatások realizálása érdekében. A külgazdasági politika feladata a külgazdaság, a nemzetközi munkamegosztásba való bekapcsolódás stratégiai követelményeinek érvényesítése a gazdaságpolitikában, azon belül a szakpolitikákban.

Az EU-ba történt belépéssel a külgazdasági politika hatóköre és mozgásteret gyökeresen módosult. A csatlakozási okmány hatályba lépése, a Magyarország és az EU közötti vámunió létrejötte után az EU-tagállamokkal folytatott külkereskedelem „különleges” kereskedelemmé vált, (ami abban is kifejezésre jut, hogy az export elnevezése kiszállítás (delivery), az importé pedig beérkezés (arrival)). Az EK közös kereskedelempolitikája is a harmadik országokkal szembeni kapcsolatokra vonatkozik, az EU-n belüli kereskedelemben az egységes belső piac szabályrendszere érvényes.

Az Európai Unió belüli kereskedelemben a piacra jutási feltételek biztosítása terén a magyar külgazdasági politika relevanciája megszűnt. Az EU-n belüli forgalom a magyar külkereskedelem nagyobbik hányada, mivel a 25 tagú EU aránya a magyar kivitelben 76 százalék volt 2005-ben. Az EU-csatlakozás tehát radikálisan szűkítette a klasszikus külgazdasági politika földrajzi hatókörét, az EU egységes piacán a piacra jutási feltételek alakítása irreleváns, hiszen a liberalizáció teljes, itt a külgazdasági politikának a belgazdasági feltételrendszerre kell koncentrálnia, azaz a gazdasági szereplők exportorientációját kell erősítenie.

A magyar külgazdasági politika további korlátja az, hogy a kivitel több mint 80 százalékát külföldi részesedésű vállalatok adják. E vállalatok nagy része esetében az üzleti stratégiára vonatkozó döntéseket nem Magyarországon hozzák, a döntésekben a magyar gazdaságpolitikától független tényezők sora játszik szerepet. E sajátosságok miatt a magyar külgazdasági politika nem képes közvetlenül befolyásolni e vállalati szegmens mozgásait. A külgazdasági politika közvetlen célcsoportja ezért a kivitel kevesebb, mint 20 százalékát adó hazai vállalati szféra.

Az EU-csatlakozással bizonyos területeken megszűnt, más területeken szűkült a magyar külgazdasági politika önállósága. A közös kereskedelempolitika sajátosságaiból adódóan a magyar külgazdasági érdekek jelentős részének képviselője közösségi szintre került, az az Európai Bizottság kompetenciája. Azt a tényt, hogy Magyarország nem köthet önállóan nemzetközi kereskedelmi szerződéseket és át kellett hogy vegye a Közösség megállapodásait, piacvédelmi jogszabályait és közös külső vámtarifáit (amelyek nagy

része alacsonyabb a korábbi magyar vámtarifáknál), több mint ellensúlyozza a megnövekedett tárgyalási alkuerő. Az EU tagjaként Magyarország történelme során soha nem tapasztalt szervezeti és tárgyalási alkuerő birtokába került. Az EU-tagság teljes mértékben megszüntette a kis nemzetgazdasági dimenziókkal kapcsolatos hátrányokat a nemzetközi külgazdasági diplomáciában offenzív és defenzív értelemben egyaránt.

Offenzív értelemben a megnövekedett tárgyalási alkuerő azt jelenti, hogy harmadik országok kormányai nem Magyarországgal, hanem a 27 tagú Európai Unió képviselőjét ellátó, az USA-hoz és Japánhoz mérhető alkuerővel rendelkező Európai Bizottsággal kerülnek kapcsolatba. Nagyobb tárgyalási alkuerője miatt az Európai Bizottság kedvezőbb kereskedelempolitikai feltételeket képes elérni harmadik országokkal vagy ország-csoportokkal szemben, mint a magyar kormány.

Magyarország élvezheti továbbá harmadik országokban az EK közös külgazdasági politikája által eddig elért kedvező piacra jutási feltételeket. Az Európai Unió és Törökország között vámunió van. A preferenciális megállapodások első csoportját az Európai Unióhoz nem csatlakozott EFTA-országok (Norvégia, Svájc, Liechtenstein és Izland) alkotják. A második csoportot 76 afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni ország képezi, amelynek a Közösség 1975-ben a Loméi Szerződés, majd ennek jogutódja, a 2000-ben kötött Cotonou-i Szerződés keretében nyújtott vámpreferenciákat. A harmadik csoportba egyes, eredetileg a globális mediterrán politika, jelenleg az európai szomszédsági politika hatálya alá tartozó észak-afrikai és közel-keleti országok tartoznak.

Defenzív értelemben Magyarország abból profitál, hogy piacszarvas, dömping és hasonló akciók esetén harmadik országok nagyvállalatai a közösségi vámkódex rendelkezéseinek betartását felügyelő Európai Bizottsággal kerülnek kapcsolatba, illetve konfrontálódnak. A vonatkozó területeken megszűnt a kis ország és a nagyvállalat közötti aszimmetria a tárgyalási alkuerőben.

Az EU-ba történt belépéssel az önálló magyar külgazdasági politika súlypontjai megváltoztak. Önálló fellépésre a külgazdasági kapcsolatok azon területein van lehetőség, amelyekre nem vonatkozik a közös fellépés. Ilyen a külgazdasági politika belgazdaságra vonatkozó szegmense, tehát mindaz, ami a közösségi jog által megszabott kereteken belül a magyar vállalatok nemzetközi munkamegosztásba való integrálódását segíti. Ide tartozik a kereskedelemfejlesztés, az idegenforgalom és a külföldi működőtőke-befektetések ösztönzése. (A külföldi működőtőke-befektetések belgazdasági aspektusaival a következő fejezet foglalkozik.) E három terület külgazdaság-politikai kezelésének mind az Európai Unión belüli, mind a harmadik országokkal szembeni viszonylatra ki kell terjednie.

A **kereskedelemfejlesztés** fogalmába értendő a kollektív exportösztönzés, a magyar vállalatok külső piaci információkkal történő ellátása, a külkereskedelmi partnerkeresés és -közvetítés támogatása, a magyar üzleti szféra nemzetközi vállalatgazdasági integrációba történő bekapcsolódásának ösztönzése mindenképp a beszállítói kapcsolatok elősegítése révén. A kereskedelemfejlesztés feladat körébe sorolható még a különféle globális és regionális nemzetközi szervezetek (Világbank és intézményei, EBRD stb.) és bizonyos nemzeti kormányok által kiírt pályázatok és tenderek figyelése és azokról tájékoztatás nyújtása magyar vállalatoknak.

Az **idegenforgalom** terén meglehetősen nagy a magyar gazdaságpolitika mozgásterét. Közösségi jogszabályok a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos területekre vonatkoznak. Ilyen a 90/314/EGK irányelv az utazási csomagokról, az üdülési csomagról és a csomagutúráról, a timeshare-alapú üdülési jogok megvásárlásával kapcsolatos fogyasztó jogok védelmére vonatkozó és a távolsági értékesítésről szóló irányelv. Ezen túlmenően jogilag nem kötelező közösségi akcióprogramokat dolgoztak ki és hajtottak végre az idegenforgalom egyes területeinek fejlesztésére. Az idegenforgalom többi területére nem dolgoztak ki közösségi jogszabályokat, ez azonban nem jelenti azt, hogy más közösségi jogszabályok ne érintenék az idegenforgalmat.

Idegenforgalmi stratégia kidolgozását két lényeges szempont indokolja. Az egyik az, hogy kínálati oldalon az idegenforgalom nagyszámú ágazatot és tevékenységet fog össze, amelyek megfelelő koordinálásával tovagyűrűző növekedési, összességében szinergikus hatások érhetők el. A másik, az előzővel összefüggő szempont az, hogy az idegenforgalmi infrastruktúra tökeigényes, a beruházások kockázatai koherens stratégia segítségével mérsékelhetők. Természetesen nem lehet elfeledkezni a keresleti oldalról sem, itt a magyar idegenforgalmi szolgáltatások iránti külföldi kereslet előmozdítása a feladat. E könyv terjedelmi kereteit szétfeszítené idegenforgalmi stratégia felvázolása.

3.4.2.2. A külföldi működőtőke-beáramlás ösztönzése

Tekintettel arra, hogy az 1991 decemberében aláírt Európai Megállapodás (Társulási Szerződés) a Magyarország és a Közösség közötti külkereskedelem akadályait lebontotta, és a magyar gazdasági jogszabályokat is közelítették a közösségekhez, a csatlakozási okmány 2004. május 1-ji hatálybalépése nem idézett elő mélyreható változásokat a magyarországi szabályozási és gazdasági környezetben, emiatt rövid távon nem várható a külföldi működőtőke-beáramlás gyorsulása. Ez alól kivételt képezhetnek a nyugat-európai kis és közepes méretű cégek. E szervezetek számára a csatlakozási okmány hatályosulása, annak nyomán a közösségi jogrendszer hatályának Magyarországra való kiterjesztése pótlólagos jogi garanciát, ezáltal a külföldi beruházások kockázatainak a mérséklődését jelenti, így e vállalati kör magyarországi beruházásai növekedhetnek. Elsősorban azok a középvállalatok gondolkoznak termelésük Magyarországra való áttelepítésében, amelyek szakképzettmunka-igényes, magasabb hozzáadott értéket képviselő, beszállítói típusú tevékenységet folytatnak a Közösség más országaiban. Egyébként más, elsősorban német vállalati körre is jellemző az, hogy olcsóbban kíván termelni, de nem kíván az Európai Uniót kívül kerülni.

Várhatóan mind több, az Európai Unió tagállamaiban bejegyzett vállalat fogja az adatfeldolgozással kapcsolatos funkcióit Magyarországra telepíteni. A nyelveket ismerő szakképzett munkaerő mellett az ilyen jellegű szolgáltató központok létesítését ösztönzi az is, hogy biztonsági megfontolások és jogi garanciák miatt adatfeldolgozást csak EU-tagállamba lehet, illetve érdemes telepíteni.

Az utóbbi években a külföldi működőtőke-áramlások súlypontja a zöldmezős beruházásokról világméretben az átvételes, illetve – kisebb mértékben – a kockázattőkebefektetésekre helyeződött át. Mindezek alapján célszerű bővíteni a kormányzati befek-

tetésösztönzés célrendszerét magyar vállalatok számára külföldi partnerkereséssel a következő szempontok alapján

- meglévő magyar vállalatok számára szakmai társtulajdonos keresése;
- külföldi kockázattőke-társaságoknak magyar cégek keresése,
- magyar cégeknek külföldi kockázattőke-társaságok felkutatása.

Magyarországon az 1990-es években létrejött és gyors ütemben fejlődött, illetve fejlődik a tőkepiac. A fejlett piacgazdaságokhoz hasonlóan Magyarországon is gyakran kerül sor vállalatátvételekre és fúziókra. E tranzakciók végrehajtásához a megfelelő infrastruktúra és feltételrendszer rendelkezésre áll. Nagyszámú olyan magántulajdonban lévő, hosszú távon életképes vállalat van Magyarországon, amely vagy a csődhelyzet elkerülésére, vagy a piaci terjeszkedés érdekében, vagy valamilyen más okból tőkebevonásra szorul. Elsősorban az inkubátorházakban, innovációs centrumokban és az ipari parkokban, de máshol is sok olyan, nemrégiben alakult innovatív vállalat működik, amely érdekelt abban, hogy tőkét vonjon be kockázattőke-társaságoktól. Empirikus felmérések megerősítik azt, hogy nő a kereslet a kockázattőke-bevonás iránt. Nyugati kockázattőke-társaságok olyan kedvező kilátásokkal rendelkező innovatív induló vállalkozásokat keresnek, amelyekbe érdemes tőkét fektetni.

Az átvételes beruházások gazdasági feltételei az új EU-tagországok közül Magyarországon a legkedvezőbbek. Külföldi szakmai befektető bevonásához fel kell térképezni a magyarországi vállalati szféra keresletét. E körben a célcsoportot elsősorban a hazai tulajdonban lévő nagy-, főként pedig közepes méretű vállalkozások képezik. E vállalati kör szorulhat rá leginkább külföldi szakmai befektetők bevonására. Ágazati-strukturális vetületben nem tűnik célszerűnek a differenciálás, mert az élelmiszeripartól kezdve a vegyiparon át a gépiparig sok olyan vállalat van, amely beletartozik az említett célcsoportba.

A szakmai befektető megtalálásához a „külföldi vállalati kínálatot” is fel kell térképezni. A célcsoportot itt első megközelítésben a következő két nagy részre lehet bontani:

- Magyarországon működő külföldi nagyvállalatok, amelyek a megtermelt nyereséget vagy annak egy részét itt akarják újrabefektetni, és itteni tevékenységük bővítéséhez magyar beszállítókat keresnek;
- külföldi működőtőke-befektetést tervező vállalatok Magyarországon kívül.

A Magyarországon kívüli vállalati szférában a fő célcsoportot elsősorban szintén a középvállalati szegmensnek kell képeznie. A nyugat-európai középvállalati szektor sokkal tőkeerősebb, mint a magyar. Az utóbbi években ez a szféra egyre inkább bekapcsolódott a nemzetközi munkamegosztásba, ami indokolja e célcsoport meghatározását.

A tapasztalatok alapján az átvételes beruházások kevesebb bürokratikus eljárást kívánnak, mint a zöldmezős beruházások. Az átvételes beruházások esetében jószerével csak a Gazdasági Versenyhivatal engedélyére van szükség. A tulajdonviszonyokban bekövetkezett változások adminisztrálása is viszonylag egyszerű. Ez a körülmény Magyarország komparatív előnyeit mutatja, különösen azokkal a versenytárs országokkal szemben, amelyekben a zöldmezős külföldi közvetlen beruházások dominálnak.

Ami a **kockázati tőkét** illeti, a kockázati és magántőkés befektetési tevékenység ma már több mint tíz éves múltra tekint vissza Magyarországon. Az új EU-tagországok közül Magyarországon a legaktívabb a kockázati tőke működése mind a befektetők száma, mind a befektetett és a befektetésre váró pénzek szempontjából.

Könnyebb feladat a külföldi kockázati tőke-társaságokat feltérképezni, mint a magyar keresletet azonosítani. Első megközelítésben az ipari kutatóintézetek, egyetemek, főiskolák környezete, az inkubátorházak, innovációs központok, ipari parkok jöhetnek számításba célcsoportként.

Az 1990-es években a magyar befektetésösztönzési politika sajátos szervezeti súlypontképzést hajtott végre, amennyiben a külföldi nagyvállalatok magyarországi befektetéseit preferálta. Ennek eredményeként a világ legnagyobb vállalatai közül sok rendelkezik már magyarországi érdekeltséggel. A világ legnagyobb 50 vállalata közül már mintegy 40 jelen van Magyarországon. Mivel stratégiai befektetőkről van szó, nem kell attól tartani, hogy egyik napról a másikra kivonulnak. Inkább azt célszerű ösztönözni, hogy újabb beruházásaikat is Magyarországon hajtsák végre. A széles körű külföldi nagyvállalati jelenlét miatt nem indokolt azzal számolni, hogy újabb külföldi nagyvállalatok nagy számban fognak Magyarországon befektetni.

A nagyvállalatok csoportjában sajátos szegmens lehet a kutatás-fejlesztés. A külföldi nagyvállalatok ugyanis sokkal jobban kötődnek ahhoz az országhoz, ahová kutatás-fejlesztési bázisukat telepítették. Az utóbbi időszakban több külföldi nagyvállalat telepítette, illetve a közeljövőben kívánja telepíteni Magyarországra kutatás-fejlesztési központját. Ennek alapján javasolható célként kitűzni a külföldi nagyvállalatok kutatás-fejlesztési tevékenységének Magyarországra vonzását.

A kreatív, szakképzett és motiválható munkaerőre és az oktatási rendszerre támaszkodva Magyarország regionális oktatási és képzési alközpont szerepkört is betölthet. Ebben a minőségben nem kizárólag a kutatás-fejlesztés számára, hanem más területeknek is képezhetőek szakemberek a közép- és kelet-európai régió, főként pedig a szomszédos országok által alkotott szubrégió számára.

A nagyvállalatok csoportjában egy másik szegmens lehet a regionális irányító szerepkör ellátása. Ez mindenekelőtt a tengerentúli fejlett országok nagyvállalataira, mint célcsoportra vonatkozik. Az utóbbi időben mind több külföldi nagyvállalat tette meg regionális központjává Magyarországot, azon belül Budapestet, ahonnan közép- és kelet-európai gazdasági műveleteit irányítja. E központból indulhatnak ki a közép- és kelet-európai térségbe irányuló befektetések is. Ennek egyik módja a szerves fejlődés volt. Ez azt jelenti, hogy az adott vállalat magyarországi gazdasági tevékenysége elért egy kritikus tömeget. Erre épült, illetve épül a környező országokba irányuló piaci terjeszkedés, amelyet Magyarországról irányítanak.

A regionális központ, regionális irányító szerepkör azt is sugallhatja, hogy más, elsősorban Magyarországgal szomszédos országból lehet ide vonzani nagyvállalatokat. E téren Budapest mind erősebb versenytársa Bécsnek. Budapest a bécsi környezettel egyenértékű, de legalábbis közel egyenértékű feltételeket tud nyújtani a külföldi nagyvállalatoknak. Az utóbbi évek korrupciós és összefonódási ügyei, a nemzetközi cégek munkavál-

lalóit sújtó bürokratikus szabályok, a különféle pártközi megállapodások stb. miatt Ausztria hírneve megkopott. Sok multinacionális cég helyezte át térségbeli központját Bécsből Budapestre, esetleg Varsóba vagy Prágába.

A regionális központ szerepkör további funkcióval is bővíthető. Magyarország, azon belül Budapest tűnik a legalkalmasabbnak arra, hogy a közép- és kelet-európai kockázati-tőke-befektetések központjává váljon. A régióban itt a legfejlettebb az infrastruktúra ennek a tevékenységnek a folytatásához. Ehhez kapcsolódik a pénzügyi és a közlekedési alközpont szerepkör betöltése.

A fő és legdinamikusabban növekvő külföldi befektetői célcsoportot a közepes méretű vállalatok képezik. E vállalati kör kellő tőkeerővel rendelkezik külföldi működőtőke-befektetésekhez, és szorosan kapcsolódik a Magyarországon már érdekeltségekkel rendelkező külföldi nagyvállalatokhoz.

A külföldön befektető nagy- és közepes méretű vállalatok esetében kiemelkedő jelentősége van az ismeret alapú tőkének (knowledge-based capital). Az ismeret alapú tőke felöleli az immateriális javakat, ezeken túlmenően azonban a vállalat kivívott reputációjának, termékei megbízhatóságának, termelési folyamatai sajátosságainak pénzben nehezen számszerűsíthető értékét is tartalmazza (*Oszlay András* [1999], 6. oldal). Rend szerint azok a vállalatok vállalkoznak külföldi működőtőke-befektetésre, amelyek más vállalatokhoz képest nagyobb mértékben rendelkeznek ismeret alapú tőkével. Ennek a tőkének a „mozgatása” a termelés helyszínei között kis költséggel jár. Jellemzően adódóan többnyire nagy méretgazdaságosságot igényel, illetve tesz lehetővé. Ezek együtt az ismeret alapú tőkével bővebben rendelkező vállalatokat szinte predesztinálják a nemzetközi terjeszkedésre.

Az ismeret alapú tőke felhalmozása azokban az iparágakban valószínű, ahol

- az összes ráfordításon belül nagy a kutatás-fejlesztési célúak aránya;
- nagy arányban foglalkoztatnak tudományos és műszaki dolgozókat;
- igen fontos tényező a termék újdonság jellege és összetettsége;
- a hasonló fogyasztói igényeket kielégítő termékek nagy száma miatt jelentős a termékdifferenciáció.

Ez utóbbi hatás miatt az ilyen iparágak arról is felismerhetők, hogy jelentős részben az ő termékeik szerepelnek a reklámokban, így a marketingre fordított kiadásuk aránya is jelentős a más iparágak költségszerkezetével való összevetésben (*Oszlay András* [1999], 28. oldal).

A közepes méretű vállalatok ország-, azon belül helyismerete, kockázatviselő képessége sokkal kisebb, mint a leányvállalatokkal rendelkező nemzetközi nagyvállalatoké. Következésképpen megalapozottan feltételezhető, hogy ezek a vállalatok sokkal nagyobb mértékben igényelnek információkat a befektetési környezetről, jobban rá vannak, illetve lesznek szorulva az állami befektetésösztönzés csatornáira, mint a nagyvállalatok.

Lényeges szegmentációs feltétel a vállalatok közötti munkamegosztás, ezzel összefüggésben az együttműködés és a verseny. A külföldi működőtőke-befektetésekkel kapcsolatos tapasztalatok szerint a Magyarországon megtelepedett külföldi nagyvállalatokat

viszonylag rövid időn belül követik a beszállítóik. Ennek alapján szegmentációs kritérium lehet a Magyarországra betelepített külföldi nagyvállalatok beszállítói kapcsolatrendszere, az azt alkotó középvállalati szféra. Nagyságrendi összefüggések alapján ebből a szempontból a közúti járműgyártásra célszerű elsősorban figyelmet fordítani. Ugyanakkor azt is szem előtt kell tartani, hogy e téren sajátos célkonfliktus is jelentkezik, mert nem a külföldi nagyvállalatok külföldi beszállítóinak Magyarországra történő vonzása a magyar érdek, hanem a hazai beszállítók bekapcsolása, integrálása a multinacionális nagyvállalatokhoz.

A külföldi nagyvállalatokat nemcsak a beszállítók, hanem a kiszolgálók is követik. Jól megfigyelhető volt ez a hazai piacon fogyasztási cikkek értékesítő termelő nagyvállalatok esetében. Például a csomagolóipari vállalatok követték a külföldi nagyvállalatokat. Szegmentációs kritérium lehet a külföldi nagyvállalatok kiszolgálása, az e körbe tartozó vállalatokkal mint célcsoporttal. Az említett célkonfliktus itt is megvan, mivel az ösztönzőrendszernek inkább a hazai kiszolgáló vállalatok érdekeit kellene szolgálnia.

A működőtöke-importtal kapcsolatos további tapasztalat az, hogy a hazai piacra termelő külföldi nagyvállalatokat viszonylag rövid időn belül követték a versenytársak. (Például az üdítőital-piac egymással versenyző két nagyvállalata a Coca-Cola és a Pepsi-Cola egyaránt jelen van Magyarországon.) Szegmentációs feltétel lehet a Magyarországon működő nagyvállalatok versenytársainak azonosítása. Ez a szegmens azonban meglehetősen korlátozott, döntően ugyanis a fogyasztásicikk-piacra koncentrálódik. Ennek ellenére megfontolandó a Magyarországra betelepült külföldi cégek versenytársainak mint célcsoportnak a megközelítése.

Az elemzett szempontok eltérően érvényesülnek, illetve érvényesíthetők az egyes fő relációkban. Az európai fejlett országok viszonylatában nincs szükség differenciálásra. Ebben a relációban a fenti szempontok (piaci szegmensek és célcsoportok) korlátozás nélkül alkalmazhatók.

Kelet-Európa és a fejlődő országok relációja már differenciáltabb megközelítést igényel. Ez mindenekelőtt a fejlődő országokra vonatkozik. Közép- és Kelet-Európával kapcsolatban csak annyit lehet megjegyezni, hogy a fejlődéstörténeti örökség miatt nem lehet számolni a potenciális befektetők között – az orosz kőolaj- és földgázipari vállalatok kivételével – sok olyan tőkeerős nagyvállalattal, mint Nyugat-Európában. Ezért ebben a relációban valószínűleg nagyobb szerepük lesz a közepes méretű vállalatok magyarországi befektetéseinek. A fejlődő viszonylat a kulturális környezettől eltekintve, sok tekintetben hasonlít a tengerentúli fejlett viszonylathoz.

A tengerentúli fejlett és a fejlődő országok esetében a fenti szempontok csak korlátozottan érvényesíthetők. A Magyarországtól való földrajzi távolság következtében a tengerentúli fejlett országok és a fejlődő világ nagy része esetében a potenciális befektetők nem a közepes, hanem a nagyvállalatok köréből kerülhetnek ki. E nagyvállalati körön belül is meghatározóak a globális generalisták és a globális specialisták lehetnek. A *globális generalista* cégek az egész világpiacot látják el széles termékínálattal. Globálisan integrált termelési rendszerekkel rendelkeznek, hogy termelési tevékenységüket világméretben tudják racionalizálni. Az elektronikai iparban ilyen vállalat például a

Philips, a Matsushita, a Sanyo és a Sony. E cégek audio- vagy videotermekek egész rendszerét állítják elő és értékesítik a világ majdnem minden fontos piacán közvetlen kivitel vagy direkt beruházás formájában. *A globális specialisták* egy bizonyos piaci szegmensre koncentrálnak, szűk termékkínálattal, de ezt a szegmenst világméretekben lefedik. A legtöbb dél-koreai cég ebbe a kategóriába tartozik.

Fejlődéstörténeti okok miatt a kockázati tőke kínálata nemzetközi összehasonlításban az Egyesült Államokban a legnagyobb. A kockázati tőke-társaságok képesek a globális fellépésre. Ezáltal ellensúlyozhatják azt, hogy az Egyesült Államok közepes méretű vállalatai a földrajzi távolságból adódóan viszonylag szűk tartományban képesek közvetlen működőtőke-befektetésre Magyarországon. Az Egyesült Államok viszonylatában célszerű kiemelt prioritást adni a kockázati tőke-bevonásnak.

A tengerentúli fejlett és a fejlődő országok viszonylatában számolni kell a kereskedelempolitikai feltételrendszer bizonyos sajátosságaival is. A páneurópai kumulációs övezetbe⁶⁹ nem tartozó országok Magyarországon befektető vállalatai csak abban az esetben exportálhatnak vámmentesen az Európai Unióba árukat, ha a helyi hozzáadottérték-tartalom meghaladja az 50 százalékot. Ez a körülmény a japán és az észak-amerikai befektetőket arra készteti, hogy kiemelkedő mértékben alkalmazzanak helyi beszállítókat. A tengerentúli fejlett és a fejlődő relációban van leginkább lehetőség a beszállítói kapcsolatok erősítésére. Az eddigi tapasztalatok alapján a minimális helyi hozzáadottérték-tartalom követelményét az amerikai vállalatok úgy kerülték meg, hogy nem az amerikai anyavállalatok, hanem a nyugat-európai leányvállalatok jöttek Magyarországra beruházókként (lásd az Opel esetét).

Eddig túlnyomórészt a potenciális külföldi befektetői szempontból vizsgáltuk a befektetésösztönzés célcsoportjait. Egyes esetekben nem tettünk különbséget abban a tekintetben, hogy adott célcsoport tagjai belföldi vagy külföldi illetékességűek-e. A továbbiakban célszerű meghatározni, hogy milyen belföldi gazdasági szereplők alkotják a kormányzati befektetésösztönzés célcsoportjait. Ezek a következők:

- Magyarországon működő olyan külföldi részesedésű vállalatok, amelyek magyar beszállítókat keresnek;
- Magyarországon működő olyan külföldi részesedésű vállalatok, amelyek megtermelt nyereségüket vagy a nyereség egy részét itt kívánják befektetni;
- külföldi szakmai vagy kockázati tőke-befektetőket kereső magyar vállalatok;
- zöldmezős befektetésekhez külföldi partnert kereső önkormányzatok;
- regionális gazdasági intézmények (ipari parkok, logisztikai központok, inkubátorházak, innovációs centrumok stb.).

Az ipari parkok és a befektetésösztönzésben elfoglalt helyük, szerepük ismert. Kevésbé vannak benne a köztudatban a meglévő, főleg pedig az épülő logisztikai központok.

⁶⁹ A páneurópai kumulációs övezetet azok az országok alkotják, amelyekkel az EK szabadkereskedelmi egyezményeket kötött. Az övezetbe tartozó országok egységesítették származási szabályait.

A csatlakozási okmány hatálybalépésével Magyarország hozzáférhet a Közösség strukturális alapjai és a Kohéziós Alap forrásaihoz. A fejlesztési célú közösségi forrástranszfer a 2004 és 2006 közötti időszakban összesen 2,8 milliárd euró, 2007 és 2013 között több mint 22 milliárd euró. A közösségi források lehívásának feltételeként kidolgozott első, illetve véglegesítés előtt álló második Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjainak végrehajtásában a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályok értelmében külföldi vállalatok is részt vehetnek.

Célszerű és kívánatos a Nemzeti Fejlesztési Tervet is a külföldi működőtőke-beáramlás ösztönzésének szolgálatába állítani. Ennek jegyében javasolható tájékoztató összeállítás azokról az NFT-ben közösségi költségvetési és magyar államháztartási forrásokból tervezett programokról és projektekről, amelyek végrehajtásában közbeszerzési pályázat keretében vagy más módon külföldi vállalatok is részt vehetnek.

A Magyarországon már megtelepedett külföldi nagyvállalatok számára egyrészt általános tájékoztatót célszerű készíteni az NFT-ről, amelyben a hangsúlyt az NFT végrehajtása után módosuló gazdasági környezet bemutatására célszerű helyezni. Ezáltal az itt lévő külföldi nagyvállalatok gazdasági tevékenységük bővítése esetén figyelembe vehetik az NFT által kínált lehetőségeket. Másrészt az egyes programok, prioritások, illetve projektek sajátosságai alapján az egyes vállalatokra szabott tájékoztató anyagokat célszerű készíteni. Azokat a vállalatokat kell megkeresni, amelyek profiljuk alapján részt tudnak, illetve részt fognak venni az NFT végrehajtásában. Elképzelhető, hogy bizonyos esetekben az NFT-hez kapcsolódó közbeszerzési pályázatokon való részvétel is indukál további külföldi működőtőke-beruházásokat Magyarországon.

A Magyarországon még jelen nem lévő külföldi nagyvállalatokat szintén testre szabott ajánlatokkal célszerű megkeresni, felajánlva nekik a közbeszerzési pályázatokon való részvételt. Elsősorban környezetvédelmi és építőipari vállalatok jöhetnek szóba célcsoportként. A proaktív befektetésösztönzési stratégia jegyében célszerű néhány potenciális külföldi piaci szereplő figyelmét felhívni – szintén az adott vállalat sajátos vonásaihoz igazodva – a versenyszférában adódó befektetési lehetőségekre.

A középállamati szegmens esetében egyrészt az osztrák és a német szövetségi és tartományi, illetve helyi gazdasági kamarákkal célszerű felvenni a kapcsolatot. Másrészt e vállalati kört is célszerű megismertetni a sajátosságaiknak megfelelő, amelyeket az NFT keretében fognak megvalósítani. Harmadszor, célszerű megvizsgálni mind közösségi szinten, mind az egyes nemzetgazdaságok, adott esetben pedig az egyes országokon belül az egyes régiók szintjén érvényben lévő, a határon túli együttműködés preferáló vállalkozásösztönző programokat. Az NFT végrehajtásában való részvétel lehetőségét ezekkel a vállalkozásösztönzési programokkal célszerű összekapcsolni.

A tájékoztatás és a partnerkeresés feladatát – a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felügyelete és koordinálása mellett – profiljából adódóan az ITDH-hez célszerű delegálni. Ehhez természetesen elengedhetetlen a regionális fejlesztési ügynökségek, az önkormányzatok, az ipari parkok, a logisztikai és innovációs centrumok stb. segítsége.

3.4.2.3. A magyar érdekek előmozdítása a közös külgazdasági politikában

A külgazdasági stratégia lényeges – külső – eleme a magyar stratégiai érdekek képviselete és előmozdítása a közös külgazdasági politikában. Az EU további bővülése magyar érdek, mert olyan országokra vonatkozik, amelyek a magyar külgazdasági politika földrajzi akciórádiusába, „természetes” vonzáscentrumába tartoznak. A külkereskedelem földrajzi szerkezetéből adódóan Magyarország sokat profitálhat az EU bővüléséből.

A bővüléssel kapcsolatos magyar érdekelttség nem mentes néhány látszólagos és tényleges paradoxontól. További kevésbé fejlett országok EU-csatlakozásának az az egyik legfőbb kockázata, hogy a közösségi költségvetésből, pontosabban a strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból folyósítandó fejlesztési támogatásokban Magyarország aránya csökken. Törökország EU-tagságával 2013-ig, azaz a következő költségvetési periódus végéig nem indokolt számolni, ugyanis az alacsony gazdasági fejlettségi szintből adódóan a török támogatási igény nem lenne finanszírozható a közös költségvetésből. A közösségi forrástranszferben elfoglalt magyar részesedést a tagjelöltek (Horvátország és Macedónia) és a potenciális tagjelöltek (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Szerbia, Montenegró és Koszovó) EU-csatlakozása mérsékelheti. További országok felvétele az EU-ba a Közösségen belüli tagállamok közötti erőviszonyokat is módosíthatja, nem feltétlenül Magyarország javára.

Horvátország kivételével a további bővülés még elég bizonytalan, a közösségi forrástranszferben elfoglalt jelenlegi magyar részesedést egyelőre nem fenyegeti. Feltételezhető, hogy az EU bővüléséből a vállalati szféra számára adódó pótlólagos üzleti lehetőségek több, mint ellensúlyozzák az esetleg relatív vagy akár abszolút értelemben is visszaeső közösségi forrástranszfert. Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az újonnan csatlakozó országoknak szánt közösségi forrástranszfer felhasználására a donor EU, mint integrációs csoportosulás tagjaként Magyarország vállalatai pályázhatnak majd a mélyebb helyismeret, tradicionális kapcsolatok stb. miatt nagyobb eséllyel, mint a régi tagállamok vállalatai. A közösségi forrástranszferből a magyar vállalati szféra is profitálhat.

A hazai gazdasági szereplők közül az EU további bővülése a regionális transznacionális vállalat szerepkör betöltésére törekvő MOL és OTP számára eredményezi a legtöbb közvetlen előnyt. A MOL-nak kisebbségi részesedése van a horvát INA állami olajtársaságban, amelyet növelhet az INA fennmaradó részének privatizációja esetén. A MOL további vállalatokban kíván részesedést szerezni Romániában. Az OTP 2005 februárjában 236 millió euróért ellenőrző részesedést szerzett a horvát Nova Banka pénzügyintézetben. Emellett kifejezte érdeklődését a román CEC takarékpénztárban történő részese-désvásárlás iránt. Az OTP a privatizáció keretében további román pénzügyintézetet is meg akar szerezni, vagyis Romániában is terjeszkedni kíván. Az ukrajnai és szerbiai korábbi és jövőbeli akvizíciók értékét növeli az országekockázatok mérséklődése, amihez az EU új szomszédsági politikája, illetve az EU-tagság perspektívájának kilátásba helyezése nagymértékben járulhat hozzá. Az EU bővülése, illetve az új szomszédsági politika más magyar nagy- és középvállalatok regionális terjeszkedésének a feltételeit is javítja.

Elvben nemcsak a bővülés, hanem a potenciális tagjelöltek támogatása, illetve tágabb értelemben az európai szomszédsági politika és az Európán kívüli országokra kiterjedő fejlesztési együttműködés finanszírozása is átrendezheti a közösségi forrásáramlásokat, nem feltétlenül Magyarország előnyére. Az EU globális játékosá válását előmozdítandó, a 2007 és 2013 közötti költségvetési periódus pénzügyi előirányzataiban erőteljesen megnövelték a fejlesztési együttműködés részesedését az előcsatlakozási alap és az európai szomszédsági politika forrásfedezetéhez képest. Ez nincs összhangban a hivatalos közösségi retorikával, amely a hangsúlyt a bővítésre és az európai szomszédsági politikára helyezi. Valószínűleg az EU-n belüli erőviszonyok húzódnak meg mögötte, a fejlesztési együttműködés részesedésének növelése mellett a külföldön befolyási övezetekkel rendelkező volt gyarmattartó országok (Egyesült Királyság, Franciaország, Belgium, Hollandia, Portugália, Spanyolország) lobbizhattak. Az európai szomszédsági politika tervezett forrásfedezetén belül is nagyobb hangsúlyt kap a mediterrán régió, mint az EU keleti határait alkotó országcsoport. A közös külgazdasági politika formálásában Magyarországnak azért célszerű fellépnie, hogy a közösségi forrásokat és a kapcsolatfejlesztési energiákat egyrészt a fejlesztési együttműködésről az európai szomszédsági politikára csoportosítsák át, másrészt az európai szomszédsági politikában nagyobb hangsúlyt kapjanak az EU keleti határain fekvő országok.

Az Európai Unió külgazdasági, azon belül új szomszédsági politikájában Magyarország sajátos közvetítő szerepet tölthet be. Ez egyrészt a Nyugat-Európa és a Balkán, illetve tágabb értelemben, Törökország potenciális EU-tagságára tekintettel Nyugat-Európa és a Közel-Kelet közötti földrajzi értelemben vett közvetítő szerep. Kiaknázása gyors infrastruktúra-fejlesztést tesz szükségessé, azaz be kell fejezni, illetve ki kell építeni az ország déli és keleti határaihoz vezető autópályákat. A földrajzi mellett szóba jöhet technológiai értelemben vett közvetítő szerep ellátása is, azaz a fejlett országokban kidolgozott csúc- és hazai közép szintű technológiák transzferje az EU-ba belépni kívánó, illetve az új szomszédsági politika hatálya alá tartozó országokba, azok szükségleteihez adaptálva.

A közös külgazdasági politika korlátozza ugyan, de nem szünteti meg teljesen a magyar külgazdasági politika és külgazdasági diplomácia, azon belül a viszonylati politika mozgásterét. A szovjet utódállamokban és nagyszámú fejlődő országban a külpolitika és a külgazdasági diplomácia kiemelkedő fontosságú szerepet játszik a gazdasági kapcsolatépítésben. Ebből a külső tényezőből is levezethető a külpolitika külgazdasági tartalma növelésének követelménye. Nagyszámú ország tapasztalata alapján a célszerű kismemzeti viselkedés a külgazdasági és a külpolitika szoros összhangját, a külpolitikának a külgazdasági politika szolgálatába állítását teszi szükségessé.

3.4.3. Összefoglalás, következtetések

A külgazdasági stratégia prioritása a magyar gazdaság nemzetközi munkamegosztásba való hatékony bekapcsolódásának elősegítése, ezen keresztül a nemzetközi versenyképesség javítása kell, hogy legyen. Az EU-tagság nyomán a közös külgazdasági politika átvétele nem érinti **a magyar külgazdasági politika belgazdaságra vonatkozó részét**: a kereskedelemfejlesztést, az idegenforgalmat és a befektetési politikát. Ennek az export-,

szélesebb értelemben a külgazdasági orientáció fokozására (beleértve az idegenforgalmat is) és a működőtőke-beáramlás serkentésére kell koncentrálnia, a szakpolitikák közötti koordináló, harmonizáló szerepkör betöltésével.

A **kereskedelemfejlesztés** feladata a kollektív exportösztönzés, a magyar vállalatok külső piaci információkkal történő ellátása, a külkereskedelmi partnerkeresés és -közvetítés támogatása, a magyar üzleti szféra nemzetközi vállalatgazdasági integrációba történő bekapcsolódásának ösztönzése mindenképp a beszállítói kapcsolatok elősegítése révén, valamint magyar vállalatok nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezetek és más országok kormányai pályázatain, tenderein való részvételének elősegítése. A gazdaságban tovagyrűző hatások jelentősége és a beruházási igényesség miatt célszerű és kívánatos átfogó, koherens **idegenforgalmi stratégia** kidolgozása.

A magyar **befektetésösztönzési politika** célrendszerét kívánatos bővíteni működő magyar vállalatok számára történő külföldi partnerek keresésével a következő szempontok alapján:

- meglévő magyar vállalatok számára szakmai társtulajdonos keresése;
- külföldi kockázattőke-társaságoknak magyar cégek keresése;
- magyar cégeknek külföldi kockázattőke-társaságok felkutatása.

A nagyvállalatok csoportjában sajátos befektetésösztönzési szegmens és cél lehet a **ku-tatás-fejlesztés**, a külföldi nagyvállalatok kutatás-fejlesztési tevékenységének Magyarországra történő vonzása. Másik szegmens és cél a **regionális irányító szerepkör** ellátása, illetve annak ösztönzése. Ez a tengerentúli fejlett országok nagyvállalataira, mint célcsoportra vonatkozik. A regionális központ, regionális irányító szerepkör erősítésével más, elsősorban Magyarországgal szomszédos országokból lehet ide vonzani külföldi nagyvállalatokat. E téren Budapest mind erősebb versenytársa Bécsnek.

Magyarország, azon belül Budapest tűnik a legalkalmasabbnak arra, hogy a közép- és kelet-európai **kockázattőke-befektetések** központjává váljon. A régióban itt a legfejlettebb az infrastruktúra ennek a tevékenységnek a folytatásához. Fejlesztendő még a regionális oktatási és képzési, a pénzügyi és közlekedési szerepkör.

A fő és legdinamikusabban növekvő külföldi befektetői célcsoportot a **közepes méretű vállalatok** képezik. E vállalati kör kellő tőkeerővel rendelkezik külföldi működőtőke-befektetések végrehajtására. Szorosan kapcsolódik a Magyarországon már érdekeltségekkel rendelkező külföldi nagyvállalatokhoz.

A közepes méretű vállalatok ország-, azon belül helyismerete, kockázatviselő képessége sokkal kisebb, mint a leányvállalatokkal rendelkező nemzetközi nagyvállalatoké. A közepes méretű cégek sokkal nagyobb mértékben igényelnek információkat a befektetési környezetről, jobban rá vannak szorulva az állami befektetésösztönzés csatornáira, mint a nagyvállalatok.

A kormányzati befektetésösztönzés belföldi célcsoportjai a következők:

- Magyarországon működő olyan külföldi részesedésű vállalatok, amelyek magyar beszállítókat keresnek;

- Magyarországon működő olyan külföldi részesedésű vállalatok, amelyek megtermelt nyereségüket vagy annak egy részét itt kívánják újra befektetni;
- külföldi szakmai vagy kockázattőke-befektetőket kereső magyar vállalatok;
- zöldmezős befektetésekhez külföldi partnert kereső önkormányzatok;
- regionális gazdasági intézmények (ipari parkok, logisztikai központok, inkubátorházak, innovációs centrumok stb.).

A közös külgazdasági politika átvétele módosította a magyar külgazdasági politika arculatát és mozgásterét. Egyrészt eddig nem tapasztalt mértékben **megnövelte Magyarországot tárgyalási alkuerejét**, aminek nyomán sok területen eltűnt a kis ország kontra nagy ország, illetve kis ország kontra nagyvállalat közötti aszimmetria a tárgyalási alkuerejében. Másrészt **javitotta** a Közösség külgazdasági szerződésrendszerébe tartozó országokban a magyar vállalatok és áruk **piacra jutási feltételeit**. Harmadszor, kiiktatta az Európai Unió belüli gazdasági kapcsolatokat a külgazdasági politikából, mivel az intraregionális relációra az egységes piac jogszabályi rendszere vonatkozik. Az Európai Unió belüli külkereskedelem dominanciája miatt a közös külgazdasági politika a magyar külkereskedelemnek mindössze 20 százalékát befolyásolja.

Az EU további bővülése és az európai szomszédsági politika jórészt a magyar külgazdasági politika akcióradiusába tartozó országokat értékeli fel. A hosszú távon így feltárolható pótlólagos lehetőségek kiaknázása megköveteli a déli és keleti országrészek felé vezető **közlekedési infrastruktúra fejlesztését**, az autópályák mielőbbi befejezését. A közös külgazdasági politika alakításában Magyarországnak a bővítés előmozdítását és az európai szomszédsági politikán belül az EU keleti határain fekvő országok preferálását kell támogatnia nemcsak a retorika szintjén, hanem a közösségi költségvetés kiadásainak allokálásáról folyó tárgyalásokon.

A közös külgazdasági politika által kijelölt keretek között Magyarországnak **földrajzi és technológiai közvetítő funkció** betöltésére célszerű törekednie Nyugat-Európa és a Balkán, tágabb értelemben a Közel-Kelet között. Ehhez növelni kell a magyar külpolitika külgazdaság-politikai tartalmát, azaz a külpolitikát még erőteljesebben kell a külgazdasági célok érvényesítésének szolgálatába állítani.

3.5. Befektetésösztönzés

A versenyképesség alakulásában játszott kiemelkedő szerepük miatt a könyv részletesen foglalkozik a külföldi működőtőke-befektetésekkel. Egyetért ugyanis azokkal az elméleti megközelítésekkel, amelyek szerint a külföldi működőtőke-vonzási képesség a nemzetközi versenyképesség kiemelkedő fontosságú tényezője. Ez a fejezet először a külföldi működőtőke-befektetéseket meghatározó tényezőket elemzi mikrogazdasági megközelítésben, a külföldi gazdasági szereplők nézőpontjából. Ezt követően a bel- és külföldi tőkebefektetések szabályozási feltételeinek az EU-csatlakozási okmány 2004. május 1-ji hatályba lépése utáni változásait és a csatlakozás külföldi működőtőke-befektetésekre gyakorolt hatásait tekinti át. Ezután a társasági nyereségadókra vonatkozó kedvezményekkel, majd a helyi adókkal és ösztönzőkkel foglalkozik.

3.5.1. A külföldi működőtőke-befektetéseket meghatározó tényezők a külföldi gazdasági szereplők szemszögéből

E fejezet megközelítése hangsúlyozottan mikroökonómiai jellegű, alapját a beruházási döntési folyamat képezi, ezért alulról felfelé építkezik. Eltér a külföldi működőtőke-befektetéseket magyarázó elméleti munkáktól, például az UNCTAD által közölt sémától. Az UNCTAD a fogadó országok szempontjából a külföldi működőtőke-beáramlás gazdaságpolitikai (gazdasági, társadalmi, politikai stabilitás stb.), gazdasági és üzleti (beruházásösztönzés, korrupció, beruházás utáni szolgáltatások stb.) meghatározóit különbözteti meg (*World Investment Report* [2003], 85. oldal). A gazdasági meghatározókat Dunning elmélete képezi (piac-, erőforrás- és hatékonyságorientált befektetések, *Dunning, John, H.* [1993]). Ebben az elemzésben keverednek a gazdasági, a gazdaságpolitikai és az üzleti meghatározók, viszont jobban kidomborodnak a külföldi közvetlen befektetéseket végrehajtó vállalatok döntési szempontjai.

Az elemzés csak az új zöldmezős beruházásokkal foglalkozik, meglévő vállalat részleges vagy teljes megszerzésével (az ún. átvételes beruházásokkal) nem. A vállalatátvételek mozgatórugói, értékelési technikái ugyanis sok vonatkozásban eltérnek az új beruházásokéitól. A témát nemzetközi összehasonlításban elemzi, amelyben Magyarországon kívül Csehország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia, esetenként Románia és Bulgária szerepel.

Azt feltételezzük, hogy a külföldi befektetők csak olyan országokat vesznek figyelembe a telephelyválasztásnál, amelyek bizonyos minimális követelményeknek megfelelnek a piacgazdaság kiépítettségének foka, a gazdaság liberalizáltsága (árak, külkereskedelem, devizaforgalom), a munkaerőköltségek nagysága, a munkaerő szakképzettsége, a fizikai infrastruktúra, a logisztikai háttér, a kiszolgáló ágazatok fejlettsége, a gazdaságpolitika jellege, a különféle gazdasági folyamatok állami szabályozottsága stb. tekintetében. Az e szempontok alapján hasonló adottságokkal rendelkező országok versenyeznek a külföldi működőtőke-beruházásokért.

Azt is feltételezzük, hogy a beruházásértékelési módszerek közül a külföldi befektetők az elmélet által legmegfelelőbbnek tartott és a legszélesebb körben használt nettó jelenérték, illetve módosított nettó jelenérték módszer alapján választanak a különböző beruházási lehetőségek között. A nettó jelenérték formula a projekttől a jövőben várható pénzáramlásokat hasonlítja össze a jelenben befektetett tőkével. Ha a nettó jelenérték pozitív, akkor a beruházást el lehet fogadni. Minél nagyobb a nettó jelenérték, annál kedvezőbb a beruházás jövedelmezősége. A várható jövedelmezőség becslésében figyelembe veszik a politikai, az árfolyam- és az egyéb kockázatok kivédési költségeinek vállalati cash flow-ra gyakorolt hatásait. A gyakorlatban természetesen a vállalatok egyszerre többféle értékelési technikát alkalmaznak. A választott módszer különösen alkalmas a külföldi működőtőke-befektetések meghatározó elemeinek az azonosítására, ezáltal az egyes tényezők súlyát nem mindig megfelelőképpen kezelő különféle empirikus és egyéb felmérések korlátainak a bemutatására.

3.5.1.1. A beruházásértékelési módszer

A nettó jelenérték módszerrel a projekt jövedelmezőségét a beruházás és az anyavállalat szintjén egyaránt lehet elemezni. Mindkét módszer mellett és ellen is szólnak érvek. Ha a beruházást önmagában értékelik, akkor azt tételezik fel, hogy a projekt az anyavállalattól független, önálló egység, a beruházást a fogadó országok pénznemében határozzák meg. Ha a beruházást az anyavállalat szintjén értékelik, akkor az anyavállalat országának pénznemében fejezik ki a cash flow-t, és figyelembe veszik az új beruházásnak a teljes vállalati cash flow-ra gyakorolt hatásait is. (Természetesen mindkét esetben számításba veszik a cash flow-t érintő közvetett hatásokat.) A két fajta cash flow-elemzés közötti eltérések a következők (*Dani Katalin* [1990], 164. oldal):

- a cash flow-áramlást más-más módon érintik a két szempont alapján az anyavállalat által kamat fejében nyújtott hitelek és a fizetés ellenében rendelkezésre bocsátott szolgáltatások (licencia- és védjegyhasználat stb.);
- a külföldi beruházáshoz az anyavállalat adott esetben állami támogatást kaphat;
- a teljes vállalati cash flow-t módosíthatják a fenti tényezők adózási hatásai. Jól ismert az a gyakorlat, hogy az anya- és a leányvállalat közötti pénzáramlásokat gyakran az adóterhek optimalizálása érdekében alakítják;
- ha a cash flow-elemzés az anyavállalat országának a valutájában történik, akkor a jövőbeli értékeket nem csekély mértékben befolyásolják az anya- és a leányvállalat valutája közötti árfolyammozgások, amiket nem lehet figyelmen kívül hagyni. Így például a leányvállalat országa valutájának leértékelődése kedvezőtlenül érinti az anyacég jövőbeli bevételeit és likviditását;
- ha a beruházást önmagában értékelik, akkor az anyavállalat csak azt a nyereséget és/vagy osztalékot számíthatja be a külföldi beruházásból származó cash flow-ba, amely ténylegesen beérkezik hozzá. A profitrepatriálás korlátozása a fogadó országban cash flow-t csökkentő tényező;
- a külföldi beruházásokra országspecifikus tényezők is hatnak. Magyarországon például a külföldi vállalatok önálló jogi személyiséggel rendelkező társaságok, amelyekre kiterjed az áfa-, a nyereségadó- és más törvények hatálya. Az inflációs ráta is különbözhet az anyavállalat országában és a külföldi beruházás országában.

Az éves cash flow-k jelenértékének kiszámításához is más-más diszkontrátát kell használni attól függően, hogy a tőke költséget a beruházás vagy a vállalatcsoport szintjén értelmezik (*Dani Katalin* [1990], 165. oldal). Az egyik nézet szerint a külföldi működőke-befektetést végrehajtó vállalatnak azonos kritériumok szerint kell értékelnie az egyes beruházási lehetőségeket, bármely országban legyenek is azok, mert módjában áll az egyes országok között mozgatni a befektetéseket. Ebből az következik, hogy a vállalatcsoport szintjén kell a tőke költségeket kalkulálni, s egységes diszkontrátát kell alkalmazni. Az egyes beruházások kockázatait a prognosztizált cash flow-ban kell érvényesíteni.

A másik felfogás abból indul ki, hogy mindegyik leányvállalat autonóm cég, saját tőkével, következésképpen a diszkontálást is az egyes leányvállalatokra jellemző tőkeköltség

alapján kell elvégezni. Ezzel a leányvállalat versenyképességét és jövedelmezőségét a fogadó ország feltételei között értékelik. A külföldi beruházásból az anyavállalat számára jelentkező kockázati többletet a diszkontrátának kockázati prémiummal történő megemelése révén juttatják érvényre. Ez a kockázati prémium 8-10 százalék, amiből kitűnik, hogy csak a hazainál jóval nagyobb várható jövedelmezőség esetén kerül sor külföldi közvetlen beruházásra (*Dani Katalin* [1990], 165. oldal). Az általános szabály egyébként az, hogy a beruházás piaci kockázatát a diszkontrátában, a projekt egyedi kockázatát a cash flow-ban kell érvényesíteni.

A két felfogás közötti különbség a tőkepiacok eltérő értékelésére vezethető vissza. Az első nézet képviselői egyetlen egységes, világméretű tőkepiacot tételeznek fel. A második felfogás hívei szerint viszont a tőkepiacok tökéletesen szegmentáltak (*Brealey, R. – Myers, S* [1992], II. kötet, 400. oldal). A valóság valószínűleg a második nézethez van közelebb.

A nemzetközi gyakorlatban a módosított jelenérték (adjusted present value – APV) formulát használják. Ez annyiban tér el a jelenérték formulától, hogy korigálja az éves cash flow-k értékét a beruházást az adott évben érintő pénzügyi kockázatból eredő hatással (FIN_t), ami sok tényezőt tartalmaz, amilyen például az adómegettakarítás, a tranzakciós költség stb., és a (d) és (df) diszkontrátákkal kalkulálja C_t és FIN_t értékét,

ahol:

I: a beruházás

$$APV = -1 + \sum_t \frac{CF_t}{(1+d)^t} + \sum_t \frac{FIN_t}{(1+df)^t}$$

FIN_t = a beruházást az adott évben érintő pénzügyi kockázat hatása,

CF_t = az I beruházásból származó cash flow

d = az I beruházásból származó cash flow diszkontrátája

df = a pénzügyi kockázatból eredő hatások diszkontrátája

A továbbiakban azt célszerű áttekinteni, hogy a módosított jelenérték formulájának nagyságát milyen tényezők alakítják, és a gazdaságpolitikai ösztönzőrendszer hogyan képes befolyásolni az egyes tényezőket.

3.5.1.2. A külföldi működőtőke-befektetéseket meghatározó tényezők: a kezdeti beruházás

A módosított nettó jelenérték képletben az I, azaz a beruházási költségek nagyságát a gépek és berendezések, az épületek és az ingatlanok ára határozza meg. Ha a **gépeket és a berendezéseket** az anyaországból vagy máshonnan importálják, akkor lényeges áralakító tényező lehet a vám, mivel a tárgyi eszközök bruttó bekerülési értékébe beszámít a vám. Egyéb feltételeket azonosaknak tekintve ott olcsóbb a beruházás, ahol alacsonyabban a gépekre és berendezésekre vonatkozó vámtarifák. A vámok jelentősége a GATT/WTO égisze alatt végrehajtott körtárgyalások eredményeként folyamatosan csökkent a világkereskedelem szabályozásában, ezáltal a vám mint költségtényező szerepe is egyre kisebb az importált gépekre és berendezésekre építő beruházásokban.

A Magyarország és az Európai Unió és az EFTA és a maradék CEFTA tagállamai közötti iparcikk-kereskedelemben nincsenek vámok és mennyiségi korlátozások. (Magyarország és az EU között vámunió van.) Ezekben a relációkban ezért a **vám** nem költség-tényező a külföldi működőtőke-beruházásokban. Az EU-csatlakozással, illetve a közös külső vámtarifák átvételével Magyarország és közép- és kelet-európai versenytársai ugyanolyan feltételek közé kerültek harmadik, Európán kívüli országokkal szemben. A gépekre és berendezésekre vonatkozó vámtarifák alacsonyabbak az Európai Unióban, mint a csatlakozás előtt voltak Magyarországon. Ez valamelyest mérsékli az Európán kívüli országok vállalatai magyarországi közvetlen beruházásainak a költségeit.

Ugyanakkor a **vámszabad területek szabályozásának a módosítása** kedvezőtlenül érinti az Európán kívüli országokból származó működőtőke-importot. A vámszabadterületek közösségi szabályozása alapján ugyanis a vámszabad területekre bevitt gépek és berendezések után is meg kell fizetni a vámot, sőt az általános forgalmi adót is. (Ez utóbbi később visszaigényelhető.) Az EU-csatlakozás előtti magyar szabályozás értelmében a vámszabad területekre vám- és áfamentesen lehetett bevinni a termelőeszközöket. A jelenlegi szabályozás viszont már némi költségnövekedést okoz a korábbi állapothoz képest.

A gépek és berendezések árát piaci tényezők alakítják. Feltételezhető, hogy a külföldi beruházók zömmel importált gépekkel és berendezésekkel fogják megvalósítani projekteiket. A gép- és berendezésárak nagymértékben különbözhetnek egymástól a márka, a minőség, a kapcsolódó szolgáltatások stb. függvényében. Mivel a világpiacról történő beszerzésről van szó, olyan feltételekkel, amelyek minden működőtőke-importőr ország számára ugyanolyanok vagy hasonlóak, árelőny – a vámtarifákat figyelmen kívül hagyva – a gépimportban nemigen realizálható. Az egyes országok belföldi gép- és berendezésárait elképzelhetők jelentősebb különbségek, kicsi viszont a valószínűsége annak, hogy a külföldi beruházók széles tartományban támaszkodnának belföldi előállítású beruházási javakra. A gépek és berendezések körében az állami ösztönzőknek nincs lehetőségük a külföldi vállalatok beruházási költségeinek befolyásolására. A szabályok adottak (a vámtarifákat a közösségi vámkódex szabályozza kötelező erővel), a kormányok mozgásteret minimális.

A külföldi közvetlen beruházások lényeges költségtételét képezik az épületek és az ingatlanok. Az **épületek** kivitelezési költségeiben jelentős különbségek lehetnek az egyes országok között, elsősorban a munkaerőköltségek függvényében. Még számottevőbbek lehetnek az eltérések az **ingatlanárak** körében, ami a kereslet és a kínálat sajátosságain túlmenően nem csekély mértékben vezethető vissza az ingatlanpiac fejlettségére. Az ingatlanokkal kapcsolatban további költségtényezők lehetnek a különféle illetékek. Ha az állam vagy az önkormányzat ingyen vagy részben ingyen bocsát a külföldi beruházó rendelkezésére ingatlant, azzal a külföldi beruházás megtérülését javítja. Ugyanez a hatása az olyan ingatlanfejlesztésnek, amikor állami pénzből közművesítenek ingatlanokat. Elképzelhető az is, hogy az önkormányzat saját ingatlant apportál egy beruházási projektbe. Az ilyen jellegű ösztönzőket azonban abból a szempontból is meg kell vizsgálni, hogy nem minősülnek-e állami támogatásnak az Európai Unióban, összhangban vannak-e a közösségi versenyjog betűjével és szellemével.

Magyar sajátosság, hogy ha egy társaság állami támogatást vesz igénybe egy beruházáshoz, akkor a beruházás állami támogatásra jutó részére felszámított általános forgalmi adó nem igényelhető vissza. Az ilyen beruházások esetében tehát figyelembe kell venni a le nem vonható általános forgalmi adót is.

Az egy-egy vállalatra vonatkozó egyedi infrastruktúra-fejlesztéssel kapcsolatos közösségi jogi problémákat hidalják át az ipari parkok. Ezekben közművesített területek várják a hazai és külföldi befektetőket. Az ingatlanfejlesztés eredményeinek igénybevétele minden olyan vállalat jogosult, amely eleget tesz az ipari park által támasztott követelményeknek.

Különbféle empirikus felmérések kiemelkedő fontosságot tulajdonítanak az induló beruházások bizonyos egyéb – zömmel egyszeri – költségeinek. Ezek közül az egyik leglényegesebb a vállalatalapítás időigénye és költsége. A Világbank egyik kiadványa szerint (*World Bank* [2004]) Magyarországon új vállalat alapításához 65 napra van szükség. Ezzel Magyarország a 90. helyen áll a Világbank rangsorában. A közép-európai versenytársak közül csak Lengyelország (12. hely) előzi meg Magyarországot, Csehország a 107., Szlovákia a 117. helyen található. A Világbank az új vállalatalapításhoz elengedhetetlen jogi procedúrák számát, az alapítás költségeit és az előírt minimális tőkeszükségletet is vizsgálta. Adataiból kitűnik, hogy az egy főre jutó GNI százalékában kifejezve Magyarországon mind a vállalatalapítási költség, mind pedig a minimális tőkeigény meghaladja a regionális és az OECD-átlagot.

Nyilvánvaló, hogy ezek a költségek eltörpülnek a gép- és ingatlanberuházások költségei mellett. Öröndetes a kormány ún. egyablakos ügyintézés kialakítására irányuló törekvése, de ez önmagában nem fogja dinamizálni a külföldi működőtőke-beáramlást. A külföldi befektetők számára ez a tényező akkor válik döntővé, amikor az egyéb feltételek tekintetében ugyanolyan vagy hasonló országok között választhatnak.

A vállalatalapításhoz képest sokkal lényegesebb a vállalatfelszámolás (exit strategy) idő- és költségigénye. Első megközelítésben ez furcsának tűnik, a nemzetközi gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a külföldi vállalatok nagy része csak olyan projektbe ruház be, amelyből szükség esetén viszonylag gyorsan ki tudja vonni a tőkéjét. Ha a tőkekivonás lehetősége egy országban nem biztosított, vagy nemzetközi összehasonlításban nehézkes, nagy veszteségek árán lehetséges, akkor a külföldi vállalatok nem ruháznak be ott, legyenek bármennyire is kedvezők az egyéb feltételek (munkaerőköltségek stb.). A kilépés lehetetlensége vagy nehézsége tehát megakadályozhat külföldi közvetlen beruházásokat. Evidens, hogy a projektből való kilépés ott a legkönnyebb és a legolcsóbb, ahol fejlett a tőkepiac. Egyszerűbb a vállalati tulajdonjogot megtestesítő értékpapírokat eladni, mint a fizikai tőkét (gépek, berendezések stb.). A Világbank idézett anyaga szerint Magyarországon a felszámolás időigénye alig marad el az OECD-átlagtól, annak költsége viszont az OECD-átlag ötszöröse. Ugyancsak kedvezőtlen a kelet- és közép-európai és az OECD-átlaghoz képest a fizetésképtelenség kezelésére vonatkozó index.

A zöldmezős beruházási döntéseket nem csekély mértékben befolyásolja még az engedélyezési eljárás költség-, főként pedig időigénye. Nem egy külföldi beruházási projekt

hiúsult meg Magyarországon a bürokratikus engedélyezési procedúra elhúzódása miatt. Mivel a tapasztalatok alapján az átvételes beruházásokhoz kevesebb engedélyt kell beszerezni, mint a zöldmezősökhöz, a bürokratikus akadályok a befektetőket a vállalatátvételek felé terelhetik az új beruházások felől, feltéve, ha a két beruházási forma közötti átváltás lehetséges adott országban és adott időben.

3.5.1.3. A külföldi működőtőke-befektetéseket meghatározó tényezők: a jövedelemáramlások

Ami a jövedelemáramlásokat illeti, a nettó jelenérték képlet alapján a jövőbeli cash flow kiszámítása úgy történik, hogy a pénzbeáramlásokból kivonják a pénzkiráramlásokat. A pénzbeáramlásokkal a továbbiakban nem foglalkozunk, feltételezzük, hogy a külföldi tőkével létrehozandó vállalat termékeinek lesz felvevőpiaca külföldön vagy belföldön, ezáltal a cég árbevételre tesz szert exportból vagy belföldi értékesítésből, és ez az árbevétel jól prognosztizálható.

3.5.1.3.1. Anyag- és energiaköltségek

A költségeken belül a munkaerőköltségek mellett az anyag- és energiaköltség súlya a legnagyobb. Gyakorlati tapasztalatok alapján ezekről is az feltételezhető, hogy a gazdasági fejlettség közepes szintjén álló országokban a közvetlen külföldi beruházást végrehajtó vállalatok a termelési inputok tekintélyes hányadát importálják. Ez nem okoz többletköltséget az EU-n belül, illetve azon relációkban, amelyekkel az EU-nak szabadkereskedelmi megállapodása van, mert nincs vámköltség, de a szállítási költség fennmarad.

Az Európán kívüli országokban bejegyzett vállalatok számára korábban lehetséges volt a vám visszatérítés, azaz ha az importált termékeket exportra kerülő árukba építették be, akkor az importra kivetett vámot vissza lehetett igényelni. Magyarország 1997-ben csatlakozott a páneurópai kumulációs rendszerhez, ami nem teszi lehetővé az övezethez nem tartozó országok vállalatai számára a vám visszatérítést. A páneurópai kumulációs övezet szabályai egyformán érvényesek az új EU-tagállamokra, következésképpen a versenyfeltételek ugyanolyanok Magyarország versenytársainál is. A vám visszatérítés tilalma a páneurópai kumulációs rendszerhez nem tartozó országok (főleg az USA és Japán) vállalatainak beruházásait diszpreferálja, mert az anyaországból behozott termelési inputok utáni vámot nem kapják vissza, miközben az övezeten belüli import vámentes. Ez a szabályozás tehát a páneurópai kumulációs övezeten belüli munkamegosztást preferálja.

A világgazdaságra nyitott piacgazdaságokban nagy különbségek nincsenek az energiaárak terén. Az esetleges nagyobb mértékű eltérések rendszerint arra vezethetők vissza, hogy a szóban forgó országok kormányai szubvencionálják az energiahordozó-árakat. Az EU-csatlakozás után erre – az üzleti szférában – nincs mód.

Az energiahordozók (és ebből következően a szállítás) drágasága felértékeli a nagy felvevőpiacokhoz közel fekvő termelési telephelyeket, így Magyarországot is a külföldi nagyvállalatok telephelyválasztásában.

3.5.1.3.2. Munkaerőköltségek

A másik legjelentősebb költségtenyezőt a munkaerőköltségek képezik. A nemzetközi és a hazai szakirodalom a munkaerőköltségek három összetevőjét különbözteti meg. Az első a bruttó bér, amelynek mértékét a munkaerőpiacon kialakult kereslet és kínálat viszonya határozza meg. A második az állam által előírt adók és járulékok csoportja. Ennek nagysága nem csekély mértékben függ a mindenkori szabályozástól. Végül a harmadik összetevőt a kereseten kívüli juttatások alkotják. Ezek egy részét jogszabályban rögzített módon kell a munkavállalók számára biztosítani (például utazásiköltség-térítés), másik részének megadását pedig a munkaadók önként vállalják (például átképzés és biztosítás).

A relatív versenyhelyzetet a három összetevő együttes elemzése érzékeltetné. Nemzetközi összehasonlításra alkalmas statisztikai adatsorok a bruttó bérekre és a munkavállalói jövedelemre (compensation of employees) állnak rendelkezésre. A munkavállalói jövedelem a bruttó bérköltségen felül tartalmazza a munkáltató által fizetett társadalombiztosítási hozzájárulást is, így a teljes munkaerőköltséget mutatja.

Elsősorban a 2002. és 2003. évi nagyarányú béremelések miatt nőtt Magyarországon az új közép-európai országok között a leggyorsabban a termékegységre jutó munkaerőköltség. A 2000 és 2005 közötti éves átlagban 7,3 százalékos dinamika kiugró volt. A második helyet elfoglaló Szlovéniában is mindössze 6,6 százalék volt a növekedés mértéke.

3.1. táblázat

Termékegységre jutó munkaerőköltség
(Százalékos változás az előző évhez képest)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1996-2000	2000-2005
Magyarország	10,9	11,4	8,6	7,7	4,1	4,8	11,9	7,3
Csehország	1,3	5,2	6,3	0,2	1,6	-1,0	7,1	2,4
Lengyelország	5,1	9,5	-2,4	-4,1	-0,7	16,6	12,7	1,0
Szlovákia	7,7	3,0	3,9	3,3	4,6	5,2	6,1	4,0
Szlovénia	11,1	9,2	6,5	4,7	3,8	1,8	6,2	6,6
EU-15	1,8	2,8	2,4	2,4	1,1	1,7	1,4	2,1

Megjegyzés:

Termékegységre jutó munkaerőköltség = egy főre jutó munkaerőköltség /GDP/ foglalkoztatottak száma

Forrás: European Commission [2006]

A termékegységre jutó reál munkaerőköltség emelkedése Csehországban majd Magyarországon volt a legnagyobb mértékű, 1,8, illetve 0,8 százalék, miközben Lengyelországban, Szlovákiában és Szlovéniában csökkent.

3.2. táblázat

A termékegységre jutó reál munkaerőköltség alakulása
(Százalékos változás az előző évhez képest)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	1996-2000	2000-2005
Magyarország	0,9	2,6	0,0	-0,1	-0,9	2,3	-1,9	0,8
Csehország	-0,1	0,3	3,4	0,9	-2,7	-0,9	0,7	1,8
Lengyelország	-1,5	5,3	-3,7	-4,5	-3,5	-2,0	1,2	-0,7
Szlovákia	-0,7	-1,1	-0,1	-1,3	-2,0	2,7	-0,1	-0,4
Szlovénia	5,1	0,1	-1,9	-0,6	-1,7	0,8	-1,4	-0,6
EU-15	0,3	0,6	-0,2	0,1	-0,9	-0,1	-0,4	0,0

Megjegyzés: * prognózis

Nominális termékegységre jutó munkaerőköltség: Egy főre jutó munkaerő-költség /GDP/ foglalkoztatottak száma

Nominális termékegységre jutó munkaerőköltség/GDP-deflátor

Forrás: European Commission [2006]

A nominális effektív árfolyam, azaz a vizsgált országoknak az összes (a jelen esetben egy 35 valutából álló kosár) valutával szembeni árfolyama csak Szlovénia és Lengyelország esetében értékelődött fel 2000 és 2005 között, a többi ország esetében enyhe leértékelődés volt tapasztalható. Ez nyilvánvalóan összefügg azzal, hogy az egyes valuták euróval szembeni felértékelődését ellensúlyozta a dollár erősödése az euróval szemben. Ugyanakkor a magasabb inflációs ráták miatt a reál effektív árfolyam felértékelődött.

A relatív nemzetközi versenyképesség változását a munkaerő esetében koncentráltan tükröző ún. egységnyi munkaerőköltség alapú reál árfolyamindex alapján, amelynek kiszámításához a nominális árfolyamindexet az egységnyi (azaz termékegységre jutó) munkaerőköltség-indexszel korrigálják, a 2000 és 2005 közötti időszakban a felértékelődés, illetve ami ezzel egyet jelent, a relatív nemzetközi versenyképesség romlása Magyarországon volt a legnagyobb mértékű (33 százalék) a fő versenytársakkal való összehasonlításban. Magyarországot 25-25 százalékos reálfelértékelődéssel Csehország és Szlovákia követte, majd 9 százalékkal Szlovénia következett. Figyelmet érdemel, hogy Lengyelországban a zloty 2003-ban és 2004-ben gyengült az euróval szemben, aminek nyomán a munkaerőköltség alapú reál árfolyamindex 1 százalékkal volt magasabb 2005-ben, mint 2000-ben.

Más megközelítéssel, a bérhányad (azaz az összes bérköltség részesedése a GDP-ben) alakulása alapján a fentiekhez hasonló következtetésekre jutottak az MNB munkatársai is (Kátay Gábor – Kovács Mihály András – Pula Gábor [2004]). Számításaik szerint elsősorban a minimálbér emelése és az állami szektorban végrehajtott bérnövekedés nyomán 2002-2003 folyamán a bérhányad erőteljesen nőtt. Ebben az egyéb tényezők (cserearány és konjunktúra) hatása minimális volt. A vállalati bérhányad gyors emelkedése a fajlagos bérköltségek jelentős növekedését mutatta. Az MNB szakemberei szerint a makrogazdasági idősorok és a mikrokatatások tapasztalatai alapján a bérhányad 2002-

2003. évi emelkedése meghaladta a versenyképesség szempontjából optimálisnak tekintett szintet. A bérhányadmutató egyensúlyi szintjére vonatkozó információk hiányában azonban nem tudták megítélni, hogy a bérhányadban történt elmozdulás milyen mértékben tekinthető egyensúlyinak.

Nemzetközi összehasonlításban a magyar bérhányad az OECD-átlag körül, illetve annál alacsonyabban helyezkedik el. A kelet-európai és az újonnan csatlakozott országok csoportját tekintve is az átlag körül van Magyarország, szemben Lengyelországgal, ahol a bérhányad értéke az egyik legmagasabb az országcsoportban (80 százalék fölötti). A magyar elmozdulások nem jelentősek, a magyar bérhányad némileg az átlag felé húzott.

A Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche számításai szerint a 2002. és 2003. évi magyarországi béremelések az euróban kifejezett havi bruttó bérek tekintetében is átrendezték a regionális rangsort. Amíg 2001-ben Szlovénia mellett még Lengyelországban és Csehországban is magasabb volt a bruttó havi munkabér, addig 2005-ben Magyarország megelőzte két versenytársát. Magyarország korábbi bérelőnyei tehát lemorzsolódtak, Szlovénia után és Csehország mellett itt a legmagasabbak a bruttó havi munkabérek.

3.3. táblázat
Átlagos havi bruttó bérek (euró)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Magyarország	337	403	504	541	578	638
Csehország	382	434	515	531	565	638
Lengyelország	472	557	544	501	501	591
Szlovákia	268	286	316	346	395	448
Szlovénia	935	988	1041	1083	1120	1157

Megjegyzés: * előzetes adatok

Forrás: WIIW [2006]

Ugyanakkor az utóbbi években végbement változások ellenére a közép- és kelet-európai országok munkaerőköltség-előnyei a fejlett piacgazdaságokkal szemben még mindig számottevőek. Vásárlóerő-paritáson (azaz az árrendszer és az árfolyam torzításai nélkül) számolva 2005-ben az egységnyi munkaerőköltség az osztrák 69 százaléka volt Szlovénia, 43 százaléka Lengyelország, 40 százaléka Magyarország és Csehország esetében.

Az utóbbi évek béremelései vásárlóerő-paritáson nem erodálták Magyarország relatív nemzetközi munkaerőköltség-előnyeit túlságosan nagy mértékben. A magyar egységnyi munkaerőköltség az osztrák 26 százaléka volt 1999-ben, ez 2005-ben 40 százalékra emelkedett, amivel Magyarország Csehországgal holtversenyben a harmadik-negyedik helyet foglalta el a vizsgált országok rangsorában.

A magyar munkabérek, illetve tágabb értelemben a munkaerőköltségek különösen versenyképesek az Európai Unióban kialakult szinthez képest. Piaci árfolyamokon és folyó árakon számolva az euróban kifejezett magyar havi bruttó átlagbér az Európai Unió átlagának még mindig mindössze kb. 15 százalékát teszi ki. A különbség nagyobb a fejlettebb, magasabb egy főre jutó GDP-vel rendelkező EU-tagállamokkal, kisebb a

közepes fejlettségi szintű dél-európai tagországokkal (Görögország, Portugália és Spanyolország) szemben. Ugyanakkor vásárlóerő-paritáson, azaz a forintban kifejezett magyar bérek nagyobb vásárlóerejét figyelembe véve a magyar havi bruttó átlagbér az európai uniós átlag 30-35 százaléka.

A magyar munkavállalók a 30-35 százalékos vásárlóerő-paritásnak megfelelő értékű jövedelemhez jutnak, miközben a munkaadókat csak 15 százalékos költség terheli folyó áron és árfolyamon. Magyarországon nemzetközi összehasonlításban még mindig nagy a munkaerőérték nem bérben realizálódó része (egészségügyi és oktatási költségek stb.), ami további versenyelőny forrása, bár ez részben összefügg az árfolyamparitás és a vásárlóerő-paritás eltéréseivel. A vásárlóerő-paritás és a piaci árfolyam eltérése és a munkaerőérték nem bérben realizálódó magas hányada a jövőben is lényeges nemzetközi versenyképességi forrás marad. Ez az eltérés ösztönzi a külföldi működőtökebeáramlást, mivel a külföldi befektetők mindenkor piaci árfolyamokon kalkulálják költségeiket, így munkaerőköltségeiket is, miközben a kapott munkabérért a foglalkoztatottak nagyobb értékű jövedelemhez jutnak.

A bért terhelő járulékok tekintetében Magyarország a közép-európai országok középmezőnyében helyezkedik el. A munkavállaló, valamint a munkáltató által fizetett (tb- és egészségügyi) járulékok nem mutatnak kiugró értéket a régióban. (Az összehasonlítás nem tartalmazza a fix összegű járulékokat, amilyen például a rehabilitációs hozzájárulás és a tételes egészségügyi hozzájárulás.)

3.4. táblázat
A munkabért terhelő járulékok
(A bruttó bér százalékában)

Ország	Munkáltató	Munkavállaló	Összesen
Csehország	35	12,5	47,5
Magyarország	29	12,5	41,5
Lengyelország	21	18,7	39,7
Szlovákia	38	12,8	50,8
Szlovénia	15,9	22,1	38,0

Megjegyzés: Magyarországot illetően a táblázatban nem szerepel a munkáltatóra vonatkozó terhek között a munkabért terhelő 3 százalékos munkaadói járulék, az 1,5 százalékos szakképzési hozzájárulás, a munkavállalóra vonatkozó terhek között pedig az 1,5 százalékos munkavállalói járulék.

Forrás: KPMG, BBJ, portfolio.hu Idézi: Magasak-e az adók Magyarországon? Indul az „adóverseny”? <http://www.portfolio.hu>

Ha az euróban kifejezett bruttó bért a munkáltatót terhelő járulékokkal korigáljuk, akkor a munkaerőköltség havi szinten 2004-ben 1298 euró volt Szlovéniában, 764 euró Csehországban, 747 euró Magyarországon, 651 euró Lengyelországban és 495 euró Szlovákiában. Az átlagos havi bérekhez képest változott a sorrend, Magyarország helyet cserélt Csehországgal. A magasabb munkáltatói járulékok miatt a havi munkaerőköltség

magasabb Csehországban, mint Magyarországon. Ahhoz, hogy a havi munkaerőköltségek tekintetében Magyarország versenyképes legyen Lengyelországgal, a munkáltatókat terhelő járulékokat 29-ről 12 százalékra kellene csökkenteni. Ilyen mértékű csökkentésre nincsenek meg a feltételek. Mivel Szlovákiában jóval alacsonyabb a havi bruttó bér, mint Magyarországon, itt nem lehet a munkáltatókat terhelő járulékok csökkentésével ellensúlyozni a versenyképességi hátrányt.

Az alábbi, a bérre rakódó terheket a munkaerőköltségek százalékában kifejező táblázat szélesebb összehasonlítást tesz lehetővé. Az egyik legfontosabb következtetés az, hogy a munkaerőköltség százalékában kifejezett, a munkaadók által fizetendő TB-járulék, amely a munkaerőköltségek terén a nemzetközi versenyképességet leginkább meghatározza, Magyarországon igen magas európai uniós összehasonlításban. Figyelmet érdemel, hogy a magyar hányadtól alig marad el a cseh és a szlovák érték, míg annál 10 százalékponttal alacsonyabb a lengyel. Ez nem csekély mértékben magyarázhatja a lengyel gazdaság nemzetközi versenyképességének az utóbbi években végbement javulását. Megalapozottan feltételezhető, hogy a közeljövőben Csehország és Szlovákia csökkenteni fogja a munkavállalókra háruló bérterheket.

3.5. táblázat
Az SZJA, a munkavállalói és a munkaadói TB a munkaerőköltség
százalékában 2004-ben*

	SZJA	Munkavállalói TB	Munkaadói TB	Összesen
Belgium	20,5	1,07	23,0	54,2
Németország	16,2	17,3	17,3	50,8
Svédország	18,1	5,3	24,6	48,0
Franciaország	9,4	9,8	28,2	47,4
Magyarország	9,0	9,9	26,9	45,8
Olaszország	14,0	6,9	24,9	45,8
Ausztria	8,4	14,0	22,5	44,9
Finnország	19,5	4,9	19,4	43,8
Csehország	8,4	9,3	25,9	43,6
Hollandia	7,3	22,2	14,0	43,5
Lengyelország	5,1	21,1	17,0	43,2
Szlovákia	5,8	9,9	26,3	42,0
Dánia	30,4	10,5	0,5	41,4
Spanyolország	9,7	4,9	23,4	38,0
Görögország	0,5	12,5	21,9	34,9
Portugália	4,5	8,9	19,2	32,6
Luxemburg	7,9	12,1	11,9	31,9
Egyesült Királyság	14,5	7,8	9,0	31,3
Írország	9,6	4,5	9,7	23,8

Megjegyzés: * Egyedülálló, gyermektelen, átlagkeresetű személy esetében

Forrás: OECD, idézi: Világgazdaság, 2005. március 16., 20. oldal.

Empirikus adatfelvételen alapuló kutatások tapasztalatai alapján a vállalatok a munkabérré rakódó költségek csökkenését akkor érzékelnék versenyképesség-javulásként, és a csökkenés akkor járulna hozzá a fekete gazdaság kifehérítéséhez, ha azok a bruttó bérek jelenlegi 33,5 százalékaról 23 százalékára esnének vissza.

Ezek az adatok csak a munkatermelékenységgel együtt értelmezhetők. Az egy foglalkoztatottra jutó reál GDP növekedésével definiált nemzetgazdasági szintű munkatermelékenység 2000 és 2004 között Lengyelországban és Szlovákiában nőtt gyorsabban (éves átlagban 4,5, illetve 3,9 százalékkal), mint Magyarországon és Csehországban (2,9-2,9 százalék). A magyar lemaradást jórészt a 2003. évi alacsony növekedési ütem okozta.

Árnyalja a képet az ipari munkatermelékenység alakulása, ami egyébként a nemzetgazdasági termelékenységnél jobb mutató. A nemzetközi munkamegosztásba való bekapcsolódás ugyanis az iparban ment végbe, az export túlnyomó hányada az összehasonlításban szereplő mindegyik ország esetében iparcikk, ezért a relatív és abszolút nemzetközi versenyképességre jobban utal az ipari termelékenység mutatója, mint a nemzetgazdasági szintű termelékenységé. A Nemzetközi Valutaalap statisztikai adataiból (*IMF* [2004]) számolt ipari munkatermelékenység (az egy főre jutó ipari termelés) 2000 és 2003 között éves átlagban 9,2 százalékkal nőtt Magyarországon, 6,7 százalékkal Csehországban, 6,5 százalékkal Lengyelországban, 4,5 százalékkal Szlovákiában és 3,5 százalékkal Szlovéniában. Magyarországon 2000-ben volt ugrásszerű javulás az ipari munkatermelékenységben. A nemzetgazdasági szintű termelékenységhez hasonlóan, az ipari munkatermelékenység is kismértékben nőtt 2002-ben.

A munkaerőköltségek adatai nem tükrözik a munkaerő szakképzettségét és kreativitását, illetve megszerzésének, képzésének és továbbképzésének a költségeit, bár ezek a tényezők valószínűleg kifejezésre jutnak az ipari termelékenységi mutatószámokban. A külföldi vállalatok álláspontja e téren meglehetősen ellentmondásos. A Magyarországon zöldmezős vagy átvételes beruházást végrehajtó külföldi vállalatok vezetőinek véleménye szerint és tapasztalatai szerint nem általában a munkaerő olcsó Magyarországon, nemzetközi összehasonlításban, hanem különösen a szakképzett és kreatív munkaerő.

A szakképzett munkaerővel kapcsolatban meg kell jegyezni: a külföldi nagyvállalatok saját bevallásuk szerint az utóbbi időben egyre inkább szembesülnek azzal a problémával, hogy nem azonnal találnak az elvárásaiknak megfelelő szakképzettségű munkaerőt, főleg szakmunkást Magyarországon. Ez egyrészt annak tulajdonítható, hogy a kilencvenes évtized elején-közepén Magyarországra érkezett vállalatok elsősorban az ország nyugati felében telepedtek le, ahol mára szinte teljes a foglalkoztatottság, vagy legalábbis az országos átlagnál sokkal alacsonyabb a munkanélküliség. Másrészt a magyar munkaerő nehezen változtatja megélhetési helyszínét, az ország keleti felében élők nem elég mobilak ahhoz, hogy a Dunántúlon keressenek munkát.

A külföldi részesedésű vállalatok munkaerőhiánnyal kapcsolatos álláspontja túlzottnak tűnik. Az utóbbi években folyamatosan nőtt a felsőfokú képzésben részt vevők száma és aránya a 18 és 24 év közötti korosztályban. Ennek eredményeként igen nagy a kínálat megfelelő előképzettségű munkaerőből, amely megfelelő alapokkal rendelkezik ahhoz,

hogy a külföldi vállalatok képzési és továbbképzési kurzusait sikerrel elvégezze. (A legtöbb külföldi cég az alkalmazás előtt kiképzti a foglalkoztatottait.) Jelenleg a külföldi vállalatok ugyanazt a munkabért kínálják ugyanazért a munkáért vagy hasonló beosztásért. Az általuk érzékelt munkaerőhiány azonnal megszűnne, ha megindulna köztük a verseny a szakképzett munkaerőért.

Az utóbbi évek nagyarányú béremelkedései nem csekély mértékben semlegesítették Magyarország nemzetközi versenyelőnyeit a munkaigényes összeszerelő jellegű ágazatokban, aminek nyomán több külföldi nagyvállalat is (IBM, Flextronics, Marc Shoe stb.) bezárta néhány magyarországi üzemét, amelynek termelését más országokba telepítette. Ugyanakkor ezzel párhuzamosan új beruházásokra is sor került. Mindez sajátos technológiai váltást tükröz. Az emelkedő munkabérek arra késztetik a külföldi vállalatokat, hogy a munkaigényes termékek előállítását alacsonyabb költségű országokba vigyék, miközben más befektetők a magas hozzáadottérték-tartalmú, kevésbé munkaigényes termékek előállítását telepítik Magyarországra, korántsem függetlenül a növekvő termelékenységtől és a javuló képzettségtől.

A transznacionális nagyvállalatok telephely-választási szempontjai között a munkaerő költsége azonban csak egy, és korántsem kizárólagos tényező, különösen a műszakilag igényesebb, szakképzett munkaerőt igénylő iparágakban, ahol összetettebb tevékenységeket kell végezni. Számukra az is lényeges, hogy az otthon vagy más országokban bevált termelési kultúrájukra mennyire fogékonyak, az általuk támasztott minőségi és egyéb követelményeket mennyire képesek teljesíteni a külföldi telephelyeiket kiszolgáló helyi gazdasági szereplők. A külföldi telephelyek termelékenységét, ezáltal nemzetközi versenyképességét ugyanis nemcsak a gyáron belül alkalmazott technológia, illetve az általa nyújtott lehetőségek kiaknázása határozza meg, hanem a tágra értelmezett gazdasági környezet minősége is fontos szerepet játszik. Ilyen a különféle kiszolgáló tevékenységek (pénzügyi, biztosítási, telekommunikációs, adatfeldolgozási, logisztikai stb. szolgáltatások) és a beszállítók színvonala és megbízhatósága, az út- és vasúthálózat minősége. Emellett nem közömbös a gazdaságpolitika és a közigazgatás vállalkozóbarát jellege sem. A magasabb és folyamatosan javuló termelékenység tehát ellensúlyozhatja a magasabb munkaerőköltségeket. Mindezek fényében utólag nem egy külföldi vállalat tartotta elhamarkodottnak a Magyarországról történt kivonulást.

Korántsem véletlen ezért, hogy nemzetközi tapasztalatok alapján a műszaki szempontból igényesebb tevékenységek (így például a gépjármű-összeszerelés és alkatrészgyártás) a gazdasági fejlettség közepes szintjén álló országokba települnek. Többek között erre vezethető vissza a közepesen fejlett országok növekvő súlya a külföldi működőtőke-forgalomban. Hiába olcsó a betanított vagy a szakképzett munkaerő például Indiában, ha az ezzel kapcsolatos haszonnak legalább egyharmadát elviszi a rossz közlekedési infrastruktúrára, tágabb értelemben a fejletlen logisztikai rendszerre visszavezethető többletköltség. Egyelőre nincs jele annak, hogy a Magyarországra települt járműgyártók ki kívánának vonulni Magyarországról, a magyar versenyelőnyök tehát továbbra is megvannak a magasabb szakképzettséget igénylő területeken.

Korábban az volt az általános gyakorlat, hogy a külföldi nagyvállalatok az anyaországukban elért kutatás-fejlesztési eredményeket magyarországi gyártó vagy összeszerelő

üzemekben alkalmazták. Újabban azonban a magasan képzett, kreatív és jól motiválható munkaerő nemzetközi összehasonlításban alacsony költség szintje miatt több külföldi nagyvállalat (General Electric, Nokia, Ericsson, Motorola, Compaq, Audi, Knorr-Bremse, Flextronics International, Astra Zeneca stb.), telepítette Magyarországra kutatás-fejlesztési bázisát vagy annak egy részét. Ez hosszú távú befektetésnek tekinthető, mert a kutatás-fejlesztési tevékenységet nem lehet, mert nem érdemes kivonni egy adott országból esetleges rövid távú negatív konjunkturális vagy egyéb tényezők hatására. Ráadásul a kutatás-fejlesztés kevésbé költségérzékeny, mint például az összeszerelő tevékenység.

Mind több transznacionális nagyvállalat (OMV, General Electric, Diaego, ExxonMobil stb.) telepít Magyarországra bizonyos szolgáltató (adatfeldolgozás, könyvelés, telefonos vevőszolgálat stb.) tevékenységeket, illetve akár egész szolgáltató központjukat teszik át ide.

Ugyancsak nő azoknak a vállalatoknak a száma, amelyek Magyarországról irányítják közép- és kelet-európai gazdasági műveleteiket (Compaq, EMC, Sony, HBO, Opel, Ford, Volvo, Saab, Electrolux, Scania, ABB stb.). A Közép- és Kelet-Európában tevékenykedő transznacionális nagyvállalatok közel felének Budapesten van a regionális központja.

Kétségtelen, hogy ezeknek a tevékenységeknek, különösen bizonyos szolgáltatási funkcióknak a Magyarországra telepítése kisebb volumenű működőtőke-bevonást jelent, mint ha valamilyen termelési tevékenység jelenne meg tőkeigényes iparágakban. Ezek hosszú távú foglalkoztatási és jövedelemtermelő képessége viszont az esetek többségében jobb, mint a termelésé.

Nyelvtudása, kreativitása alapján az ázsiai vagy a latin-amerikai, sőt – Lengyelország, Csehország és Szlovénia kivételével – a kelet-európai munkaerő nem vagy kevésbé versenyképes a kutatás-fejlesztés és a szolgáltatásnyújtás terén Magyarországgal. A jelek szerint Magyarország a megnövekedett költség szintű Írországgal versenyez egyre sikeresebben az európai szolgáltató szerepkör ellátásáért.

3.5.1.3.3. Egyéb költségek

A vállalatoknál még nagyszámú egyéb működési költség jelentkezik. Ezeknek a súlya azonban viszonylag csekély a költség szerkezetben, következésképpen racionális költségkalkuláció feltételezése esetén az egyéb költségek nemzetközi összehasonlításban vett nagysága kisebb szerepet játszik a külföldi beruházás telephelyének a megválasztásában. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy bizonyos egyéb költségek a számottevő súlyú, stratégiai fontosságú anyag- és munkaerőköltségek nagyságát is befolyásolhatják.

A Világbank idézett felmérése a munkaerő felvételének és elbocsátásának rugalmasságát, az alkalmazás feltételeit és a foglalkoztatásra vonatkozó jogszabályokat vizsgálja. A felvétel és az elbocsátás tekintetében a magyar index mind a regionális, mind az OECD-átlagnál kedvezőbb. Ezzel szemben kedvezőtlenebb náluk a foglalkoztatási feltételek és a munkajog esetében. Ugyancsak hátrányos a magyar helyzet a kereskedelmi szerződések kikényszerítése (jogérvényesítés) terén, nem is annyira a költségek, mint inkább a folyamat időigénye miatt.

A gyakorlatban nem lehet elvonatkoztatni olyan szubjektív tényezőktől, mint például attól, hogy milyen az átfogóan értelmezett életminőség egy országban. Ebbe a kategóriába nagyon sok minden beletartozhat, az idegen nyelvű iskoláktól a golfpályák rendelkezésre állásáig. Jelentősége szélsőséges esetben meghatározó lehet egy beruházás telephelyének megválasztása szempontjából.

3.5.1.4. Társaságiadó-alap, nyereségadókulcs és adókedvezmények

Az egyes beruházási projektek jövedelemáramlásai jelenértékének nagyságát az állam az amortizáció szabályozása, a társasági nyereségadókulcs változtatása, társasági nyereségadó-kedvezmények nyújtása és a tulajdonosi hitelek szabályozása révén befolyásolhatja a legnagyobb mértékben. Mint ismert, **az amortizáció** költség, de nem kiadás. Az adóalapot csökkenti: minél nagyobb az értékcsökkenésként elszámolható összeg, annál kisebb az adóalap, annál kevesebb társasági nyereségadót kell fizetni. Az amortizáció adómentes fejlesztési forrásnak tekinthető. Az amortizáció tehát csökkenti az adóköteles jövedelmet, mivel az amortizációs költség a megfelelő társasági nyereségadókulcs függvényében évente adómegetakarítást tesz lehetővé. Az is ismert a vállalatgazdasági tanácsokból, hogy az amortizációnak a számviteli és az adótörvényben történő szabályozása eltérhet egymástól. Az adótörvények sokszor nem teszik lehetővé a számviteli törvény alapján lehetséges költségelszámolás érvényesítését. Az állam az amortizáció nagyságát az amortizációs módszer és az amortizációs kulcs meghatározásával, illetve előírásával szabályozza.

Ha minden egyéb feltétel ugyanaz, akkor a gyorsított amortizáció csökkenti egy projekt nettó pénzáramlásainak jelenértékét, különösen rövid várható élettartamú beruházások esetében, miközben adómegetakarítást tesz lehetővé a vállalat számára. Az amortizáció akkor alkalmas a külföldi működőtőke-befektetések ösztönzésére, ha az új beruházás önmagában is nyereséget termel, tehát az induló beruházás és a várható jövedelemáramlások költségelemei tekintetében versenyképes a projekt. A külföldi működőtőke-beruházások (és a hazai befektetések) gyorsított amortizáció révén történő ösztönzésének legfőbb előnye az, hogy egyrészt a reál eszközökbe történő új beruházásokat, másrészt a hosszabb megtérülésű, nagy volumenű beruházásokat preferálja. A gyorsított leírás miatt ugyanis a beruházás első éveiben kisebb a nyereség (a magas amortizáció az adómegetakarítás alapja), a nyereség később, a befektetett tőkének az amortizációs költségekben történő megtérülése után jelentkezik. A gyorsított amortizáció a műszaki-technológiai fejlődést is ösztönzi.

Magyarországon hatását tekintve a célzott gyorsított amortizációhoz hasonlítható az **adómentes fejlesztési tartalék**, ami korábban a társasági nyereségadó alapjának 20 százaléka, 2004. január 1-jétől 25 százaléka, maximum 500 millió Ft adóévenként. Mivel a beruházásokat az adózott nyereségből finanszírozzák a vállalatok, a kedvezményt a beruházási források adómentessége jelenti. Ilyen ösztönző a többi közép-európai országban nincs.⁷⁰

⁷⁰ A tanulmány terjedelmi kereteit szétfeszítendő az amortizáció adótörvényben és számviteli törvényben történő szabályozása különbségeinek az elemzése.

A tankönyvi szabály az, hogy a nettó jelenérték kiszámításakor az adózás utáni jövedelmeket kell figyelembe venni a nettó jövedelemáramlásokban. Ez azt feltételezi, hogy a beruházás nyereséges, csak így lehet nyereségadót fizetni. Ebből az következik, hogy egyéb feltételeket változatlanoknak tekintve a külföldi közvetlen beruházást abban az országban érdemes végrehajtani, ahol a legalacsonyabb a **társasági nyereségadókulcs**. Nyilvánvaló, hogy a gyorsított amortizációval lehetővé tett társasági nyereségadó-megtakarítás annál nagyobb, minél magasabb a társasági nyereségadó kulcsa. Alacsony társasági nyereségadókulcs esetén a vállalatok adómegettakarítása is kisebb, következésképpen nem feltétlenül indokolt a gyorsított amortizáció. Persze az is előnyös, ha a különféle ösztönzők hatásai erősítik egymást.

Az alacsonyabb társasági nyereségadókulcs nem feltétlenül ösztönzi a reáleszközökbe történő befektetést, hanem teret ad a vállalatcsoporton belüli adóoptimalizálásnak különféle pénzügyi transzferek segítségével. A vállalatcsoport nyereségét ugyanis abban az országban célszerű kimutatni, ahol a társasági nyereségadó a legalacsonyabb, miközben máshol nullszaldó vagy ahhoz közeli állapot kimutatása kívánatos, elkerülendő az adóhatóságok vizsgálatát veszteségek esetén. Ilyen adóoptimalizálási tevékenységre vezet vissza több szakértő Írország kiemelkedő, évi 8-10 százalékos GDP-dinamikáját az 1990-es évtizedben. E mögött nem volt kizárólag valós teljesítmény, a reálszféra növekedése alapján 5-6 százalék volt az ír GDP-dinamika. A Deloitte & Touche adatai szerint az Európai Unióban a nyereség megfelelő átcsoportosításával 30 százalékos adómegettakarítást is el lehet érni.⁷¹

Eme törekvéseknek kívánt gátat vetni először az USA, majd az OECD⁷² a vállalatcsoportokon belüli transzferárak átláthatóságának növelésére irányuló szabályaival, amelyeket az Európai Unióban is átvettek. Magyarországon 2003. szeptember 1-jétől a közösségi irányelvekkel összhangban a kapcsolt vállalkozásokkal kötött szerződésekhöz részletes transzferár-dokumentációt kell csatolni.⁷³ Ez a kötelezettség minden, a leányvállalataival kereskedő társaságra vonatkozik a mikro- és a kisvállalkozások kivételével. A dokumentációban azt kell bizonyítani, hogy a transzferárak megfelelnek a piaci áraknak. A transzferárak dokumentálásának a kötelezettsége mérsékli az adóoptimalizálás lehetőségeit, de nem szünteti meg azokat teljesen, mert tanácsadási, védjegyhasználati díjak felszámításával stb. továbbra is mód van a nyereség országok közötti átcsoportosítására.

Magyarország esetében eddig a külföldi működőtőke-beáramlás nagyságrendje, a folyó fizetési mérlegben található profittranszfer és a gazdasági reálfolyamatok egymással összhangban voltak az utóbbi években. Nincs jele annak, hogy a nemzetközi összehasonlításban alacsony, korábban 18 százalékos, 2004. január 1-jétől 16 százalékos magyar társasági nyereségadókulcsot a külföldi vállalatok arra használták volna, hogy a

⁷¹ Andacs Botond: Előnyös is lehet a transzferár-dokumentáció. Napi Gazdaság, 2003. október 9., 3. oldal.

⁷² Iránymutatás multinacionális vállalatoknak és adóhatóságoknak a transzferárak képzéséhez.

⁷³ A transzferárakról szóló szabályozás a társasági nyereség- és osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXVI. Törvény 8. cikkével került be a magyar jogrendszerbe.

különböző országokban kitermelt nyereségük döntő hányadát adóoptimalizálási törekvésektől vezettetve Magyarországon mutassák ki.

A külföldi vállalatok adóoptimalizációs törekvéseinek szab gátat a társasági adótörvény (14. paragrafus) ama rendelkezése, amely szerint az adóalapnak az összes elszámolt költségáfordítás legalább 12 százalékának kell lennie.

Az alacsony, illetve csökkenő társasági nyereségadókulcsra nem annyira önmagában a külföldi működőtőke-beáramlás ösztönzésére van szükség, hanem a relatív nemzetközi versenyhátrányok mérséklésre vagy semlegesítésére. Magyarországnak nem célszerű versenytársainál magasabb társasági nyereségadót fenntartania, viszont lépést kell tartania az utóbbi években kialakult adóversennyel. Magasabb társasági nyereségadókulcs akkor indokolt, ha az egyéb kedvezmények (gyorsított amortizáció stb.) több, mint elenyésző a társasági nyereségadókulcs működőtőke-beáramlásra gyakorolt hatását. A társasági nyereségadó szabályozását és a nemzetközi adóversenyt a 3.5.2. fejezet tekinti át részletesebben.

3.5.1.5. Diszkontráta és árfolyam

Végül foglalkozni kell a nettó jelenérték-számítás alapját képező diszkontráta megválasztásával és az azt meghatározó tényezőkkel. A vállalatgazdasági és pénzügyi tanácsokból ismert, hogy a jövőbeli pénzáramlások diszkontálásához olyan rátát kell választani, amely megegyezik a hasonló kockázatú befektetésektől elvárt hozammal. A hosszú időn keresztül ismert okokból nemzetközi összehasonlításban magas jegybanki irányadó kamatláb miatt a kockázatmentes vagy alacsony kockázatú befektetésektől elvárt hozam is jóval magasabb Magyarországon, mint az USA-ban, illetve főleg az EU-ban, vagy akár a fő versenytárs közép- és kelet-európai országokban. (Az alacsony kockázatú pénzügyi eszközökbe történő befektetések reálhozama is kiemelkedő mértékű nemzetközi összehasonlításban a nominális kamatlábakhoz képest alacsony inflációs ráta miatt.)

Ha a külföldi beruházó a magyar leányvállalatát autonóm cégnek tekinti, és a vállalat a külföldi beruházásból az anyavállalat számára jelentkező kockázati többletet a diszkontrátának kockázati prémiummal történő megemlése (8-10 százalék) révén juttatja érvényre, akkor az alacsony kockázatú befektetések magas hozamát is figyelembe véve, nemigen volt Magyarországon pozitív nettó jelenértékű, azaz megvalósítható projekt akkor, amikor az irányadó jegybanki kamatláb 10 százalék felett mozgott. Az alacsony kockázatú pénzügyi eszközökbe irányuló befektetések versenye mérsékli a reáleszközökbe történő nagyobb kockázatú befektetések vonzerejét. Egyéb feltételeket (például a forint euróhoz viszonyított árfolyamának az alakulását) számításán kívül hagyva a külföldi anyacég számára az vonzó, ha hitelt nyújt itteni leányvállalatának, amely a pénzt alacsony kockázatú és magas hozamú pénzügyi instrumentumokba fekteti.⁷⁴

⁷⁴ A külföldi vállalatok tulajdonosi hitelei a 2000. évi 318 millió euróról 2001-ben 1633 millió euróra emelkedtek. Ez 1 EUR=256,56 HUF éves átlagárfolyamon 420 milliárd forint volt. Az 1990-es évek utolsó harmadában nem volt még példa ilyen mértékű tulajdonosi hitelnövekedésre. Elméletileg elképzelhető, hogy a hitel egy részéből a külföldi részesedésű vállalatok itteni tevé-

Ha a külföldi beruházó a vállalatcsoport szintjén kalkulálja a tőke költséget, és egységes diszkontrátát alkalmaz, akkor sem tudja elkerülni az árfolyamkockázatot és az árfolyambizonytalanságot. A beruházás nagyobb kockázatát ebben az esetben úgy juttatja kifejezésre, hogy szigorúbb feltételeket szab a pénzáramlásokra.

A vállalat-gazdaságtan és a pénzügy tankönyvek szerint a külföldi beruházások nettó jelenértékének kalkulálásakor nem kell foglalkozni az árfolyammal, mert az árfolyamkockázatok fedezeti ügyletekkel jórészt semlegesíthetők, bár természetesen a fedezeti ügyleteknek is vannak költségei, illetve az export és az import sajátosságaiból adódóan bizonyos „természetes fedezettség” is lehet. Ami a jelenlegi magyar helyzetet árnyalja mind a jelen lévő, mind a megjelenést tervező külföldi vállalatok számára, az az árfolyam nagyfokú változékonysága, volatilitása.⁷⁵

Mind a magas irányadó jegybanki kamatláb, mind a forint euróval szembeni árfolyamának gyengülése, mind pedig az árfolyam nagyfokú volatilitása óvatosságra készítheti az új befektetőket, főként a kevéssé tőkeerős kis és közepes méretű cégeket. Nem zárható ki, hogy az új befektetők kívárnak, vagy más, egyébként hasonló feltételeket nyújtó, de stabilabb árfolyamú országban valósítják meg Magyarországra tervezett beruházásaikat. Ugyanakkor feltételezhető, hogy a forintgyengülés és a nagy volatilitás miatt a külföldi vállalatok nem állítanak le folyamatban lévő beruházásokat. Az árfolyam volatilitása Lengyelországban, Csehországban és kisebb mértékben Szlovákiában is jelentős, ezért ezen a téren a relatív magyar versenyhátrány is kisebb.

3.5.2. A társasági nyereségadó szabályozása, nemzetközi adóverseny

Az általánosan elterjedt felfogás szerint az adórendszerek szerepe a beruházási döntések meghozatalában általában másodlagos. A beruházási döntéseket a vállalatok sok más, a megtérülést befolyásoló szempont (a piac mérete, a megfelelő minőségű és mennyiségű

kenységüket, azaz termelésük és kivitelük bővítését finanszírozták. Ezzel a feltételezéssel nincsenek összhangban az általános gazdasági folyamatok. A magyar GDP növekedési üteme ugyanis a 2000. évi 5,2-ről 2001-ben 3,8 százalékra, az export dinamikája 21,8-ről 8 százalékra lassult. Az a feltételezés sem igazolható, hogy a tulajdonosi hitelekből a külföldi részesedésű vállalatok importált készleteiket növelték volna a 2002 közepétől várt nyugat-európai fellendülésre készülve, mert az import dinamikája a 2000. évi 21,1-ről 2001-ben 4 százalékra mérséklődött.

Ha a tulajdonosi hitelek nagy részét beruházásokra fordították volna, akkor annak a beruházási statisztikákban is nyomuk kellene hogy legyen. Márpedig a nemzetgazdasági beruházások a 2000. évi 6,6 százalékkal szemben 2001-ben mindössze 3,5 százalékkal emelkedtek. Mindezek alapján logikusan adódik az a következtetés, hogy a tulajdonosi hitelek tetemes hányadát a magyarországi leányvállalatok pénzügyi befektetésekre fordították, azaz magyar állampapírokat vásároltak. A külföldiek kezén lévő állampapírok állománya 2001-ben 733,2-ről 1075,5 milliárd forintra nőtt. A külföldi működőtőke-bevonásban nemcsak más országok erősödő versenyével kellett számolni, hanem a hazai pénzügyi eszközök elszívó hatásával is.

⁷⁵ A Figyelő empirikus felmérése szerint a versenyképességet befolyásoló tényezők között a második helyre tették a megkérdézett vállalatok az árfolyam volatilitását (Forintos félelmek. Figyelő, 2004. január 22-28., 15. oldal).

munkaerő rendelkezésre állása, a munkaerőköltségek nagysága, az infrastruktúra fejlettsége stb.) figyelembevételével hozzák. A vállalati nyereségre vonatkozó adók országonkénti különbségei akkor kerülnek előtérbe a beruházási döntésekben, azáltal válnak hazai és nemzetközi versenyképességi tényezővé, amikor a többi tényező alapján az egyes országok által nyújtott feltételek közel azonosak.

Az EU-tagállamok közötti különbségek felszámolását célozza az adóharmonizáció, amelynek keretében a tagállamok adózással kapcsolatos jogszabályait közelítik egymáshoz. A harmonizáció lehet teljes, ha például az egységes európai társasági adó bevezetése a cél. Részleges adóharmonizáció esetén az egyes tagállamok adómértékeinek egymáshoz történő igazítását irányozzák elő. **Positív adóharmonizáció** esetében közösségi jogszabályok segítségével közelítik egymáshoz a tagállamok adójogszabályait. A **negatív adóharmonizáció** annak a célnak az érvényesítését jelenti, hogy a tagállamok adójogszabályai közötti különbségek ne idézzenek elő önkényes megkülönböztetést vagy protekcionizmust, miközben maguk a különbségek fennmaradnak. Végül, a jogharmonizáció leggyengébb formája esetében, a szubszidiaritás elvére támaszkodva elsősorban a tagállamok törvényhozása segítségével teszik egymással kompatibilissá a tagállami adójogszabályokat. Ebben az esetben feleslegessé válik a közvetlen közösségi jogalkotás (Deák [2001], 166. oldal).

Az adóharmonizáción belül **két egymással szembenálló nézet** különböztethető meg. Az egyik koncepció az egységességet, illetve egységesítést tűzi ki célul, ami a tagállamok adópolitikái és adórendszerei közötti különbségek megszüntetésére, az adónemek és az adókulcsok egységesítésére irányul. A másik felfogás figyelembe veszi a tagállamok érdekeit is, ezért differenciált megközelítést javasol, és megelégszik a tagországok közötti együttműködéssel az adópolitikában. E felfogás hívei pozitív növekedési és hatékonysági hatásokat tulajdonítanak az egyes tagállamok adórendszerei közötti versenynek. Azt hangsúlyozzák, hogy az adókat az adóköteles tevékenység helye szerinti tagországban kellene befizetni, illetve beszedni. Mivel a gazdasági tevékenység folytatásának helye szabadon megválasztható, a kormányoknak versenyezniük kell az adóbevételekért. Az egységes piacon a versenyfeltételek biztosításához nincs szükség a tagállami adópolitikák harmonizációjára, ahhoz elegendő az **adópolitikai koordináció**. Ez utóbbi többek között a kapcsolt vállalkozások közötti pénz- és jövedelemtranszferek (kamat- és jogdíjfizetés) forrásadóztatásának megszüntetésére, valamint az árképzéssel és költségszámlálással kapcsolatos szabályozás összehangolására vonatkozik. A jogharmonizáció az Európai Unióban eddig a két felfogás közötti kompromisszumos formában valósult meg.

A hagyományos közpénzügyi felfogás szerint a tőke mobilitásának növekedésével a termelési tényezők a legalacsonyabb adókulcsokat alkalmazó országokba vándorolnak. A tőkékért folytatott adóverseny kedvezőtlen hatása az, hogy mérsékli a közjavak finanszírozására allokálható pénzt, ezért a szükségesnél alacsonyabb közösségi fogyasztást eredményez. A káros hatások elkerülése érdekében van szükség gazdaságpolitikai koordinációra, illetve adóharmonizációra. Ugyanakkor az Európai Unióban az adózás terén a szubszidiaritás elvét alkalmazzák, azaz ott hozzák meg a döntéseket, ahol arra az információk, a kompetenciák stb. a legnagyobb mértékben rendelkezésre állnak. A jelen

esetben ez a tagállamok szintje. Az adóharmonizáció szükségképpen sérti az egyes tagállamok nemzeti szuverenitását. Csak valóban indokolt esetben kerülhet sor közösségi beavatkozásra.⁷⁶ Ennek alapján azonban az adóverseny szintén sérti a tagállamok szuverenitását. Az adózásra vonatkozó közösségi döntések esetében minden ország egyetértésére van szükség közösségi jogszabályok elfogadásában. Korábban az Egyesült Királyság és Írország gátolta az adóharmonizációs törekvéseket. *Az EU bővülése első megközelítésben az adóverseny erősödését és a harmonizációs törekvések gyengülését valószínűsíti.*

Bizonyos elméletek szerint adóharmonizációra nincs szükség. A földrajzi távolság határait figyelembe véve az egyre alacsonyabb adókulcsok alkalmazásában kifejeződő verseny nem szükségszerű, az adóharmonizáció pedig egyenesen káros minden ország számára. A gazdaságföldrajzi elmélet gondolatmenete szerint a vállalatok telephelyválasztási döntéseit alakító tényezők centrifugális és centripetális erők. A magas szállítási költségek például a központtól való eltávolodásra készítetik a vállalatokat, azaz arra, hogy minél közelebb kerüljenek a helyi felvevőpiachoz, míg a központban elérhető nagy munkaerő-választék, kedvező infrastruktúra és a nagyszámú vállalat jelenlétéből adódó szinergiák vonzzák a gazdálkodó szervezeteket. Ez utóbbi lehetővé teszi a központi helyzetű országok számára a periféria országaihoz képest magasabb adókulcsok fenntartását. A periféria országai nem ösztönzik adókulcs csökkentésre a centrumországokat, hanem maguk is hátrányos következmények nélkül emelhetik társasági nyereségadókulcsaikat.⁷⁷ Ennek alapján korántsem véletlen, hogy a nagyobb országok adókulcsai rendszerint magasabbak, mint a kis periferikus országokéi.

A társasági nyereségadó-rendszer harmonizációját 1962-ben, az ún. Neumark-jelentésben irányozták elő először. E jelentés alapján dolgoztak ki egy irányelvtervezetet 1975-ben, amit azonban 1990-ben visszavontak. Ezt követően a közösségi jogharmonizáció meglehetősen szerény célokat tűzött ki. A vállalati nyereségadó-rendszer harmonizációjára három irányelv vonatkozik. A **fúziós irányelv** a határokon átnyúló szervezeti átalakulások és reorganizációk előtti adóhátrányokat szüntette meg. Az **anya- és leányvállalati irányelv** az anyavállalatnak kifizetésre kerülő nyereség (osztalék) kettős adóztatásának megszüntetését célozta abban az esetben, amikor az anya- és a leányvállalat különböző országban van. Végül a **kamat- és royalty-irányelv** a kamat- és royalty-kifizetések adóztatását szüntette meg kapcsolódó vállalkozások esetén azokban az EU-tagállamokban, amelyekben ezek a kifizetések keletkeznek.

A jogharmonizáció sajátos „gyenge” formájának tekinthető a nyereség adóztatására vonatkozó 1997-ben elfogadott ún. magatartási kódex (code of conduct), amely jogilag nem kötelező ajánlásnak minősül (*Joumard* [2001], 48–49. oldal). Jogi alapját az EK-szerződés 90–93. cikke képezi. Elfogadásával a tagállamok egyoldalú kötelezettséget vállalnak a kódexben meghatározott viselkedési norma betartására. Az ajánlás definíciójának tartalmából adódóan a kódexben szereplő viselkedési normák megsértése néhány

⁷⁶ Halász Anita: Nincs igazi adóverseny az Európai Unióban. *Világgazdaság*, 2004. június 4., 8. oldal.

⁷⁷ Uo.

kivételtől eltekintve nem szankcionálható. A kivételek azzal kapcsolatosak, hogy több, a kódexben szereplő sérelmes adózási gyakorlat a Maastrichti Szerződés hatálya alá tartozó állami támogatásra vonatkozik, amit viszont már az Európai Bizottság jogosult szankcionálni.

Megjegyzendő, hogy 1998-ban az OECD is nyilvánosságra hozott egy, a közösségi magatartási kódexhez hasonló tartalmú iránymutatást, amely a szervezet 30 tagállamára vonatkozik. Az eltérő területi hatályon túlmenően az a legfőbb különbség a két dokumentum között, hogy amíg a kódex általában az üzleti tevékenységgel foglalkozik, addig az OECD iránymutatása a pénzügyi és egyéb szolgáltatásokra összpontosul (*OECD* [1998a]).

A magatartási kódexet aláíró országok arra vállaltak kötelezettséget, hogy az átláthatóság jegyében tájékoztatják egymást a kódex hatálya alá tartozó meglévő vagy javasolt adóügyi szabályozásról. Nem vezetnek be a Közösségre sérelmes adóintézkedéseket, és 2003 végéig megszüntetik a hatályban lévő ilyen intézkedéseiket. A kódex széles értelemben az adóztatási tevékenységet (törvények, egyéb jogszabályok, adóztatási gyakorlat stb.). Hatálya alá azok a vállalkozási tevékenységgel kapcsolatos adók tartoznak, amelyek jelentős hatással vannak a vállalkozás folytatásának helyére, azaz a telephely megválasztására.

A kódex értelmében minden olyan tevékenység sérelmes, amely alacsonyabb tényleges adóterhet eredményez az adott tagállamban szokásos mértéknél (adóalap-csökkentés például speciális értékcsökkentési leírás vagy adómentes céltartalékok képzése révén, az adómérték teljes vagy részleges csökkentése, az adófizetési kötelezettség elhalasztása vagy elengedése akkor, amikor a kedvezményt állami forrásokból nyújtották). Egy későbbi vizsgálat 66 olyan sérelmes adózási szabályt és gyakorlatot azonosított, amely az üzleti tevékenység egy EU-tagállamban történő folytatását egy másik tagállam rovására ösztönözte (*Erdős et al.* [1999], 137–138. oldal).

Nem sérelmesek viszont azok a kedvezmények, amelyek a tagországok közötti kereskedelemre nem gyakorolnak befolyást, és amelyeket minden vállalkozás azonos feltételek mellett vehet igénybe (veszteségelhatárolás, K+F-hez kapcsolódó kedvezmények stb.).

Meghaladná e könyv kereteit a közösségi társasági nyereségadózással kapcsolatos reformjavaslatok áttekintése (*European Commission* [2001/a] és [2001/b]; a javaslatok összefoglalását lásd *Mintz* [2002]). Az egyik leglényegesebb reformjavaslat a társasági nyereségadó alapjának a harmonizációjára vonatkozik. A közösségi döntéshozatal sajátosságainak fényében rövid időn belül nem várható döntés a reformról. Megjegyzendő, hogy a jogharmonizációs erőfeszítések újabban az adóalap harmonizálására koncentrálnak. Ennek a támogatottsága nagyobb, mint például a társasági nyereségadókulcsok harmonizálásáé, bár ezek a törekvések is nyitva hagynak fontos kérdéseket (mint például az adóalap megosztása).

A magatartási kódexben foglaltak érvényesítését a magas adóterhekkel rendelkező tagállamok támogatják, ettől remélve azt, hogy az adózás terén meglévő relatív versenyhátrányait mérsékelhetik. A kódex előírásai által leginkább érintett tagállamok, valamint a vállalkozások álláspontja szerint a verseny korlátozása az adózás terén sem kívánatos,

mert az az adóterhek növekedéséhez vezet. További kutatásra van szükség ahhoz, hogy a közös valuta bevezetése, tágabb értelemben a Gazdasági és Monetáris Unió működte-tése mennyiben teszi szükségessé a tagállamok társasági nyereségadókulcsainak közelítését egymáshoz.

A magatartási kódex és az OECD-iránymutatás betűjével és szellemével nem ellentétes az igen erős verseny a társasági nyereségadózás terén. Mind több ország kíván nemzetközi versenyelőnyre szert tenni a vállalati nyereségadókulcsok mérséklése révén. Ha az alacsony vállalati nyereségadókulcs az adott tagállamban bejegyzett összes vállalkozásra vonatkozik, akkor az összhangban van a magatartási kódex előírásaival, hiszen nincs szó arról, hogy az adott tagállamban szokásos mértéknél alacsonyabb adóteher sújtaná az egyik vagy másik gazdasági szereplőt. Legfeljebb azon lehet vitatkozni, hogy a társasági nyereségadó kulcsának csökkentése mennyire jelentős hatással van a vállalkozás folytatásának helyére. Ez ingoványos talaj, nehéz hitelt érdemlően bizonyítani, hogy milyen mértékben érinti egy ország nemzetközi összehasonlításban alacsony társasági nyereségadókulcsa, pontosabban a kulcs mérséklése a telephely-választási szempontokat. A telephelyválasztást ugyanis nagyszámú tényező alakítja, ezek egyike a társasági nyereségadókulcs.

Az egyes országok nemzetközi versenyképességét nem csekély mértékben alakítja a társasági nyereségadókulcs nagysága. Korántsem véletlen, hogy az 1990-es évtized második felében a legtöbb ország mérsékelte a törvényben előírt társasági nyereségadókulcsot. Az átlagos társasági nyereségadókulcs 2004-ben mintegy 10 százalékponttal volt alacsonyabb az új tagországokban, mint a régi tagállamokban. A régi és az új tagállamok közötti különbség 1995 és 2004 között 7,3-ról 10,8 százalékpontra nőtt, azaz a társasági nyereségadó kulcsának mérséklése nagyobb mértékű volt az új tagországokban, mint a régiekben. Az új tagállamok többsége kihasználta az EU-csatlakozás előtti utolsó pillanatot a társasági nyereségadókulcs mérséklésére, így 2004. január 1-jétől Lengyelországban 27-ről 19 százalékra, Csehországban 31-ről 28 százalékra, Litvániában 19-ről 15 százalékra, Szlovákiában 25-ről 19 százalékra vitték le a kulcsot, és további 37 adófajtát szüntettek meg. Figyelmet érdemel, hogy a 2007-ben EU-taggá vált Románia a korábbi 25-ről 2005-ben 16 százalékra csökkentette társasági nyereségadókulcsát.

Írország hosszú időn keresztül az átlagnál alacsonyabb, először 10, majd 12,5 százalékos társasági nyereségadókulcsot tartott fenn a termék-előállító vállalkozások számára. Az Európai Bizottság ezt a Közösségen belüli versenyt is érintő kedvezménynek, végső soron állami támogatásnak minősítette. Ugyanakkor a Bizottság a magatartási kódex előírásaival összhangban lévőnek találta az ír kormány ama kötelezettségvállalását, hogy a társasági nyereségadó kulcsát minden vállalkozásra vonatkozóan fokozatosan 12,5 százalékra szállítsa le. Emellett Olaszországban, Franciaországban, Portugáliában és Görögországban is csökkentették a társasági nyereségadó kulcsát.

3.6. táblázat

Törvény által előírt társasági nyereségadókulcsok az Európai Unióban

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Belgium	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	34	34
Dánia	34	34	34	34	32	32	30	30	30	30
NSZK	56,8	56,7	56,7	56	51,6	51,6	38,3	38,3	39,6	38,3
Görögország	40	40	40	40	40	40	37,5	35	35	35
Spanyolország	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35
Franciaország	36,7	36,7	36,7	41,7	40	36,7	36,4	35,4	35,4	35,4
Írország	40	38	36	32	28	24	20	16	12,5	12,5
Olaszország	52,2	53,2	53,2	41,3	41,3	41,3	40,3	40,3	38,3	37,3
Luxemburg	40,9	40,9	39,3	37,5	37,5	37,5	37,5	30,4	30,4	30,4
Hollandia	35	35	35	35	35	35	35	34,5	34,5	34,5
Ausztria	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34
Portugália	39,6	39,6	39,6	37,4	37,4	35,2	35,2	33	33	27,5
Finnország	25	28	28	28	28	29	29	29	29	29
Svédország	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28
Egyesült Királyság	33	33	31	31	30	30	30	30	30	30
Csehország	41	39	39	35	35	31	31	31	31	28
Észtország	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26
Litvánia	25	25	25	25	25	25	25	22	19	15
Lettország	29	29	29	29	29	24	24	15	15	15
Magyarország	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	17,7
Lengyelország	40	40	38	36	34	30	28	28	27	19
Szlovénia	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
Szlovákia	40	40	40	40	40	29	29	25	25	19
EU-15 átlaga	38,0	38,2	37,8	36,7	35,9	35,3	33,8	32,6	31,9	31,4
EU-8 átlaga	30,7	30,5	30,2	29,5	29,2	26,2	26,0	24,0	23,5	20,6

Megjegyzés: Helyi adókkal együtt. Ez Magyarország esetében problémás, mert a helyi iparüzési adó alapja nem a nyereség.

Forrás: European Commission [2004c], 116. oldal.

A társasági nyereségadókulcs alsó határa 10 százalék körül lehet. Azokat az országokat, amelyek 10 százalék alatti társasági nyereségadókulcsot alkalmaznak, az Európai Bizottság adóparadicsomoknak tekinti. A hátrányos kezelése való tekintettel ezt a besorolást az EU-tagállamok igyekeznek elkerülni.

A társasági nyereségadókulcs csökkenésének trendje a jövőben folytatódik. A társasági nyereségadó kulcsát a Cseh Köztársaságban például a 2004. évi 28 százalékról évente 2

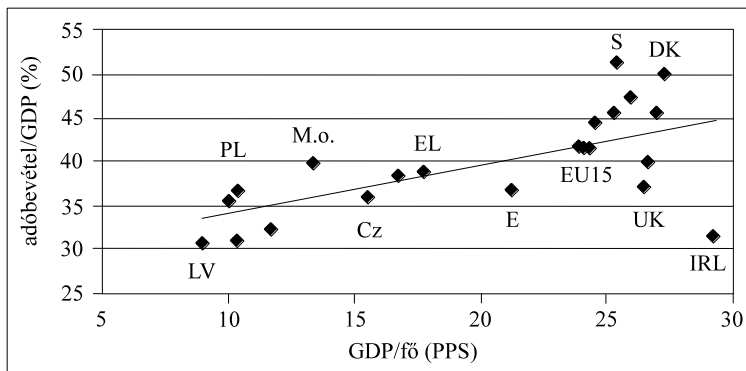
százalékponttal, 2006-ig 24 százalékra, Észtországban 26 százalékról 2007-ig 20 százalékra, Lettorszában 15 százalékról 2005-ben 12,5 százalékra csökkentették, illetve tervezik mérsékelni. A régi tagországok közül Ausztriában, Finnországban, Hollandiában és Görögországban irányozták elő a társasági nyereségadókulcs csökkentését 2005-ben (Markiewicz [2004], 3. oldal). Ausztriában a 34 százalékos társasági nyereségadókulcsot 2005-ben 25 százalékra mérsékeltek, ettől a közép- és hosszú távon éves átlagban 4,5 százalékkal több külföldi működőtőke-beáramlást remélnek.

Az EU bővülése nyomán az adóverseny erősödésétől a tetemes államháztartási hiánnyal küszködő Franciaország és Németország tart. E két ország törekszik a legerőteljesebben az üzleti szféra adóztatásának közösségi szintű harmonizálására. Franciaország szorgalmazta minimális társasági nyereségadókulcs megállapítását az EU-ban. Az Európai Bizottság 2004 szeptemberében kezdeményezte a közös adókulcs bevezetését, de a javaslat az Egyesült Királyság, Írország, Észtország, Szlovákia és Málta ellenállásán megbukott.

A tapasztalatok alapján nincs egyértelmű kapcsolat a törvényben rögzített társasági nyereségadókulcsok nagysága és a társasági nyereségből származó bevételek között. A régi EU-tagállamok közül Belgiumban, az NSZK-ban, Franciaországban és Olaszországban a társasági nyereségadó kulcsa a legmagasabbak közé tartozik, miközben viszonylag kevés bevétel származik a vállalati nyereségből mind abszolút értékben, mind a GDP-hez viszonyítva (Markiewicz [2004], 3. oldal).

Az adóterhelést vizsgálva az Európai Unió államaiban az egy főre jutó jövedelem és az adóbevételek mértéke között pozitív összefüggés fedezhető fel, ami azt jelenti, hogy minél gazdagabbnak számít egy ország, a teljes kibocsátás annál nagyobb hányadát vonja el az állam adókon és járulékokon keresztül.

3.1. ábra
Az adóbevételek aránya és az összjövedelem az EU
15 tagországban és 7 új tagállamban (2003)



Forrás:

http://europa.eu.int/comm/economy_finance/indicators/annual_macro_economic_database/ameco_contents.htm (2004).

Spanyolország, Írország és a balti államok esetében a fejlettségi szintből adódónál alacsonyabb az adóbevétel/GDP arány, viszont Magyarország és Lengyelország a regres-

sziós egyenes felett helyezkedik el, tehát az adóbevétel/GDP arány az egy főre jutó GDP alapján várható értéknél magasabb. Ez Magyarország versenyképességét negatívan befolyásolhatja.

Ebből arra a következtetésre lehet jutni, hogy egyrészt az adóbevételek alakulása nem feltétlenül akadályozza a társasági nyereségadókulcs csökkentését. Ennek valószínűleg az az oka, hogy sok országban a kulcsok mérséklését az adóalap kiszélesítésével kompenzálták. Másrészt a közgazdasági elemzésnek nem annyira a törvényben rögzített nominális társasági nyereségadókulcsok elemzésére, hanem inkább az effektív adóterhek vizsgálatára célszerű koncentrálnia. A társasági nyereségadó kulcsának nagyságából tehát önmagában nem lehet megbízható következtetéseket levonni a vállalatokra vonatkozó adóterhekről. Számottevő eltérések vannak ugyanis az egyes országok között az adóalap, a közvetett adók, a költségek és a ráfordítások elszámolhatósága, illetve adózási szempontból történő elismertethetősége és a befektetői kedvezmények tekintetében.

Több régi EU-tagállamban csökkentették a befektetett tárgyi eszközök leírására vonatkozó speciális adókedvezményeket. Az EU-csatlakozással összefüggésben az új tagok több olyan adókedvezményt szüntettek meg, amely nem volt összhangban a közösségi jogszabályokkal.

Több EU-tagállam a társasági nyereségadó mellett további adót is kivet a vállalatokra. Ilyen Magyarországon az iparüzési adó, valamint Észtország és Szlovénia kivételével a többi új tagállamban érvényben lévő ingatlanadó. Bizonyos országokban a vállalatok egy része a személyi jövedelemadó keretében adózik. A vállalatok 85 százaléka az NSZK-ban, 93 százaléka Lengyelországban nem fizet társasági nyereségadót. Ezek a tényezők torzítják az effektív adóterheket.

Az EU-tagállamok különböző társasági nyereségadókulcsaihoz különféle kedvezmények kapcsolódnak. A kedvezmények a következő formákat öltik:

- a társasági nyereségadó alapját csökkentő tételek;
- kedvezményes társasági nyereségadókulcsok alkalmazása bizonyos gazdasági szereplők számára;
- adóhitelek (az adókötelezettségből levonható összeg);
- késleltetett adófizetés.

Több ország a törvényben megállapított társasági nyereségadókulcs csökkentésével párhuzamosan szélesítette a társasági nyereségadó alapját azzal, hogy kevésbé nagyvonalú leírási kedvezményeket adott. A legtöbb régi EU-tagállam lineáris leírást alkalmaz az épületekre és gyorsított vagy lineáris módszert a gépekre. Az új tagországok követik a régiók gyakorlatát, bár több ország engedélyezi a gyorsított módszert az épületek leírására.

3.7. táblázat
Adóosztönzök a közép- és kelet-európai EU-tagországokban

	Adóalap-kedvezmény	Csökkentett adókulcs	Adóhitel	Késletetett adófizetés
Csehország	Beruházási kedvezmények az inputár százalékában kifejezve különféle befektetett eszközökre.	Speciális 5%-os kulcs befektetési alapok számára, 15%-os nyugdíj-alapoknak.	Újonnan alapított vállalatoknak 10 éves, meglévőknek 5 éves adóhitel a feldolgozóiparban.	
Magyarország	Az adózás előtti profit az iparüzési adó 25%-ával csökkenthető.		Adóhitel legalább 12 millió euró vállalati beruházás esetén. Alulfejlett régiókban 4 millió euró a határ.	
Lettország			17,5 millió eurót meghaladó vállalati beruházás esetén adóhitel.	
Litvánia		13%-os csökkentett kulcs kisvállalatoknak.		
Lengyelország	A ki nem fizetett követelések után képzett tartalékok adómentesek bizonyos feltételek fennállása esetén.			Adóhitel kisvállalatoknak működésük 2. évétől.
Szlovákia	Bizonyos feltételek mellett a rossz hitelekre vonatkozó céltartalékok adómentesek.		5 éves adómentesség bizonyos külföldi részesedésű vállalatoknak. 2006. december 31. előtt nyújtott társasági nyereségadó-kedvezmény formáját öltő beruházásosztönzök.	
Szlovénia	Az adóköteles profitból levonható a befektetett és az immateriális eszközökbe történő beruházás 25%-a. További 15%-os levonás az adózás előtti profitból, de ez nem haladhatja meg az adóalap nagyságát. Az adóalapot csökkentik a szakképzési költségek, a korábban munkanélküliek és a csökkent munkaképességűek foglalkoztatási költségei. Az adóalap 10%-a különíthető el beruházási tartalékként, ami levonható az adóköteles jövedelemből. Az 1993 után alapított vállalatok nem kaphatnak mentességeket.			

Forrás: PWC, KPMG. Idézi: *Markiewicz* [2004], 13. oldal.

A veszteségelhatárolás kezelése is hasonló az új tagállamokban. Észtország kivételével, ahol erre nincs szükség, mert a visszaforgatott profit adómentes, a veszteségek maximum öt évig határolhatók el. A magyar rendszer kiemelkedően liberális, mert itt 2005-től nincs időbeli korlát az elhatárolt veszteségek érvényesítésére. Ezek a feltételek Magyarország kivételével sokkal restriktívebbek, mint a régi tagállamokban, ahol a legtöbb országban határozatlan időtartamot engedélyeznek, illetve a határozott időtartam is 5-10 év.

A készletértékelési módszerekben is vannak különbségek, bár ezek is mérséklődtek. A régi tagállamokban a legtöbb esetben a LIFO-módszert (last-in-first-out) engedélyezik, míg az új tagállamok közül csak Szlovéniában, Magyarországon és Lengyelországban van érvényben ez a módszer. A LIFO-módszer valamelyest kompenzálja az infláció hatását a készletek pótlásában. Adózási szempontból akkor tekinthető a legkedvezőbbnek, ha nincs defláció, és az árukészletek nem csökkennek.

3.8. táblázat
Leírási kedvezmények az új EU-tagállamokban

	A kedvezmény jellege	Kulcs %	A periódus hossza (év)
Ipari épületek			
Csehország	Gyorsított leírás		30
Észtország
Magyarország	Lineáris leírás	4,00	Teljes leírásig
Lettország	Gyorsított leírás	10,00	Teljes leírásig
Litvánia	Gyorsított leírás	25,00	Teljes leírásig
Lengyelország	Lineáris leírás	2,50	Teljes leírásig
Szlovákia	Gyorsított leírás	...	30
Szlovénia	Lineáris leírás	5,00	Teljes leírásig
Immateriális javak			
Csehország	Lineáris leírás	8,00	Teljes leírásig
Észtország
Magyarország	Lineáris leírás	8,00	Teljes leírásig
Lettország	Lineáris leírás	20,00	Teljes leírásig
Litvánia	Gyorsított leírás	66,67	Teljes leírásig
Lengyelország	Lineáris leírás	33,33	Teljes leírásig
Szlovákia	Lineáris leírás	20,00	Teljes leírásig
Szlovénia	Lineáris leírás	20,00	Teljes leírásig
Gépek			
Csehország	Gyorsított leírás		6
Észtország
Magyarország	Gyorsított leírás	14,50	Teljes leírásig
Lettország	Gyorsított leírás	40,00	Teljes leírásig
Litvánia	Gyorsított leírás	40,00	Teljes leírásig
Lengyelország	Gyorsított leírás	14,00	Teljes leírásig
Szlovákia	Gyorsított leírás		6
Szlovénia	Lineáris leírás	25,00	Teljes leírásig

Forrás: Jacobs O.H., et al. [2003], Company Taxation in the New EU Member Countries, Ernst & Young and ZEW, November. Idézi: Markiewicz [2004], 3. oldal.

3.9. táblázat
Effektív társasági nyereségadókulcsok

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belgium	10,8	12,1	13,0	14,8	14,7	14,5	14,9	15,1
Dánia	9,4	10,8	12,1	13,8	14,5	10,5	14,1	13,3
NSZK	4,4	6,0	6,2	6,4	7,0	8,2	2,9	2,8
Görögország	14,1	12,9	17,7	20,9	22,2	27,6	22,2	21,8
Spanyolország	8,6	9,9	13,1	12,2	14,5	15,4	14,0	16,2
Franciaország	9,6	11,1	12,6	12,3	14,5	14,8	16,6	14,2
Írország	–	–	–	–	–	–	–	–
Olaszország	12,2	13,6	15,5	9,4	10,6	9,0	11,2	9,9
Luxemburg	–	–	–	–	–	–	–	–
Hollandia	12,8	15,9	17,6	17,5	18,3	17,0	17,5	14,9
Ausztria	7,8	9,8	9,2	9,5	8,5	8,8	13,2	12,4
Portugália	10,4	12,3	13,9	14,1	16,8	19,4	17,0	--
Finnország	8,7	10,8	13,2	15,4	16,5	20,9	15,5	16,0
Svédország	11,2	12,3	14,1	14,2	16,4	20,9	18,7	16,0
Egyesült Királyság	11,4	12,7	15,9	16,1	15,4	15,8	16,0	12,5
Csehország	16,9	14,5	11,5	11,3	12,5	12,4	14,3	–
Észtország	–	–	7,9	9,0	8,0	3,2	2,4	–
Litvánia	8,6	10,2	7,9	7,9	6,3	5,4	5,7	5,7
Lettország	5,7	4,9	6,6	5,5	3,5	2,4	–	–
Magyarország	–	–	7,7	8,7	9,4	10,5	–	–
Lengyelország	20,6	22,0	21,5	19,1	16,4	15,8	14,9	13,5
Szlovénia	–	–	–	–	–	–	–	–
Szlovákia	21,3	16,0	14,2	13,9	12,6	11,6	10,9	–
EU-15 átlaga	10,1	11,6	13,4	13,6	14,6	15,6	14,9	13,8
EU-8 átlaga	14,6	13,5	11,6	11,1	9,9	8,8	9,6	9,6

Megjegyzés: Helyi adókkal együtt. Ez Magyarország esetében problémás, mert a helyi iparüzési adó alapja nem a nyereség.

Forrás: *Markiewicz–Małgorzata* [2004], 6. oldal.

Az új tagállamokban 2003 elején 26 különféle adóössztönző volt érvényben (különleges övezetek stb.), amelynek majdnem mindegyikét megszüntették az EU-csatlakozásig,

mert nem voltak összhangban a közösségi jogszabályokkal (állami támogatásoknak számítottak).

A fenti adatokból nem lehet egyértelmű következtetést levonni arra vonatkozóan, hogy a különféle kedvezmények összességében milyen módon érintették az egyes országok nemzetközi versenyhelyzetét a társasági nyereségadóztatás terén. Az új tagállamok kedvezőbb leírási szabályokat alkalmaztak, ezzel szemben a veszteségek elhatárolása sokkal restriktívebb volt. Némi konvergencia kimutatható az adóalapok körében.

A tényleges versenyhelyzet az effektív adóterhek áttekintésével állapítható meg. Az effektív adóteher azt mutatja, hogy az adókedvezmények, adóalap-csökkentő tételek (amortizáció, veszteségek időbeli elhatárolása, készletértékelési módszerek) levonásával az adóalap hány százaléka volt a társasági nyereségadó. Az effektív társasági nyereségadókulcs az adókedvezmények miatt kisebb, mint a törvényben rögzített társasági nyereségadókulcs.

Az 1990-es évek második felében az effektív társasági nyereségadókulcs nőtt a 15 tagú régi EU-ban, csökkent viszont a 8 új közép- és kelet-európai tagországban. Ez a trend 2000 után megfordult, és némi konvergencia következett be a két csoport tagjai között, nem utolsósorban azért, mert az NSZK-ban, Finnországban, Svédországban és Portugáliában csökkentették a törvényben előírt társasági nyereségadókulcsot. (Óvatosságra int az, hogy 2000 után kevés új tagállamra vonatkozóan áll rendelkezésre adat.) Bár a törvényben rögzített kulcsok másra engednek következtetni, a megfigyelési időszak elején az effektív társasági nyereségadókulcs alacsonyabb volt az EU-15-ben, mint az EU-8-ban.

Egy másik adatbázisra támaszkodó számítás szerint az újonnan csatlakozott közép- és kelet-európai országok átlagos effektív társasági nyereségadókulcsa a 2000. évi 19,5-ről 2003-ban 16,4 százalékra csökkent, miközben a nominális társasági nyereségadókulcs átlaga 26,6-ról mindössze 24,4 százalékra mérséklődött. Ha eltekintünk a mért adatok torzításától, akkor az a következtetés vonható le az adatokból, hogy az új tagállamokban még mindig sok volt az adó- és adóalap-kedvezmény, habár a nominális és az effektív társasági nyereségadókulcs közötti különbség mérséklődött 2000 után az 1990-es évtized második feléhez képest. A fejlesztési adókedvezmény rendszerének átvétele tovább fogja csökkenteni a nominális és az effektív kulcs közötti különbséget.

Az EU-csatlakozással a közép- és kelet-európai új tagállamok átvették a társasági nyereségadóra vonatkozó közösségi irányelveket is. A legkevesebb súrlódást a fúziós irányelv átvétele okozta. Az anya- és leányvállalati irányelv értelmében a kettős adóztatás elkerülésére az új tagállamok nem vetnek ki forrásadót a leányvállalatnak a valamely EU-tagállamban bejegyzett anyavállalat számára fizetendő osztaléka után. (Ennek az a feltétele, hogy a külföldi anyavállalat részesedése legalább 25 százalék legyen a leányvállalat tőkéjében két éven keresztül.) Ezt az irányelvet Észtország kivételével (itt 2008-ig tartó átmeneti időszakot írtak elő) mindegyik új tagállam elfogadta.

3.10. táblázat

Az effektív és a nominális társasági nyereségadókulcs az EU-8-ban

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Lengyelország	E	32,6	31,0	30,9	30,8	29,7	26,8	25,2	24,7	23,7	
	N	40,0	40,0	38,0	36,0	34,0	30,0	28,0	28,0	27,0	19,0
Csehország	E	33,0	30,2	22,7	25,7	21,8	24,0	22,2	23,6		
	N	41,0	39,0	39,0	35,0	35,0	31,0	31,0	31,0	31,0	28,0
Szlovénia	E		14,0	11,4	10,7	11,3	11,8	12,0	12,1	13,8	
	N	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Szlovákia	E						24,7	23,5	20,3	20,3	
	N	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	29,0	29,0	25,0	25,0	19,0
Észtország	E										
	N	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
Litvánia	E										
	N	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	22,0	19,0	15,0
Magyarország	E			17,4	20,6	18,0	16,2	15,3	15,1	12,4	
	N	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	17,7
Lettország	E								13,4		
	N	29,0	29,0	29,0	29,0	29,0	24,0	24,0	15,0	15,0	15,0
EU-8 átlaga	E	32,8	25,1	20,6	21,9	20,2	19,5	18,8	18,1	16,4	
	N	31,8	31,4	31,1	30,1	29,8	26,6	26,3	25,1	24,4	20,6

Megjegyzés: Helyi adókkal együtt. Ez Magyarország esetében problémás, mert a helyi iparüzési adó alapja nem a nyereség.

E: Effektív társasági nyereségadókulcs

N: Nominális társasági nyereségadókulcs

Forrás: *Markiewicz-Małgorzata* [2004], 7. oldal, az egyes országok pénzügyminisztériumainak adatai alapján.

A kamat- és royalty-irányelvet különféle megszorításokkal vették át az új tagállamok, főleg költségvetési problémákra hivatkozva. Lettország (hat év) és Litvánia mind a kamat, mind a royalty adóztatására hosszabbítást kapott, Csehország (hét év), Lengyelország és Szlovákia (két év) csak az utóbbira.

A társasági nyereségadókulcsok versenyképességi hatásainak értékeléséhez figyelembe kell venni: több országban két társasági adókulcsot használnak attól függően, hogy a nyereséget visszaforgatják, vagy osztalékként kifizetik. Az osztalékadó léte, illetve nagysága befolyásolhatja azt, hogy az anyavállalat a beruházás vagy a vállalatcsoport szintjén értékeli-e a külföldi működőtőke-befektetést. Ha a beruházást önmagában értékeli, akkor az eredményt az osztalék nagysága is befolyásolja.

A közösségi irányelvekhez való alkalmazkodás jegyében több országban (Lengyelország, Litvánia, Szlovénia) növelték az osztalék adóztatását, hogy ugyanazt a kulcsot

alkalmazzák az osztalékra, mint a nyereségre. Más országokban viszont az osztalékra vonatkozó forrásadót teljes mértékben eltörölték. A jelen téma szempontjából EU-viszonylatban az osztalékadó nagyságának azért nincs jelentősége, mert a csatlakozási okmány hatályba lépése után a Magyarországon működő, EU-tagállamban bejegyzett külföldi vállalatoknak nem kell adót fizetniük a kifizetett osztalék után, ha az osztalékot fizető belföldi cég részesedése két éven keresztül folyamatosan legalább 25 százalék az osztalékban részesülő külföldi társaságban. Az anya- és a leányvállalat kapcsolatában lehetővé válik a cégcsoportszintű vagy konszolidált adózás.

Az osztalékra vonatkozó forrásadó eltörlése előnyös az új tagállamokban részesedéssel bíró nem EU-tagállamban bejegyzett külföldi vállalatok számára, bár annak mértéke csekély, mert a kettős adóztatási egyezmények értelmében is alacsony adókulcsok vonatkoztak az anyavállalatnak fizetett osztalékra. Mind a nyolc közép- és kelet-európai új tagállam adóügyi megállapodást kötött az USA-val, amelyben a forrásadóra vonatkozó kulcsok alacsonyabbak, mint a hazai vállalatok esetében. Ez azt jelenti, hogy a szóban forgó tagállamok alacsonyabb osztalékadót vetnek ki a vállalati nyereségre, mint az USA-ban. A kettő közötti különbséget az USA-ban fizetik be az érintett vállalatok.

Közép- és Kelet-Európában a cégcsoport szintű (konszolidált) adózást csak Lengyelországban és Lettországból engedélyezik. Az adó mérséklése az ilyen típusú adózás révén úgy valósul meg, hogy a vállalatcsoport tagjai között lehetséges a veszteségek és a profitok transzferálása. A csoportszintű adózást a legtöbb országban szinte teljes tulajdonosi összefonódáshoz kötik. A leányvállalatok veszteségeinek figyelembevételével összevontan csak azok az anyavállalatok adózhatnak, amelyeknek majdnem 100 százalékos részesedésük van leánycégükben. Magyarországon még nem engedélyezett a csoportszintű adózás.

Az Európai Bíróságon a Marks & Spencer brit cég indított pert a témában a brit kormány ellen. A cég annak megállapítását kérte, hogy a közösségi joggal ellentétes az a brit törvény, amely szerint a külföldi leányvállalatok veszteségeit nem lehet a hazai adóalap csökkentésére felhasználni.⁷⁸ Érvéle szerint a hazai és a külföldi leányvállalatok megkülönböztetése ellentétes a vállalkozás szabadságának elvével, ami pedig a közösségi jog egyik alapja. A brit kormány szerint viszont a Marks & Spencer pernyerése a belső piac torzulását okozná, mert a vállalatok a magas adókulcsú országokban keletkezett veszteségeiket az alacsony adókulcsú országokban termelt nyereséggel váltanák ki. Az EU tagállamai közül csak Ausztriában, Dániában és Olaszországban lehetséges az európai uniós tagállamokban elért veszteség és nyereség összevonása.

Az Európai Bíróságnak a Marks & Spencer ügyvel kapcsolatos legutóbbi írásos véleménye szerint az anyavállalatok székhelyén fizetett adóból le lehet vonni a külföldi leányvállalatok veszteségeinek megfelelő hányadot. A döntést azzal indokolták, hogy a csak otthoni viszonylatú átkönyvelés erős ellenérdekeltséget teremt a vállalatok külföldi terjeszkedésével szemben. Ez pedig éppen ellenkezője annak a késztetésnek, amely a közösségi szerződések szelleméből és betűjéből adódna. Az Európai Közösségek Bíróságának külön határozatban kell megerősítenie az ismertetett jogilag nem kötelező véle-

⁷⁸ Napi Gazdaság, 2005. február 3., 2. oldal.

ményt ahhoz, hogy az hatályos legyen.⁷⁹ A brit kormány mellett államháztartási bevételeit féltve az NSZK, Görögország, Finnország, Svédország, Írország és Hollandia kormánya is kiállt. A brit kormánnyal szembeni vállalati követelések nagyságrendje ugyanis elérheti a 20 milliárd font sterlinget, a német kormánnyal szembenieké pedig az 50 milliárd fontot.

Magyarországnak a társasági jövedelemadó-kulcs terén meglévő relatív nemzetközi versenyelőnyét gyengíti a helyi iparüzési adó, amely Magyarországon sokkal magasabb, mint az EU-tagországokban. Ennek oka a nagy adóalap (az anyagköltséggel csökkentett árbevétel). Az iparüzési adó jelentőségét támasztja alá az is, hogy amíg 2002-ben a társasági nyereségadóból 364 milliárd forint nettó bevétele származott a költségvetésnek, addig a helyi önkormányzatokhoz iparüzési adóból 240 milliárd forint körüli összeg folyt be. Sok településeken a helyi iparüzési adó nagysága ellensúlyozza a 18 százalékos vállalati nyereségadó külföldi működőtőke-vonzásra gyakorolt kedvező hatásait. Magyarország nemzetközi versenyképessége szempontjából figyelmet érdemel, hogy Lengyelországban, Csehországban és Szlovákiában nem vetnek ki iparüzési adót a vállalkozásokra. A bevételekre kivetett helyi adó az EU-hoz csatlakozott közép- és kelet-európai országok közül Magyarországon kívül csak Litvániában van.

A társasági adózásban – az adókedvezményeken és egyéb ösztönzőkön túl – a K+F-tevékenység alakulása is befolyásolhatja a versenyképességet. A gazdaság hazai szereplői között a közel 400 ezer társaságból alig 700 végez K+F-tevékenységet, s az elszámolt ráfordítások 80 százalékát a külföldi érdekeltségű társaságok teljesítik. Enélkül viszont nem javulhat a nettó árbevétel és a bruttó hozzáadott érték romló hazai mutatója, s nincs esély a hazai termékek versenyképességének javulására.

Semmi nem indokolja, hogy valamilyen rosszul értelmezett adóharmonizáció alapján közelítse a kormány a társasági nyereségadó kulcsát a Közösség 33 százalékos körüli átlagához. Ez a követelmény semmilyen közösségi jogszabályból vagy ajánlásból nem következik. A társasági nyereségadókulcs nagyságától függetlenül Magyarország relatív nemzetközi versenyképességét erősítené az adózás előtti eredmény terhére történő tökelemelés további kedvezményezése is.

A társasági adóterheket, azon belül különösen a működőtőke-importot a tulajdonosi hitelek szabályozása is érinti. A tulajdonosi kölcsönök segítségével lehet a megtermelt profitot vagy annak egy részét az adófizetés elkerülésével az anyacéghez juttatni. Alultőkésítés esetén a vállalat kölcsönt ad leányvállalatának. A kölcsön kamatával a leánycég adóalapját, ezen keresztül nyereségét mérsékli. Az idegen tőke/saját tőke arány Közép- és Kelet-Európában 3 az 1-hez (Lengyelország), illetve 4 az 1-hez (Csehország, Lettország).⁸⁰ Az adótörvényekben Magyarországon a 4 az 1-hez arány van érvényben, ami a külföldi befektetők számára elfogadható. Szlovákiában 2004-ben eltörölték a tulajdonosi hitelekkel kapcsolatos fenti szabályozást, és az adósság utáni kamat levonható

⁷⁹ Világgazdaság, 2005. április 8., 3. oldal.

⁸⁰ Adózási szabályok a régióban I. Alapjaiban EU-konform. Bank & Tőzsde, 2001. március 1., 17. oldal.

az adóból a szlovák gazdálkodó szervezetek számára abban az évben, amikor az keletkezett. Észtországban csak akkor kell forrásadót fizetni a kamat után, ha a kamatláb meghaladja azt a piaci kamatlábat, amelyet hasonló adósság után kellene fizetni a kamatfizetés időszakában. Ez a szabály nemcsak az anya- és leányvállalat kapcsolatra vonatkozik, hanem minden nem rezidenseknek történő fizetésre. A fejlett piacgazdaságokban, ha egy leányvállalat idegen tőkéje több mint kétszeresen múlja felül a saját tőke nagyságát, akkor a leánycég adóalapjából nem szabad leírni a kölcsön kamatát.

A befektetések hozamának másik nagy csoportja a befektetés elidegenítésével elérhető haszon. Itt a magyar szabályozás kedvezőtlenebb, mint az EU tagállamainak többségében. A magyar holdingtársaság és anyavállalat által értékesített részesedések árfolyamnyeresége adóköteles, az inflációval és devizaárfolyam-változással kapcsolatos nyereséggel együtt, miközben az a legtöbb EU-tagországban adómentes.

Végül foglalkozni kell röviden a transzferárak kérdésével, amelyek használata torzíthatja az adózást és a tagállamok közötti kereskedelmet a belső piacon akkor, ha túlságosan nagy különbségek vannak az adóterhekben az egyes tagállamok között. A közép- és kelet-európai új tagállamok közül Csehország, Magyarország, Lettország, Lengyelország és Szlovákia fogadta el azt az elvet, és integrálta a saját jogába, amely szerint a két vállalat közötti transzferáraknak olyanoknak kell lenniük, mintha a két vállalat egymástól független lenne, nem pedig ugyanannak a vállalati struktúrának a része. A vonatkozó tagállami jogszabályok jellemzője az, hogy előírják az árképzés dokumentálását. Kétséges esetekben az adóhatóságoknak jogukban áll az árat a valós árhoz igazítani. Ennek az előírásnak az alkalmazását a kellő szervezeti háttér hiánya nehezíti.

A társasági adózás szempontjából is lényeges, hogy csaknem harmincéves jogalkotói munka után az EU mindegyik tagállamában megnyílt a lehetőség európai részvénytársaság (Societas Europaea – SE) létrehozására. Ezt a társasági formát azok a nagy és közepes méretű vállalatok választhatják, amelyek legalább két EU-tagállam területén működnek, illetve tevékenységük jelentős részét az EU-ban folytatják. Magyarországon – az európai részvénytársaságra vonatkozó 2157/2001/EK rendelet melléklete szerint – részvénytársaságok és meghatározott körben korlátolt felelősségű társaságok alapíthatnak európai részvénytársaságot. Már meglévő társaság átalakulással válhat európai részvénytársasággá. Új cég alapításakor egyesülés, holding és közös leányvállalat formájában hozható létre európai részvénytársaság.

A szabályozás egységes irányítási, jelentéstételi és adminisztrációs feltételek megteremtését írja elő függetlenül attól, hogy hány EU-tagországban működik az európai részvénytársaság. Az adózásra viszont nincs egységes szabályozás, azt nem is tervezik a közeljövőben, így minden európai részvénytársaságra azon tagállam szabályozása vonatkozik, ahol bejegyezték. A székhelyváltoztatás során élvezhető könnyebbségek ugyanakkor megteremtik a lehetőséget arra, hogy az európai részvénytársaságok viszonylag alacsony költségek és időráfordítás mellett kedvezőbb adózási és jogi környezetben folytassák tevékenységüket. Az európai részvénytársaság székhelyének másik tagállamba való áthelyezésekor ugyanis nem kell végelszámolást végezni, illetve új társaságot alapítani. Az európai részvénytársaság megjelenése így közvetve ösztönözheti az adóversenyt az Európai Unióban.

3.5.3. A társasági nyereségadót érintő európai közösségi rendelkezések

Az európai uniós tagsággal kapcsolatos változások mindenekelőtt a különféle **adókedvezményeket**, azok közül is a társasági nyereségadó-kedvezményeket érintik. Az Európai Unióban a társasági nyereségadó-kedvezmény állami támogatásnak minősül, ezért tagállami szinten is vonatkozik rá a közösségi versenyjog és versenypolitika. Az adókedvezmények nyújtását közösségi jogszabályok tartalmazzák.

A 2002 végéig hatályos magyar szabályozást 1997. január 1-jétől vezették be, és a 3-10 milliárd forint közötti összegű termék-előállítást szolgáló beruházáshoz kapcsolódó adókedvezményekre vonatkozott.⁸¹ A 100 százalékos társaságiadó-kedvezményt a létszámfeltétel teljesítése esetén, a törvényben leírt definíció és összeg szerinti beruházás üzembe helyezését követő 10 adóévben vehették igénybe a vállalatok. A kedvezmény igénybevétele automatikus volt. 2002-ig regisztrációs kötelezettséget sem írtak elő. Ez a szabályozás lehetővé tette azt, hogy kiemelkedő nyereségesség esetén a kedvezményezett vállalat az adókedvezmény ideje alatt a befektetett összegnél többet kapjon vissza adókedvezmény formájában. Ez ellentétes volt a közösségi jogszabályok szellemével és rendelkezéseivel.

A 2003. január 1-jéig hatályban volt rendszert nem is lett volna szabad bevezetni. Az 1991 decemberében aláírt és 1994. február 1-jén hatályosult Európai Megállapodás jogharmonizációval foglalkozó részében (67-69. cikk) ugyanis Magyarország vállalta, hogy gazdasági jogszabályait lehetőség szerint közelíti a közösségi jogszabályokhoz. Az 1997. január 1-jén bevezetett adókedvezmények viszont ellentétesek voltak a közösségi szabályozás betűjével és szellemével. Ez volt az oka annak, hogy a csatlakozási tárgyalásokon a magyar fél alkuereje meglehetősen csekély volt a társasági nyereségadó-kedvezmények esetleges megőrzését illetően.

A csatlakozási tárgyalásokon Magyarország elfogadta, hogy 2003. január 1-jétől ezekre az adókedvezményekre már nem lehet jogosultságot szerezni. Helyettük a közösségi jogszabályoknak megfelelő fejlesztési adókedvezmény lépett életbe.

Az Európai Unióban az adókedvezmény igénybevétele a kedvezmények és a beruházás arányától függ (támogatásintenzitás), azaz azt is előírják, hogy a kedvezmény a beruházott tőke hány százaléka lehet. A kedvezmény a befektetett összegnél csak kisebb lehet, nagyobb nem.

Az EU-csatlakozást követő szabályozást, beleértve az új rendszerre való átmenetet, két, a csatlakozási okmány hatálybalépése után életbe lépett kormányrendelet tartalmazta, amit később két újabb kormányrendelet követett.⁸² A kedvezmények és a beruházás kö-

⁸¹ Az adókedvezményt a társasági adóról és az osztalékadóról szóló, évente aktualizált 1996. évi LXXXI. törvény tartalmazza.

⁸² 163/2001. (IX. 14.) Korm. rendelet a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások tilalma alóli mentességek egységes rendjéről, 162/2001. (IX. 14.) Korm. rendelet a fejlesztési adókedvezményről. Ez utóbbi helyébe lépett a 275/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet a fejlesztési adókedvezményről, amelyet a 114/2005 Korm. rendelet módosított ismételten.

zötti arányszámot úgy kell meghatározni, hogy a támogatás összegét el kell osztani a beruházási költséggel. A számlálóban az az összeg szerepel, amelyet az adott cégnek 2003. január 1. és a beruházásra vonatkozó megállapodás végéig adóként fizetnie kellene. A nevezőben kell feltüntetni azt, hogy 1997 óta az adott cég összesen milyen halmozott értékű beruházást hajtott végre, illetve 2005 végéig milyen további befektetéseket szándékozik megtenni. Az utóbbira vonatkozóan a Pénzügyminisztérium közzéteszi a számba vehető költségek listáját. 2002 végéig minden érintettnek jeleznie kellett további beruházási szándékát, 2003 elején pedig mellékelnie kellett a részletes, költségtényezőket is felsoroló beruházási terveket. A jogosultság a következő esetekben áll fenn:

- a 2000 előtti beruházások esetében az arányszám nem nagyobb, mint 0,75, azaz 75 százalék;
- a 2001. január 1. és 2002. december 31. között végrehajtott beruházások esetében az arányszám nem nagyobb, mint 0,5, azaz 50 százalék;
- az érzékeny szektorokban (autóipar) a mutató 0,3, illetve 0,2 (azaz 30, illetve 20 százalék) a beruházás időpontjától függően.

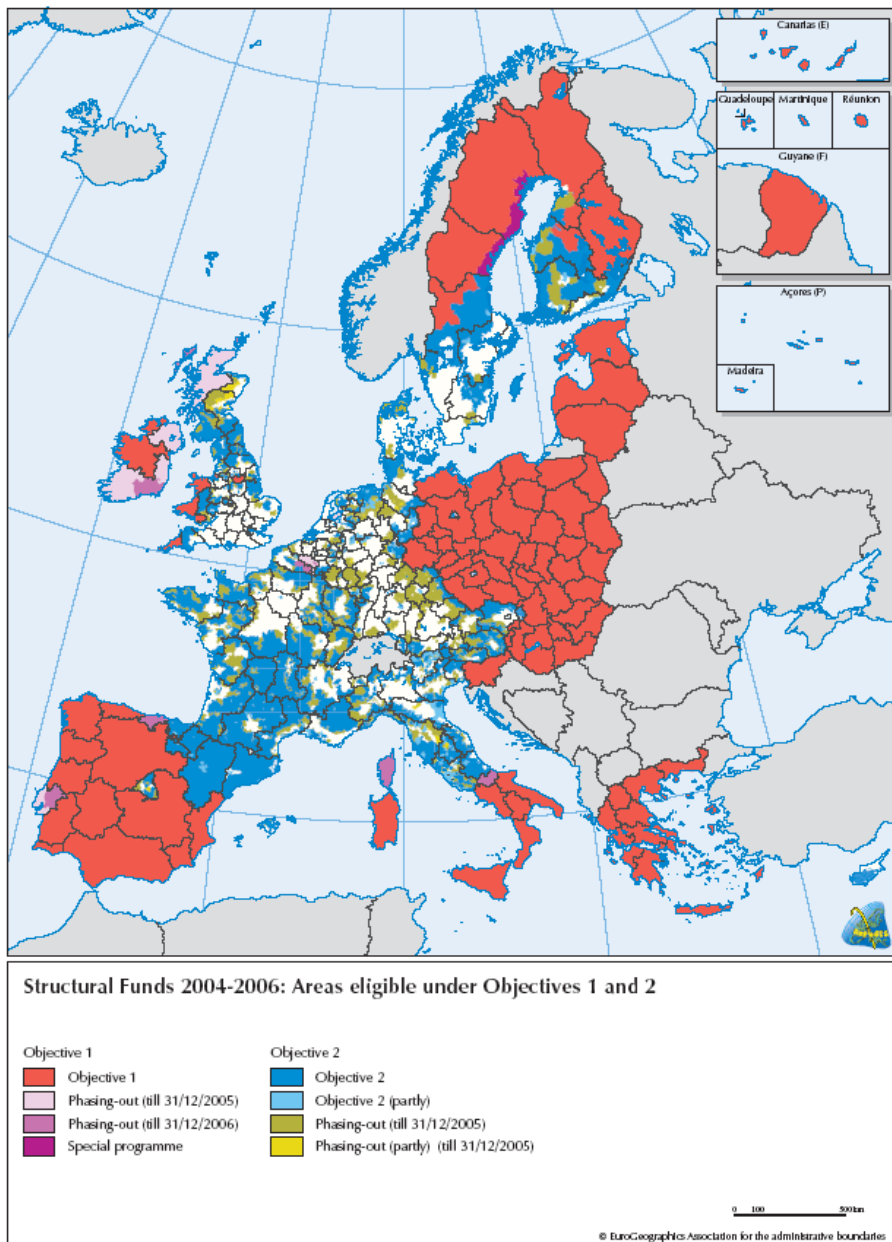
A 2003. január 1. után megkezdett beruházások esetében az állami támogatás jelenértéken nem haladhatja meg a fejlesztési programra vonatkozóan ténylegesen felmerült, a 275/2003 kormányrendeletben definiált beruházási érték, költség, ráfordítás és személyi jellegű ráfordítás összegének az egyes régiókra meghatározott támogatási intenzitással számított értékét.

Az adható adókedvezmény mértékét a régiók fejlettségi szintje alapján döntenek el, alapja az ún. **támogatási térkép**. Ennek alapján határozható meg egyrészt az, hogy mely régióknak adható támogatás, másrészt az, hogy mennyi a maximális támogatásintenzitás egy régió esetében. A támogatásintenzitás azt fejezi ki, hogy a kedvezményezett az elszámolható beruházási költségek hány százalékában vehet igénybe állami támogatást. Az Európai Bizottságnak adózás előtti bruttó értéken kell jelenteni a tervezett támogatást. A Bizottság azt az ún. nettó szubvenciós egyenértékre konvertálja, amit szintén a beruházás értékének a százalékában fejeznek ki. E mutatószám segítségével az egyes tagállamok által nyújtott támogatások összehasonlíthatók egymással.

Az Európai Unióban használt intenzitási viszonyszám nagysága régióként eltérő; minél alacsonyabb az egy főre jutó GDP (vásárlóerő-paritáson) egy régióban, annál magasabb az intenzitási viszonyszám. A legelmaradottabb régiókban, ahol az egy főre jutó GDP nem éri el a közösségi átlag 75 százalékát, az adókedvezmény a beruházás maximum 50 százaléka lehet. A fejlettebb régiókban ez a ráta alacsonyabb, 35-45 százalék. A támogatásban részesítendő régiókat és a támogatási plafonokat az Európai Bizottság hagyja jóvá. A jóváhagyás meghatározott időszakra (általában a hétéves keretköltségvetés idejére) érvényes.

3.2. ábra

A támogatási térkép alapja: a régiók fejlettsége



Magyarázat: a pirossal jelölt régiókban az egy főre jutó GDP nem éri el a közösségi átlag 75 százalékát.

Forrás: Európai Bizottság

Nem adható támogatás olyan beruházásra ahol a létesítendő kapacitás meghaladja a piac 5 százalékát, kivéve, ha a gyártott termék felhasználásának a növekedési üteme a megelőző öt évben nem haladta meg az Európai Gazdasági Térség GDP-dinamikáját (*Havasi Éva* [2003], 13. oldal.).

Ez a rendszer a beruházások földrajzi megoszlásának a befolyásolására is alkalmas, azaz regionális politikai célok érvényesítését is lehetővé teszi. Az Európai Bizottság 2003 decemberében tette közzé azoknak a szektoroknak a listáját, amelyeknek nem engedélyeznek támogatást. Az Európai Bizottság illetékesei szerint ez a szabályozás javítja a kevésbé fejlett régiók tőkevonzó képességét, és azt is megakadályozza, hogy a fejlettebb országok magukhoz vonzzák a befektetéseket a kevésbé fejlettek elől. A szabályozás emellett bizonyos versenypolitikai és ágazati-szektorális célok érvényesítését is szolgálja.

A támogatási intenzitás értékei az egyes magyarországi régiókban a következők:

- Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld, Közép-Dunántúl, Dél-Dunántúl tervezési-statisztikai régiókban, valamint a Nyugat-Dunántúl tervezési-statisztikai régió celldömölki, letenyei, őriszentpéteri, tétii, vasvári és zalaszentgróti kistérségében 50 százalék;
- Nyugat-Dunántúl tervezési-statisztikai régióban – az előző pontban foglalt kivételekkel – 45 százalék;
- Pest megyében 40 százalék;
- Budapesten 35 százalék.

Nagyberuházás esetén a támogatási intenzitás

- 100 százaléka engedélyezhető jelenértéken 50 millió eurónak megfelelő forint összegig;
- 50 százaléka engedélyezhető jelenértéken 50 és 100 millió eurónak megfelelő forintösszeg közötti részre;
- 34 százaléka engedélyezhető jelenértéken 100 millió eurónak megfelelő forintösszeg feletti részre.

Bizonyos szektorokban a támogatási intenzitás 30 százalékának megfelelő támogatási intenzitás engedélyezhető (gépjármű, motor fejlesztése, gyártása, összeszerelése) 50 millió eurónak megfelelő forintösszegű beruházás esetén, illetve akkor, ha a kért adókedvezmény meghaladja az 5 millió eurónak megfelelő forintösszeget. A korábbi rendszerhez képest hátrány, hogy a fejlesztési adókedvezmény nem tíz, hanem csak öt adóévben vehető igénybe.

Ez a gyakorlat Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása óta van hatályban, a csatlakozási okmányban és a hazai jogszabályokban (a társaságiadó-törvényben) rögzített feltételek szerint. (A kis- és középvállalkozásokra ez a szabályozás nem vonatkozik, e cégek az eredeti feltételek mellett vehetik igénybe az adókedvezményt, illetve az Európai Unióban is magasabb az adókedvezmény felső szintje, mint a nagyvállalatok esetében.)

A kedvezményekre pályázni kell, tehát egyedi elbírálás alapján ítéli meg a kormány azokat. A fejlesztési adókedvezmény igénylésének feltétele, hogy a beruházást a befektető a bejelentés időpontja előtt ne kezdje meg, ne álljon felszámolás vagy végelszámolás alatt, valamint legalább 25 százalékban saját forrásból kivitelezze a beruházást. A jogszabály szerint ha a vállalkozás az adókedvezményre vonatkozó feltételeket teljesíti, akkor a kormány nem mérlegelhet. Csak akkor lehet megtagadni az adókedvezményt, ha a kérelmet benyújtó vállalat pályázata nem megfelelő vagy hiányos. Ugyanakkor mindazon vállalat megkapja a kedvezményt, amely eleget tesz a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. Ennek alapján inkább „kvázi” pályázati rendszernek lehet tekinteni a kialakult gyakorlatot. Szó van arról, hogy az engedélyezést megszüntetik, a vállalatok a kormány jóváhagyása nélkül vehetik igénybe a fejlesztési adókedvezményt. Ez megkönnyíti ugyan az adminisztrációt, viszont bizonytalanságot okozhat a vállalatoknak azért, mert az APEH utólag felülvizsgálhatja, illetve felülbíráhatja az adókedvezmény igénybevételének jogosságát.

A társasági nyereségadó-kedvezmények körében a közösségi szabályozás által érintett 48 külföldi nagyvállalat túlnyomó része (háromnegyede) a 75, illetve 30 százalékos beruházási kedvezményt élvező kategóriába tartozik. Ez azt is jelenti, hogy sok nagyvállalat legkésőbb 2011-ig élvezi az adómentességet. Ha a beruházásintenzitási képlet számlálójába már 2001. január 1-jétől be kellett volna számítani a kapott adómentesség halmozott értékét, akkor ez 120 milliárd forint kedvezmény sorsát érintette volna hátrányosan, azaz ennyit kellett volna visszafizetniük az érintett nagyvállalatoknak. A szabályozás változása azon külföldi cégek számára hátrányos, amelyek vagy viszonylag csekély összeget ruháztak be Magyarországon, vagy óriási (a befektetett tőkét meghaladó összegű) nyereséget értek el, viszonylag kis beruházással.

Az új beruházásokat végrehajtó vállalatok számára rövid távon az előző rendszerhez képest nem hátrányosabb a beruházási adókedvezmény. Az indulás utáni években ugyanis a beruházások még veszteségesek, nyereség csak később keletkezik. Kormányzati számítások szerint egyébként már 2004-ben mintegy 60 milliárd forint maradt a vállalkozásoknál az új típusú adókedvezmény eredményeként. Sajtóinformációk szerint 2003-ban 20, 2004-ben 94, 2005. június 30-áig 42 milliárd forint beruházást valósítottak meg a fejlesztési adókedvezmény igénybevételével.⁸³

A természetben nyújtott támogatásokkal kapcsolatos előnyök (közművesített ingatlan rendelkezésre bocsátása például az ipari parkokban, az infrastruktúra fejlesztése stb.) meghaladhatják a későbbi adókedvezmények értékét.

A társasági nyereségadó-kedvezmények szabályozásának beszűkülésével nő az egyéb eszközök jelentősége, így a beruházásösztönzés szolgálatába állítható az **amortizációs politika**. Az Európai Unió legtöbb tagállamában a gyorsított amortizáció lehetővé teszi a gépbeszerzési költségek 30–50 százalékának a leírását. Ausztriában, Finnországban, Dániában az állagfenntartási tartalék intézménye azt jelenti, hogy a beszerzési és újra-előállítási költségek közötti különbséget le lehet írni az adózás előtti nyereségből. A nyereség 50–75 százaléka adózás előtt tartalékba helyezhető, ami később – kormányzati

⁸³ A világgazdaság című lapot idézi: Napi Gazdaság, 2005. augusztus 24., 3. oldal.

engedéllyel – felhasználható beruházásra. A beruházási szabad tartalék értelmében a beszerzési érték alapján számított amortizáció 120–150 százalékát lehetett elszámolni.

A magyar beruházásösztönzési rendszer viszonylag új eleme az adómentes fejlesztési tartalékképzés lehetősége. A vállalkozások adóévenként nyereségük 25 százalékáig, de legfeljebb 500 millió forintig fejlesztési tartalékot képezhetnek adózás előtti eredményükből. A vállalkozásoknak a lekötött összeget a lekötés évében és az azt követő 4 évben kell beruházásra fordítaniuk. Ha ez nem történik meg, akkor a határidő lejárta után a társasági nyereségadókulcs szerint kell adózni az elkülönített összeg után. Emellett meg kell fizetni az önellenőrzési pótlékot is. Ez a lehetőség a kis- és közepes méretű vállalkozások beruházásait serkenti a legnagyobb mértékben.

2003. január 1-jétől nem szabad off-shore céget alapítani Magyarországon. Az itt lévő társaságok viszont 2004 végéig a hatályos jogszabályok szerint adóztak (85 százalékos társasági nyereségadó-kedvezmény, ennek alapján a társasági nyereségadó effektív kulcsa 2,7 százalék). E módosításnak inkább szimbolikus jelentősége van, mert az off-shore cégek nem végezhetnek semmilyen gazdasági tevékenységet Magyarországon. Betelepedésüket egyedül a korábban nyújtott adókedvezmények motiválták. 2001-ben 561 ilyen vállalkozás volt Magyarországon, 2962 milliárd forint jegyzett tőkével és minimális adófizetési kötelezettséggel.

3.5.4. Decentralizált ösztönzők

Elvileg a befektetésösztönzés szolgálatába állíthatók a különféle helyi adók, amelyeket a települési önkormányzatok vetnek ki. A helyi adók közül a vállalkozói szférára vonatkozó iparüzési adó használható befektetésösztönzésre. A helyi iparüzési adó „finomhangolásra” alkalmas. Az általános befektetési környezetet a nemzetgazdasági szintű feltételek határozzák meg elsősorban, a helyi adók, pontosabban az azokhoz kapcsolódó kedvezmények a befektetések egyes országokon belüli földrajzi megoszlására gyakorolhatnak hatást, azaz a területi differenciálódáshoz járulhatnak hozzá. A differenciálódás jelentheti a területi egyenlőtlenségek mérséklődését. Nagyobb a valószínűsége azonban a területi egyenlőtlenségek erősödésének. Feltételezhető ugyanis, hogy a kedvezőbb gazdasági helyzetű önkormányzatok tudnak nagyobb mértékű kedvezményt nyújtani a betelepülő vállalkozásoknak, amelyek egyébként is nagyobb adóbevételekkel rendelkeznek.

Helyi iparüzési adót alig szednek az EU-tagállamok. Magyarországon kívül Franciaországban, Luxemburgban, Olaszországban és Spanyolországban kell helyi iparüzési adóval számolniuk a vállalkozásoknak. A mérték Franciaországban helyhatóságtól függő, így 1,5 és 4 százalék között mozog az adókulcs. Olaszországban a helyi adó (IRAP) általában 4,25 százalék, amelytől az önkormányzatok ± 1 százalékkal térhetnek el. Spanyolországban csak 1 millió euró árbevétel felett kell helyi adót fizetni, a mérték a vállalkozás helyétől és tevékenységi körétől függ. A maximálisan fizetendő adó nem haladhatja meg a társaság nettó profitjának 15 százalékát. Az Európai Unióban tehát kevés tagállamban állították a helyi iparüzési adót a befektetésösztönzés szolgálatába, az adó nem a helyhatóságok adóbevételeinek biztosítását szolgálja.

Magyarországon az iparüzési adót 1991-ben vezették be árbevétel-arányos adóként, egyfázisú helyi forgalmi adó módjára. A bevételek fokozatos nettósításának eredményeként egyre inkább a jövedelemadókhöz közelít, bár az adó alapja továbbra sem az eredmény, hanem az eladott áruk beszerzési értékével, a közvetített szolgáltatások értékével és az anyagköltséggel korrigált árbevétel (*Galántainé Máté Zsuzsanna* [2004]). Az állandó tevékenység évi maximális adómértéke az adóalap 2 százaléka. Az iparüzési adóból származó bevétel az utóbbi években évi 350 milliárd forint körüli összeget tett ki, ami a GDP 1,5 százalékának felelt meg.

Egy-egy önkormányzat azzal tehet szert előnyre a tőkebevonás terén, hogy a törvényben megjelölt felső értéknél alacsonyabban szabja meg az iparüzési adó kulcsát, így azt nem az adóalap 2 százalékában, hanem ennél alacsonyabb szinten írja elő. A többi adónem esetében viszont már nem lehet differenciálni, tehát egyetlen adómértéket kell meghatározni a vállalkozók kommunális, építmény- és telekadója esetében. Mintegy 150 olyan település van ma Magyarországon, amelynek önkormányzata él az adókulcs mérséklésének lehetőségével.

Az önkormányzati döntéseket ma nagymértékben „determinálja” a Pénzügyminisztérium által alkalmazott adóerőképeség-számítás, ami – kis leegyszerűsítéssel – azt jelenti, hogy a szabályozásnál 1,3 százalékos adómértékig kész ténynek veszik az iparüzési adóból származó bevételeket (ezzel a nagyságrenddel csökkentik az állami támogatást), így az önkormányzatok csak az 1,3 százalék feletti iparüzési adóbevéttel rendelkezhetnek szabadon.

A helyi iparüzési adóból nyújtható adókedvezmény mértékét az is korlátozza, hogy az önkormányzatoknak kiadásaik fedezésére minden lehetséges adóbevételekre szükségük van. A helyi iparüzési adó kulcsának mérséklése a hatályos és a várható jogi szabályozástól függetlenül is az önkormányzatok bevételeit csökkenti. Az adókulcsot csak akkor lehet mérsékelni, ha egyéb intézkedések eredményeként az önkormányzatok adóbevétele nem esik vissza. Adókedvezmények nyújtására csak a gazdagabb önkormányzatok képesek, a rosszabb gazdasági helyzetben lévő települések nem, így ezek helyzete rosszabb a tőkebevonás terén.

A kialakult helyzetet jellemzi, hogy például 2003-ban a helyi iparüzési adóból származó bevétel 58 százaléka Budapestre jutott, miközben több száz település költségvetéséből teljes mértékben hiányzott az ebből az adónemből származó bevétel. További méltánytalanság forrása az, hogy az egymáshoz közeli települések között is óriási különbségek lehetnek attól függően, hogy melyikben vannak a helyi iparüzési adó hatálya alá tartozó nagyvállalatok.

Az EU-csatlakozásra való felkészülés és a csatlakozás nyomán az önkormányzatoknak növelniük kellett, illetve kell megtakarításaikat ahhoz, hogy a közösségi támogatásokhoz szükséges saját részt fedezni tudják majd a központi kormányzati hozzájárulásoktól függetlenül is. Az önkormányzati bevételek jelenlegi szintje ezt nem teszi lehetővé. Ez várhatóan a fejlesztési forrásokra is hatással lesz. A vagyoneledásból származó bevételek már mára is jelentősen csökkentek, előbb-utóbb megszűnnek, így nem tekinthetők pótlólagos forrásoknak.

További vagyon alapú adók bevezetése hozzájárulhat az önkormányzatok bevételeinek növekedéséhez. A vagyon alapú adó célszerűségét és bevezethetőségét hosszú ideje vitatják. Az érték alapú ingatlanadó bevezetésének kulcskérdése a föld- és az ingatlanbejegyzési rendszer (kataszter) fejlesztése, valamint a helyi adóügyviteli kapacitás.

A helyi iparüzési adó legfőbb hátránya az, hogy az adóalap meghatározásának módja miatt az a nyereséget, az amortizációt, a kamat- és bérköltséget terheli.⁸⁴ Közgazdasági értelemben a hozzáadott értéket sújtja, mert minél nagyobb hozzáadott értéket állít elő egy vállalkozás, relatíve annál nagyobb az adóterhe. A helyi iparüzési adó emiatt nincs összhangban a hozzáadottérték-tartalom növelésének ösztönzésével, a vertikális típusú gazdaságfejlesztési stratégia követelményeivel. A helyi iparüzési adó további hátránya az, hogy mivel alapja nem a nyereség, hanem a korrigált árbevétel, az adót költségként kell elszámolni, így a nem nyereséges vállalkozásokat is adóztatja. Ez főleg az induló vállalkozásokra ró többterhet. Szektorsemlegesnek sem tekinthető, mert a költség-szerkezettől függően eltérően érinti az egyes vállalkozásokat.

Szakértői becslések szerint egyes településeken a helyi iparüzési adó olyan mértékű elvonást jelent bizonyos vállalkozók számára, ami az egyes ágazatok sajátosságaitól függően 15-20 százalékos társasági nyereségadó hatásával egyenértékű a vállalkozás jellegétől (termelés, szolgáltatás, kereskedelem) és a tevékenység munkaerő- és tőkeigényétől függően. Más számítások szerint a helyi iparüzési adó a 16 százalékos társasági nyereségadókulcsot 25 százalékra emeli. Mivel olyan adóról van szó, amely az EU-ban nem ismert ebben a formában, a külföldi vállalkozások nem is nagyon tudják értelmezni azt. Ez az adónem nem csekély mértékben semlegesíti Magyarországnak az alacsony társasági nyereségadókulccsal kapcsolatos relatív nemzetközi versenyképességét. Az iparüzési adó jobban szolgálná a beruházások ösztönzését akkor, ha nem az árbevételre, hanem az eredményre vetítenék.

Valamit javít a helyzeten az, hogy 2004-től az iparüzési adó alapját a befektetett pénzügyi eszközök és a kamatbevételek 50 százalékaival lehet mérsékelni. Ezen túlmenően szintén 2004-től az iparüzési adó 25 százalékaival lehetett csökkenteni az adózás előtti eredményt. További könnyítés, hogy a vállalkozások a befizetett helyi iparüzési adónak 2005-ben 50 százalékat, 2006-ban 100 százalékat levonhatják a társasági nyereségadó alapjából. Ugyanakkor az iparüzési adó olyan adónem, amely ráfordításként elszámolható adómegetakarításra ad lehetőséget. A kormány adócsökkentési programja keretében szó volt az iparüzési adó megszüntetéséről 2008-ban. A 2006 júniusában elfogadott Új egyensúly programja hatályon kívül helyezte a kormánynak a helyi iparüzési adó eltörlésére vonatkozó korábbi kötelezettségét.

Az iparüzési adó alapjával azonos mértékű a 2004-ben bevezetett innovációs járulék. Ezt ellensúlyozza némileg, hogy a vállalatok az egyszer már költségként elszámolt kutatás-fejlesztési ráfordításokat levonhatják adóalapjukból. Ebből az adónemből évi 20-25 milliárd forint bevétele származik a magyar államháztartásnak, amit törvényi rendelkezések alapján célzottan a műszaki fejlesztés és innováció ösztönzésére fordítanak.

⁸⁴ László Csaba: Az első számú közellenség. A helyi iparüzési adóról. Magyar Narancs, 2005. augusztus 18., 41. oldal.

Ugyancsak megkérdőjelezhető az innovációs járulék közösségi jogszabályokkal való kompatibilitása. Sok országban létezik a jelenleg Magyarországon még nem elterjedt ökoadóak valamilyen formája.

A helyi iparüzési adó olyan mértékben rontja a vállalatok versenyképességét, hogy a további toldozgatás helyett meg kellene szüntetni.⁸⁵ A kérdés az, hogy miből fogja, illetve tudja pótolni a kormány a helyi iparüzési adóból származó, 350-400 milliárd forintra (a GDP 1,5-2 százalékára) rúgó államháztartási bevételt. Hosszabb távon az érték alapú ingatlanadó az, amely a helyi iparüzési adó helyébe léphet.

Az EU-csatlakozással összefüggésben bekövetkezett további változás, hogy az önkormányzatoknak 2002. december 31-ig hatályon kívül kellett helyezniük azokat az önkormányzati határozatokat, amelyek határozatlan időre adtak adómentességet, illetve adókedvezményt a vállalatoknak. A határozott időre szóló adókedvezmények 2007 végéig maradhatnak hatályban, így ezek a kedvezmények a hazai jogszabályok alapján eddig az időpontig változatlan formában vehetők igénybe. A közösségi támogatási rendszerre áttérő, társaságiadó-kedvezménnyel rendelkező vállalatok szintén igénybe vehetnek helyi adókedvezményt, de azt bele kell számolni az összes támogatásba.

Az egy-egy vállalatra vonatkozó egyedi infrastruktúra-fejlesztéssel kapcsolatos közösségi jogi problémákat hidalják át az **ipari parkok**. Az ipari parkokban közművesített területek várják a hazai és a külföldi befektetőket. Az ingatlanfejlesztés eredményeinek igénybevételére minden olyan vállalat jogosult, amely eleget tesz az ipari park által támasztott követelményeknek. Az ipari parkok különösen a közepes méretű külföldi vállalatok beruházásainak az ösztönzésére alkalmasak. Ez a vállalati kör ugyanis nem szívesen kezdi a külföldi beruházást építkezéssel. Az ipari és innovációs infrastruktúra, azon belül az ipari parkok fejlesztésének kormányzati ösztönzése kiemelt feladat volt a 2004 és 2006 közötti időszakra szóló I. Nemzeti Fejlesztési Terv gazdasági versenyképesség operatív programjában.

Mind szélesebb körben terjed az a felismerés, hogy a regionális fejlesztéshez nem kizárólag közvetlen, vissza nem fizetendő állami támogatásra van szükség, aminek forrásfedezete rendszerint nem biztosítható, hanem főként arra, hogy az önkormányzatok maguk is vállaljanak szerepet tőkerészesedés formájában különböző projektekből. Az állami és önkormányzati tulajdonosi részesedés – még ha névleges is – garanciát jelent az adott projektumba befektetni kívánó – elsősorban külföldi – vállalkozóknak. Ezáltal az önkormányzat nemcsak sajátos finanszírozói, hanem katalizátori funkciót tölt be a beruházásokban. Az önkormányzat néhány év múlva eladhatja részesedését, üzleti alapon, magasabb áron, mint amennyiért vásárolta azt.

A települési önkormányzatok betelepülési potenciálja nem csekély mértékben javítható ingatlanfejlesztés révén is. Az ingatlanfejlesztés azonban tőkeigényes tevékenység, amelynek kockázata is vannak (például nem vagy csak hosszú idő múlva sikerül értékesíteni azt az ingatlant, amelybe az önkormányzat nagyobb összeget fektetett). A betele-

⁸⁵ László Csaba: Az első számú közellenség. A helyi iparüzési adóról. Magyar Narancs, 2005. augusztus 18., 41. oldal.

pedési potenciál erősítése érdekében lehet kombinálni az önkormányzati részesedés megszerzését és az ingatlanfejlesztést. Így például az önkormányzatok ingatlant appor-tálhatnak projektekbe vagy eredeti állapotban, fejlesztés nélkül, vagy valamilyen infra-strukturális vagy egyéb fejlesztéssel. A betelepelési potenciál javítása ezekkel a mód-szerekkel csak akkor eredményes, ha az önkormányzatoknak vannak megalapozott, konzisztens közép- és hosszú távú fejlesztési terveik.

3.5.5. Néhány összefoglaló megjegyzés és következtetés

A külföldi működőtőke-befektetők motivációit és döntéshozatali sajátosságait leginkább tükröző módosított nettó jelenérték formula összetevőinek elemzése arra enged következtetni, hogy a kibővült EU-ban a beruházások jövedelmezőségét meghatározó költség-tényezők közül a vámok, az ingatlan-, a gép- és berendezésárak, az anyag- és energia-költségek és az egyéb költségek (engedélyeztetés, jogérvényesítés, munkajogi előírások, munkaerő-felvétel és -elbocsátás stb.) tekintetében – részben a közösségi szabályozás, részben a liberalizált nemzetközi kereskedelem miatt – nem lehet vagy igen nehéz versenyelőnyre szert tenni. Ezért az állami beruházásösztönzésben nem indokolt nagyobb hangsúlyt fordítani ezekre a tételekre. Részleges kivételt negatív értelemben az engedélyeztetés és a csőd eljárás képez, adott esetben a túlzott bürokrácia megakadályozhatja új beruházás indítását, illetve a projektből való kilépés idő- és költségigénye vagy a tőkepiac fejletlensége elriaszthatja a potenciális befektetőket a beruházástól.

A beruházás jövedelmezőségét leginkább a munkaerőköltségek határozzák meg. Ezen a téren a relatív nemzetközi versenyképesség a munkabérekre vonatkozó, a munkáltatókat terhelő adók és járulékok csökkentése révén ösztönözhető. A munkáltatók által fizetendő bérterhek aránya a munkaerőköltségben Franciaország után Magyarországon a legmagasabb az EU-ban. A magyarhoz hasonló a cseh és a szlovák, attól elmarad a lengyel érték. Az Új egyensúly programja hatályon kívül helyezte a korábbi járulékcsoökkentési elképzeléseket, emiatt a relatív magyar versenyhelyzet a munkaerőköltségek terén romolhat a következő években.

A jövedelemáramlásokon belül a világgazdaságra nyitott, liberalizált kis piacgazdaságok nem rendelkeznek komparatív előnyökkel az anyag- és energiaköltségek terén. Az EU-n kívüli országok magyarországi közvetlen befektetéseit diszpreferálhatja viszont a páneurópai kumuláció és a vámviszitatérítés tilalma. Ez a szabályozás egyformán vonatkozik az új EU-tagállamokra, tehát nem rontja Magyarország relatív versenypozícióját a külföldi működőtőke vonzásában.

Az utóbbi egy-két évben végrehajtott nagyarányú béremelések kétségtelenül gyengítettek Magyarország tőkevonzó képességét az egyszerű munka-, ezáltal bérigényes összeszerelő jellegű ágazatokban, amit tovább fokozott a főbb versenytársak (Lengyelország, Csehország és Szlovákia) felzárkózása a külföldi működőtőke-beáramlásban, nem utolsósorban a megkésett privatizáció eredményeként. Ez azonban nem jelentette Magyarország nemzetközi versenyelőnyének az eltűnését, hanem csak azok megkopását, illetve átalakulását. Az euróban kifejezett átlagos havi munkabér továbbra is magasabb a magyarnál Szlovéniában, Lengyelországban és Csehországban. Ugyanakkor nemzetközi

összehasonlításban a magas szakképzettségű, kreatív munkaerő továbbra is olcsónak tekinthető.

A külföldi működőtőke-beáramlás súlypontja Magyarországon az összeszerelő jellegű tevékenységekről a nagyobb hozzáadott érték elérését lehetővé tevő területekre, így a kutatás-fejlesztésre, a szolgáltatásokra és a regionális irányításra tevődött át, miközben fennmaradtak a versenyelőnyök azokban a gép- és járműipari ágazatokban, ahol kiemelkedő szerepe van a szélesen értelmezett gazdasági környezet minőségének. A versenyelőnyök megőrzése érdekében mind nemzetgazdasági, mind vállalati szinten arra célszerű törekedni, hogy a termékegységre jutó munkaerőköltségek, illetve a reálbérek emelkedése legfeljebb a termelékenységnövekedés ütemét érje el. További követelmény lehet a versenytárs országok megfelelő mutatóinak figyelemmel kísérése, illetve prognosztizálása, és azok figyelembevétele a bértárgyalásokon.

Az egyes beruházási projektek jövedelemáramlásai jelenértékének nagyságát az állam az amortizáció szabályozása, a társasági nyereségadókulcs változtatása, társasági nyereségadó-kedvezmények nyújtása és a tulajdonosi hitelek szabályozása révén befolyásolhatja a legnagyobb mértékben. A külföldi működőtőke-beruházások (és a hazai befektetések) gyorsított amortizáció révén történő ösztönzésének legfőbb előnye az, hogy egyrészt a reáleszközökbe történő új beruházásokat, másrészt a hosszabb megtérülésű, nagy volumenű beruházásokat preferálja, miközben a műszaki-technológiai fejlődést is ösztönzi. Magyarországon hatását tekintve a gyorsított amortizációhoz hasonlítható az adómentes fejlesztési tartalék. Ilyen ösztönző a többi közép-európai országban nincs, ezen a területen Magyarország jelentős nemzetközi versenyelőnnyel rendelkezik a külföldi működőtőke-befektetések ösztönzésében. A tulajdonosi hitelek szabályozása EU-konform.

Az egyéb költségek tekintetében meghatározó jelentősége van a foglalkoztatásra vonatkozó jogszabályoknak (a munkaerő-felvétel és az elbocsátás költsége, munkajogi előírások) és a jogérvényesítés idő- és költségigényének.

Egyéb feltételeket változatlanoknak tekintve a külföldi közvetlen beruházást abban az országban érdemes végrehajtani, ahol a legalacsonyabb a társasági nyereségadókulcs. A gyorsított amortizációval lehetővé tett társasági nyereségadó-megtakarítás annál nagyobb, minél magasabb a társasági nyereségadó kulcsa. Alacsony társasági nyereségadókulcs esetén a vállalatok adómentes megtakarítása is kisebb, következésképpen nem feltétlenül indokolt a gyorsított amortizáció. Előnyös, ha a különféle ösztönzők hatásai erősítik egymást.

Az alacsonyabb társasági nyereségadókulcs nem feltétlenül ösztönzi a reáleszközökbe történő befektetést, hanem teret ad a vállalatcsoporton belüli adóoptimalizálásnak különféle pénzügyi transzferek segítségével. Ezt korlátozza a transzferár-dokumentációk szabályozására vonatkozó közösségi jogszabály.

Az alacsony, illetve csökkenő társasági nyereségadókulcsra nem annyira önmagában a külföldi működőtőke-befektetések ösztönzésére van szükség, hanem a relatív nemzetközi versenyhátrányok mérséklésére vagy semlegesítésére. Magyarországnak nem célszerű

versenytársainál magasabb társasági nyereségadókulcsot fenntartania, viszont lépést kell tartania az utóbbi években kialakult adóversennyel.

A közösségi jogszabályoknak megfelelő fejlesztési adókedvezmény várható hatása a beruházásokra és a magyar gazdaság nemzetközi versenyképességére a külföldi működőtőke-vonzásban meglehetősen ellentmondásos. Ez a séma felső korlátot támaszt a társasági nyereségadó-kedvezménnyel szemben, mert a kedvezmény nagyságát a beruházott összeghez kapcsolja, annak meghatározott százalékában korlátozza. Ilyen korlát nélkül a hagyományos társasági nyereségadó-kedvezmény lehetővé teszi, hogy kis összeg beruházása és nagy profitabilitás esetén a külföldi vállalatok a beruházott tőkénél több adókedvezményt vehessenek igénybe.

A konstrukció kétségtelen előnye az átláthatóság, az összehasonlíthatóság és bizonyos értelemben a versenysemlegeség. Az Európai Unió 27 tagállamában ugyanaz a rendszer van érvényben, a feltételek átláthatók és összehasonlíthatók, a rendszer versenysemleges, mert nem tesz lehetővé diszkriminációt az EU-tagállamok között. A rendszer teljes mértékben összhangban van a közösségi versenyjog azon rendelkezésével, amelyek tiltják az egységes piacon folyó versenyt torzító eszközök, adók, adókedvezmények nyújtását. Ebben a rendszerben tehát megvalósult a teljes harmonizáció.

A dolog természetéből adódóan a versenysemlegeségből az is következik, hogy az egyes EU-tagállamok nem tehetnek szert versenyelőnyre egymás rovására az adókedvezmények terén, azaz a szabályozási feltételek változtatásával nem ösztönözhetik a bel- és külföldi beruházásokat tagállami eszközökkel. Bár a szabályozás azonos az EU egészében, Magyarország azért van versenyhátrányban a többi új tagországgal szemben, mert a támogatható beruházások minimális értéke itt magasabb, azaz nagyobb beruházásra van szükség a kedvezmény elnyeréséhez.

Az intenzitási viszonyszám nagysága régióként eltérő, minél alacsonyabb az egy főre jutó GDP egy régióban, annál magasabb az intenzitási viszonyszám. Ez a rendszer a beruházások földrajzi megoszlásának a befolyásolására is alkalmas, azaz regionális politikai célok érvényesítését is lehetővé teszi.

A fejlesztési adókedvezmény további előnye, hogy a reálszférába történő beruházásokat ösztönzi. A rendszer lényegéből következik ugyanis az, hogy csak azok a vállalkozások vehetik igénybe és kaphatják meg, amelyek reáleszközökbe ruháznak be. A rendszer nem támogatja az adóoptimalizációt, azaz azt a törekvést, hogy a vállalati nyereséget a legalacsonyabb adókulcsú országokban mutassák ki különféle pénzügyi manőverekkel anélkül, hogy mindez érintené a reálszférát, a reálgazdasági teljesítményt. Elsődleges a profitabilitás, mert csak az a vállalat élhet a kedvezménnyel, amely nyereséget termel.

A fejlesztési adókedvezményeket a Közösség a regionális politika szolgálatába állította, amelynek célja a különböző régiók fejlettségi szintjében megmutatkozó különbségek és a kedvezőtlen adottságú régiók elmaradottságának a csökkentése. Ebből az következik, hogy a közösségi fejlesztési adókedvezmények nem vagy a korábbi magyar rendszernél kevésbé alkalmasak a bel- és külföldi beruházások ösztönzésére az országos vagy a közösségi átlagnál dinamikusabban fejlődő régiókban. A beruházásösztönzés feltételei tehát romlanak a fejlettebb, dinamikus magyar régiókban a korábbihoz képest. Ha a

beruházásokat meghatározó egyéb feltételeket átmenetileg figyelmen kívül hagyjuk, vagy azonosaknak tekintjük, akkor Magyarország különböző támogatásintenzitási mutatóval rendelkező régiói más EU-tagországok ugyanilyen mutatójú régióival versenyeznek.

A fejlesztési adókedvezmény mértéke a beruházás nagyságával csökken, azaz meghatározott nagyságrendek átlépésével mérséklődik az igénybe vehető támogatási intenzitás. E mögött a közösségi regionális politika ama feltételezése húzódik meg, hogy a kis és a közepes méretű vállalkozások képezik a gazdasági elmaradottság mérséklésének motorját, e vállalatok a harmonikus növekedés hordozói, következésképpen e cégek fejlődését célszerű ösztönözni. Ez azt jelenti, hogy a fejlesztési adókedvezmények rendszere nem vagy mérsékelt preferálja a nagyberuházásokat, amelyeket a dolog természetéből adódóan nagyvállalatok hajtanak végre. Ez egyrészt kedvező Magyarország szempontjából nemzetközi összehasonlításban, mert a világ vezető nagyvállalatai már itt vannak, ha meg kívánják jelenni a környező országokban (például Romániában), akkor ezt csak kisebb mértékű adókedvezmény igénybevételével tehetik meg. Másrészt viszont a fejlesztési adókedvezmények jelenlegi rendszerében Magyarország vonzereje csökken a nemzetközi nagyvállalatok telephelyválasztásában, legalábbis az adókedvezmények tekintetében.

A fejlesztési adókedvezményre vonatkozó közösségi szabályozás nemzetközi összehasonlításban, azaz harmadik országokkal egybevetve nem túlságosan versenyképes a külföldi működőtőke-beruházások vonzása terén. Ez nem meglepő, hiszen a szabályozásnak a regionális különbségek mérséklése és a belső piacon az adókedvezmények körében folyó verseny kiküszöbölése a célja. A közösségi szabályozás ennek ellenére csekély mértékben érinti Magyarország vonzerejét harmadik országok nagyvállalatainak befektetési terén. Mivel a szabályozás mind a 27 EU-tagállamra kiterjed, ezért nem nagyon van választásuk akkor, ha az Európai Unió piacára kívánják belépni a közvetlen beruházás segítségével. Ha nagyobb adókedvezmény reményében nem EU-tag európai országban hajtják végre a beruházást, akkor a páneurópai kumuláció szabályai szerint meg kell fizetniük a vámot abban az esetben, ha az EU piacára bevinni szándékozott áru helyi hozzáadottérték-tartalma nem éri el az előírt mértéket. Az esetleges adókedvezményt a vámfizetési kötelezettség ellensúlyozza vagy semlegesíti. Ez nem érvényes akkor, ha a harmadik országok nagyvállalatai nem piacszerzési, hanem egyéb okokból (stratégiai előny szerzése, a termelési tényezők alacsony költség szintjének kiaknázása stb.) kívánják működőtőke-beruházást végrehajtani.

Olyan körülmények között, amikor a fejlesztési adókedvezmény egységes szabályozása nem teszi lehetővé versenyelőnyök megszerzését a külföldi működőtőke-bevonásban, felértékelődik a decentralizált ösztönzők jelentősége. A települési önkormányzatok versenyképességét, ezáltal a regionális versenyképességet is korlátozza azonban a nem a nyereségre, hanem a korrigált árbevételre vetített iparüzési adó, amelyet egyelőre nem kíván megszüntetni a kormány. Az EU-tagságból adódó szabályozási korlátoktól függetlenül az önkormányzatok alulfinanszírozott költségvetése nem teszi lehetővé széles körű decentralizált befektetésösztönzés finanszírozását. A nagyobb mozgástér a befektetés-

ösztönzésben az ipari parkok létesítéséhez, ingatlanfejlesztéshez, önkormányzati vagyonelemek, különösen ingatlanok üzleti vállalkozásokba való beviteléhez kapcsolódik.

A külföldi működőtőke-befektetések ösztönzésének magyarországi jogi és gazdaságpolitikai keretei kialakultak, az EU-csatlakozás nyomán összhangban vannak a közösségi jogszabályokkal. Az adott feltételrendszerben az EU-tagság követelményeit is figyelembe véve nemigen van mód olyan ösztönzők bevezetésére, amelyek ugrásszerű változást eredményezhetnének a külföldi működőtőke beáramlásában. A jövőben nem annyira a további kedvezmények, mint a javuló általános gazdasági környezet járul hozzá a külföldi működőtőke-vonzáshoz. Ezért szisztematikus építkezésre célszerű törekedni; sok olyan kis, de egy irányba mutató intézkedésre van szükség, amely nemcsak a külföldi működőtőke-beáramlás, hanem a hazai vállalatok környezeti feltételeit (beruházások és működés) javítja, továbbá elősegíti a különféle meglévő kedvezmények igénybevitelét és egyéb lehetőségek kiaknázását. Ilyen lehet az egyablakos ügyintézési rendszer megteremtése a külföldi befektetőknek, a zöldmezős beruházásokhoz szükséges engedélyek idő- és költségigényének csökkentése, kedvezőbb feltételek teremtése a kilépési stratégiákhoz (a csőd- és felszámolási törvény korszerűsítése), a magyar regionális intenzitási térkép határozottabb kommunikálása a külföldi befektetők körében, az iparüzési adó terheinek mérséklése stb. A tőkepiac fejlesztése, az MNB magas irányadó kamatlábának mérséklődését lehetővé tevő feltételek kialakítása, illetve a Gazdasági és Monetáris Unióba való mielőbbi belépés szintén a külföldi működőtőke-beáramlás feltételeit javítja.

4. PÉNZÜGYI POLITIKA

Ez a rész problémacentrikus megközelítésben azt elemzi, hogy Magyarország milyen módon teljesítheti a Maastrichti Szerződésben rögzített konvergencia-kritériumokat (államháztartás, infláció, kamatláb, árfolyam), a feltételek teljesítése milyen követelményeket támaszt a magyar gazdaság- és pénzügyi politikával szemben.

4.1. A GMU-tagság előnyei, hátrányai és kockázatai

Az 1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Szerződés a pénzügyi politika két elemét: a monetáris és a devizapolitikát a tagállami irányítás szintjéről nemzetek feletti szintre helyezte. A Gazdasági és Monetáris Unió egyik pillére az árstabilitásra törekvő közösségi szintű monetáris politika, amelyet az Európai Központi Bank (EKB), illetve a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) irányít, másik pillére a fiskális fegyelem.

A közös valuta, illetve tágabb értelemben a GMU működésének egyik leglényegesebb – egyelőre csak jórészt potenciális – feszültségforrása, hogy más országoktól, így például az USA-tól eltérően a közösségi szintű monetáris politikát nem támasztja alá közösségi szintű költségvetési politika, mivel ez utóbbi tagállami hatáskörben van. A közös monetáris politika mögött nem egy kormány áll, hanem 12 ország 12 kormánya. A közösségi szintű monetáris politika ellentmondásba kerülhet a nemzetállami szintű fiskális politikákkal.

A monetáris és a fiskális felelősség egymástól való elválasztása azzal jár, hogy a nagyobb államháztartási hiány nem jelez vissza magasabb kamatláb és gyengébb valuta formájában, ami fegyelmezné a fiskális hatóságot⁸⁶. A költségvetési politika közösségi szintre emelésének feltétele a politikai unió. Ennek perspektívája a GMU fontos legitimáló tényezője.

Az Alkotmányszerződés 2005-ben történt francia és holland elutasítása a Gazdasági és Monetáris Unió jövőjét is érintheti. E mögött az a feltételezés húzódik meg, hogy a közös pénz legitimációjában kiemelkedő szerepe van a politikai szférának, bármennyire is ellentmondásos a politikai szféra további integrálódása. A politikai unió perspektívája nélkül ugyanis nem tételezhető fel, hogy például az NSZK vagy Hollandia örökre elkötelezi magát a monetáris unió mellett, tudván azt, hogy a közös monetáris politika nincs összhangban gazdaságuk sajátosságaival. E politikai szempont nélkül az euró kevésbé vonzó⁸⁷.

Az Alkotmányszerződés francia és holland elutasítása a politikai unió megvalósítását is egyre bizonytalanabbá teszi, ami a GMU legitimitását kezdheti ki. Ebből persze nem következik a Gazdasági és Monetáris Unió összeomlása, az több évtizedig is fennma-

⁸⁶ Martin Feldstein: Europe has to face the threat of America's trade deficit. Financial Times, 2006. augusztus 2., 11. oldal.

⁸⁷ Wolfgang Munchau: France's electorate could end European integration. Financial Times, 2005. április 11., 15. oldal.

radhat az európai integrációban, de várható élettartamát végesnek fogják tekinteni, miközben – egyéb feltételeket figyelmen kívül hagyva – az euró árfolyama gyenge maradhat a dollárral és a többi meghatározó devizával szemben.

E gondolatmenetből az is következik, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió tagjai óvatosabban fognak új tagokat felvenni. Az euró fenntarthatóságával kapcsolatos bizonytalanság ugyanakkor több tagjelöltet is megfontolásra készíthet a belépést, illetve annak időzítését illetően. Az EU Gazdasági és Monetáris Unióhoz tartozó és a GMU-ba még be nem lépett tagországai közötti ellentétek is erősödhetnek.

Ugyanakkor történelmi példák sora hozható fel arra, hogy a valutaunióknak nem feltétele a politikai unió. Nagy-Britannia és Írország valutauniója 50 éven keresztül működött politikai unió nélkül. Más oldalról viszont a német egység tapasztalatai azt támasztják alá, hogy a politikai unió – ha benne a jóléti szolgáltatások és a keresetek harmonizálása az egyik fő cél, miközben számottevő termelékenységi különbségek vannak a résztvevők között – nem javít a monetáris unió működési hatékonyságán⁸⁸.

A továbbiakban azt feltételezzük, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió működőképes marad, az EU Alkotmány szerződésének elutasítása ellenére az eredeti szabályok szerint működik, bővülése előtt nem lesznek akadályok, a feszültségeket sikerül megfelelő keretek között tartani.

Mint ismert, Magyarország a többi újonnan csatlakozott országgal együtt az EU-tagsággal arra is kötelezettséget vállalt, hogy rövid vagy közép távon (konkrét határidőt nem jelöltek meg) belép a Gazdasági és Monetáris Unióba. A Gazdasági és Monetáris Unió létrehozása előtt az Egyesült Királyság és Dánia még kiköthette, hogy GMU-tagságáról később dönt, a GMU-ba való belépést további feltételektől tette függővé. A közép-, kelet- és dél-európai országok, köztük Magyarország számára ez a választási lehetőség nem adatott meg. Magyarországnak mozgástere legfeljebb a Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés időpontjának megválasztásában van. A GMU a közösségi vívmányok része, ezért az EU-csatlakozást megerősítő népszavazáson az új tagállamok lakossága a GMU-ba való belépésről is állást foglalt.

Hivatalos státuszát tekintve Magyarország a többi új tagállammal együtt a GMU derogációval rendelkező tagja. Ez azt jelenti, hogy miközben nem vezeti be az eurót, minden intézkedést megtesz átvétele érdekében akkor, amikor teljesíti a Nizzai EK-Szerződésben rögzített konvergenciakritériumokat.

Első megközelítésben nem sürgető Magyarország számára a GMU-csatlakozás. Az új tagállamok hasonló törekvéseinek fényében azonban korántsem mindegy, mikor kerül sor Magyarország belépésére. Ha a fő versenytársak (Lengyelország, Csehország és Szlovákia, illetve Szlovénia) előbb lesz a Gazdasági és Monetáris Unió tagja, akkor Magyarország átmeneti versenyhátrányba kerülhet velük szemben azáltal, hogy nem élvezzi a GMU-tagságból adódó előnyöket.

⁸⁸ End now, the euro. The European Union in crisis. The Economist, 2005. június 11., 12. oldal.

Egy gazdasági monetáris uniótól általában a makrogazdasági stabilitás erősítését, a gazdasági növekedés ösztönzését és a mikroökonómiai hatékonyság fokozását várják. A GMU legfőbb előnye, hogy segíti az egységes piac által teremtett lehetőségek kihasználását.

A statikus hatékonysági előnyök becslések szerint a GDP néhány százalékára rúgnak. Dinamikus vetületben – azaz a több év alatt kibontakozó közvetlen és közvetett hatásokat is figyelembe véve – sem sokkal nagyobbak az előnyök. A gazdasági növekedés hosszabb távú üteme más gazdasági feltételektől, elsősorban reálgazdasági tényezőktől függ.

A Gazdasági és Monetáris Unió előnyei elsősorban mikrogazdasági szinten jelentkeznek, azaz az üzleti szféra és a háztartások profitálnak belőle a legnagyobb mértékben. Vele szemben viszont inkább makrogazdasági jellegű ellenvetéseket fogalmazznak meg, amelyek beszűkítik a nemzeti gazdaságpolitika mozgásterét. A továbbiakban az elméletileg várt hatásokat és hatásmechanizmusokat tekintjük át. Ezeket a hatásokat módosíthatják a mindenkor konjunkturális, egyensúlyi, külgazdasági és egyéb tényezők.

A közös valuta, az euró bevezetésével a Gazdasági és Monetáris Unió országaiban megszűntek az átváltási (konverziós) költségek. Az euró bevezetése teljes mértékben kiküszöbölte az árfolyam-bizonytalanságot és az árfolyamkockázatot az euróövezet tagállamainak gazdasági kapcsolataiban. A Magyar Nemzeti Bank munkatársainak számításai szerint a konverziós költségek megszűnése Magyarország számára a GDP szintjében egyszeri 0,18–0,30 százalékpontos emelkedést eredményezne a GMU-ba történő belépés után (*Csajbók Attila – Csermely Ágnes* [2002], 7. oldal).

Az árfolyam-bizonytalanság és -kockázat eltűnése általában kedvezően érinti az üzleti életet, mert nagyobb biztonságot teremt a kereskedelemben és a beruházások tervezésében. Az euró megjelenésével feleslegessé vált az árfolyamkockázatok fedezeti ügyletekkel való kivédése, így megtakaríthatók ezen ügyletek költségei is. A hosszú távú árfolyamkockázatok ráadásul egyáltalán nem, vagy nagyon nehezen mérsékelhetők fedezeti ügyletekkel. Ennek következtében az euró megjelenése a hosszú távra szóló külföldi közvetlen beruházások szempontjából különösen előnyös. Magyarország GMU-tagsága nemcsak az új külföldi működőtőke-beruházásokat fogja ösztönözni, hanem a már itt tevékenykedő vállalatok által realizált nyereség újrabefektetését is.

Magyarország Gazdasági és Monetáris Unióba való belépése után a külföldi vállalatok szemlélete várhatóan módosul abban a vonatkozásban, hogy ekkor már nem fragmentált, hanem egységes tőkepiacot tételeznek fel, és a fogadó ország feltételei helyett a vállalatcsoport szintjén kalkulálják a tőkeköltségeket, egységes diszkontráta alkalmazásával, ami tükrözi mind a GMU-ban érvényes egységes kamatláb, mind pedig a konverziós költségek és az árfolyamkockázat eltűnésének a hatását. Ez a kockázati prémium számottevő csökkenését eredményezi, ami a külföldi vállalatok magyarországi közvetlen beruházásait is dinamizálhatja.

A Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés és a külföldi működőtőke-befektetések közötti lehetséges összefüggésekre enged következtetni a GMU-ból kimaradt országok

relatív súlyának alakulása a külföldi működőtőke-beáramlásban.⁸⁹ Dánia, Svédország és az Egyesült Királyság összevont részesedése 1998 (az euró bevezetése előtti utolsó év) és 2002 között 40,8-ról 11,2 százalékra csökkent az Európai Unió és 14,9-ről 6,5 százalékra a világ külföldi működőtőke-befektetéseiben. Ha az 1998-as év kiugróan kedvező aránya helyett a korábbi évek alacsonyabb értékeit vesszük alapul, akkor is tekintélyes mértékű a Gazdasági és Monetáris Unióból kimaradt három EU-tagállam térvesztése a működőtőke-importban. A jelek szerint a konverziós költségek és az árfolyamkockázat eltűnése miatt a külföldi működőtőke-beáramlás súlypontja a Gazdasági és Monetáris Uniót alkotó országokba tevődött át. Azonos vagy hasonló gazdasági fejlettségi színvonal, növekedési adottságok stb. esetén felértékelődnek a GMU-tagok a külföldi működőtőke-befektetéseiben.

Mind logikai megfontolások, mind nemzetközi analógiák alapján Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés az árfolyamkockázat és az árfolyam-bizonytalanság megszűnése, az egyéb kockázatok csökkenése, a kockázatmentes, illetve alacsony kockázatú befektetések alacsonyabb diszkontrátája miatt ösztönözni fogja a külföldi működőtőke-befektetéseket.

A vállalati szférában a tranzakciós költségek csökkenése, illetve az átváltási költségek és az árfolyamkockázat eltűnése mellett az euró bevezetése hozzájárul a külső piaci értékesítési és beszerzési feltételek javulásához, valamint pozitív hatást gyakorol az elosztásra és a marketingstratégiára is. Elhárulnak a több országban történő értékesítés, illetve a több országból történő beszerzés valutáris nehézségei. Az árfolyam-bizonytalanság és az árfolyamkockázatok megszűnése mérsékli az általános kockázati prémiumokat is.

A nemzetközi fizetési forgalom költségeinek mérséklődése elsősorban a nagy exportőr és importőr vállalatoknak, a nemzetközi fizetési forgalomban részt vevő nagy cégeknek kedvez, hiszen forgalmuk alapján az ő megtakarításuk a legjelentősebb. Ugyanakkor a nagy volumenekből adódóan éppen ezek a vállalatok képesek fedezeti ügyletek segítségével a leginkább védekezni az árfolyamkockázatok ellen. A kis- és a közepes méretű vállalatok számára a fedezeti ügyletek relatíve költségesek. Magyarország esetében az MNB munkatársai szerint az euró bevezetése a külkereskedelem bővülésén keresztül hosszabb távon 0,55–0,76 százalékponttal magasabb GDP-növekedési ütemet eredményezhet (*Csajbók Attila – Csermely Ágnes* [2002], 7. oldal).

A Gazdasági és Monetáris Unió megvalósításából a kamatlábak csökkenése is következik. Ez egyrészt enyhíti az állami adósságállomány finanszírozási terheit, másrészt erőteljes teljesítménynövekedést válthat ki a kamatlábak változására érzékenyen reagáló szektorokban (építőipar, ingatlanpiac stb.). A kamatlábak csökkentésétől és a nagyobb pénzügyi piactól a finanszírozási költségek mérséklődése is várható. A nagyobb pénzügyi piac a tőkepiac fejlődését is előmozdítja. Ennek eredményeként a vállalati finanszírozás a hosszú lejáratú bankhitelek felől a tőkepiaci eszközök felé tolódhat el, azok közül is a részvénykibocsátás jelentősége nő.

⁸⁹ George Parker: Foreign investors shun UK yet again. *Financial Times*, 2003.09.11., 2. oldal.

Magyarországon a kamatlábak még tartalmaznak egy kockázati prémiumnak nevezett összetevőt, ami a külföldi befektetőket a jövőbeli árfolyam-bizonytalanságokért kompenzálja. Az euró bevezetésével ez eltűnik a hazai nominális kamatlábból, ezáltal a reálkamatlábak is csökkennek. Az MNB munkatársainak számításai szerint az euró bevezetése az alacsonyabb kamatlábakon keresztül hosszabb távon 0,08–0,13 százalékponttal emeli a GDP növekedési ütemét (*Csajbók Attila – Csermely Ágnes* [2002], 9. oldal).

Az önálló monetáris politika feladásának számszerűsíthető költsége a pénzteremtésből származó állami bevételek (a seigniorage) egy részéről történő lemondás. A GMU-hoz történő csatlakozás után Magyarország részesedik az euró készpénz használatával kapcsolatos seigniorage bevételekből. Ez a közösségi elszámolási szabályok miatt kisebb, mintha az MNB megőrizné önálló készpénz-kibocsátási jogát. Az MNB modellszámításai szerint az alacsonyabb seigniorage bevételek évente 0,17–0,23 százalékponttal csökkentik a GDP szintjét (*Csajbók Attila – Csermely Ágnes* [2002], 8. oldal).

A Gazdasági és Monetáris Unió hozzájárul az inflációs ráták kiegyenlítéséhez, ezzel összefüggésben az árstabilitáshoz és az arányok áttekinthetőségéhez. Az infláció csökkenése és a tagállamok inflációs rátáinak közeledése elősegíti az erőforrások hatékonyabb allokációját. Az árarányok áttekinthetősége előnyösen hat az üzleti döntésekre és kalkulációkra, továbbá erősíti a versenyt, és bővíti a kereskedelmet. Ugyancsak javul a bérarányok átláthatósága.

4.1. táblázat

Az euró bevezetésének hatása a magyar gazdaságra

Hatások	Százalék
<i>Rövid távú (szintet befolyásoló) hatások a GDP %-ában</i>	
Konverziós költségek csökkenése (+)	0,18–0,30
Seigniorage bevétel változása (–)	–0,17–0,23
<i>Nettó hatás</i>	<i>0,01–0,07</i>
<i>Hosszú távú (GDP-dinamikát befolyásoló) hatások</i>	
A reálkamatláb csökkenése (+)	0,08–0,13
A külkereskedelem bővülése (+)	0,55–0,76
<i>Nettó hatás</i>	<i>0,63–0,89</i>

Forrás: Csajbók Attila – Csermely Ágnes [2002], 9. oldal.

Egyáltalán nem közömbös a várható költségmegtakarítás megoszlása az egyes gazdasági szereplők között. A valutaátváltás, illetve általában a tranzakciós költségek mérséklődése hátrányosan érinti a devizakereskedelemben érdekelt bankokat, hatása viszont pozitív a lakossági és vállalati szférára. Hasonló a hatása a kamatlábak és kamatrések mérséklődésének, valamint a részvénykibocsátás előtérbe kerülésének a hosszú távú bankhitelekkel szemben. A GMU tehát e vonatkozásban a reálszférának kedvez a pénzügyi szférával szemben. Hosszabb távon ugyanakkor mind a reál-, mind a pénzügyi szférában növekvő profitok származnak az egységes valuta használatából. Az árfolyamkorlátok megszűnése miatt hosszabb távon, más ágazatok mellett a pénzügyi szféra versenyképessége is erősödik.

Az árfolyam-bizonytalanságok és -kockázatok kiküszöbölése révén erőteljesebben érvényesülhet a Gazdasági és Monetáris Unió integráló ereje a reálszférában. A nagyvállalatoknál például az árfolyamváltozásokkal kapcsolatos várakozások is szerepet játszottak a beszállítók kiválasztásában. Emiatt a nagyvállalatok gyakran a drágább, de ebből a szempontból kockázatmentesebb hazai beszállítókat részesítették előnyben a más országbeliekkel szemben. A valutáris korlátok eltűnésével erősödik a beszállítók koncentrációja, amely a nyolcvanas évek közepén indult meg a belső piac egységesítésének hatására. Az euró bevezetése után ugyanolyan valutában fizetnek a vállalatok a beszállítóknak, amilyenben az adott cég árbevétele realizálódik. Attól a beszállítótól fognak tehát vásárolni, amely a legkedvezőbb árat ajánlja.

A logisztikai rendszer egyszerűsítése is a beszállítói kapcsolatok koncentrációját valószínűsíti. Megjegyzendő, hogy az amerikai vállalatok már évek óta mérséklék beszállítóik számát. A nyugat-európai versenytársaknak a belső piac egységesítése és az euró bevezetése megkönnyíti e trend követését. Ugyanakkor ellátásbiztonsági okokból továbbra is fennmarad a beszerzési források bizonyos fokú diverzifikációja.

Az euró bevezetése a vállalati belső munkamegosztást és telephelyválasztást is befolyásolja. A múltban azok a vállalatok, amelyek több országban is folytattak gazdasági tevékenységet, megpróbálták az egyes országokban kiegyensúlyozni gazdasági műveleteiket még azon az áron is, hogy nem realizálták a potenciális méretgazdaságossági megtakarításokat. A beszerzés és értékesítés kiegyensúlyozása egy-egy országon belül lehetővé tette ugyanis az árfolyamveszteségek elkerülését (ilyen veszteség keletkezik, ha az a valuta, amelyben értékesítenek, gyengül ahhoz a valutához képest, amelyben a költségek felmerülnek). Ez a törekvés lelassította a specializált üzemegységek kialakítását.

Hosszú távon a vállalatok méretgazdaságossági megtakarításokat realizálhatnak azáltal, hogy egyetlen termelési telephelyre vonják össze egy részegység vagy termék előállítását, ha ezt a szállítási költségek emelkedése nem teszi ésszerűtlenné. Ez a folyamat a belső piac egységesítésével már megkezdődött, és újabb impulzust kapott az euró bevezetésétől. A nagyvállalatoknál az információs és kommunikációs technológiák fejlődése már eddig is ösztönözte a számviteli és back office funkciók összevonását. A közös valuta e folyamatot tovább gyorsítja.

Az euró bevezetése nem egyszerű pénzcseré vagy technikai átállás egy további valuta használatára sem a Gazdasági és Monetáris Uniót alkotó államokban, sem a kívülálló országokban. Az euróra való áttérés nemcsak azt jelenti, hogy a fizetés pénzneme megváltozik, s egy újabb valutát kell felvenni a meglévők mellé, egyébként pedig a vállalati gazdálkodás minden más jellemzője változatlan marad. Az euró bevezetése mélyrehatóan befolyásolja a vállalati gazdálkodás egészét, a vállalatok egymás közötti és a vállalatok és a bankok közötti kapcsolatokat. Az euró bevezetése a kívülálló országok vállalatainak marketingstratégiáira is hatással van, bár csak a külgazdasági kapcsolatban. A vállalati információs és informatikai rendszer átalakítása mellett szükségessé válik a vállalati marketingstratégiák átalakítása is.

Az euró bevezetése a vállalati marketingen belül különösen az ár- és termékpolitikára gyakorol számottevő hatást. Leglényegesebb általános hatása, hogy a közös pénz beve-

zetése nyomán elhárultak a közvetlen értékesítés valutáris akadályai. A Gazdasági és Monetáris Uniót alkotó 12 országban a nemzeti valuták helyét és szerepét ugyanis az euró vette át, ezáltal megszűnt az egyik valutáról való átváltás, illetve a valutaváltáshoz kapcsolódó konverziós költség, árfolyamkockázat és árfolyam-bizonytalanság.

A valutakorlátok eltűnésével új, valutáris és országhatárokhoz nem kötődő piaci szegmentációs kritériumokat lehet alkalmazni (például nyelv vagy kulturális hasonlóság). A közös pénz bevezetése után a hirdetési kampányok és a katalógusok egyszerre több ország piacára készíthetők el. Az euró bevezetése lehetővé teszi a külső piaci értékesítési szervezet racionalizálását. Esetenként ki lehet iktatni a közvetítőket az értékesítési szervezetből. Mód nyílik továbbá a közvetlen eladás és az új elosztási formák arányának növelésére (direktmarketing, elektronikus értékesítés, multimédia, szövetségek stb.). Az egy országra kidolgozott marketingstratégiákat könnyen fel lehet váltani regionális marketingstratégiákkal az akár európai szintű terjeszkedés érdekében.

Az új piacokon való megjelenés előtt a vállalatoknak fel kell mérniük, hogy nem kell-e a termékeiket (minőség, szabványok, csomagolás) eltérő vásárlói elvárásokhoz igazítaniuk. Az euró bevezetése nyomán erősödött a verseny, ami nyomja az árakat, különösen a standardizált termékek árait. A vállalatok néhány terméket kénytelenek átalakítani, hogy kereskedelmi szempontból elfogadható árszinten tudják kínálni, illetve fel tudják venni a kesztyűt a versenytársakkal szemben. Nagy a valószínűsége annak, hogy a helyi márkákkal szemben az euróhoz kapcsolódó márkák kerülnek előtérbe. Lehetővé válik a termékstandardizálás páneurópai alapon, akár az internet felhasználásával is.

Korábban egyes vállalatok profitáltak az árdiszkriminációból, azaz abból, hogy ugyanannak a terméknek az ára az egyes felvevő piacokon különböző volt. Az euró bevezetésével az árak közvetlenül összehasonlíthatóak a Gazdasági és Monetáris Uniót alkotó országokban, sőt bizonyos mértékű közeledés is várható. Az árak teljes kiegyenlítődése azonban nem valószínű, mivel nem lehet kiküszöbölni az egyes országok közötti különbségeket a szállítási költségek, a fogyasztási preferenciák, az adórendszerek stb. terén. Az ezekre visszavezethető árkülönbségek tehát fennmaradnak, a vállalati árpolitikák által előidézett vagy azokkal kapcsolatos árkülönbségeket az arbitrázsörök, azaz azok, akik az arbitrázsműveleteket végzik, kiegyenlítik.

Míndezek alapján a diszkriminációs árpolitika, ha nem is válik lehetetlenné teljesen, alkalmazhatósága számottevő korlátokba fog ütközni. E tényezők hatására a hangsúly várhatóan az árról a termékekhez kapcsolódó szolgáltatásokra és a vevők elégedettségének javítására tevődik át.

Az árak közvetlen átláthatósága, azaz az ártranszparencia várhatóan viszonylag csekély hatással van a termelői rendeltetésű, illetve továbbfeldolgozási célú ipari termékekre. E piacon profi vevők és eladók vannak, akiket objektív gazdasági kalkulációk irányítanak. Ennek ellenére kezdetben nemcsak itt, hanem a végső fogyasztói piacokon is számolni kell az euróban kifejezett árak, árszintek pszichológiai hatásával, újdonság jellegével, az új csomagolással és termékméretekkel.

Mivel a Gazdasági és Monetáris Unió által nyújtott előnyökből elvileg minden Unión belüli és kívüli vállalat meríthet, a piaci verseny feltehetően intenzívebbé válik sok terü-

leten. Olyan piacokon is megjelenhetnek a külföldi versenytársak, amelyeket eddig jobbra a belföldi vállalatok láttak el. A verseny éleződése pedig végül is a fogyasztók javát szolgálhatja.

A közgazdasági szakirodalom a Gazdasági és Monetáris Unió makrogazdasági hátrányait elsősorban a nemzeti árfolyam- és monetáris politika autonómiájának elvesztésével hozza összefüggésbe. A GMU-tagországok számára többé nem lehetséges a külgazdasági versenyképességet legalábbis átmenetileg javító valutaleértékelés. Ezáltal eltűnik a nemzeti makrogazdasági politika egyik fontos autonóm alkalmazkodási eszköze. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az európai árfolyamrendszerben vállalt kötelezettségek már korábban is erősen korlátozták az árfolyam-politika mozgásterét. Az európai árfolyamrendszerből azonban még ki lehetett lépni, a monetáris unióból azonban már nem. A tőkeáramlás liberalizálása (és a nemzeti valuta hiánya) miatt a Gazdasági és Monetáris Uniót alkotó országok kormányai a tőkemozgások korlátozásának eszközével sem élhetnek.

A GMU mellett érvelő szakértők ezzel kapcsolatban rámutatnak, hogy a valutaleértékelés határfoka mindig is kétséges volt. A leértékelés ugyanis csak akkor javítja tartósan a versenyképességet, és éri el a kívánt hatást, ha sikerül visszafogni az általa kiváltott inflációt. El kell tehát érni, hogy a bérek lassabban nőjenek, mint a termelői árak és a termelékenység.

A valutaleértékelés lehetőségével és hatásosságával szemben azt is felvetették, hogy az utóbbi évtizedben nagymértékben megnőtt a tőkeáramlás szerepe az árfolyamok alakításában. A fokozódó globalizálódás sebezhetővé tette a valutapiacokat és az árfolyamokat. A valutapiacokon gyakran fellép az árfolyam-túllendülés (overshooting) jelensége, vagyis az árfolyamok tartósabban is elszakadhatnak fundamentális (reálgazdasági tényezők által meghatározott) értéküktől. E megfontolás alapján a Gazdasági és Monetáris Unió által kiküszöbölt nemzeti valuta- és önálló valutáris politika nem tekinthető nagy veszteségnek a tagállamok részéről.

A nemzeti árfolyam-politika eltűnésével, a leértékelés lehetetlenné válásával azonban a nemzetközi versenyképesség fenntartása, illetve a világgazdasági alkalmazkodás terhei kizárólag a reálszférára hárulnak. A nemzetközi versenyképesség és a világgazdasági alkalmazkodás teljes egészében a vállalati termelékenységjavításon, költséggazdálkodáson, innovációs tevékenységen stb. fog múlni. A nemzetközi versenyképesség javítása így elsősorban a bérek és az árak rugalmasságától függ. Mivel az árak, főként pedig a bérek a legtöbb uniós országban meglehetősen rugalmatlanok, fennáll a termelés csökkenésének és a munkanélküliség növekedésének veszélye.

A valutaleértékelés mint gazdaságpolitikai eszköz kiesése miatt a Gazdasági és Monetáris Unió tagországaiban jóval nagyobb a termelékenység javítására irányuló nyomás, mint a kívülálló országokban. A termelékenység emelésének egyik leglényegesebb módja a munkaerővel való racionális gazdálkodás, ami esetenként létszámcsökkentéssel jár. Ha ez számottevő munkanélküliséget okoz, akkor nőnek a költségvetés terhei. A költségvetési deficit mértékének viszont határt szab a Stabilitási és Növekedési Paktum szankciórendszere.

A nemzeti valuták és valutaárfolyamok létéből adódó versenyképességi előnyök és hátrányok nem fognak kifejezésre jutni a GMU-tagországok közötti speciális külkereskedelemben, mivel e relációkban nem lehet értelmezni a hagyományos külkereskedelmi és folyó fizetési mérleget. Az euró bevezetése után a beruházások bővülésének sokkal kevésbé lesz korlátja a folyó fizetési mérleg hiánya, mert a külföldi befektetőknek nem kell tartaniuk egy esetleges leértékelődéstől. A harmadik országokkal szembeni folyó fizetésimérleg-hiány vagy -többlet is „feloldódik” a GMU egyenlegében, így ebben a relációban is gyengül, sőt megszűnik a folyó fizetésimérleg-hiány mint növekedési korlát.

A folyó fizetésimérleg-egyenlegek szerepe ugyan visszaszorul, ezáltal jelentősége csökken vagy eltűnik a versenyképesség mérésében, viszont feltehetően nőni fognak a különbségek az egyes régiók fejlettsége és versenyképessége között. Az integrációval foglalkozó szakirodalom szerint törvényszerű a regionális fejlettségbeli különbségek fokozódása a közös pénzen alapuló gazdasági és monetáris unióban (*Hitris, T.* [1995], 234–237. oldal). Ugyanakkor a Stabilitási és Növekedési Paktum által kikényszerített államháztartási fegyelem miatt nem biztos, hogy lesz elegendő költségvetési transzfer a növekvő munkanélküliség és az erősödő regionális feszültségek kedvezőtlen hatásainak ellensúlyozására.

Több szakértő szerint az alacsony inflációra sincs garancia, és az inflációellenes gazdaságpolitika költségei is túlságosan magasak a közös valuta mellett. A Gazdasági és Monetáris Unióban eltűnik az árfolyam-mechanizmus fegyelmező ereje, ami biztosította a legalacsonyabb inflációhoz való igazodást. Az inflációs ráta a közös központi bank politikájának függvénye lesz, amelyben az átlagos preferenciák kerülnek túlsúlyba. A központi bank függetlensége ilyen körülmények között nem elegendő biztosíték az alacsony mértékű inflációra. Ezzel kapcsolatban olyan javaslatok is születtek, hogy az euró árfolyamát egy árukosárhoz (például a nyersanyagárak átlagához) kellene kötni. Ez az aranyszandard modern formája lenne.

További ellenvetés a valutaunióval szemben, hogy beszűkíti a nemzeti kormányok mozgásterét az infláció és a munkanélküliség közötti átváltás terén.

A Gazdasági és Monetáris Unió legfőbb makrogazdasági előnye az, hogy javítja a belső nemzetgazdasági sokkok kezelhetőségét, az árfolyammozgásokból és a tökéletlenül egyeztetett monetáris politikából adódó külső sokkokat pedig megszünteti. Ezzel szemben nem hagy meg elég eszközt a nemzeti kormányoknak az aszimmetrikus külső sokkok kezelésére (*De Grauwe* [1997]). Az aszimmetrikus külső sokk azt jelenti, hogy a Gazdasági és Monetáris Uniót alkotó országok nagyságrendileg eltérő megrázkódtatásokat szenvednek el ugyanazon külső tényező hatására. Ennek az az oka, hogy számottevően különbözik az általuk termelt, exportált és importált áruk összetétele, illetve az importált energiahordozóktól és az exportpiacoktól való függőségük mértéke.

Az aszimmetrikus sokk az optimális valutaövezet elméletéhez (*Mundell, Robert* [1961])⁹⁰ kapcsolódik. Ez az elmélet arra keresi a választ, hogy mi tesz alkalmassá egy országot vagy országcsoportot a gazdasági és monetáris unióban való részvételre. Optimális valutaövezetről (a monetáris unióra alkalmas országcsoportról) akkor lehet beszélni, ha:

- a termelési tényezők (munkaerő és tőke) piacai jól funkcionálnak és rugalmasak, a termelési tényezők mobilak, ezáltal áraik képesek alkalmazkodni a külső árváltozásokhoz;
- az övezet belső homogenitása olyan mértékű, hogy nem fenyegetik aszimmetrikus külső sokkok;
- megfelelő nagyságú költségvetési transzferek állnak rendelkezésre a gazdasági zavarok elhárításához.

A Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés nettó előnyei az uniót alkotó országok szempontjából úgy határozhatók tehát meg, hogy az alacsonyabb tranzakciós, illetve információs költségek, valamint a kisebb kockázati prémium által keletkező előnyökből leszámítjuk az aszimmetrikus sokkok költségét (*Kopits György* [2000], 72. oldal). Az optimális valutaövezethez való csatlakozás nettó hozadéka annál nagyobb,

- a) minél kisebb az ország mérete az unióhoz képest;
- b) minél nagyobb fokú, szorosabb a jelölt integrálódása az uniós gazdaságba és a politikai struktúrába;
- c) minél jobban hasonlít gazdasági szerkezete az unióéhoz;
- d) minél nagyobb az állam eladósodása.⁹¹

Az *a)*, *b)* és *c)* pontban felsorolt jellegzetességek csökkentik az olyan aszimmetrikus sokkok valószínűségét, amelyeket az egyes országok szintjén egyedi gazdaságpolitikai beavatkozással kellene ellensúlyozni. Magyarország teljes mértékben eleget tesz ezeknek az ismérveknek.

A Gazdasági és Monetáris Unióból nyerhető előnyök egyértelműek. Ha Magyarország az EU-bővítés első körébe sorolt tagjelölt országoknál vagy azok egy részénél előbb lép be a GMU-ba, akkor átmenetileg előnyökhöz juthat a mikroszférában a kívül maradókkal szemben. A továbbiakban a Gazdasági és Monetáris Unióba vezető út fő vonásait, azon belül a konvergenciakritériumok teljesíthetőségét, illetve teljesítését elemezzük.

Az utóbbi időszak fejleményei arra utalnak, hogy az Európai Unió óvatos a Gazdasági és Monetáris Unió bővítésével kapcsolatban, igen szigorúan vizsgálja a konvergenciakritériumok teljesítését. Így például az Európai Bizottság nem engedélyezte Litvánia belépését az ERM-2 árfolyam-együtműködési rendszerbe 2006 nyarán annak ellenére, hogy inflációs rátája alig maradt el a referenciaértékről. A Bizottság nem különböztette meg a belső gazdasági teljesítmény és a külső, jórészt egyszeri vagy rövid távú okok

⁹⁰ A kanadai Robert Mundell ennek az elméletnek a kidolgozásáért kapott közgazdasági Nobel-díjat 1999-ben. Negyven évig az elmélet csekély figyelmet kapott, csak a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozására irányuló törekvésekkel összefüggésben vált igazán ismertté.

⁹¹ I. m. 46. o.

miatti áremelkedést. A litván gazdaság csekély súlya miatt a referencia-értékről néhány század százalékkal elmaradó inflációs ráta nem érintené a Gazdasági és Monetáris Unió folyamatait. A szigor mögött feltehetően az a megfontolás húzódik meg, hogy az esetleges engedékenységgel további károsnak ítélt következményekkel járna. A Bizottság el kívánja kerülni azt, hogy a kis országokkal szembeni engedékenységből precedens legyen.

A jelek szerint a GMU-csatlakozás feltételei teljesítésének szigorú értékelésében az Európai Bizottság maga mögött tudhatja az Európai Parlament politikai támogatását is. Az Európai Parlament Gazdasági és Monetáris Bizottságának a Gazdasági és Monetáris Unió bővítéséről szóló, 2006. júniusában elfogadott jelentése ugyanis meglehetősen tartózkodó a Gazdasági és Monetáris Unió bővítésével kapcsolatban, ami a bővítés körülményeinek az aggályoskodó értelmezésében jut kifejezésre. Így például a vélemény hangsúlyozza: a Gazdasági és Monetáris Unió stabilitásának prioritása kell, hogy legyen a bővítéssel szemben, a GMU hosszú távú stabilitását az új csatlakozókat befogadó kapacitás szempontjából is mérlegelni kell, a GMU-hoz történő túl korai csatlakozás a gazdasági konvergencia folyamatában váratlan fejlemények okozója lehet, az euró túlzottan korai bevezetése hátráltathatja a gazdasági konvergencia folyamatát, hibákhoz vezethet a hazai valuta euróra történő átváltásakor kívánatos árfolyam megállapításában, és lassíthatja a folyó fizetési mérleg deficitjének csökkentését, így a politikailag kívánatos, szükségszerű és halasztást nem tűrő gazdasági kiigazítást⁹².

4.2. Fiskális politika

Ez a rész az államháztartásra vonatkozó konvergenciakritériumok, a Stabilitási és Növekedési Paktum és annak feszültségforrásai és módosítása elemzését követően a fiskális reformok tapasztalatait tekinti át a GMU bevezetését megelőzően. Ezután azt elemzi, hogy milyen feltételek mellett teljesítheti Magyarország az államháztartási kritériumot, ezzel összefüggésben milyen követelmények támaszthatók a gazdaságpolitikával szemben.

4.2.1. Az államháztartási konvergenciakritériumok és a Stabilitási és Növekedési Paktum

A Maastrichti Szerződésben rögzített konvergenciakritérium értelmében a GMU-tagországok államháztartási deficitje nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát, államadóssága a GDP 60 százalékát. Ha a GMU-hoz való csatlakozás előtt az utóbbi meghaladja is a megadott értéket, az országnak bizonyítania kell, hogy adóssága csökkenő tendenciát mutat, és kielégítő ütemben közelít a referenciaértékhez. Ez az egyetlen kritérium, amelynek szigorú betartását nem követelik meg, hanem csak a tendenciát vizsgálják. A fiskális politika a tagállamok hatásköre, mivel nem kívántak lemondani a szuverenitás olyan fundamentális eleméről, mint az adókiivetés és a költségvetési kiadások meghatározása. A költségvetési politika viszonylagos autonómiája továbbra is biztosí-

⁹² Magyarul lásd: Varga György: Nem az időpont, a megvalósítható program a fontos. Élet és Irodalom, 2006. augusztus 11., 8. oldal.

tott. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a nemzeti kormányok szabadon, minden megkötés nélkül saját ízlésük szerint formálhatnák a költségvetést. A fiskális politikát a közösségi jogszabályok szorítják arra, hogy ne az egymás közötti versengés eszköze legyen, hanem a közösen vállalt célok és feladatok sikeres végrehajtásának instrumentuma maradjon.

A Maastrichti Szerződésbe nem iktattak be hatékony szankciókat azon országokkal szemben, amelyek a Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés után nem teljesítik a konvergenciakritériumokat. A szerződés kidolgozói ugyanis abból a feltételezésből indultak ki, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió megvalósítása mindegyik EU-tagállam elemi érdeke. Így annak létrehozása után is mindent meg fognak tenni az előírt feltételek teljesítéséért. A gyakorlatban azonban a fiskális fegyelem különösen kényes kérdésnek bizonyult. Nehéz volt betartani az államadósságnak és a költségvetési deficitnek a GDP-hez viszonyított előírt arányát. A megvalósítás során előállt feszültségek felvetették azt a kérdést, hogy magától értetődő-e az államháztartási fegyelem betartása a Gazdasági és Monetáris Unió működése közben. Különösen az NSZK-ban kapott hangot az a feltételezés, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió megvalósítása után várható magasabb kamatlábak negatív növekedési hatásait a tagállamok kormányai költségvetési expanzióval fogják ellensúlyozni. A költségvetési fegyelem nemcsak a Gazdasági és Monetáris Unió megvalósításához és az euró bevezetéséhez volt elengedhetetlen, hanem a közös valuta iránti bizalom megszerzése, illetve fenntartása érdekében is az.

A tagállamok költségvetési politikáinak a mozgásterét szűkíti az a rendelkezés, amely szerint az Európai Központi Bank és a tagállamok központi bankjai nem nyújthatnak hitelt a Közösség intézményeinek vagy szerveinek, a tagállamok központi közigazgatási szerveinek, regionális, helyi vagy egyéb hatóságainak, egyéb közjogi intézményeinek vagy állami vállalatainak⁹³. Tilos az is, hogy az említett intézmények adósságeszközeit az Európai Központi Bank vagy a nemzeti központi bankok közvetlenül megszerezzék. Nem megengedett tehát a költségvetés, illetve tágabb értelemben az államháztartás jegybanki hitelekkel történő finanszírozása.

„A Közösség nem felel a tagállamok kormányzati szerveinek, regionális, helyi vagy egyéb hatóságainak, egyéb közjogi intézményeinek és állami vállalatainak kötelezettségeiért és nem vállalja magára azokat, nem érintve egy adott terv közös megvalósítására vonatkozó kölcsönös pénzügyi garanciákat. Egyik tagállam sem felel egy másik tagállam kormányzati szerveinek, regionális, helyi vagy egyéb hatóságainak, egyéb közjogi intézményeinek és állami vállalatainak kötelezettségeiért és nem vállalja magára azokat, nem érintve egy adott terv közös megvalósítására vonatkozó kölcsönös pénzügyi garanciákat.”⁹⁴

A fenti cikkből az következik, hogy az Európai Unióban – elméletileg legalább is – lehetséges: a szuverén adósok képtelenek adósságaikat megfizetni, azaz létrejöhet az államcsőd. Egyrészt sem a Közösség, sem pedig a többi tagállam nem köteles pénzügyi transzferrel kiségiteni egy bajba jutott tagállamot. Másrészt az EU-tagállamok sem fi-

⁹³ EK-szerződés 101. cikk (1) bekezdés.

⁹⁴ EK-szerződés 103. cikk (1) bekezdése értelmében.

nanszírozhatják a pénzkibocsátás növelésével a költségvetési deficitjeiket. A nem EU-tagállamok esetében az államok azért nem mehetnek csődbe, mert a kormányok a költségvetési hiányt inflációs pénzkibocsátással fedezhetik. A Maastrichti Szerződés szerint viszont az infláció, amit a fogyasztóiár-indexszel mérnek, az egyes tagállamokban legfeljebb 1,5 százalékponttal haladhatja meg a legstabilabb árral (legalacsonyabb inflációs rátával) rendelkező három ország ugyanezen időszakra számított inflációs rátájának számtani átlagát, azaz korlátot állít az inflációs pénzkibocsátás elé. Az államcsőd bekövetkezésének a valószínűsége természetesen rendkívül csekély. A felvetésnek csak azért van értelme, mert az állampapírok kockázatainak a minősítésekor a GMU-tagállamok esetében – hangsúlyozottan elméletileg – a nemfizetési kockázattal is indokolt számolni. A mérvadó nagy nemzetközi hitelminősítő intézetek (Standard and Poors, Moody's stb.) szem előtt tartják ezt a lehetőséget akkor, amikor értékelik a GMU-tagállamok különféle állampapírjait.

Az államcsőd, de az ennél is kisebb méretű feszültségek elkerülése érdekében a tagállamok kötelezettséget vállaltak arra, hogy elkerülik a túlzott költségvetési hiányt⁹⁵. „A Bizottság felügyeli a költségvetés helyzetének és az államadósság összegének alakulását a tagállamokban annak érdekében, hogy felfedje a nyilvánvaló hibákat. A Bizottság különösen a költségvetési fegyelem betartását vizsgálja meg...”⁹⁶

Ha egy tagállam nem felel meg az államháztartási egyensúllyal kapcsolatos vázolt követelményeknek vagy azok egyikének, akkor a Bizottság erről jelentést készít. A Bizottság akkor is jelentést készíthet, ha a követelmények betartása ellenére úgy ítéli meg, hogy egy tagállamban a túlzott költségvetési hiány veszélye áll fenn.

Ha a Bizottság szerint egy tagállamban túlzott a költségvetési hiány, vagy fennáll egy ilyen hiány kialakulásának a veszélye, akkor véleményt nyújt be az Európai Unió Tanácsához. A Bizottság ajánlására és figyelembe véve az érintett tagállam esetleges észrevételeit, a Tanács átfogó értékelés után minősített többséggel eldönti azt, hogy fennáll-e a túlzott költségvetési hiány. Ha igen, akkor a Tanács ajánlásokat intéz az érintett tagállamhoz abból a célból, hogy az egy megadott határidőn belül véget vessen ennek a helyzetnek. Ezeket az ajánlásokat nem hozzák nyilvánosságra. Ha a Tanács úgy véli, hogy az előírt határidőn belül ajánlásaira válaszként nem hoztak hatékony intézkedéseket, akkor ajánlásait nyilvánosságra hozhatja.

Ha egy tagállam továbbra sem követi a Tanács ajánlásait, akkor a Tanács felszólíthatja a szóban forgó tagállamot arra, hogy meghatározott időn belül hozzon a költségvetési hiánynak a Tanács által szükségesnek ítélt csökkentésére vonatkozó intézkedéseket a helyzet orvoslása érdekében. Hasonló esetben a Tanács arra kérheti az érintett tagállamot, hogy pontos időbeosztás szerint jelentéseket nyújtson be a Tanácsnak annak érdekében, hogy az a tagállam rendezései erőfeszítéseit megvizsgálhassa. Mindezzel szemben a tagországok nem gyakorolhatják kereseti jogukat, azaz nem élhetnek jogorvoslattal az Európai Bíróságnál.

⁹⁵ EK-szerződés 104. cikke (1) bekezdése értelmében.

⁹⁶ EK-szerződés 104. cikke (2) bekezdés szerint.

Az EU-tagállamok pénzügyminisztereinek 1996. decemberi dublini értekezletén megegyeztek a tagállamok államháztartásának a felügyeletéről. Az Európai Tanács 1997. júniusi amszterdami csúcsertekezletén német kezdeményezésre elfogadták az úgynevezett **Stabilitási és Növekedési Paktumot**. Ez lehetővé teszi azon országok „megbüntetését”, amelyek nem tesznek eleget az államháztartási fegyelem követelményeinek.

A Paktum három dokumentumban ölt testet:

- az Európai Tanács állásfoglalása a Stabilitási és Növekedési Paktumról. Ez a politikai döntésnek minősülő állásfoglalás teremtette meg a következő két közösségi jogszabály alapját;
- a Tanács 1997. július 7-i 1466/97/EK rendelete a költségvetési pozíciók felügyeletének, valamint a gazdaságpolitikák koordinációjának és felügyeletének erősítéséről;
- a Tanács 1997. július 7-i 1467/97/EK rendelete a túlzott költségvetési eljárás tisztázásáról és felgyorsításáról.

A Stabilitási és Növekedési Paktum az alapszerződésnél is konkrétabb célt is határoz meg: a stabil, egészséges kormányzati pénzügyek megteremtését és fenntartását. Ez a költségvetés középtávon egyensúlyközelítő vagy többletet mutató pozíciójában ölt testet. Kevés szakértőnek tűnt fel, hogy a költségvetés egyensúlyhoz közeli vagy szufficites pozíciója, mint követelmény észrevétlenül felülírta a Maastrichti Szerződést.

A megelőzés jegyében erősítette meg a Paktum a többoldalú felügyelet eljárását és a nemzeti és közösségi gazdaságpolitikák harmonizálását. Emellett előirányozta egy ún. korai figyelmeztető rendszer bevezetését. A folyamatok jobb átláthatósága és közben tartása érdekében a GMU-tagországoknak stabilitási programot, a nem GMU tagországoknak középtávú konvergenciaprogramot kell készíteniük.

Az elrettentést a hiánytúllépési eljárás felgyorsítása (az alapszerződésben foglaltakhoz képest) és magának az eljárás tartalmának tisztázása (azon körülmények meghatározása, amelyek mellett lehetőség van a GDP-arányos költségvetési deficit 3 százalékos plafonjának túllépésére anélkül, hogy azt azonnali szankciók kísérnék), fázisainak pontos időrendbe való szerkesztése jelzi.

A dokumentumok szerint a legfőbb cél az árstabilitás fenntartása. A költségvetési deficit kiküszöbölése tehát csak származtatott cél. E mögött az a feltételezés húzódik meg, hogy a költségvetési hiány inflációt eredményez. Ez egyszersmind a monetáris és a fiskális politikák egyfajta (vélelmezett) hierarchiáját is mutatja, ahol a fiskális politika feladata az, hogy biztosítsa a megfelelő környezetet a monetáris politika számára. (Ez akár a szupranacionális és a tagállami érdekek, szintek egyfajta összeütközéseként is értelmezhető.) E hierarchiaelv értelmében a fiskális szankcionálható és szankcionálandó, ha veszélyezteti az árstabilitást.

Ha a Tanács számottevő eltérést tapasztal a tényleges költségvetési pozícióban a középtávú költségvetési célokhoz vagy az azok érvényesítését lehetővé tevő úthoz képest, akkor a túlzott deficit megelőzése érdekében korai figyelmeztetést ad ki az érintett tagállamnak a szükséges kiigazító lépések megtétele érdekében. A túlzott deficitet később

egy minimális határértékhez rögzítve definiálták. E minimális határértéket az éves hiány 0,8–1 százalékában határozta meg a Bizottság. Ha középtávon a deficit ezt a mértéket meghaladja, akkor az adott országot felszólíthatják óvatosabb fiskális politika folytatására.

Ha a következő monitoring idején is fennáll a jelzett eltérés a költségvetési pozíciókban a középtávú céloktól vagy az alkalmazkodási úttól, akkor a Tanács az érintett tagállamot ajánlásban kéri fel azonnali kiigazító lépésekre. Ezt az ajánlást a Tanács nyilvánosságra hozza.

A Tanács 1997. július 7-i 1467/97/EK rendelete a hiánytúllépési eljárás felgyorsítását, tisztázását és végrehajtását szabályozza. A rendelet abból indul ki, hogy a Maastrichti Szerződés megfelelő cikkei alapján a referenciaértékeket meghaladó, a költségvetési pozícióra számottevő hatást gyakorló deficit kivételes és átmeneti jellegű lehet, ha a tagállamok gazdaságpolitikájának hatókörén kívülálló külső esemény az oka, vagy súlyos recesszióra vezethető vissza. A referenciaértéket meghaladó deficitet akkor is átmenetinek kell tekinteni, ha a Bizottság költségvetési prognózisa azt mutatja, hogy a hiány a szokatlan esemény vagy a súlyos gazdasági visszaesés befejeződésével a referenciaérték alá kerül. (Súlyos gazdasági visszaesésnek az minősül, amelynek során a reál GDP éves szinten legalább 2 százalékkal csökken.) A túlzott deficit megállapításakor a Bizottság további körülményeket is mérlegel, ha a visszaesés mértéke nem éri el a 2 százalékot. Ilyen lehet például a visszaesés váratlansága, vagy a múltbeli trendekhez képest nagyarányú kumulált veszteség a kibocsátásban.

Ha valamely, a GMU-ban részt vevő tagállam a túlzott deficit elkerülése érdekében sorozatosan nem tesz eleget a Tanács döntéseiben foglaltaknak, a Tanácsnak lehetősége van e tagállami magatartás szankcionálására. A szankció általános szabályként nem kamatozó letétet jelent. Először a tagország köteles éves GDP-je 0,2 százalékának megfelelő összeget letétbe helyezni. Ehhez kapcsolódik egy változó komponens, amely a megelőző év GDP-arányos deficitje és a 3 százalékos referenciaérték közötti különbség egytizede. Minden további évben, egészen addig, amíg a túlzott deficit meg nem szűnik, a Tanács értékeli, hogy a GMU-ban részt vevő érintett ország hatékony lépéseket tett-e a tanácsi ajánlások végrehajtására. A szankciók súlyosbíthatók, de a letét nem haladhatja meg a GDP 0,5 százalékát.

Tényleges büntetésre csak az eljárás megindítását követő 2 év múlva kerülhet sor, addig az adott országnak lehetősége van a kiigazító lépések megtételére („átmenet”). Ha a tagállam nem szorítja le a GDP-arányos költségvetési deficitet a Maastrichti Szerződésben megszabott 3 százalék alá, akkor nem igényelheti vissza a büntetésként meghatározott letétet. Ha javul az államháztartási fegyelem, akkor visszakapja a befizetett pénzt, de kamatot nem kap utána.

A költségvetési deficit aránya persze nemcsak a laza közösségi gazdálkodás miatt emelkedhet, hanem más okokból is. Miként a fentiekből kitűnik, ha természeti katasztrófák következményeinek elhárítása áll a háttérben, akkor eltekintenek a szankcióktól. Akkor sem kell befizetni a letétet, ha a költségvetési deficit azért nőtt, mert a GDP 2 százaléknál nagyobb mértékben csökkent az előző évihez képest.

A GDP negyedévenkénti 0,75 és 2 százalék közötti csökkenése esetén is van lehetőség a szankciók elkerülésére. E „szürke zónában” azonban az érintett tagállamnak bonyolult eljárás keretében kell bizonyítania a rajta kívül álló okok és körülmények meglétét. Minden más esetben automatikusan alkalmazzák a szankciókat.

A Stabilitási Paktumot Franciaország csak azzal a feltétellel írta alá, hogy az EU 1996. áprilisa óta ülésezett kormányközi konferenciáját lezáró Amszterdami Szerződésbe bekerült az ún. foglalkoztatási fejezet, amelyet foglalkoztatási és növekedési fejezetnek is hívnak. A foglalkoztatási helyzet javítása mellett ugyanis a tagállamok a gazdasági növekedés előmozdítását is célul tűzték.

A Stabilitási és Növekedési Paktum egyrészt azt kívánta garantálni, hogy a közös monetáris politika és a nemzeti hatáskörben maradó fiskális politika közötti ellentmondás kezelhető maradjon, a nemzeti fiskális politikák a koordináció hiánya miatt ne semlegesítsék a független jegybank által követett monetáris politika hatásait. Másrészt politikai okokból fontos volt fenntartani az EU-tagállamok fiskális autonómiáját. A tagállamok nehezen mondtak volna le a saját költségvetésről, mint a nemzeti szuverenitás lényeges szimbólumáról.

A Stabilitási és Növekedési Paktum igencsak szűkítette a GMU-tagállamok fiskális politikáinak mozgásterét, olyannyira, hogy akár a nemzeti fiskális politikák tényleges autonómiája is megkérdőjelezhető. A Stabilitási és Növekedési Paktum kezdettől fogva konfliktusforrás az Európai Unióban. Szigorának tértől és időtől független célszerűségét a legutóbbi gazdasági recesszióval összefüggésben kezdték megkérdőjelezni.

4.2.2. A Stabilitási és Növekedési Paktum fontosabb feszültségforrásai és megoldási lehetőségei

A GDP-arányos költségvetési deficit felső határértékének kialakításakor abból indultak ki, hogy a költségvetési bevételeknek fedezniük kell a folyó kiadásokat, tehát a folyó költségvetési tételek esetében a deficitfinanszírozást lehetőség szerint el kell kerülni. Hitelből csak az állami-közületi szektor beruházásait szabad finanszírozni. Empirikus tapasztalatok alapján a Maastrichti Szerződés aláírása előtti években a tagállamok költségvetési forrásokból fedezett beruházásai a GDP 3 százaléka körüli értékének feleltek meg. A költségvetési beruházások kamatterhei e mérték betartásával még nagyobb feszültségek nélkül finanszírozhatók. A 3 százalékos GDP-arányos éves költségvetési deficit felső határérték, amely független attól, hogy a gazdaság éppen felszálló vagy leszálló szakaszban, esetleg recesszióban van.

A kiegyensúlyozott költségvetés mögött az a filozófia húzódik meg, hogy a jelen generáció fizet a jelen kiadásaiért még akkor is, ha a jelenben eszközölt kiadások, pontosabban beruházások eredményei középtávon jelentkeznek. A hatékonyság és a méltányosság azonban azt kívánja, hogy egy közpénzből finanszírozott beruházásért (amely például a környezetet tisztítja) részben azok a jövőbeli generációk is fizessenek, amelyek e beruházás hasznát élvezni fogják. Az viszont megengedhetetlen, hogy a jövő generációi

fizessenek azokért az előnyökért, amelyeket a jelen generációja élvez⁹⁷. A Stabilitási és Növekedési Paktum által előírt, középtávon kiegyensúlyozott költségvetési pozíció korlátozza a közszféra hitelből finanszírozott beruházásait, ami a számottevő infrastruktúrális fejlesztések előtt álló új tagállamok számára lehet hátrányos.

A GMU beindításának tervét olyan időszakban dolgozták ki (az 1980-as években), amikor a közgazdasági gondolkodás homlokterébe a kiegyensúlyozott, inflációmentes növekedés került. Meggyőződéssé vált, hogy a Philips-görbe hipotézis (hosszú távon legalábbis) nem érvényes, azaz úgy is elképzelhető a munkanélküliség elleni küzdelem, hogy azt nem kíséri az árszínvonal emelkedése. Az infláció kialakulását és tartós meglétét strukturális okokra vezették vissza, ezért az 1980-as évek általános felfogásává vált, hogy a pénzügypolitika nem képes hatékonyan beavatkozni a gazdaság folyamataiba. A legtöbb, amit a gazdaságpolitika tehet az, hogy a ciklusok által gerjesztett recessziók esetén segíti a gazdaság alkalmazkodását. A költségvetési politikának tartózkodnia kell a túlzott mértékű eladósodástól és a folyamatos deficitfinanszírozástól. A túlzott mértékű deficit egy szinten túl az államadósság GDP-ben mért arányának olyan mértékű növekedését eredményezi, ahol az adósságszolgálat egyre nagyobb terhe mellett a fenntarthatóság kérdőjeleződik meg.

A kiegyensúlyozott költségvetési pozíció szükségessége mögött az a feltételezés is meghúzódik, hogy a nagyarányú költségvetési deficit emelné a kamatlábakat az eurózónában, ezáltal nőne az Európai Központi Bankra nehezedő nyomás a monetáris politika lazítására. A monetáris politika lazítása viszont növelné az inflációt. Ennek az inflációs nyomásnak az elkerülése érdekében szükséges a költségvetési deficitek megfelelő határok között tartása.

Ezt az érvrendszert két oldalról is bírálják. Egyrészt a globalizált pénzügyi piacokon a reálkamatlábát nemzetközi folyamatok alakítják. A reálkamatlábát költségvetési politikákkal nem lehet könnyen befolyásolni. Ezért kicsi annak a veszélye, hogy az Európai Központi Bankra a tagállamok rossz költségvetési politikái miatt lehessen nyomást gyakorolni az inflációs célok tekintetében. Az EKB szempontjából a költségvetési politikák hatása túlságosan kicsi ahhoz, hogy számítson az egyéb tényezők között⁹⁸.

Másrészt a Gazdasági és Monetáris Unió tagállamai lemondtak a nemzeti monetáris politikáról, ezáltal nélkülözik a recessziók elleni fellépés egyik lényeges eszközét. A recessziókkal szemben csak a fiskális politika vethető be. A túlságosan szigorú költségvetési szabályok viszont lehetetlenné teszik a GMU-országok számára a recessziók gazdaságpolitikai kezelését. Ilyen körülmények között legfeljebb az Európai Központi Bankra gyakorolhatnak nyomást a közösségi szintű monetáris politika enyhítése érdekében, amit meg a vonatkozó közösségi jogszabályok tiltanak⁹⁹.

A Stabilitási és Növekedési Paktum kidolgozása és elfogadása mögött az a feltételezés is felfedezhető, hogy a nagy GDP-arányos költségvetési deficit és államadósság táplálja az inflációt. Ez a feltételezés azonban az ezredforduló után egyre kevésbé állja meg a he-

⁹⁷ Jean Pisani-Ferry: Balancing the stability pact. *Financial Times*, 2002. június 26., 15. oldal.

⁹⁸ Paul De Grauwe: Europe's instability pact. *Financial Times*, 2002. július 25., 11. oldal.

⁹⁹ Paul De Grauwe: Europe's instability pact. *Financial Times*, 2002. július 25., 11. oldal.

lyét, 2001 óta ugyanis az infláció csökkenő irányzatú a Gazdasági és Monetáris Unióban, még azokban a tagországokban is, amelyek GDP-arányos költségvetési deficitje meghaladta a 3 százalékos referenciaértéket. Az infláció gyorsulását nem a költségvetési hiány megugrása idézte elő, hanem más ok, például a nyers- és fűtőanyagok világpiaci árának emelkedése.

A GDP-arányos államadósságnak azért szabtak felső korlátot, mert az államadósság nemcsak a költségvetési deficit emelkedése miatt nőhet, hanem attól jórészt függetlenül is, állampapírok kibocsátása révén. (A Maastrichti Szerződés egyébként nem engedélyezi az államháztartási hiány jegybanki finanszírozását, a deficitet a pénz- és tőkepiacról bevont forrásokkal szabad finanszírozni.)

A GDP 3 százalékában maximált államháztartásihiány- és 60 százalékában rögzített államadósság-követelményt az 1990-es évtizedben az utóbbi három-négy év növekedési irányzatainál jóval **kedvezőbb feltételezések** mellett alakították ki. A kritérium a jelenleginél sokkal magasabb hosszú távú, fenntartható gazdasági növekedési ütem feltételezésén alapult az Európai Unióban. Abból indultak ki, hogy az EU nominális GDP-je éves átlagban 5 százalékkal bővül hosszú távon. Ebben az esetben a 60 százalékos GDP-arányos államadósság maximum 3 százalékos GDP-arányos államháztartási deficit esetén tartható fenn hosszú távon.

Lassúbb GDP-dinamika esetén a 3 százalékos GDP-arányos államháztartási deficit elérése nehezebb, nagyobb terhet ró az egyes országokra, mint akkor, amikor a gazdaság gyors ütemben bővül. Az utóbbi években az Európai Unió gazdasági növekedési feltételeiben bekövetkezett változások, a potenciális gazdasági növekedési ütem csökkenése tehát megnehezítette az SNP rendelkezéseinek a betartását. Jelenleg az EU nominális GDP-jének trendszerű növekedése évi 3,5 százalék, ekkor 2,1 százalékos GDP-arányos hiány esetén lenne fenntartható a 60 százalékos GDP-arányos államadósság¹⁰⁰.

A Stabilitási és Növekedési Paktumot a hiányos elméleti megalapozottság miatt is érték bírálatok annak ellenére, hogy az egyezmény nem tudományos elaborátum, ahol a pontosság és az elegancia az érték. Az SNP átlagosan vagy átlag alatt informált befektetőket és EU-ügyekben az EU-átlag 35 százalékában aktív szavazókat hivatott eligazítani, amelynek legfőbb erénye az egyszerűség és egyértelműség (*Csaba László* [2005], 15. oldal).

Az elmélet oldaláról bírálók joggal mutatnak rá, hogy hosszú távon kiegyensúlyozott vagy egyensúlyhoz közeli államháztartási pozíció követelményéből az következik, hogy az államadósság egyszer nullára csökken. Ez nem optimális, mert figyelmen kívül hagyja a közpénzből fedezett beruházások finanszírozásában a nemzedékek közötti terhemegoszlás elvét. Hosszú távon ad abszurdum az sem zárható ki, hogy az EU-tagállamok kormányai nettó hitelezőkké válnak, ami a termelőeszközök részleges kollektivizálását eredményezheti, mert az államháztartási többletet az üzleti szféra által kibocsátott értékpapírokba kellene fektetni (idézi *Orbán Gábor – Szapáry György* [2004], 812. oldal). A

¹⁰⁰ Daniel Gross: The Commission and the Stability Pact. Cesifo Forum, Vol. 5., No. 4., Winter 2004, 11. oldal.

belátható időtávon jelentkező gyakorlati problémákat tekintve a paktum nem foglalkozik az államadósság optimális nagyságával, a tagállamok adottságaiban meglévő különbségekkel (alacsonyabb gazdasági fejlettségi szintű országokban a felzárkózást hitelből finanszírozott infrastrukturális és egyéb beruházások segítik), valamint a GMU aggregált költségvetési helyzetével (nem a tagállamok költségvetési pozíciója a legfontosabb, hanem a GMU egészéé, *Orbán Gábor – Szapáry György* [2004], 812. oldal).

A Stabilitási és Növekedési Paktum működőképes a konjunktúraciklusok felfelé ívelő szakaszában, viszont pótlólagos fék a gazdaságok számára akkor, amikor a növekedési ütem lassul vagy recesszió alakul ki. A Stabilitási és Növekedési Paktum lassú gazdasági növekedés vagy recesszió idején nem engedi érvényesülni az ún. beépített fiskális stabilizátorokat. Ilyen beépített automatikus stabilizátor például az adók automatikus csökkenése és a jóléti kiadások emelkedése recesszió idején. A Gazdasági és Monetáris Unióban a lassúbb növekedés következtében a zsugorodó adóbevételek a költségvetési deficitek felduzzadásához vezettek. A Stabilitási és Növekedési Paktum azonban könnyen eredményezhet pro-ciklikus, azaz a ciklikus kilengéseket erősítő politikát, mert arra kényszeríti a kormányokat, hogy recesszióban vagy lassú gazdasági növekedés idején is megszorító fiskális politikát kövessenek.

Az Európai Bizottság szakértőinek ellenérve az, hogy a hiba nem a Stabilitási és Növekedési Paktumban van, a pro-ciklikusság nem az SNP-ből következik, hanem abból, hogy a GMU tagállamai elmulasztották a fiskális alkalmazkodást a konjunktúraciklus felfelé ívelő ágában, azaz nem csökkentették államháztartási hiányukat akkor, amikor azt nagyobb feszültségek nélkül megtehették volna, nem halmoztak fel költségvetési tartalékokat a szűkebb időkre. Mivel a fellendülés idején keletkezett államháztartási bevételeket (vagy azok számottevő hányadát) elköltötték, ezért recesszióban csak restriktív fiskális politikával tudnak eleget tenni a Stabilitási és Növekedési Paktum követelményeinek. Az automatikus stabilizátorok azon országokban működnek zökkenőmentesen, amelyek költségvetése egyensúlyban van. Itt ugyanis van mozgástér, lehet növelni a költségvetési hiányt súlyosabb következmények nélkül.

A Stabilitási és Növekedési Paktum rovására legfeljebb az írható, hogy a szankciók túlságosan későn lépnek életbe, akkor, amikor az államháztartási hiány meghaladja a GDP 3 százalékát. Ezt megelőzően nincsenek hatékony szankciók. Például nincs intézményes, számon kérhető garancia és eljárás arra, hogy a GMU-tagországok a konjunktúraciklus felfelé ívelő szakaszában kiegyensúlyozott vagy szufficites államháztartási pozíciót érjenek el, holott az államháztartási egyensúly a paktum kifejezett célja¹⁰¹. A Stabilitási és Növekedési Paktum pro-ciklikus hatása is éppen erre vezethető vissza. A cél, valamint az eszközök és eljárások közötti aszimmetriát meg kell szüntetni. Azokat a különleges körülményeket is tisztázni kell, amelyek fennállása esetén a pénzügyminiszterek felfüggeszthetik a szankcionálási eljárást.

A Stabilitási és Növekedési Paktum belső ellentmondása, hogy egy jogi folyamatot politikusok intéznek, ami felpuhíthatja a jogi szankciókat, miként az Németország és Fran-

¹⁰¹ Wolfgang Munchau: Flexible rules for Europe, strictly enforced. *Financial Times*, 2004. január 19., 13. oldal.

ciaország esetében már megtörtént. A jogi megközelítés azt kívánná, hogy a szankciókkal kapcsolatos döntéseket ne az Ecofin, hanem az Európai Bíróság hozza meg. Ha az ellentmondást politikai úton kívánják feloldani, akkor a szankciókat kellene olyan mértékben enyhíteni, hogy az Ecofin merje alkalmazni azokat (*CESinfo* [2005], 34. oldal). További gyengeség az időtényező, ugyanis mire a szankciókra sor kerül, addigra egészen mások lesznek a körülmények az érintett országban.

A paktum átalakítása kulcskérdésének tartották, illetve tartják **az intézményi felügyeletet**. Az eddigi tapasztalatok alapján a fiskális fegyelem érvényre juttatásához megfelelő közösségi vagy más intézményekre is szükség van, az Európai Bizottság ugyanis tehetetlen akkor, ha egyes tagállamok nem tartják be a szabályokat.

A felügyelettel kapcsolatban a kiindulópont az, hogy **a leghatékonyabb ellenőrzés a piacon**, illetve a GMU-tagok hosszú távú önértékén alapul. A Gazdasági és Monetáris Unióban a tagállamok elveszítik a monetáris és az árfolyampolitika feletti ellenőrzést. Ebből következően több, nem pedig kevesebb fiskális szabadságra van szükségük, amit egyébként a Nizzai EK-Szerződés biztosít.

A túlzott deficitet felett a pénz- és tőkepiacok is ellenőrzést vagy felügyeletet gyakorolnak. Növekvő államháztartási hiány esetén ugyanis a laza fiskális politikát folytató ország államadóssága után fizetett kamat emelkedik. A Gazdasági és Monetáris Unió egy országának az államcsődje kiszámíthatatlan hatásokkal járna a többi tagállamra nézve, erőteljes intervencióra kényszerítve az Európai Központi Bankot, ezáltal veszélyeztetné a monetáris stabilitást.

Nem lehet azonban azt sem figyelmen kívül hagyni, hogy az államcsőd (az állampapírok vissza nem fizetése) kockázata minden ország esetében fennáll, nemcsak a GMU esetében, mégsem tartják szükségesnek a kormányok azt, hogy korlátozzák a GDP-arányos költségvetési hiányt. Vajon miért tartották nagyobb veszélynek az államcsődöt a Maastrichti Szerződés alkotói a Gazdasági és Monetáris Unió esetében, mint a többi országban? Azért, mert a GMU-ban az inflációra vonatkozó konvergenciakritérium miatt nem jöhet szóba a költségvetési hiányok pótlólagos pénzkibocsátással történő finanszírozása. Egyébként a GMU-ban is igen csekély az államcsőd valószínűsége. A nemzeti kormányok számára a fizetőképesség és fizetőkészség felmondásának a politikai költsége óriási. A szavazók azonnal büntetnék azt a kormányt, amely nem képes a fizetőképességet fenntartani. A kormányok fizetőképessége, tágabb értelemben az államcsőd szempontjából nem a folyó költségvetési pozíció a lényeges, hanem az államadósság szintje.

Addig, amíg a GMU hitelesen tudja képviselni, hogy nem segíti ki azon tagállamait, amelyek nem fizetik az államadósságuk után járó kamatokat, a Stabilitási és Növekedési Paktum szigorú szabályait nyugodtan el lehet hagyni. A GMU-tagállamokat ebben az esetben a szuverén kötvénypiac fegyelmezné. Ezen a piacon az adósságszolgálati költségeket a fiskális politika hitelessége szabályozza. Az Európai Központi Bank által megállapított, a GMU egészére vonatkozó kamatlábat az összes tagállam fiskális helyzete befolyásolja. Ha egy fontos országban lazul a fiskális fegyelem, akkor ez a többi országot bünteti az egyébként elvárhatónál szigorúbb monetáris politika révén.

Nem életszerű ugyanakkor azt feltételezni, hogy ha egy ország „csődbe jut”, akkor azt a többi tétlenül szemlélné¹⁰². Nehezen hihető, hogy a GMU egyik tagállamának „csődje” által kiváltott, a bankrendszerét, ezen keresztül a többi tagország pénzügyi stabilitását fenyegető válság esetén a többi tagállam és az EKB ne segítene. Ezért a Nizzai EK-Szerződés korábban említett segítségmegtagadási klauzulája nem tekinthető hitelesnek. Ugyanakkor az az ország, amely nagyon eladósodott, nyomást gyakorolhat a nagyobb infláció érdekében (az antiinflációs politika feladásával) terhei mérséklésére. Ha egy ország, például Németország nagy költségvetési hiányokat produkál, akkor a piacok a magasabb kamatlábat az egész GMU-ra terhelhetik, tehát nem vétkes országokat is büntethetnek, ahogy ez a német egység megvalósítása után történt az Európai Monetáris Rendszer elnevezésű árfolyam-együtműködésben.

Mivel a piacok feltételezik, hogy egyik GMU-tagállamot sem engedik csődbe menni, ezért mindegyik tagállam érdekelt a többi tagállam fiskális fegyelmében. E kölcsönös függőségi viszonyok miatt a szankciók önmagukban nem lehetnek eredményesek. Szankciók helyett kölcsönös felügyeletre van szükség, ami figyelmezteti a piacokat, ha egy ország fiskális politikája kezd fenntarthatatlanná válni.

Bizottsági vélemények szerint a gazdasági növekedési ütem lassulása idején a Közösség nem idézhet elő olyan helyzetet, amelyben a költségvetési deficit olyan mértékűre nő, hogy a jövőbeli kiigazítás nehezebbé váljon. Ezért a Bizottság hosszú távon is ügyelni kíván a tagállami költségvetések kiegyensúlyozottságára. A Bizottság álláspontja szerint a Stabilitási és Növekedési Paktum a Gazdasági és Monetáris Uniót a magasabb kamatlábaktól is megvédi. A paktum léte az Európai Központi Banknak nagyobb manőverezési teret enged és nagyobb biztonságot ad a tagállami költségvetési politikákat illetően. A paktum csökkenő adóbevételek és/vagy növekvő társadalombiztosítási kiadások, illetve a vártnál alacsonyabb növekedés esetén is hatékony.

Más szakértők ennél árnyaltabban ítélik meg a helyzetet. Egyáltalán nem tartják evidensnek azt, hogy az euró iránti bizalom fenntartásában akkora a szerepe a költségvetési fegyelemnek, mint ahogyan azt az Európai Bizottság feltételezi. Ha a GMU egyik tagállama növeli költségvetési kiadásait, akkor ennek a hatása a többi tagállamban uralkodó kamatlábra minimális lesz. Addig, amíg az egyes tagállamoknak az Európai Központi Bank és a többi tagállam által történő kiegészítését tiltja a Nizzai EK-Szerződés, addig a nemfizetési kockázat a kölcsönnyújtóra hárul. Ez a kockázat azonban szükségképpen tükröződik az állampapírok után fizetett kamatok nagyságában.

A piaci mechanizmusokon túlmutató ellenőrzést illetően a kérdés az, hogy **milyen intézmény végezze ezt a felügyeletet**. Az Európai Bizottság szóba jöhet, de a Stabilitási és Növekedési Paktum eddigi története nem sok jóval biztat a hitelesség terén, mert a Bizottság politikailag befolyásolható és szavahihetősége is megingott. Ennél jobb, hitelesebb intézménynek tűnik az Európai Központi Bank, a Nemzetközi Valutaalaphoz hasonló szereppel. Ehhez azonban még jobban kell hangsúlyozni azt, hogy az EKB soha

¹⁰² Az amerikai szövetségi kormány sem engedné meg, hogy bármelyik szövetségi állama csődbe menjen. Törvény írja ugyan elő, hogy a szövetségi államok költségvetéseinek kiegyensúlyozottnak kell lenniük, de Kalifornia példája arra utal, hogy a törvény megkerülhető.

nem segíthet ki egyetlen kormányt sem. Ez az intézményi felügyelet jobban orientálná a piacokat, mint egy olyan Stabilitási és Növekedési Paktum, amelynek előírásait nem lehet érvényesíteni. A Center for Economic Policy Research nevű londoni kutatóintézet ennél is tovább megy. Álláspontja szerint független testületre lenne szükség, amely minden egyes tagállam fiskális politikájára tehetne ajánlást. Az egyes országok minden évben e tanács elé terjesztenék költségvetési terveiket, amely véleményezné azokat.¹⁰³

Más szakértők azt javasolják, hogy minden ország állítson fel fiskális politikai bizottságot, amelynek feladata az adósság hosszú távú fenntarthatóságával összhangban lévő éves államháztartási hiány megállapítása lenne. Mások a Gazdasági és Monetáris Unió szintjén hoznának létre fenntarthatósági tanácsot azzal a feladattal, hogy az kísérelje figyelemmel a tagállamok fiskális politikáinak fenntarthatóságát (az ezzel kapcsolatos szakirodalmat idézi: *Orbán Gábor – Szapáry György* [2004], 814-815. oldal). E javaslatok közös vonása, hogy az EKB-hez, illetve a nemzeti jegybankokhoz hasonló intézmények felállításával kívánják a fiskális fegyelmet megszilárdítani.

Kétségtelen tény, hogy bármilyen ilyen „nemzetek feletti” intézmény, amelynek függetlensége a GMU-tagországok kormányaitól sokkal nagyobb mértékű, mint a pénzügyminisztereké vagy az Európai Bizottságé, hatékonyabb felügyeletet gyakorolna, mint a jelenlegi rendszer. Ezzel kapcsolatban további kérdés az, hogy el lehet-e érni az államháztartási fegyelem betartatását szankciók nélkül, realisabb feltételek kialakításával, a piac segítségével és józan érvekkel.

Az államháztartási egyenlegről szóló döntés a bevételeket és a kiadásokat, illetve azok szerkezetét is érinti. Politikai szempontból nehezen képzelhető el, hogy a pénzügyminiszterek bármilyen független szervezethez delegálnák fiskális politikai hatáskörüket. Tekintettel arra, hogy a gazdaságpolitika tárgya egy lehetséges megközelítésben a jövedelmek keletkezése és elosztása, és nincs érdeksemleges gazdaságpolitika, ezért az is kérdéses, hogy a kormányok készek-e jobban megfogadni bármilyen független intézmény javaslatait, mint az Európai Bizottságéit vagy az Ecofinéit. Megalapozottan feltelelezhető, hogy a költségvetés független intézmények révén történő felügyelete azokban az országokban kerül elsősorban napirendre, ahol nincs konszenzus a követendő fiskális politikáról a gazdasági szereplők között, illetve nem működik a szociális partnerség.

Az államháztartási fegyelem szigorú értelmezése nemcsak a recessziós időszakokban lehet hátrányos a gazdasági növekedésre. Az egyes GMU-tagállamok árszínvonala közötti konvergencia is okozhat problémákat. A Balassa–Samuelson-hatás érvényre jutása miatt az alacsonyabb költség szintű országokban (Spanyolország, Írország stb.) gyorsabban nő az árszínvonal mint a magasabb költség szintű tagállamokban, amilyen például az NSZK. A magasabb inflációs rátájú országokban magasabb kamatlábakra van szükség. A közös valuta paradoxona az, hogy éppen a legmagasabb inflációs rátájú országokban a legalacsonyabb, a legalacsonyabb inflációs rátájú országokban a legmagasabb a reál

¹⁰³ Joe Parker - Ed Crooks: Breaking the pact: as France and Germany abandon the fiscal rules, divisions widen over Europe's future. Financial Times, 2003. november 27., 11. oldal.

kamatláb. Ezért a magas inflációjú országokban restriktívebb, az alacsony inflációjú országokban expanzívabb fiskális politika indokolt¹⁰⁴.

A GDP-arányos költségvetési deficit és államadósság csak a jéghegy csúcsa. Önmagában semmit nem mond **a költségvetési kiadások és az adóbevételek nagyságáról, illetve szerkezetéről**, ami kiemelkedő mértékben határozza meg az erőforrások allokációját és a gazdasági szereplők mozgásterét és döntéseit. A GDP-arányos költségvetési hiány egyaránt 4 százalék körüli az USA-ban és Németországban, miközben a költségvetési kiadások és az adóbevételek aránya a GDP-ben mintegy 50 százalékkal magasabb Németországban, mint az USA-ban. A két országban nyilvánvalóan lényegesen különbözik egymástól a fiskális politika és eltérőek azok gazdasági hatásai.¹⁰⁵

A gazdasági növekedés és a költségvetési kiadások között negatív korreláció van, azaz minél nagyobbak a közkiadások, annál alacsonyabb a GDP dinamikája. (Megjegyzendő, hogy ennek a következtetésnek ellentmondó esetek is vannak, például a skandináv országokban.) A magas adóterhek kedvezőtlen hatást gyakorolnak mind a gazdasági növekedésre, mind a munkahelyteremtésre. Ugyanakkor a költségvetési deficit növekedési és munkahely-teremtési hatása már ellentmondásosabb, nagy számú tényezőtől függ. Az SNP az államháztartási kiigazítások minőségét sem veszi figyelembe. A konszolidáció eredményesebb, ha a folyó kiadásokat csökkenti, mint akkor, ha a bevételi oldalra irányul, az adók növelésének formájában.

A rövid távú államháztartási egyensúlyi pozíció terén növelné a GMU-tagok mozgásterét, ha a GDP-arányos deficit határértékét 3-ról 4 százalékra emelnék, vagy konkrét nagyságát attól tennék függővé, hogy az adott ország a konjunktúraciklus melyik szakaszában van. A magasabb plafon ugyanakkor ugyanolyan önkényes, mint a jelenlegi¹⁰⁶. A konjunktúraciklustól függő határértéknek több értelme lenne, de komplex és vitatható új számítási módszert vezetne be, ami azzal a veszéllyel járna, hogy egyes országok a végtelenségig vitatkoznának azon, most éppen a konjunktúraciklus melyik fázisában vannak.

A Stabilitási és Növekedési Paktum reformjának hosszú távon **az állami újraelosztás mértékének a csökkentésére és az államadósságra** célszerű koncentrálnia. A célértékeknek alacsonyabbnak kellene lenniük a jelenlegi EU-átlagoknál. A kiadási oldalon a nyugdíjreform végrehajtása csak hosszú idő alatt lehetséges. Ezek az új célkitűzések egyrészt megfelelő ösztönzést és rugalmasságot jelenthetnek, másrészt hozzájárulhatnak a Stabilitási és Növekedési Paktum hitelességének visszaszerzéséhez.

A szakértők jelentős csoportja szerint nem a folyó költségvetési hiányok veszélyeztetik a monetáris stabilitást, hanem a **nem fenntartható államadósság felhalmozása**. A Stabilitási és Növekedési Paktum hívei természetesen azt hangsúlyozzák, hogy a folyó költségvetési hiányok ellenőrzése az államadósság felügyeletének a legjobb eszköze. Ez az álláspont azonban figyelmen kívül hagyja az állami-közületi szektor költségvetésén

¹⁰⁴ Re-engineering the euro. The Economist, 2002. október 19., 88. oldal.

¹⁰⁵ Mickey Levy: Towards a superiors stability pact. Financial Times, 2003. szeptember 30., 15. oldal.

¹⁰⁶ Unstable and incredible. The Economist, 2003. november 29., 15. oldal.

kívüli területeit (mérlegen kívüli kötelezettségek). A Stabilitási és Növekedési Paktum azokat az országokat hozza nehezebb helyzetbe, amelyek rövid távon engedményeket tesznek azért, hogy konszenzust alakíthassanak ki például a hosszú távú nyugdíjrendszer ügyében, még ha ez utóbbi hosszú távon javítaná is a költségvetés fenntarthatóságát.

Egyes szakértői vélemények szerint a Stabilitási és Növekedési Paktum súlypontját a folyó költségvetési hiány fenntarthatóságáról az **államadósság fenntarthatóságára** kellene helyezni. A hosszú lejáratú adósságok fenntarthatóságát kell fiskális fegyelemként elfogadni, azaz a GDP-arányos államadósság értékét kellene maximalizálni, a konjunktúraciklusok, az állami-közületi beruházások és a kormányzati kötelezettségvállalások (például nyugdíjak) figyelembe vételével. Nagyobb strukturális deficitet kellene engedélyezni azon országok számára, amelyek államadóssága csekély. Az ilyen módon módosított paktumhoz tartozó országoknak a következő három feltételt kellene teljesíteniük¹⁰⁷:

- olyan átfogó költségvetési számlákat tegyenek közzé a megjavított EU-standardekre támaszkodva, amelyek lehetővé teszik a mérlegen kívüli kötelezettségek megfelelő értékelését;
- a GDP-arányos államadósságot meghatározott szint (például 50 százalék) alatt kell tartaniuk;
- alakítsanak ki ötéves célt a GDP-arányos államadósságra, amely a költségvetési politikáik értékeléséhez szolgálna benchmark-ként.

Ha ezekkel a feltételekkel nem sikerül összhangba hozni a közpénzügyeket, akkor életbe lépne a hiánytúllépési eljárás, a megfelelő szankciókkal. Ez a rendszer megőrizné a tagállamok elkötelezettségét az államháztartási fegyelem mellett, miközben nagyobb rugalmasságot biztosítana a költségvetési politikáknak a gyorsan változó helyzetekhez történő alkalmazkodásra. Ez a rendszer a hosszú távon felelős magatartás jutalmazná, miközben növelné a költségvetési politikák rövid távú autonómiáját. Emellett arra ösztönözné a tagállamokat, hogy mérsékeljék államadósságukat, és reformálják meg a közpénzek könyvelési-nyilvántartási rendszerét.

E gondolatmenetet folytatva, a Stabilitási és Növekedési Paktum merev előírásaival szemben néhány lazább alapelvet célszerű szem előtt tartani. A kormányoknak csak beruházásra szabad hitelt felvenni, a folyó kiadások fedezésére nem. Ez az ún. arany-szabály, amely egyébként összhangban van a Stabilitási és Növekedési Paktummal. Ezt a követelményt tartalmazza Németország 1949. évi alaptörvénye (alkotmány), amely előírja, hogy az államháztartás hitelfelvételei nem haladhatják meg a költségvetésben előirányzott beruházások nagyságát, kivéve, ha az általános gazdasági egyensúly zavarainak az elhárítására van szükség. Az más kérdés, hogy az 1960-as évek óta a kivételek léptek elő szabállyá.

¹⁰⁷ Jean Pisani-Ferry: Balancing the stability pact. Financial Times, 2002. június 26., 15. oldal.

A költségvetés folyó deficitje helyett az államadósság szintjére célszerű plafont megállapítani. A hiánytúllépési eljárást a túlzott államadósság eljárásnak kell felváltania.¹⁰⁸ A brit pénzügyminisztérium szerint az államadósság felső szintje a GDP 40 százaléka lehet.¹⁰⁹ Más szerzők a Stabilitási és Növekedési Paktum helyett Adósságfenntartási Paktumot javasolnak, az államadósság GDP-hez viszonyított arányát 50 százalékban szabva meg, ezzel megszüntetve a hiánytúllépési eljárást és a hozzá kapcsolódó szankciókat.¹¹⁰ Mindezt a konjunktúraciklusoktól megtisztítottan kell értelmezni. E felfogás lehetővé teszi az eladósodást azon országok esetében, amelyek GDP-arányos államadóssága viszonylag alacsony. Egyes szakértők azt is elképzelhetőnek tartják, hogy az eladósodás értékeléséhez nemcsak kvantitatív, hanem kvalitatív ismérveket is figyelembe vennének. E lazább szabályozásnak is gyenge pontja a konjunkturális hatások kiszűrése. Vitatható, ezáltal vitatni is fogják, hogy mikor kezdődött a fellendülés, illetve a recesszió. A konjunktúraciklus hatásának a kiszűrése csak akkor indokolt, ha figyelmen kívül hagyják az átmeneti sokkok hatásait. Fennáll az a veszély, hogy az átmeneti sokkokat kifogásként használják akkor, amikor a költségvetési egyenleg folyamatosan romlik.

Paul de Grauwe reformjavaslata¹¹¹ abból indult ki, hogy a Maastrichti Szerződésben rögzített 3 százalékos GDP-arányos államháztartási deficit esetén akkor tartható fenn középtávon a 60 százalékos GDP-arányos államadósság, ha a nominális GDP éves átlagban 5 százalékkal bővül. Kevesen vették észre, hogy ha a kormányok betartják a Stabilitási és Növekedési Paktum kiegyensúlyozott államháztartási pozícióra vonatkozó előírását, akkor a közép- és hosszú távú államadóssági arány 0 százalék. Javaslata szerint a GMU-tagállamoknak meg kellene egyezniük abban, hogy a GDP-arányos államadósság ne haladja meg a 60 százalékot, miközben semmi nem indokolja a 3 százalékos GDP-arányos államháztartási deficit követelmény fenntartását. Ezen érték alatt minden tagállam olyan célt határoz meg a GDP-arányos államadósságra, amely a legjobban megfelel speciális feltételeinek. Ezt a célkitűzést a GMU-tagállamok nyilvánosságra hozzák, mindegyik kormány köteles betartani. Rövid távú ingadozások megengedettek a konjunktúraciklus alakulásától függően. Ha dekonjunktúrában a GDP-arányos államadósság meghaladja a célértéket, akkor a konjunktúraciklus felfelé ívelő szakaszában annak mérséklődnie kell. A paktum célja tehát a GDP-arányos államadósság stabilizálása. E javaslat elfogadása a balti államok, Szlovénia, Luxemburg, Írország és a skandináv államok fiskális politikai mozgásterét tágítaná a legnagyobb mértékben.

Ennél is tovább megy Surányi György, az MNB volt elnöke, aki szerint a 3 százalékos GDP-arányos államháztartási deficit követelménye mesterségesnek tekinthető. Lehetsé-

¹⁰⁸ Wolfgang Munchau: Flexible rules for Europe, strictly enforced. Financial Times, 2004. január 19., 13. oldal.

¹⁰⁹ Gordons's golden fudge. The Economist, 2003. december 13., 15. oldal.

¹¹⁰ Pisany – Ferry, J.: Fiscal Discipline and Policy Coordination in the Eurozone: Assessment and Proposals, Paper prepared for the Group of Economic Analysis of the European Commission, Brüsszel, 2002.

¹¹¹ Paul de Grauwe: The Stability and Growth Pact in Need of Reform. September, 2003. <http://www.econ.kuleuven.ac.be/ew/academic/intecon/Degrauwe/PaulDeGrauwe.htm> 2004. február 1.

ges ugyanis, hogy egyensúlyban lévő költségvetés rossz gazdaságpolitikát takar, miközben a GDP arányában akár 4 százalékos, azaz a SNP által megszabott korlátnál magasabb deficit mögött is meghúzódhatnak a dinamikus gazdasági növekedést megalapozó strukturális reformok. A gazdaságpolitika igazi Achilles-sarka nem az államháztartás, hanem a külső egyensúly. Azokban az országokban, ahol nagy a belföldi megtakarítás (elsősorban a háztartásoké), ott magasabb államháztartási hiány is finanszírozható.¹¹² Ez a megközelítés a megtakarításokból indul ki, ezért a GDP-arányos államháztartási deficit helyett a folyó fizetési mérleg egyenlegét és annak finanszírozhatóságát (azon belül a nem adósságeneráló tételek: a külföldi működőtőke-befektetések, az újrabefektetett profitok és a közösségi forrástranszfer arányát) tartja adekvát mutatószámoknak. A folyó fizetési mérleg hiánya finanszírozási és megtakarítási problémákat jelez. Mind Németország, mind Franciaország folyó fizetési mérlege többletet mutat, következésképpen ez a két ország nem szembesül finanszírozási problémákkal. (Az államháztartás hiányát több mint ellensúlyozzák a háztartások megtakarításai.) A reformokkal párosuló államháztartási deficit ilyen esetben semmilyen gondot nem okoz, bár az is igaz, hogy Franciaország nem jeleskedik a reformok terén.

4.2.3. A Stabilitási és Növekedési Paktum módosítása

Az EU legfőbb döntéshozatali szerve és fellebbviteli fóruma, a tagállamok kormányfőiből és a francia és a finn köztársasági elnökből álló Európai Tanács 2005. március 22-23-i brüsszeli értekezletén elfogadta a gazdaságpolitikai koordinációért felelős gazdaság- és pénzügyminiszterek tanácsa (Ecofin) javaslatait a Stabilitási és Növekedési Paktum módosítására (*European Council [2005]*). A módosítások érintetlenül hagyták a rendszer alapjait, így továbbra sem haladhatja meg az államháztartási hiány a GDP 3 százalékát és az államadósság a GDP 60 százalékát. Az alapok megváltoztatásához újra kellene írni a jelenleg hatályos Nizzai Szerződést és az Európai Uniónak a tagállamok ratifikálására váró Alkotmányszerződését. Az ezzel kapcsolatos – beláthatatlan – vitákat és elkerülhetetlen bizonytalanságot egyik tagállam sem kívánta vállalni.

A változtatások a meglévő feltételek és keretek rugalmasabb értelmezésére, az egyes tagországok sajátosságainak figyelembevételére vonatkoznak. A leglényegesebb új elem az, hogy az államháztartási deficitet átmenetileg különféle tényezőkkel lehet korrigálni. A hiány kiszámításakor figyelembe lehet venni a magán-nyugdíjpénztári befizetéseket azokban az országokban, amelyek nyugdíjreformot hajtottak végre (Svédország, Lengyelország, Magyarország), és ennek keretében kötelező magánnyugdíj-rendszert működtetnek. A módosítás értelmében a magánnyugdíjpénztárakat a kormányzati szektor részeként számolják el, azaz a magán-nyugdíjpénztári befizetéseket államháztartási bevételként könyvelik el. E mögött az a megfontolás húzódik meg, hogy a magánnyugdíjpénztárakba történő befizetés megtakarítás, így nem generál többletkeresletet a gazdaságban. A korrekció részeként az eddig a pénzügyi szektor részének tekintett magánnyugdíjpénztárakat át kell sorolni a kormányzati szektorba. Ennek nyomán a tőkefedez-

¹¹² Stefan Wagstyl: Dispute over eurozone rules overshadows plans by east and central Europe to join. *Financial Times*, 2004. január 17/18., 2. oldal.

zeti nyugdíjpénztárak bevételei javítják, kiadásai rontják az államháztartási egyenleget. Ezzel párhuzamosan a nyugdíjpénztári befizetéseket le kell vonni a megtakarításokból. 2004-ben a befizetések 100, 2005-ben 80, 2007-ben 60, 2008-ban 40, 2009-ben pedig 20 százaléka leszámlázható a hiányból, e lehetőség tehát 2010-ben szűnik meg teljesen. Magyarország a teljes beszámítást szorgalmazta. A kompromisszumos megoldásként született degresszív levonással azt kívánták megakadályozni, hogy egyes új tagországok 3 százaléknál nagyobb GDP-arányos hiány mellett csatlakozhassanak a Gazdasági és Monetáris Unióhoz.

Megalapozottan feltételezhető, hogy az Európai Tanács meg fogja hosszabbítani a ma-gán-nyugdíjpénztári befizetések levonhatóságát 2010 után is, mert az lehetővé teszi a régi nagy EU-tagországok (NSZK, Franciaország, Olaszország) számára nyugdíjreform végrehajtását anélkül, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktumot formálisan fel kelljen mondani. Addigra már nagy valószínűséggel az új tagállamok nagy része is belép a GMU-ba. A döntés lehetővé teszi az EU három legnagyobb országa számára a hiánytúl-lépési eljárás megindításának elkerülését. A jelenlegi körülmények alapján nem valószí-nű, hogy az érintett nagy régi EU-tagállamok rövid időn belül olyan eredményeket érnek el a fiskális konszolidációban, hogy ne kelljen támaszkodniuk a Stabilitási és Növekedé-si Paktum módosítása által nyújtott adminisztratív könnyítésre.

A Stabilitási és Növekedési Paktum módosítása azt is lehetővé teszi még, hogy olyan egyéb kiadásokat levonjanak az államháztartási hiányból, amelyek az egyes országok gazdasági fejlődése és konjunktúrája szempontjából releváns tényezőkhez kapcsolód-nak. Ilyen releváns tényező lehet a nemzetközi szolidaritás erősítése, az európai politikai célok megvalósítása, az oktatás, a kutatás-fejlesztés, a foglalkoztatás és a költségvetési helyzet javítása, az államadósság csökkentése, valamint az állami beruházások egy ré-sze. Az Európai Tanács határozata hangsúlyozza, hogy további lépésekre van szükség a releváns tényezők meghatározására és tisztázására. E tényezők figyelembevételével sem szabad tartósan túllépni a GDP arányában a 3 százalékos államháztartásideficit-, illetve 60 százalékos államadósság-plafont.

A módosításokat sokan a paktum fellazításaként értékelik. Tény, hogy a módosítások a szabályokon alapuló politikával szemben nagyobb teret adnak a diszkrecionális, rövid távú szempontok által motivált fiskális politikának, számviteli és egyéb trükköknek, kreatív könyvelésnek, ezáltal gyengítik a transzparenciát. A módosítás azokat az – első-sorban kis – országokat „bünteti”, amelyek szigorúan vették az SNP rendelkezéseit.

Az Európai Központi Bank is a paktum fellazulásától tart. Nem véletlenül érzékeltette, hogy a fiskális fegyelem felpuhítására irányadó kamatlábának emelésével válaszolhat. Az EKB szerint a saját nemzetek feletti kormányval nem rendelkező Gazdasági és Mo-netáris Unióban erős és kikényszeríthető szabályokra van szükség a nemzeti államház-tartási deficit kordában tartására. Ilyen szabályok nélkül ugyanis megnő annak a koc-kázata, hogy egyes kormányok nagyarányú költekezésbe kezdenek, aminek káros kö-vetkezményeit (magasabb kamatlábak vagy a közös valuta gyengülése) a Gazdasági és Monetáris Unió összes tagországa viseli. Ennek a „morális kockázatnak” egyelőre kevés jele van. Az euró dollárral szembeni árfolyamát más tényezők (az amerikai gazdaság

helyzete, a jegybanki szerepkört betöltő Fed irányadó kamatlábának emelése stb.) mozgatják.

A veszélyek inkább hosszú távon számottevőek, mert a következő 30 évben a népesség előregedése nyomán robbanásszerűen fognak nőni a nyugdíj- és egészségügyi kiadások. A Standard & Poor's hitelminősítő szerint ha fennmaradnak a jelenlegi államháztartási trendek, akkor 2020-ra a francia állampapírok értékelése az ún. bővlikötvényekével fog megegyezni. Ugyanez történik, csak öt évvel előbb a német és a brit állampapírokkal. Az EU-ban ennek ellenére a hosszú távú gondolkodás helyett a rövid távú szemlélet uralkodik, a tagállamok kormányai a következő választásra vagy az EU alkotmánytervezetének következő népszavazására vetik vigyázó tekintetüket, miközben egyre kevesebb közösségi ügyben tudnak megegyezésre jutni. Jól példázza ezt a szolgáltatások liberalizálására vonatkozó közösségi irányelvtervezet megtorpedózása.

Mindezzel szemben megfontolandók azok az érvek, amelyek szerint a változtatások lehetővé teszik a paktumnak a realitásokhoz történő igazítását. Hosszú időn keresztül úgy tűnt, hogy 2004-ben a Gazdasági és Monetáris Uniót alkotó 12 tagország felében (az NSZK, Franciaország, Olaszország, Görögország, Hollandia és Portugália) a GDP-arányos államháztartási deficit meghaladja a 3 százalékos plafont. Az Európai Bizottság adatai szerint Olaszország, Portugália és Hollandia értéke végül is nem lépte túl a 3 százalékot. Milyen kritérium az, amit a tagállamok jelentős része, adott esetben az érintettek fele nem tud teljesíteni?

A releváns tényezők figyelembevétele azt a felismerést tükrözi, hogy a közösségi szóhasználatban strukturálisnak nevezett reformok (nyugdíj, társadalombiztosítás stb.) költségei kezdetben megterhelik az államháztartás kiadási oldalát, miközben az eredmények később jelentkeznek. Ráadásul a reformok eredményei sem feltétlenül csapódnak ki a kiadások csökkenésében, hanem például a közszolgáltatások minőségének javulásában jutnak kifejezésre. A Stabilitási és Növekedési Paktum korábbi szigorú előírásai eddig akadályozták a szerkezeti reformok megindítását. A módosítások lebontották a reformok előtti akadályokat. Ez rövid távon elsősorban Lengyelországot, Magyarországot és Svédországot, hosszabb távon még az NSZK-t érinti a legkedvezőbben.

Egyelőre nem világos, hogy milyen releváns tételeket fognak figyelembe venni a deficit korrigálásában. E tételek levonhatósága egyelőre elvi lehetőség, konkrét formát csak abban az esetben ölt, ha egy ország arra hivatkozik. Amellett, hogy a releváns tétel fogalma szubjektív módon értelmezhető és ezen valószínűleg a kilátásba helyezett tisztázás sem fog érdemben változtatni, feltételezhető, hogy a nagy alkuerejű EU-tagállamok több tételt lesznek képesek relevánsként elfogadtatni, mint a kisebbek. Várható, hogy mind több tételt igyekeznek az EU-tagállamok beruházási költségként könyvelni és elismertetni, mert ezzel növelhetik a releváns tényezőkhöz kapcsolódó levonásokat. Ugyanakkor a Stabilitási és Növekedési Paktum módosításának nagy része nem mérsékli az államháztartási hiány finanszírozási igényét, azaz a piacokat nem lehet az említett könyvelési változtatásokkal félrevezetni.

4.2.4. A magyar államháztartás és a fiskális politikával szembeni követelmények

4.2.4.1. Feltételezések, kiinduló helyzet

A magyar államháztartással szembeni követelmények elemzésének kiindulópontja az, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum feszültségforrásai, az SNP értelmezésével, szankcióinak alkalmazásával stb. kapcsolatos bizonytalanságok ellenére Magyarországnak törekednie kell a hatályos előírások érvényesítésére a Gazdasági és Monetáris Unióhoz történő csatlakozás érdekében. A magyar kormány bírálhatja ugyan a Stabilitási és Növekedési Paktumot azért, mert méltánytalan, ugyanis sok tekintetben olyan feltételeket támaszt az új EU-tagokkal szemben, amelyeket sok régi tagállam sem tudott teljesíteni, ez azonban nem ok a feltételek teljesítése alóli kibúvársra, a formális megfelelésre (például „kreatív könyveléssel”).

Nem indokolt azzal sem számolni, hogy Magyarország GMU-hoz történő csatlakozásáig a jelenlegi állapothoz képest mélyreható változások lesznek a Stabilitási és Növekedési Paktumban. A paktum feszültségforrásaival foglalkozó fejezet felhívta a figyelmet arra, hogy mélyreható változtatásokhoz újra kellene írni az alapszerződést, ami – különösen az Alkotmányszerződés francia és holland elutasítása fényében – igen valószínűtlen.

Az sem reális feltételezés, hogy a gyors gazdasági növekedés megoldja a GDP-arányos államháztartási deficit és államadósság problémáját. Egyrészt a növekedés maga is a fiskális reformok függvénye, további fiskális reformok nélkül nemigen emelhető a gazdasági növekedés üteme, másrészt a gazdasági dinamika nem biztosítja a kritériumoknak megfelelő államháztartási pozíció fenntarthatóságát. Nem ciklikus problémáról van szó, amely megoldódik a gazdasági növekedés gyorsulásával, hanem strukturálisról, ami erőteljesebb beavatkozást igényel.

Az elemzés másik kiindulópontja annak az elméleti felismerésnek az elfogadása, amely szerint a gazdasági növekedés lehetséges ütemét meghatározza a stabil állami pénzügyi környezet, az árstabilitás, az államháztartási hiány beruházásokat kiszorító hatásának korlátozása. Mindezek hiánya a trendértéknél alacsonyabb gazdasági növekedési ütemet tesz lehetővé mind közép-, mind hosszú távon (*Erdős Tibor* [2003]). A követelményeket tehát nem csak azért kell teljesítenie Magyarországnak, mert a teljesítés a GMU-ba való belépés feltétele, hanem azért is, mert az a fenntartható fejlődésnek is kritériuma. A 2000 és 2004 közötti időszak tapasztalatai arra utalnak, hogy kizárólag az alacsonyabb gazdasági fejlettségi szint – pénzügyi stabilitás nélkül – nem elegendő a fejlettebb országok mögötti felzárkózáshoz, a konvergencia fontos feltétele a pénzügyi stabilitás (*Antal László* [2004a]). Mindezek alapján az SNP mind a régi, mind az új EU-tagállamok érdekeinek megfelel (*Csaba László* [2005], 19. oldal).

Az elemzés szemléleti keretét a nominális és a reálkonvergencia alkotja. A nominális konvergencia a Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés feltételeként megszabott, a Maastrichti EK-Szerződésben rögzített és az EK-szerződés által átvett kritériumoknak történő megfelelés, míg a reálkonvergencia a fejlett országokkal szembeni lemaradás mérséklődése a bér- és az árszínvonal, az egy főre jutó GDP, a termelékenység és az aktuális piaci árfolyamnak az egyensúlyival szembeni szintje tekintetében. Fontos elem-

zési szempont annak a vizsgálata, hogy a nominális konvergenciakritériumok teljesítése hogyan érinti a reálkonvergenciát.

A rendszerváltás óta eltelt időszakban a magyar gazdaságpolitika folyamatosan törekedett az államháztartási egyensúly javítására. Az 1989 és 2004 közötti időszak átlagában az államháztartási hiány a GDP 5 százalékára rúgott, ami vagy a meghirdetett gazdaságpolitika irrelevanciájára vagy a hiány szerkezeti összetevőire enged következtetni¹¹³.

A magyar mozgásteret nagymértékben érinti, hogy a 2001-ig enyhén keresletszűkítő fiskális politika 2001-ben és 2002-ben összesen a GDP 6 százalékának megfelelő többletkeresletet generált a gazdaságban, ami az anticiklikus gazdaságpolitika által indokolt mérték három-négyszerese volt (*Antal László* [2005], 69. oldal). Ráadásul a minimálbér, a lakástámogatás és a közalkalmazotti bérek emelésének formáját öltő keresletbővítés nem váltott, illetve vált ki tartós növekedésösztönző hatást, miközben további jövőbeli determinációkat tartalmaz. A keresletösztönző intézkedések nemcsak az államháztartási hiányt, hanem a centralizációs hányadot is növelték.

Mivel 2003-ban is nagyobb volt a GDP-arányos államháztartási deficit a 3 százalékos referenciaértéknél, ezért 2004-ben a Bizottság ajánlására a Tanács hiánytúllépési eljárást indított Magyarországgal szemben, ami jelenleg is fennáll. Mivel Magyarország még nem lépett be a Gazdasági és Monetáris Unióba, ezért fokozott költségvetési ellenőrzés alá vonásra és szankciók alkalmazására nincs lehetőség¹¹⁴.

Az államháztartás hiánya olyan időszakban nőtt, amikor a lakossági nettó megtakarítási ráta – nem utolsó sorban a lakástámogatások növelésével összefüggő hitelfelvételek miatt – csökkent. Elegendő belső megtakarítás hiányában az üzleti beruházások finanszírozási forrását növekvő mértékben képezte az eladósodást növelő külső forrásbevonás. Alacsony belföldi megtakarítások mellett az államháztartás finanszírozási szükséglete növeli a külső egyensúlyhiányt és forrásokat von el az üzleti beruházásoktól.

Az államháztartás nagy rendszerei (államigazgatás, honvédelem, egészségügy, nyugdíj-biztosítás, oktatás) szerkezetinek nevezett reformja elmaradásának egyik oka a gazdasági helyzet túlságosan optimista megítélése, ezzel összefüggésben az államháztartási hiány ciklikus összetevőinek felértékelése, másik oka a reformok melletti politikai elkötelezettség hiánya lehetett az utóbbi években. A két ok szorosan összefüggött egymással.

Ami az első okot illeti, a gazdaságpolitikai döntéshozók hosszabb idő óta nem fordítottak kellő figyelmet az államháztartási hiány ciklikus és strukturális jellegű komponenseinek megkülönböztetésére. Egyrészt az 1998 és 2002 közötti kormányzati ciklus első felében, 2000 végéig, 2001 közepéig elsősorban a dinamikus gazdasági növekedés (ciklikus hatás) eredményeként kimutatott GDP-arányos államháztartási hiány csökkenése fedte el a reformok szükségességét, gyengítette a reformkényszert. Másrészt a 2002-ben hivatalba lépett Medgyessy-kormány sok jel szerint arra számított, hogy a nyugat-európai országok gazdaságának élénkülésével a magyar GDP dinamikája is gyorsul,

¹¹³ Kádár Béla: Itt a kamaszkor vége. Alice Csodaország a magyar gazdaságpolitikában. Népszabadság, 2004. szeptember 14., Hétvége, 4. oldal).

¹¹⁴ Orbán Gábor: Az SNP hatásai és reformja. Világgazdaság, 2005. április 19., 7. oldal.

ezáltal a gazdaság „kinövi” a duzzadó államháztartási hiányt. A kedvező külső konjunktúrával kapcsolatos várakozás nem igazolódott.

Ami a politikai elkötelezettség hiányát illeti, a parlamentáris demokrácia keretei között szerkezeti reformokat a négyéves politikai ciklusok elején célszerű és kell indítani. Mint ismert, hivatalba lépését követően különböző okok miatt, de sem az Orbán-, sem a Medgyessy-kormány nem kezdeményezett szerkezeti reformokat. Mindkét kormány maximalisan igyekezett kihasználni a közberuházások egy részének államháztartási körön kívülre helyezésével kapcsolatos vélt vagy tényleges jogi lehetőségeket. Az Orbán-kormány a politikai ciklus utolsó felében, a választások közeledtével, a Medgyessy-kormány – igen szokatlan módon – hivatali ideje elején tett a szerkezeti reformok szellemétől eltérő, az államháztartás kiadási kötelezettségeit hosszabb távon is növelő, a fogyasztói keresletet bővítő intézkedéseket. A Medgyessy-kormányt felváltó Gyurcsány-kormánynak elméletileg 2004 októberében még lett volna lehetősége gazdasági reformok kezdeményezésére, erre azonban különböző – részben a miniszterelnöktől független – okok miatt nem került vagy nem kerülhetett sor, ezt követően viszont már a 2006. évi választások közeledtével késő volt.

A kedvező lehetőség kiaknázatlanul hagyásában szerepet játszott, hogy Gyurcsány Ferenc miniszterelnök saját pártja foglyává vált. Az MSZP-ben nem voltak, illetve jelenleg sincsenek többségben a reformpártiak. Gyenge politikai legitimitációval nehéz reformokat indítani, különösen egy olyan országban, ahol az utóbbi években a reform fogalma diszkreditálódott, s erős a reformokkal szembeni társadalmi ellenállás. A reformok melletti politikai elkötelezettség Gyurcsán Ferenc 2006 májusi parlamenti választások után hivatalba lépett második kormányában jelentkezett.

Összességében talán nem túlzás a politikai elkötelezettség hiányát sok tekintetben azzal magyarázni, hogy a 2001 derekától napjainkig terjedő időszak permanens választási kampány volt, amelynek középpontjában a politikai támogatottság, illetve a szavazatok maximalizálása segítségével a hatalom megtartása, illetve megszerzése állt, illetve áll. A 2006. májusi parlamenti választások nyomán a régi-új koalíciónak a parlamenti mandátumok száma alapján mért legitimitása (nagyobb a többségük a parlamentben) erősödött, ami javította a reformok politikai feltételeit. A kétharmados döntést igénylő ügyekben azonban a legutóbbi választás nem hozott áttörést.

4.2.4.2. A konvergenciaprogramok célkitűzései

A Stabilitási és Növekedési Paktum értelmében a Gazdasági és Monetáris Unióban részt nem vevő EU-tagországoknak konvergenciaprogramot kell készíteniük meghatározott szerkezetben és tartalommal. A konvergenciaprogramban kell hitelesen bemutatniuk a GMU-hoz vezető utat. A kormány 2004 tavaszán kidolgozott és az Európai Bizottság által elfogadott konvergenciaprogramja (*Magyar Köztársaság Kormánya [2004a]*) értelmében Magyarország 2010-ben kívánt belépni a Gazdasági és Monetáris Unióba. A közösségi jogszabályok szerint ehhez a GMU-csatlakozás előtt két évvel, tehát 2008-ra teljesíteni kell a Maastrichti Szerződésben előírt államháztartási kritériumot. Az ESA95

szabvánnyal¹¹⁵ definiált eredményszemléletű GDP-arányos hiányt a 2003. évi 6,2 százalékról 2007-ben 3 százalék alá, azaz négy év alatt összesen több, mint 3,2 százalékponttal kell mérsékelni, miközben a bruttó államadósság nem haladhatja meg a GDP 60 százalékát.

A 2004 tavaszán készült konvergenciaprogramban a kormány arra vállalt kötelezettséget, hogy az EU módszertana szerint definiált GDP-arányos hiányt évente 0,5 százalékponttal mérsékli, így a 2004-re tervezett 4,5 százalékos GDP-arányos deficitet 2007-re 3,1 százalékra, 2008-ban 2,7 százalékra csökkenti. Az éves átlagban 0,5 százalékpontos javulás az előző évhez képest az EU általánosan megfogalmazott minimális elvárása a hasonló helyzetű országokkal szemben.

A 2004. évi előirányzat ráadásul nem is teljesült, a deficit a GDP 5,1 százalékát tette ki, azaz 0,6 százalékponttal haladta meg a 2004-re tervezett értéket. Ennek egyik legfőbb oka az volt, hogy az áfa-bevételek számottevően elmaradtak az előirányzatoktól. Az EU-csatlakozás hatását az áfabevételekre nem lehetett megbízhatóan prognosztizálni. A deficit növekedésének másik fontos oka volt a kamatkidadások tervezettnél nagyobb mértékű növekedése. A magánnyugdíjalapokba való befizetésekkel korrigált hiány viszont a GDP 4,2 százalékára rúgott.

Az előirányzatok és a tényleges folyamatok közötti eltérés miatt a kormány módosította a konvergenciaprogramot (*Magyar Köztársaság Kormány* [2004b]). A 2004. december elején publikált aktualizált dokumentum 2005-ben 4,7 százalékos, 2006-ban 4,1 százalékos, 2007-ben 3,4 százalékos, 2008-ban pedig 2,8 százalékos GDP-arányos államháztartási hiánnyal számolt. A GDP-arányos bruttó államadósság 2004 és 2008 között mind az eredeti, mind az aktualizált konvergenciaprogramban a 60 százalékos referenciaérték alatt marad.

Közben 2005 őszén kiderült, hogy a GDP-arányos államháztartási deficit a kormány által eredetileg tervezett 3,6 százalék helyett eléri a 6,1 százalékot. Az Európai Bizottság október 20-i értékelése szerint a 2006-ra a kormány által eredetileg tervezett 2,9 százalékos, majd 4,7 százalékra emelt előirányzat sem teljesíthető, ennél magasabb, 5,3 százalékos hiány várható. A 2005 végén összeállított konvergenciaprogramot az Európai Bizottság nem fogadta el. A májusai parlamenti választásokra való tekintettel a program

¹¹⁵ Az ESA95 (European System of Accounts – Európai Számlák Rendszere, statisztikai szabvány) egységes közösségi statisztikai rendszer, amelynek része a közszektorral kapcsolatos elszámolási szabály. Célja a tagországok elszámolási rendszerei közötti összehasonlíthatóság biztosítása. Az ESA95 deficit, amely a nominális konvergencia egyik fontos változója, tartalmazza az ún. kvázifiskális tevékenység egy részének költségvetési hatásait, azaz az állami tulajdonú cégek állami jellegű költségeit, bevételeit is, amit az MNB a GDP 1-2 százalékára becsül. E deficitkategória az ESA95 eredményszemlélete miatt a kiadásokat akkor veszi figyelembe, amikor azok a hatásukat (eredményüket) kifejtik, és nem akkor, amikor megjelennek kifizetésként. Egy 2003-ban megépített és átadott út például, amelyért 2004-ben fizet a költségvetés, az ESA95 szerint 2003. évi kiadásnak minősül. A pénzforgalmi szemléletű számításban ugyanez az út 2004. évi költségvetési tételként jelenik meg. A szabályos PPP konstrukciók nem minősülnek az ESA95 mérleg részének (valós magántőke-befektetések), de növelik a költségvetés jövőbeli determinációit.

benyújtásának határidejét 2006-ra hosszabbította meg. A 2006. májusi parlamenti választások után kiderült, hogy az államháztartási hiány a korábban prognosztizált értékénél is magasabb lesz, eléri a GDP 10 százalékát. Ebben szerepet játszottak egyedi tényezők, de fő oka az volt, hogy a kormány tiszta lappal kívánta megkezdeni a következő parlamenti ciklust, ezért a deficitet növelő összes vitatható tételt feltüntette a kiadási oldalon.

A 2006 augusztusában készült magyar konvergenciaprogram (*Magyar Köztársaság Kormánya* [2006c], 25. oldal) időhorizontja túlmutat a közösségi jogszabályok által előírt követelményen, mert 2010-re és 2011-re is tartalmaz adatokat, illetve pontosabban sávokat. A program szerint GDP-arányos államháztartási deficit a 2006. évi 10,1-ről 2007-ben 6,8 százalékra, 2008-ban 4,3 százalékra, 2009-ben 3,2 százalékra csökken, 2010-ben és 2011-ben 3-3,5 százalék lesz. Ezek az adatok nem tartalmazzak olyan vitás tételeket, amelyeket az Európai Bizottság megkérdőjelezhet, tehát a program sokkal transzparensabb (ezáltal feltehetően hitelesebb is) a korábbiaknál.

Az adatokból kitűnik, hogy a kormány a GDP-arányos hiányt 2007-ben 3,3 százalékponttal, 2008-ban 2,5 százalékponttal, 2009-ben 1,1 százalékponttal, három év alatt összesen 6,9 százalékponttal tervezte mérsékelni. A 2009-re előirányzott deficit alig marad el a 3 százalékos referenciaértéktől. Elméletben tehát a GMU-ba való belépés feltétele 2010-ben teljesíthető.

Megfontolandó a GMU-csatlakozás előtt a GDP-arányos államháztartási deficitnek jóval a referenciaérték alá történő csökkentése, azaz egyszeri tartalékképzés a fiskális politika mozgásterének fokozása érdekében. Elképzelhető ugyanis, hogy a GMU-ba való belépés után rövid távon erős alkalmazkodási kényszer fog a magyar gazdaságra nehezedni, amit a nemzeti árfolyam- és monetáris politika megszűnése miatt a termelésitényező-árakkal és a fiskális politikával kell kezelni. Ráadásul a szerkezeti reformok elmaradása vagy felpuhulása esetén az euró bevezetése után nem lesz fenntartható az államháztartási pozíció, miközben árfolyam-kiigazítással sem lehet majd javítani a magyar gazdaság versenyképességén. A jelek szerint az igazi növekedési áldozattal nem a GMU-ba való belépés előtt kell számolni, hanem a reformok elmaradása vagy felpuhulása esetén a Gazdasági és Monetáris Unióban. Úgy tűnik, hogy a konvergenciaprogramban vannak ki nem mondott deficitcsökkentési tartalékok.

Görögország és Portugália példája is alátámasztja, hogy milyen nehéz a fiskális kiigazítás a Gazdasági és Monetáris Unióban, ezért célszerűbb a referenciaértéknél kedvezőbb fiskális pozíció mellett csatlakozni a GMU-hoz. Olaszországban 2005-ben nem az elmaradt reformokat okolták a nagy államháztartási hiány és a gyenge gazdasági növekedés miatt, hanem a közös pénzt.

A magyar konvergenciaprogram azzal számol, hogy a GDP-arányos államadósság a 2006. évi 68,5-ről 2008-ban 72,3 százalékra nő, majd 2009-ben 70,4 százalékra csökken. 2010-ben 68-69, 2011-ben 65-67 százalékos előirányzatot tartalmaz a program. A referenciaérték 60 százalék, aminek eléréséhez nem ragaszkodik az Európai Bizottság és a gazdaság- és pénzügyminiszterek tanácsa, az Ecofin. Elég, ha meggyőző és hiteles a csökkenő trend. Ennek a követelménynek csak 2009 után tehet eleget Magyarország.

A konvergenciaprogram nemcsak az államháztartási deficit, hanem a GDP-arányos államháztartási bevételek és kiadások mérséklését is célul tűzte ki. Így 2006 és 2009 között a GDP-arányos bevételek 3 százalékponttal nőnek (42,4-ről 45,4 százalékra), a kiadások pedig 3,9 százalékponttal (52,5-ről 48,6 százalékra) mérséklődnek. Az adatokból kitűnik, hogy a GDP százalékában kifejezett államháztartási kiadásokat valamivel nagyobb mértékben kívánja csökkenteni a kormány, mint a bevételeket, amit sok szakértő nehezményez, mondván, hogy nemzetközi tapasztalatok alapján a kiadási oldalt érintő reformok hatása tartósabb, a visszarendeződés valószínűsége kisebb, mint a bevételek növeléséé. Megjegyzendő, hogy a kiadásokat és a bevételeket, illetve a két oldal alakulását nem szerencsés mereven elválasztani egymástól.

Nemzetközi összehasonlításban az ambiciózus államháztartási reformokat végrehajtó OECD-országok (Írország, Belgium, az Egyesült Királyság, Hollandia) hét év alatt a GDP 5-10 százalékával, a reformok második hullámába tatózó országok (Finnország, Kanada, Svédország és Spanyolország) a GDP kevesebb, mint 5 százalékával csökkentették elsődleges (a kamatfizetést nem tartalmazó) államháztartási kiadásait (*Hauptmeier, Sebastian – Heipertz, Martin – Schuknecht, Ludger* [2006]). Portugáliában például a GDP-arányos államháztartási hiány 2006-ban 1 százalékpontos, 2007-ben 1,5 százalékpontos mérséklését történelmi jelentőségűnek nevezik, ilyenre az utóbbi 30 évben nem került sor.¹¹⁶ Az elsődleges kiadások csökkentésének 80 százaléka a közületi fogyasztásra (a foglalkoztatottak számának és a bértömegnek a mérséklése), a transzferekre (nyugdíjak stb.) és a különféle állami támogatásokra koncentrált. Emellett mindegyik ország profitált a kamatkiadások visszaeséséből.

A reformok átfogóak voltak, az esetek többségében kiterjedtek az állami-közületi intézmények működésére, a munkaerőpiacra, az adórendszerre, a privatizációra és a makrogazdasági stabilitást javító egyéb intézkedésekre. Az oktatási kiadásokat nem érintették a megszorítások. Az ambiciózus reformokat végrehajtó országok gazdasági növekedési üteme kedvezőbb volt, mint a többi országé. Lényeges tapasztalat, hogy az ambiciózus reformok pozitív bizalmi hatásai erősek voltak és egybeestek a gazdasági növekedés megindulásával. Az erőteljes reformok társadalmi költségei megmaradtak az elviselhetőség keretei között. A dolog egyetlen szépséghibája, hogy a reformokat recesszió vagy gazdasági válság hatására indították.

A magyar konvergenciaprogramban szereplő, három év alatt közel 7 százalékos GDP-arányos deficitmérséklés mértéke nemzetközi összehasonlításban jelentős. Ez nem csekély mértékben magyarázható azzal, hogy az utóbbi években elszennvedett hitelességvesztés miatt a kevésbé hiteles kormányoknak erőteljesebb kiigazító intézkedéseket kell kezdeményezniük, mint a hiteleseknek. Az eredmények a reformok tartalmától függnnek elsősorban.

A konvergenciaprogramban nem szerepel határidő a Gazdasági és Monetáris Unióba való belépésre, illetve ezt megelőzően az államháztartási követelmény teljesítésére. Cél dátum megadását nem írják elő a közösségi jogszabályok. Erre azért sincs szükség, mert

¹¹⁶ Restructure of Portugal's economy to continue apace. FT Interview José Socrates. Financial Times, 2006. október 19., 2. oldal.

a GMU-csatlakozás a konvergenciaprogram időhorizontján nem esedékes. A kormány azt hangsúlyozza, hogy a fenntartható gazdasági növekedési pálya hiteles bemutatása és elérése az elsődleges, nem a GMU-csatlakozás, illetve az államháztartási követelmény teljesítése időpontjának a kitűzése. A kormányzati kommunikáció alapján Magyarország belépése a Gazdasági és Monetáris Unióba 2011 és 2013 közé becsülhető.

A GMU-csatlakozás időpontja lebegtetésének kétségtelenül vannak előnyei. Ezek közül a legfontosabb az, hogy ha nincs időpont, akkor nincs mit számon kérni abban az esetben, ha mégsem sikerül a teljesítés. (A csatlakozási dátum megjelölésének elmaradásánál csak az rosszabb, ha több időpontot tűznek ki.) Eme álláspont mögött az is meghúzódhat, hogy a kormány először rövid távon kívánja a hitelességét visszaszerezni, azaz azt szeretné igazolni, hogy képes reális, megvalósítható államháztartásdeficit-célokat kitűzni. Hitelesebb a csatlakozási céldátum meghirdetése akkor, ha például a deficitcélok némelyike teljesült. A csatlakozási időpont megjelölésének elmaradása ezért bizonytalanságra és önbizalomhiányra utalhat.

Emellett tükrözhet bizonyos fokig hosszú távú jövőképhiányt és politikai preferenciákat is. Nem zárható ki, hogy a kormánynak nincs megalapozott elképzelése a 2009 utáni időszak várható gazdasági fejlődési trendjeiről. Ha a 2009-ig tartó konvergenciapályát hitelesnek tartja a kormány, akkor miért nem lehet céldátumokat kitűzni? Valószínűleg azért, mert 2010 választási év, amikor, illetve azt megelőzően a politikai racionalitás követelményeinek megfelelően nem célszerű megszorító lépéseket tenni, éppen ellenkezőleg.

A kormányzati álláspontból az a következtetés vonható le, hogy az államháztartási feltétel teljesítése és a csatlakozási időpont között egyirányú összefüggés van, az államháztartási követelménynek való megfelelést „tetőzi be” vagy koronázza meg – némi időbeli késéssel – a Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés, illetve ettől elválaszthatatlanul az euró bevezetése. Ez összefüggés azonban nem egyirányú, hanem kölcsönös. A GMU-ba való belépés időpontja – és az oda vezető út hitelessége – a hosszú futamidejű magyar állampapírokba fektető külföldi gazdasági szereplők (konvergencia-alapok stb.) számára igen fontos orientációs pont. Hosszú lejáratú állampapírt akkor vesznek külföldi befektetők, ha van hiteles belépési időpont a GMU-ba. Azzal számolnak ugyanis, hogy az általuk vásárolt állampapírok ellenértékét már euróban kapják meg, miközben a kamatláb-konvergenciával összefüggésben az állampapír-piaci hozamok mérséklődése nyomán emelkedő kötvényárfolyamokból is profitálhatnak, ha lejárat előtt értékesítik államkötvényeiket. Eme érdekeltségi viszonyok és mechanizmusok miatt a csatlakozási időpont kitűzése a külföldi tőke beáramlása nyomán a kamatláb-, azon keresztül az infláció mérsékléséhez is hozzájárul, e két csatlakozási kritérium teljesítését is előmozdítja. A GMU-ba való belépés időpontjának a meghatározása egyben a gazdaságpolitika külső fix pontja is lehet, olyan közbenső cél, amely a prioritás érvényesítésének is eszköze lehet.

Ennek alapján célszerű és kívánatos a Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés időpontjának a meghatározása, ami természetesen hiteles hosszú távú stratégián, illetve konvergenciaprogramon kell, hogy nyugodjon. A csatlakozási időpont egyrészt jelzi, hogy a kormánynak van közép-, illetve hosszú távú jövőképe, amelynek elérésére haj-

landó cselekedni és mozgósítani a gazdasági szereplőket. Másrészt orientálja a gazdasági szereplőket, azok közül is különösen a hosszú távú állampapírokba fektetőket, miközben a belépési dátum által kiváltott piaci reakciók és folyamatok előmozdítják a többi konvergenciakritérium teljesítését is. Végül a csatlakozási dátum a magyar gazdaságpolitika lényeges külső fix pontja, amely köré cselekvési programok szervezhetőek és társadalmi célok, társadalmi összefogás alakítható ki.

4.2.4.3. A fiskális politika mozgástere

A magyar gazdaság középtávú fejlődési irányzatai és az EU-csatlakozás követelményei az államháztartásnak mind a bevételi, mind a kiadási oldalát érintik, összhatásuk a GDP-arányos deficit növekedését valószínűsíti. Ami a kiadási oldalt meghatározó belgazdasági körülményeket illeti, az infrastrukturális fejlesztések még hosszabb időn keresztül Magyarországon is nagyarányú beruházásokat tesznek szükségessé, amelyek finanszírozási forrása a költségvetés. A költségvetés kiadási oldalát terheli a régóta halogatott haderőreform, amely elválaszthatatlan Magyarország NATO-tagságától. Kiadásnövelő tényező az egészségügyi, az államigazgatási és az oktatási rendszer reformja. A lakosság kizárólag az államtól várja e két terület fejlesztését, nem pedig a magánbefektetőktől. Az egészség- és az oktatásügyhöz hasonló problémákkal küszködik még a tömegközlekedés is. E kiadásnövelő tételekkel hosszú időn keresztül, tehát mind a GMU-csatlakozásig terjedő időszakban, mind azt követően számolni kell. Egyelőre még megbecsülni is nehéz, hogy a magyar mezőgazdaság felzárkóztatásának mekkora a tőkeigénye. Itt a helyzet annyival árnyaltabb, hogy a hazai támogatások mind nagyobb hányadát fogják helyettesíteni a közös agrárpolitika keretében nyújtott közösségi támogatások. Időzített költségvetési bomba a bős–nagyarosi projekt. A végleges lezárás időpontja és költségigénye egyelőre nem becsülhető meg. Mivel több határszakaszon (az ukrán, a szerb, a horvát és egy ideig a román szakaszon) Magyarország az Európai Unió külső határa, kiemelt feladat még a vám- és a határvédelem erősítése.

Ami az **EU-tagság hatásait** illeti, a költségvetés kiadási oldalát terheli, hogy a közösségi forrásokat (a Közösség strukturális alapjaiból és a Kohéziós Alapból) csak úgy lehet igénybe venni, ha a kedvezményezett ország állja a fejlesztés költségeinek egy részét. A közösségi támogatások ugyanis nem a tagállami eszközök helyettesítésére, hanem kiegészítésére szolgálnak. Az adott program kiadásainak 15-25 százalékát a kedvezményezett tagországnak kell finanszíroznia. A nemzeti finanszírozás közvetlenül a tagállamok államháztartását terheli. A közösségi források egy része projektek keretében közvetlenül a kedvezményezettekhez jut (például a közösségi kezdeményezések forma keretében), a költségvetésre gyakorolt pozitív hatás nélkül. Az eredeti követelmények szerint a közösségi transzferekből csak olyan projektek finanszírozhatók, amelyek összhangban vannak a közösségi prioritásokkal. Olyanok nem, amelyeket közösségi transzfer nélkül finanszírozott volna a magyar állam. Ez a követelmény felpuhulni látszik, a 2007 és 2013 közötti közösségi költségvetési periódusban nem ragaszkodnak érvényesítéséhez. A társfinanszírozás és a közösségi érdekek érvényesítésének kötelezettsége miatt a strukturális alapok és a Kohéziós Alap forrásainak bevonása pótlólagos államháztartási kiadásokat generál, ezáltal növeli a deficitet.

A fejlesztéspolitika és az államháztartási egyenleg közötti kapcsolat elemzéséhez célszerű megkülönböztetni a közösségi forrásokból finanszírozott fejlesztéseken belül a beruházási és a működési költségeket. Mint minden beruházásnak, így a strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból származó beruházásoknak is vannak folyó működtetési költségei (az autópályákat karban kell tartani stb.). A közösségi források csak a beruházási költségekhez járulnak hozzá, a működtetés költségeihez nem, azok fedezése a kedvezményezettekre hárul. Ha a közösségi forrásokból közberuházásokat hajtanak végre (infrastruktúrafejlesztés, iskolaépítés stb.), akkor minden újabb beruházási célokat szolgáló pénzügyi transzfer újabb költségeket, illetve újabb költségvetési terheket indukál. A közösségi források az amortizációt sem tartalmazzák, a pótlás fedezetéről is a kedvezményezetteknek kell gondoskodniuk, ez a közszektorban emelheti a kiadásokat, ezáltal növelheti az államháztartási deficitet.

A közösségi forrásokból finanszírozott projektek fontos követelménye a fenntarthatóság. Ez azt jelenti, hogy a projektnek meghatározott időn belül közösségi támogatás nélkül is meg kell állnia a lábán, azaz fenntarthatónak kell lennie. Ennek alapján a közszférában a közösségi forrásokból származó beruházásokhoz kapcsolódó terheket csak akkor érdemes vállalni, ha a projektek közép- vagy hosszú távú hozama magasabb, mint a megfelelő időhorizont alatt a projektek nélkül elérhető gazdasági eredmény.

Amellett, hogy növeli a kiadásokat, a közösségi forrástranszfer államháztartási bevételeket sem generál, vagy ha igen, akkor nem megfelelő mértékben. Ahhoz, hogy a közösségi fejlesztési forrásokból finanszírozott beruházások ne növeljék az államháztartás hiányát, a következő követelményeket célszerű érvényesíteni:

- A források minél nagyobb hányadát célszerű olyan építési és egyéb infrastruktúrális beruházásokra koncentrálni, amelyek a megvalósítás után bevételeket generálnak (például fizetős autópálya-építés, fizetős rendelőintézetek stb.). A minimális követelmény az, hogy a bevételek fedezzék a beruházás nyomán létrejövő kapacitások működési költségeit. Ennél valamivel szigorúbb az a követelmény, hogy a bevételek a működési költségek mellett az amortizációra is nyújtsanak fedezetet.
- A közösségi források minél nagyobb hányadát célszerű olyan területekre irányítani, ahol maximális multiplikátor hatás várható. A multiplikátor hatás ugyanis újabb jövedelmeket generál, növeli a foglalkoztatottságot stb., ami az adóbevételek növekedését eredményezi. A legtöbb államháztartási bevételt a járulékok és adók révén valószínűleg a foglalkoztatás növekedése indukálja. A foglalkoztatottak számának növelését nemcsak beruházások segítségével lehet ösztönözni, hanem munkaerő-piaci intézkedések révén is. Az államháztartási bevételek generálásának tehát nem a beruházás a kizárólagos eszköze. Egyes szakértők a foglalkoztatás bővítése vagy a munkahelyek megőrzése érdekében az alacsony bérek szubvencionálását sem tartják kizártnak. Ennek értelmében a támogatást a munkáltató kapná minden teljes munkaidőben foglalkoztatott alacsony bérű dolgozó

állásban tartásáért. Ennek összege annál kisebb lenne, minél magasabb az a fizetés, amelyet a munkaadó hajlandó megadni¹¹⁷.

- Végül a fennmaradó forrásokból olyan fejlesztéseket kell finanszírozni, amelyek nem vagy elhanyagolható mértékben járulnak hozzá az államháztartási bevételek növekedéséhez.

A fentiek alapján a fejlesztéspolitika lényeges feladata az, hogy a közösségi forrásokat úgy allokálja, hogy az államháztartási hiány ne növekedjék a közösségi forrástranszfer eredményeként. A minimális cél az, hogy a közösségi forrásokból megvalósuló fejlesztéseknek annyi bevételt kell termelniük az államháztartás számára, amennyi fedezi egyrészt a központi költségvetés, illetve az önkormányzatok saját hozzájárulását, másrészt a közszférában a fenntartási költségeket és az amortizációt. Ez egyszersmind a fenntarthatóságnak is a feltétele, e követelmények teljesítése esetén tekinthető a közösségi forrástranszfer az államháztartási egyensúly szempontjából fenntarthatónak.

A költségvetés kiadási oldalát terheli a közösségi költségvetéshez való hozzájárulás, ami eredetileg a magyar GDP maximum 1,27 százaléka volt. A 2007 és 2013 közötti költségvetési periódusban a GNI 1,045 százalékát kell befizetni a közös költségvetésbe. Ennek forintban kifejezett értéke természetesen a mindenkori forint/euró árfolyamtól függ,

A csatlakozási okmány hatályba lépése óta a vámbevételeket be kell fizetni a közösségi költségvetésbe. A nagyságrendeken lényegesen nem változtat az, hogy a vámbevételek 25 százalékát Magyarország visszakapja a vámbeszedés és vámigazgatás finanszírozására.

A strukturális alapokból finanszírozott fejlesztések nem mindegyike fog költségvetési bevételt hozni. Ha mégis, akkor a jelzett kiadások egy része mindenképpen igen hosszú idő alatt térül meg.

A gazdasági növekedés szerkezete is megváltozott az utóbbi egy-két évben. Olyan időszakban, amikor a beruházás és az export képezi a gazdasági növekedés hajtóerejét, az áfabevételek kevésbé gyorsan nőnek mint akkor, amikor a fogyasztás a legfőbb növekedési tényező, mert az általános forgalmi adót a végső fogyasztásra vetik ki. Az infláció prognosztizáltnál nagyobb mértékű csökkenése is mérsékli az államháztartás bevételeit.

Ha eltekintünk a hosszú távú hazai igényeket kielégítő infrastrukturális fejlesztések, a haderő, az államigazgatási, az oktatási és az egészségügyi rendszer reformjának forrásigényétől, akkor a fentiek alapján csak az EU-tagsággal kapcsolatos pótlólagos kiadások a GDP 2–2,5 százalékára rúgnak. A szakirodalomban fellelhető becslések szerint az EU-csatlakozás közvetlen negatív költségvetési hatása közvetett hatások nélkül éves szinten 1 és 4,75 százalék között van (*Orbán Gábor – Szapáry György* [2004], 822. oldal). Antal László szerint az államháztartás fogyasztási jellegű kiadásait a GDP mintegy 5 százalékaival (a becslés idején érvényes árszinten ez 1100 milliárd forint) kellene csökkenteni

¹¹⁷ Edmund S. Phelps: A munkaerőpiacon életmentő lehet a szubvenció. *Világgazdaság*, 2006. május 11., 20. oldal.

ahhoz, hogy eleget lehessen tenni a megnövekedett infrastrukturális fejlesztési kötelezettségeknek (beleértve a közösségi forrástranszfert és az azzal szembeni követelményeket), az üzleti beruházások évi 8-10 százalékkal növekedhessenek és a folyó fizetési mérleg hiánya ne haladja meg a GDP 5 százalékát (*Antal László* [2005]. 72. oldal). A számítás még a 2006. évi államháztartási hiány várható magasabb nagyságrendjének publikálása előtt készült.

A Magyar Nemzeti Bank munkatársai is arra a következtetésre jutottak, hogy az államháztartási kritériumnak való megfelelés további kiigazító lépéseket tesz szükségessé. Az elsődleges egyenleg javításával összesen a GDP mintegy 3 százalékának megfelelő intézkedésre lesz szükség, amely, amennyiben a kiadási oldalon valósul meg, a kieső adótartalom miatt nagyjából a GDP 4 százalékának megfelelő kiadáscsökkentést jelentene (*P. Kiss Gábor – Karádi Péter – Krekó Judit* [2005], 59. oldal).

Összességében Magyarországon a GDP 7–8 százalékát, valamivel nagyvonalúbb becsléssel 9-10 százalékát elérő felhalmozási kiadási szint mellett lehet szó a fejlett országok mögötti felzárkózásról, ami két-háromszorosa a Maastrichti Szerződésben engedélyezett 3 százalékos GDP-arányos államháztartási deficitnek. A közszférát terhelő beruházások egy részét egyre kevésbé lehet kiszervezni kvázi-fiskális kiadások formájában az államháztartásból.

4.2.4.4. A kiadások és a bevételek nagysága és szerkezete, az államadósság optimális szintje

A Maastrichti Szerződés és a Stabilitási és Növekedési Paktum nem ír elő követelményeket **az államháztartás GDP-arányos nagyságára**, csak a deficitre és az államadósságra. Az egyes EU-tagállamok fiskális politikájának az autonómiája az államháztartási kiadások és bevételek nagyságrendjét és szerkezetét tekintve fennmaradt.

Magyarországon **az államháztartási kiadások és bevételek aránya a GDP-ben**, azaz a redistribúciós és a centralizációs ráta nem tér el lényegesen az Európai Unió tagállamainak az átlagától. Az összehasonlítás azért nem mond sokat, mert nehéz meghatározni az állami kiadások optimális szintjét. Ehhez lényeges referenciaérték lehet az egy főre jutó jövedelem, mivel annak emelkedésével nő a kereslet egyes közpénzből finanszírozott szolgáltatások és tevékenységek iránt, amilyen az oktatás, az infrastruktúra, a K+F stb. Ezért az alacsony egy főre jutó GDP-vel rendelkező országoknak nagyobb mozgástérre van szükségük. Még ha figyelembe is vesszük, hogy az államháztartás terjedelmét, pontosabban annak nemzetközi összehasonlítását nagymértékben árnyalja egyes közfeladatok eltérő formában történő finanszírozása, a magyar államháztartás terjedelme túlméretezettnek tűnik (*Orbán Gábor – Szapáry György* [2004], 819. oldal). Ezt tovább növelheti az, hogy egyrészt a gazdasági felzárkózás további kiterjedt állami beruházásokat tesz szükségessé, másrészt az, hogy a közösségi források igénybevétele további nyomást gyakorol az államháztartás kiadási oldalára.

Mindebből nem feltétlenül következik a redistribúciós hányad mérséklésének szükségessége. A „monetarista forradalom” kezdete óta, 1978 és 2000 között az államháztartási kiadások aránya a GDP-ben 33-ról 40 százalékra nőtt az OECD átlagában és 21-ről 27

százalékra Japánban¹¹⁸ Követezésképpen a fiskális politika középpontjába nem annyira a centralizációs és redisztribúciós ráta csökkentését, hanem az államháztartás bevételi és kiadási szerkezetének átalakítását célszerű állítani.

A magyar államháztartási bevételek és kiadások szerkezete közgazdasági osztályozás szerint már markáns eltéréseket mutat az európai uniós átlagtól, bár a nemzetközi átlagokkal való összehasonlítások óvatosan kezelendők. Az államháztartási kiadások között az óriási hazai fejlesztési igényekhez képest alacsony a tőkejellegű kiadások nagysága. Bár az elmúlt években csökkent, de még mindig túlzottan magasak a kamatkifizetések. Leginkább a személyi kiadások arányának mérséklése révén csökkenthetők az államháztartási kiadások.

A Maastrichti EK-Szerződés költségvetési kritériuma azért szigorú, mert a GDP 3 százalékánál több állami beruházásra van szükség (hitelből csak beruházást szabad finanszírozni, folyó fogyasztást nem) a gazdasági fejlettség közepes szintjén álló országokban, így Magyarországon is a tágra értelmezett infrastruktúra felzárkóztatására.

Az államadósság jövőbeni súlyos determinációt nem okozó szintje a potenciális növekedés és a hosszú távú reálkamatláb függvényében határozható meg. Az IMF az adósságráta biztonságos szintjét a közép- és kelet-európai térség országainak esetében a GDP 45 százalék körüli értékére teszi (idézi: (Orbán Gábor – Szapáry György [2004], 827. oldal)¹¹⁹. Ha Magyarország 2013-ig el akarja érni ezt az arányt, akkor jelentős mértékben kell csökkentenie államháztartásának elsődleges hiányát. Ehhez képest figyelemre méltó, hogy Járai Zsigmond jegybankelnök egy cikkben közzétett magánvéleménye szerint nulla államadósságra (és kiegyensúlyozott államháztartásra) lenne szükség¹²⁰.

A konvergenciakritériumokhoz történő államháztartási megfeleléssel kapcsolatos árnyalt képhez az is hozzátartozik, hogy Magyarországon a hivatalos GDP mintegy 20 százalékának felel meg a **fekete gazdaság**. Matolcsy György a GDP 16 és 32 százaléka közé teszi a nem adózó gazdaság arányát¹²¹. Ha a legalacsonyabb értéket fogadjuk el, az is 3000 milliárd forint körüli nem adózó GDP-t jelent. Más becslések szerint a GDP 20-30 százalékának felel meg az árnyékgazdaság teljesítménye, ami 4-5 ezer milliárd forint. Ezen belül 1400-2000 milliárd forint munkából származó jövedelem kerül el a legális szférát. Ennek adó- és járuléktartalma legkevesebb 1000 milliárd forint, ami nagyságrendjét tekintve megfelel az államháztartás hiány nagyobbik részének¹²².

Az árnyékgazdaság „kifehérítése” nem csekély mértékben járulna hozzá a deficitkritérium teljesítéséhez. Ha a fekete és szürke gazdaság nagyságrendjével korrigált GDP-hez

¹¹⁸ Kádár Béla: Itt a kamaszkor vége. Alice Csodaország a magyar gazdaságpolitikában. Népszabadság, 2004. szeptember 14., Hétvége, 4. oldal.

¹¹⁹ Az Egyesült Királyság költségvetési politikája azt a célt tűzte ki, hogy a nettó államadósságot a GDP 40 százaléka alatt tartsa a konjunktúraciklusok átlagában.

¹²⁰ Járai Zsigmond: Követelmények a fenntartható gazdasági növekedéshez szükséges fiskális és monetáris politikával szemben. Világgazdaság, 2005. augusztus 16., 10. oldal.

¹²¹ Lambert Gábor: Matolcsy György az adóforradalomról. Figyelő, 2005. augusztus 4-10.

¹²² Idézi: Hámosi Szilvia: Milliányi láthatatlan ember. A szürke- és feketegazdaság legalább ezermilliárddal rövidíti meg az államot évente. Népszabadság, 2005. január 8., 13. oldal.

hasonlítjuk az államháztartási hiányt és az államadósságot, akkor jóval kisebb értéket kapunk, mint a hivatalos GDP alapján. Egyelőre nincs jele a hivatalos GDP kiigazítására irányuló törekvéseknek. Ha ezt megteszik, akkor az javít a GDP-arányos államháztartási hiány helyzetén. Ugyanilyen hatása van a fekete gazdaság kifehéritésének az adóalap szélesítése révén. A fekete gazdaság visszaszorítása és kifehéritése az államháztartási kritériumnak történő megfeleléshez is hozzájárul.

Ugyanakkor a fekete vagy szürke gazdaság kifehéritésének is vannak árnyoldalai. Ha például azzal a feltételezéssel élünk, hogy a munkavállalók elvárják korábbi nettó keresetük fenntartását, és ezt a követelményt a munkaadók érvényesítik, akkor az érintett munkaadók munkaerőköltsége erőteljesen nőne. Ha ez egyik napról a másikra végbe menne, akkor a fekete gazdaság 100 százalékos kifehéritése a kompetitív szféra versenyképességét erőteljesen rontaná. A költségnövekedés miatt egyrészt az export versenyképessége, másrészt az import relatíve olcsóbbá válása következtében a belföldi értékesítés versenyképessége gyengülne. A közterheket nem fizető fekete vagy szürke gazdaság a generációk közötti tehermegosztást is érinti, a munkavállalók jelen generációja részben a jövő generációjának terhére gyarapszik¹²³.

A fekete és szürke gazdaság fehéritése mellett az államháztartás bevételi oldalának más tételeiben is van mozgástér. A GMU létrehozása előtti államháztartási konszolidáció időszakában a bevételek növelésében kiemelt fontosságot tulajdonítottak a foglalkoztatás növelésének elsősorban új munkahelyek teremtése révén. A foglalkoztatás növekedése ugyanis egyrészt a munkabérekhez kapcsolódó járulékok és adók emelkedése nyomán az államháztartási bevételek növekedéséhez vezet, másrészt a munkanélküliség mérséklődése esetén az államháztartás kiadási oldalát is tehermentesíti. A foglalkoztatás emelése érdekében egyes országok még átmeneti költségvetési kiadásnövekedéstől sem riadtak vissza, ami mögött az a feltételezés húzódhatott meg, hogy egységnyi aktív munkaerő-piaci ráfordítás több, mint egy egységnyi költségvetésibevétel-növekedést generál.

A Maastrichti Szerződés és a Stabilitási és Növekedési Paktum nemcsak a GDP-arányos költségvetési deficit és államadósság nagyságával szemben állít követelményeket, hanem fenntarthatóságával szemben is. Ez nyugat-európai tapasztalatok alapján azt jelenti, hogy olyan költségvetést kell készíteni, illetve olyan költségvetési politikát kell folytatni, amely megfelel a közjaval való gazdálkodás alapelveinek, továbbá összhangba hozza a költségvetési kiadásokat, bevételeket és a társadalmi célokat, miközben méltányosan osztja el a terheket a jelenlegi és a jövőbeli generáció között. Csak ebben az esetben teljesül a fenntarthatóság elve. Ez átfogó államháztartási reformot (nyugdíj- és egészségbiztosítás, oktatás, közigazgatás, adórendszer stb.) feltételez.

Mindebből az következik, hogy közép- és hosszú távú társadalmi jövőkép és arra épülő tervek hiányában nehéz állást foglalni arról, mekkora a kívánatos GDP-arányos költségvetési hiány Magyarországon. A lehetséges hiány nagyságát – a konvergencia-kritériumoktól függetlenül – behatárolja az államadósság, illetve annak finanszírozhatósága. E tekintetben nincs túl nagy mozgástér.

¹²³ Mihályi Péter: Közteherviselés ma és holnapután. Élet és Irodalom, 2005. szeptember 16., 6-7. oldal.

A hiány mértéke nem lehet politikai harcok tárgya. Sok európai uniós tagállamban költségvetési szabályok segítségével próbálnak gátat szabni az állami túlköltekezésnek. Nyilván ilyen példák lebegtek a magyar törvényhozók előtt is, amikor külföldi példák alapján a 2004. évi költségvetési törvényben három évre előre rögzítették a deficitcél. Ez önmagában véve kevés, mert a törvény betervezésekor is világos volt a deficitcélok teljesíthetlensége.

Kétségtelen tény, hogy az államháztartási kiadások mérséklése számottevő korlátokba és társadalmi ellenállásba ütközik. Nagyon sok olyan folyó tétel van a költségvetésben, amelynek csökkentése csak időleges megtakarítást jelent, a következmények ugyanis később halmozottan jelentkeznek az államháztartási deficit növekedésében. Sok területen a közszolgáltatások jelenlegi szintjének a fenntartását veszélyezteti a kiadások visszafogása. A korábbi döntések determinációi is gátat szabnak a kiadáscsökkentésnek. Elvileg ad abszurdum az is elképzelhető, hogy az államháztartási reformot a kormány a költségvetésből finanszírozott beruházások visszafogásával helyettesíti, azaz reformok nélkül kívánja teljesíteni a költségvetésre vonatkozó konvergenciakritériumot, vállalva egy ilyen döntés hosszú távú negatív következményeit a gazdaság versenyképességére.

4.2.5. Összefoglaló megjegyzések, következtetések és ajánlások

A Maastrichti Szerződésben rögzített államháztartási kritériumok és a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezései külső adottságok Magyarország számára függetlenül attól, hogy működésük mennyire diszfunkcionális, működésükkel mennyire elégedettek a tagállamok. Módosításukkal – különösen az SNP-ben végrehajtott legutóbbi változtatások fényében – nem indokolt számolni. Magyarország a jelenleg érvényes feltételek figyelembevételével kell, hogy készüljön a fiskális kritérium teljesítésére. Nemzetközi példákra és analógiákra sem hivatkozhat, tehát nem bújhat ki a kötelezettségek teljesítése alól azzal, hogy más országoknak sem sikerült eleget tenniük a követelményeknek.

A rendszerváltás óta eltelt időszakban követett, az államháztartás egyensúlyának javítására irányuló gazdaságpolitika kudarca vagy megengedőbb értelmezésben csekély eredménye arra utal, hogy az egyensúlyhiányok oka szerkezeti jellegű, a gazdasági növekedés dinamizálódása önmagában nem oldja meg azokat, a strukturális reformok elkerülhetetlenek. Államháztartási reformra nemcsak a GMU-csatlakozás feltételeinek teljesítése végett van szükség, hanem azért is, mert az a fenntartható gazdasági növekedésnek is feltétele. A GMU-ba való belépés időbeli ütemezéssel, határidőkkel, programokkal, a bizottsági felügyelettel külső fegyelmező erőt jelent az autonóm cselekvéssel szemben.

A 2001-2002. évi, az indokoltnál erőteljesebb anticiklikus gazdaságpolitika által teremtett kedvezőtlen kiinduló helyzet mellett a megfelelést nehezítik korábban vállalt nemzetközi kötelezettségek és az EU-tagság költségvetési kiadásokat növelő, bevételeket csökkentő, ezáltal az államháztartási egyensúlyt rontó hatásai. További nehezítő tényező az, hogy a kiadásokat csökkentő reformok, amelyek a társadalom tűrőképességét is próbára teszik, sokkal nagyobb mértékben járulnak hozzá a fenntartható államháztartási pozícióhoz, mint a bevételeket növelő intézkedések.

Ráadásul a GMU-tagság után várható, szűkülő gazdaságpolitikai eszköztár mellett erősödő alkalmazkodási nyomás kezelése miatt célszerű és kívánatos a maastrichti kritériumoknál nagyobb mértékű deficitmérséklés. Nemzetközi példák alapján sokkal nehezebb az államháztartási reform végrehajtása a GMU-ban, mint a belépés előtt. Növekedési áldozattal nem a GMU-csatlakozás előtt kell számolni, hanem a reformok elmaradása esetén a taggá válás után. Ennek ellenére kicsi a valószínűsége annak, hogy jelentősebb tartalékképzésre sor kerül a GMU-ba való belépés előtt.

A fiskális kritériumok teljesítésének bizonytalansági és kockázati elemei között említendő a helyi iparüzési adó, amelynek a kormány által megszabott határidő előtti esetleges megszüntetése európai bírósági határozat nyomán a GDP 1,5 százalékának megfelelő bevételkiesést okoz, valamint a kvázi-fiskális tételek értékelése. Jelentős tartalékok vannak viszont a fekete és szürke gazdaság kifehéritésében, ami a GDP, illetve az adóbevételek növekedése révén járul hozzá a GDP-arányos hiány csökkenéséhez. Javítják a kormány mozgásterét a Stabilitási és Növekedési Paktum 2005 tavaszán elfogadott módosításai, különös tekintettel a nyugdíjreform kiadásainak figyelembevételére.

Az államháztartás átfogó reformjának egyrészt a közpénzek felhasználása hatékonyságának javítására, másrészt a nagy rendszerek (egészségügy, nyugdíjrendszer, közigazgatás, honvédelem) gyökeres, hosszú távon fenntartható átalakítására, harmadszor az államháztartási egyenleg konjunktúraszabályozó funkcióinak az újragondolására kell irányulnia. Fontos követelmény még az államháztartásra vonatkozó fiskális szabályok elfogadása, elsősorban deficit nagyságára, azzal összefüggésben az államadósságra. Ennek a jelentőségét azonban nem szabad túlbecsülni, a fiskális szabályok ugyanis csak akkor töltik be a nekik tulajdonított funkciókat, ha van politikai akarat betartásukra és betartatásukra. Önmagukban a fiskális szabályok a szerkezeti reformok szükséges, de nem elégséges feltételei.

Az államháztartási reformot rendszerszemléletben lehet és célszerű értelmezni és végrehajtani, figyelembe véve a rendszer egyes elemei közötti kölcsönhatásokat és a rendszerhez közvetlenül nem tartozó egyéb tényezők befolyását. Az ideális az lenne, ha az államháztartási reform hosszú távra szóló gazdasági stratégiába illeszkedne. Ennek hiányában fontos, hogy nem szabad egymástól elválasztani a bevételi és a kiadási oldalt, és nem hagyhatók figyelmen kívül a gazdaságpolitika fiskális politikán kívüli elemei sem. Például a fekete gazdaság fehéritése nyomán egyrészt az adó- és járulékbevételek növekedésén keresztül emelkedhetnek az államháztartás bevételei, másrészt növekedhet a GDP volumene. A kettő összehatásaként – egyéb tényezőket nem tekintve – csökkenhet a GDP-arányos államháztartási hiány. A foglalkoztatás bővülése az adó- és járulékbevételek növekedésén keresztül járul hozzá az államháztartási bevételek emelkedéséhez. A minimálbéremelés hatása viszont mindezzel ellentétes, a fekete vagy szürke gazdaság térnyerését, az adó- és illetékfizetés elkerülését ösztönzi. Adócsökkentésre csak akkor kerülhet sor, ha azt az államháztartás kiadási oldalán végrehajtott reformok megalapozzák.

A szerkezeti reformok mellett kiemelkedő fontossága van a gazdaságpolitika hitelességének, amelynek nem használ az éves deficitcélok folyamatos, a konvergenciaprogram gyakori változtatása, a konvergenciaprogramban vállalt kötelezettségek sorozatos nem

teljesítése stb. A konvergencia-programban vállalt GDP-arányos államháztartási hiány követelményének nem teljesítése esetén Magyarországnak szankciókkal is kell számolnia. A növekvő államháztartási és ezzel együtt járó folyó fizetésimérleg-hiány nyomán a külföldi hitelminősítő intézetek leminősíthetik Magyarország államadosságát, ami a külföldiek kezén lévő állampapírok nagyarányú kivonását is eredményezheti. Ez a forint leértékelődéséhez vezethet, ezzel erősítve az inflációs nyomást és táplálva a kamatláb-emelési várakozásokat, ami a növekedési kilátásokat rontaná.

A államháztartási hiány jelenlegi szintje és a csökkentés követelményei azt valószínűsítik, hogy 2009-ig Magyarország nem lesz képes hagyományos eszközökkel fenntartható módon teljesíteni a Maastrichti Szerződésben előírt költségvetési konvergencia-követelményt. Beláthatatlanok lennének ugyanakkor a hosszú távú következményei a gazdasági növekedésre nézve annak, ha Magyarország szerkezeti reformok nélkül, a közszféra beruházásainak visszafogásával tenne eleget a GMU-csatlakozáshoz szükséges államháztartási feltételnek.

Célszerű és kívánatos a Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés időpontjának a meghatározása, ami természetesen hiteles hosszú távú stratégián, illetve konvergencia-programon kell, hogy nyugodjon. A csatlakozási időpont egyrészt jelzi, hogy a kormánynak van közép-, illetve hosszú távú jövőképe, amelynek elérésére hajlandó cselekedni és mozgósítani a gazdasági szereplőket. Másrészt orientálja a gazdasági szereplőket, azok közül is különösen a hosszú távú állampapírokba fektetőket, miközben a belépési dátum által kiváltott piaci reakciók és folyamatok előmozdítják a többi konvergenciakritérium teljesítését is. Végül a csatlakozási dátum a magyar gazdaságpolitika lényeges külső fix pontja, amely köré cselekvési programok szervezhetők és társadalmi célok, társadalmi összefogás alakítható ki.

A tervek és programok – beleértve a konvergenciaprogramot – hitelessége azt jelenti, hogy a fiskális politikának teljesítenie kell a maga elé tűzött célokat. Hiteles fiskális politika folytatása esetén nagyobb a valószínűsége annak, egyáltalán lesz esély arra, hogy az egyébként gyenge tárgyalási alkuerejű Magyarországgal szemben is engedékenyebb magatartást tanúsítson az Európai Bizottság és az Európai Unió Tanácsa az államháztartási kritérium teljesítésének értékelésekor és megítélésekor. Ezt a Stabilitási és Növekedési Paktumban végrehajtott módosítások által teremtett kikapuk teszük lehetővé. Ebben az esetben a GMU-csatlakozáskor az államháztartási kritérium referenciaértékeinek formális teljesítése mellett figyelembe vehetik az államháztartási hiányt rendszerint növelő reformok megindítását, az azok melletti elkötelezettséget. E stratégia feltételezi a kormány fiskális reformok melletti igen határozott elkötelezettségét. A reformok melletti elkötelezettség és a hitelesség anyagi erővé válik, korlátozott mértékben helyettesítheti a követelményeknek való formális megfelelést, ugyanakkor garancia is a fenntartható államháztartási pozíció és szerkezet elérésére.

Elengedhetetlen követelmény konszenzus létrejötte a politikai pártok között a GMU-csatlakozásról. Az lenne az ideális, ha ez a kérdés (a forint árfolyamát is beleértve) nem képezné belpolitikai viták tárgyát. A jelenlegi feszült, konfrontációra épülő belpolitikai légkör nem kedvez a konszenzus-keresésnek, ez azonban rövid időn belül megváltoztatható. Konszenzusra van szükség az érdekképviselőkkel is a béremelésekre vonatkozó

elvekről és mértékekről. Végül elengedhetetlen a társadalom felkészítésére is GMU-csatlakozásra.

4.3. Monetáris politika, infláció, kamatlábak

4.3.1. A monetáris politika jogszabályi háttere és az Európai Központi Bank monetáris politikája

A monetáris politikával a Nizzai EK-Szerződés 105–108. cikke foglalkozik. A Központi Bankok Európai Rendszerének (KBER) elsődleges célkitűzése az árstabilitás fenntartása¹²⁴. Emellett, bár az árstabilitásnak nem alárendelve, a KBER támogatja az általános gazdaságpolitikát a Közösségben azzal a céllal, hogy hozzájáruljon a Közösségnek az alapszerződés 2. cikkében meghatározott célkitűzéseinek megvalósításához. A KBER a nyitott szabadversenyos piacgazdaság elvének megfelelően jár el, előmozdítva az erőforrások hatékony felhasználását és tiszteletben tartva a 4. cikkben meghatározott elveket.

A Központi Bankok Európai Rendszere a következő feladatokat látja el:

- a Közösség monetáris politikájának meghatározása és végrehajtása;
- a devizaügylek irányítása;
- a tagállamok hivatalos devizatartalékainak őrzése és kezelése;
- a fizetési rendszerek zavartalan működésének előmozdítása.

Az Európai Központi Bankkal konzultálni kell minden, a hatáskörébe tartozó területen javasolt közösségi aktusról, valamint a tagállami hatóságok minden, az EKB hatáskörének területére tartozó szabálytervezetéről.

Az Európai Központi Bank a hatáskörébe tartozó területeken véleményeket terjeszthet elő a megfelelő közösségi intézményeknek és szervezeteknek vagy tagállami hatóságoknak. A Központi Bankok Európai Rendszere közreműködik az illetékes hatóságok politikájának zavartalan irányításában a hitelintézetek prudens ellenőrzését és a pénzügyi stabilitást illetően.

A Tanács a Bizottság javaslatára az EKB-vel való konzultáció után és az Európai Parlament hozzájárulása alapján az EKB-ra bízhat olyan különleges feladatokat, amelyek a hitelintézetek és más pénzügyintézetek – kivéve a biztosítótársaságok – prudens ellenőrzésének területén folytatott politikához kapcsolódnak.

Az EK-szerződés értelmében kizárólag az EKB jogosult arra, hogy bankjegyek kibocsátását engedélyezze a Közösségben. Kizárólag az EKB és a nemzeti központi bankok bocsáthatnak ki ilyen bankjegyeket, csak az általuk kibocsátott bankjegyek törvényes fizetőeszközök. A tagállamok kibocsáthatnak pénzürméket. A kibocsátott pénz mennyiségét az Európai Központi Bank hagyja jóvá. A tagállamok az EKB-vel való konzultáció után összehangolják az általuk kibocsátott pénzürmék műszaki paramétereit.

A Maastrichti Szerződés a pénzügypolitika két elemét: a monetáris és a devizapolitikát a nemzeti irányítás szintjéről nemzetek feletti szintre helyezte. (Ezt a hatályos Nizzai

¹²⁴ EK-szerződés 105. cikk (1) bekezdés.

Szerződés megtartotta.) A GMU tagállamai nem értékelhetik le nemzeti valutáikat, mivel nincs nemzeti valuta. Az árfolyam-politika a gazdaság stabilitását szolgálja, nem lehet az egyes országok versenyképessége helyreállításának eszköze. Nem használható tagállami keretek között a túlzott pénzkibocsátás sem, amivel például az államadósság elinflálására lenne lehetőség.

Az Európai Központi Bank monetáris politikájának deklarált célja középtávon az árstabilitás biztosítása az eurózónában. Az árstabilitást a fogyasztói árak harmonizált indexének¹²⁵ 0 és 2 százalék közötti emelkedéseként (év/év) definiálja, újabban 2 százalékhoz közeli értéket tart kívánatosnak. Az Európai Központi Bank mind a deflációt, azaz az árszínvonal tartós visszaesését, mind pedig az infláció 2 százaléknál gyorsabb növekedését elkerülendőnek tartja. Ezen inflációs cél elérésének leglényegesebb eszköze a kamatláb-politika. Az inflációs cél középtávra történő rögzítése révén az EKB elkerülheti, hogy minden egyes kisebb kínálati sokkra reagálnia kelljen. Rövid távon nem is lenne képes az infláció hatékony befolyásolására. Ugyanakkor az EKB nem jelölte meg, hogy mit ért középtávú időhorizonton. Szakértői értékelések szerint a középtávú időhorizont 1,5–2 évet jelent.

Az a tény, hogy az inflációt a fogyasztói árak harmonizált indexével definiálják, nem pedig az élelmiszereket és az energiahordozókat nem tartalmazó maginflációval, indokolatlan kamatlábemelésre, illetve magas kamatláb fenntartására készítheti az Európai Központi Bankot. Ennek a módszernek a hátránya többek között a kőolaj, illetve tágabb értelemben a nyers- és fűtőanyagok világpiaci árának emelkedése idején mutatkozik meg, mert a növekvő energiahordozó-árak miatt az EKB az irányadó kamatláb nagymértékű emelésére kényszerül.

A jegybanki szerepkört betöltő amerikai Fed (Federal Reserve Bank) az inflációt a maginflációs mutatóval méri. E mögött az a felismerés húzódik meg, hogy az energiahordozók és az élelmiszerek körében bekövetkező áremelkedést a Fed monetáris politikai eszközökkel nem tudja kezelni. Ezáltal a Fed mozgástere az irányadó kamatláb mérséklésében nagyobb, mint az Európai Központi Banké.

A 2 százalékhoz közeli inflációs cél az optimális inflációs ráta nagysága alapján és nemzetközi összehasonlításban egyaránt magasnak tűnik. Az optimális inflációs rátára vonatkozó empirikus vizsgálatok eredményei mindenesetre széles sávban szóródnak, a legjellemzőbb érték a 2–4 százalékos, illetve a 2–7 százalékos sáv. Az Európai Központi Bankénál magasabb, 2,5 százalék a brit jegybank és 1–3 százalék az új-zélandi jegybank inflációs célkitűzése, ez utóbbi esetben a felső sáv magasabb az EKB célértékénél. Az amerikai Fed pragmatikus monetáris politikát folytat, mivel sem a kibocsátásra, sem az inflációra nem állapít meg célkitűzéseket. Mindebből az következik, hogy az Európai Központi Bank inflációs céljának a vonzáscentrumát 2–2,5 százalék körül kellene megállapítani. A túlságosan szigorú inflációs cél azért sem kedvező, mert a nagy aggregátumok mögött számottevő eltérések húzódnak meg, így előfordulhat, hogy a 2 százalékot alulról közelítő közösségi átlaghoz az NSZK-ban például a deflációhoz közeli érték tartozik.

¹²⁵ Harmonised Consumer Price Index.

Figyelmet érdemel, hogy ha egy ország a Gazdasági és Monetáris Unió tagjává válik, akkor nem szankcionálható az inflációs kritérium megsértésért.

Az Európai Központi Bank monetáris politikája mögött a Paul de Grawe által új klasszikusnak nevezett elmélet húzódik meg¹²⁶. Ennek az a lényege, hogy a központi banknak nem szabad a politika által befolyásoltatnia magát, és kizárólag az árstabilitásra kell koncentrálnia. Az új klasszikus elmélet szempontjából az a megfelelő irányítási struktúra, amely az Európai Központi Bankot elszigeteli a politikáról. Az új klasszikus elmélet része az is, hogy az Európai Központi Bank – anélkül, hogy erre engedélyt kért volna – a munkanélküliségért való felelősségvállalást a nemzeti kormányokra delegálta. Az USA-ban a jegybanki funkciót betöltő Fed például több szempontot vesz figyelembe monetáris politikája alakításakor, mint az EKB, miközben az amerikai fiskális politika alkalmaz keynesi elemeket a konjunktúra befolyásolására. Az Európai Központi Bank semmilyen politikai felelősséget nem visel döntéseiért. Ezzel szemben a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályrendszere miatt a politikai felelősséget viselő nemzeti kormányoknak nem áll rendelkezésükre megfelelő makrogazdasági eszköztár az Európai Központi Bank esetlegesen nem adekvát monetáris politikájának ellensúlyozására.

Az intézményi struktúrák és eljárások elemzéséből levonható az a következtetés, hogy az Európai Unió az egyes intézmények, kormányok és egyéb gazdasági szereplők együttműködésén alapul. Ezt a kompetenciákkal, felelőségekkel és ellenőrzéssel kapcsolatos különféle súlyok és ellensúlyok rendszere egészíti ki. Nagy számú jel szerint az Európai Központi Bank a függetlenséget az elsődleges jogforrások szellemétől eltérően értelmezi, nem törekszik a más közösségi intézményekre jellemző intenzitású párbeszédre és együttműködésre.

A Gazdasági és Monetáris Unióval összefüggő közvetlen következtetés az, hogy a GMU bevezetésére való felkészülés óta a tagországok többségében, főleg az alacsony inflációs rátával rendelkező tagállamokban, a tényleges GDP-dinamika a potenciális alatt van, amiben szerepe lehetett az Európai Központi Bank monetáris politikájának is. Magyarország tehát olyan regionális integrációs csoportosuláshoz csatlakozik, amelynek gazdasága önmagában véve is lassan, az elméletileg lehetségesnél is lassabban növekszik. A másik következtetés az, hogy az EKB 2 százalékos körüli inflációs céljához igazított irányadó kamatláb negatív reálkamatlábát eredményez a magasabb inflációs rátájú országokban, ahol rendszerint a gazdasági növekedés üteme is magasabb. Ilyen körülmények között a gazdaság esetleges túlfűtöttségének elkerülése a Stabilitási és Növekedési Paktum által indokoltnál nagyobb terhet ró a fiskális politikára. Az újonnan csatlakozott közép- és kelet-európai országokban a Balassa–Samuelson-hatás is emeli az inflációs rátát.

¹²⁶ Paul de Grawe: The eurozone's conundrum of power without responsibility. Financial Times, 2005. augusztus 17., 11. oldal.

4.3.2. Az inflációs és kamatláb-kritérium teljesítésével szembeni követelmények Magyarországon

A Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés feltétele a nagyfokú árstabilitás. E követelménynek akkor felel meg a jelölt tagállam, ha a konvergenciajelentésben meghatározott egyéves periódusban a harmonizált fogyasztóiár-indexszel kifejezett **infláció** nem haladja meg 1,5 százalékpontnál nagyobb mértékben az EU három legalacsonyabb árin dexű országa ugyanezen időszakra számított inflációs rátájának számtani átlagát.

A szabály érdekessége, hogy a számítás során nem csak a Gazdasági és Monetáris Uniót, hanem az összes EU-tagországot figyelembe kell venni. 2005-ben a referenciaérték meghatározásában a GMU-tag Finnország és Hollandia mellett a kívülálló Svédország adata szerepelt. 2006-ban Finnország mellett Lengyelország és Svédország alkotja a referenciaországok körét. Így állhat elő az a felemás helyzet, hogy olyan országok is befolyásolják ezt a maastrichti kritériumot, amelyek még nem vezették be az eurót. Ha a referenciaértéket csak a Gazdasági és Monetáris Unió tagjainak az adataiból számolnák, akkor Litvánia teljesítette volna az inflációs feltételt 2006 nyarán. További paradoxon, hogy 2005-ben Görögország, Spanyolország és Luxemburg nem tett eleget az inflációs kritériumnak.

Az új EU-tagországok közül Csehország és Szlovákia 2005 márciusában már teljesítette az inflációs kritériumot. A jelenlegi számítási módszer említett sajátossága miatt elképzelhető, hogy az első új csatlakozások során változtatnak majd a referenciaországok körén, ami magasabb referenciaértékhez vezethet.

Magyarországnak nem célszerű éltanulóvá válni az inflációcsökkentés terén. Az erőteljes antiinflációs gazdaságpolitika (aminek nyilvánvalóan lényeges eleme az erős forint) ugyanis kedvezőtlenül érintheti a reálkonvergenciát, azon belül is a gazdasági növekedés ütemét, legalábbis rövid távon. Az infláció gyors ütemű mérséklése azért sem feltétlenül indokolt, mert a közép- és kelet-európai országokban, köztük Magyarországon a magasabb inflációs ráta mögött gyors ütemű gazdasági-szerkezeti modernizáció is meghúzódhat. Az infláció túlzott visszaszorítása a vállalatok áralkuerejét, ezen keresztül profitabilitását is hátrányosan érintheti. Elegendő és célszerű az inflációs konvergenciakritérium felső határértékét teljesíteni.

A Gazdasági és Monetáris Unióhoz való csatlakozás történetének legmagasabb inflációja Görögországban volt: egy évvel a referencia-időszak előtt még 2 százalékponttal volt magasabb az infláció, 3 évvel a referencia-időszak előtt a különbség több, mint 5 százalékpont volt. A referencia-időszak előtti évben igen jelentős mértékű mesterséges ár-csökkentés történt (adócsökkentés, árszabályozás és informális alku). Az említett mértékek és egy „görög pálya” másolására tett feltételezések mellett Magyarország viszonylag rövid időn belül teljesíteni tudná az árstabilitási kritériumot, természetesebb pályán haladva viszont csak később lehetne 3 százalék alatti inflációt elérni.

Az infláció mesterséges eszközökkel való durva csökkentése a költségvetésnek és a hatékonysági folyamatoknak is árt. Emellett az Európai Unió álláspontja a GMU-csatlakozásról jelenleg már más, mint megalakulása idején. Ma sokkal valószínűbb, hogy a folyamatok fenntarthatóságát is sokkal szigorúbban fogják vizsgálni és értékelni,

egyszersmind kevésbé lesz fontos a taglétszám gyarapítása. A fenntarthatóság szigorúbb vizsgálata az utólagos szankciók hiánya miatt igen valószínű.

A Magyar Nemzeti Bank munkatársainak számításai szerint Magyarországon az optimális infláció rátája 2,3-3,2 százalék körül van. Ez a ráta biztonsággal véd a defláció költségeitől, kezeli a fogyasztóiár-index torzítását és biztosítja a relatív árak alkalmazkodását akkor is, ha a hazai iparcikkek ára követi a kereskedelmi partnerek iparcikk-inflációját, és lefelé irányuló ármerevséget feltételezünk (*Kiss Gergely – Krekó Judit* [2004], 3. oldal).

Az euró bevezetésének másik feltétele, hogy a **hosszú lejáratú kamatlábak** (tízéves állampapírok hozama alapján) 2 százalékpontonál nagyobb mértékben ne haladják meg a három legalacsonyabb inflációjú ország hosszú távú kamatlábainak számtani átlagát. A kamatlábak változása elvileg követi az infláció és az inflációs várakozások alakulását, valamint az országhoz tartozó kamatlábprémium nagyságát. A 2003-as pénzügyi gondok – a 2001. évi árfolyamsáv-szélesítés okozta bizalomhiány majd a januári felértékelődésre játszó spekuláció kiváltotta jelentős jegybanki kamatemelés – nyomán az addig igen kedvezően konvergáló kamatlábsszint felugrott, s azóta ugyan közeledett a referenciaértékhez, de még fennmaradt bizonyos eltérés. 2006 derekán ez a folyamat ismét megfordulni látszik. A kamatlábak csökkenése elvileg követi az inflációét, azonban a Magyar Nemzeti Bank egészen 2005 tavaszáig-nyaráig nem tartotta szükségesnek a spekulációs kamatfelár érdemi mérséklését annak ellenére, hogy az ország pénzügyi megítélése – amint azt a devizahitelek alacsony kamatlába jelzi – kifejezetten kedvező volt.

A monetáris hatóságok a konvergencia előrehaladásával korlátozott befolyást képesek gyakorolni a különböző lejáratú pénz- és tőkepiaci kamatlábakra. Azokat ugyanis elsősorban a GMU-ban való részvételre vonatkozó piaci várakozások határozzák meg. Amíg az optimistává váló várakozások a GMU-tagsággal kapcsolatban a hosszú lejáratú kamatlábak konvergenciáját eredményezik, addig a rövid lejáratú kamatlábak csak a GMU-tagság bizonyossá válásával egyenlítődnek ki (*Horváth Ágnes – Szalai Zoltán* [2001], 654. oldal).

A hosszú lejáratú állampapír-hozamok alakulására jelentős mértékben hatnak a külföldi befektetők törekvései és várakozásai. Az eddigi GMU-csatlakozásokból az a tapasztalat szűrhető le, hogy a befektetők várakozásai segítenek a hozamok csökkenésében. Ez a hatás Magyarországon is érvényesült és feltételezhetően a jövőben is érvényesülni fog.

A 2004. évi pénzügyi események egyben azt is jelzik, hogy a hosszú lejáratú kamatlábak (és a befektetett pénzmennyiség) alakulása viszonylag függetlenebb a rövid távon befolyásoló tényezőktől, azonban igen érzékeny a monetáris politika változásaira. A bizalom megrendülése okozhatja a legsúlyosabb változásokat.

A kritériumok teljesítésének évenkénti vizsgálata a GMU-ban azt jelzi, hogy legtöbbször ezen a területen nincs probléma a teljesítés tekintetében. A Közösségen belüli kamatláb-konvergencia erős, a kritériumok szerint meghatározott eltérési lehetőség igen jelentős, 2 százalékpont. Az euró bevezetése óta a Gazdasági és Monetáris Unióhoz nem

tartozó régi EU tagországok sem tértek el 2 százalékpontnál nagyobb mértékben a GMU-átlagtól.

Ez a jelenség azzal függ össze, hogy a hosszú távú hozamok alakulása az infláció, az árfolyam és a költségvetési hiány alakulásának függvénye. A várható inflációs kilátások elsősorban a hosszú távú hozamok szintjének alakulását befolyásolják, az árfolyamváltozás és a költségvetés helyzete pedig elsősorban rövid távú ingadozásokat okozhat.

Az európai pénzpiac egységesülését jól jelzi, hogy a legalacsonyabb inflációjú országok kamatlába magasabb, mint a GMU átlagos kamatlába, azaz a GMU tagországai jóval mérsékeltebb reálkamatláb mellett finanszírozzák gazdaságukat. Sőt, mivel a legalacsonyabb inflációjú EU-országok között igen gyakran szerepel olyan ország is, amely nem tagja a Gazdasági és Monetáris Uniónak, így ez azt is jelenti, hogy például az angol fontban vagy a svéd koronában kifejezett kamatlábak iránymutatóak a GMU-tagság felé haladó országoknak.

Ha Magyarországon tartósan magasabb lesz az inflációs ráta, mint a Gazdasági és Monetáris Unióban, akkor ez egységes nominális kamatlábszintet feltételezve a GMU-ban azt is jelenti, hogy az irányadó magyar reálkamatlábak alacsonyabbak lesznek, mint a Gazdasági és Monetáris Unió fejlettebb országaiban. Azzal azonban számolni kell, hogy a reálkamatláb csökkenésének hatása előbb fog érvényesülni a keresleti, mint a kínálati oldalon. (Mindezt adózási eszközökkel a megtakarításoknál befolyásolni lehet.) (*Csajbók Attila – Csermely Ágnes* [2002], 86. o.). Az alacsony reálkamatláb azonban nem feltétlenül járul hozzá a gazdasági növekedés dinamizálásához egy olyan országban, ahol az üzleti szféra bankhiteleinek aránya a beruházások finanszírozásában nemzetközi összehasonlításban meglehetősen alacsony. Ráadásul a magyar vállalati szféra már korábban is hozzáférhetett kedvező kamatozású devizahitelekhez.

4.4. Árfolyamrendszer és árfolyam-politika

4.4.1. A közösségi feltételrendszer

Az árfolyam-politika két, egymással ellentétes feladata az infláció mérséklése és a hazai termelők nemzetközi versenyképességének fenntartása, esetenként javítása. A versenyképesség fenntartásával összefügg a folyó fizetési mérleg elfogadható egyenlegének megőrzése, vagyis a túlzott mértékű költségvetési deficit elkerülése. E célok érvényesítéséhez megfelelő árfolyamrendszerre és árfolyam-politikára van szükség.

A Maastrichti Szerződésben szereplő negyedik konvergenciakritérium az árfolyamokra, illetve az árfolyamrendszerekre vonatkozik. Az eredeti követelmény szerint a Gazdasági és Monetáris Unió megalakulása előtt két éven keresztül nem volt szabad leértékelni a nemzeti valutát az ECU-höz képest. A Gazdasági és Monetáris Unió tagjelöltjeinek be kellett lépniük az Európai Monetáris Rendszerbe (European Monetary System – EMS) és az árfolyam-mechanizmusba (Exchange Rate Mechanism – ERM) is. A nemzeti valuta ECU-höz viszonyított árfolyama legfeljebb $\pm 2,25$ százalékkal térhetett el a hivatalos paritástól.

A Gazdasági és Monetáris Unió működésének 1999. január 1-jei megkezdése után az Európai Tanács 1996. decemberi dublini és 1997. júniusi amszterdami értekezletének állásfoglalásai értelmében az EMS, illetve ERM keretében kialakított árfolyamrendszert az ERM-2 váltotta fel. Ennek az a célja, hogy felkészítse a Gazdasági és Monetáris Unióból kimaradt országokat (Nagy-Britannia, Dánia, Svédország és Görögország¹²⁷), majd az új EU-tagállamokat a későbbi belépésre a GMU-ba, és biztosítsa az árfolyam-stabilitást az Európai Unióban.

Már az elnevezés is arra utal, hogy az együttműködés alapja az 1979-ben bevezetett árfolyamrendszer azzal a különbséggel, hogy középpontjában nem az ECU, hanem a közös valuta, az euró áll. További különbség a réggivel szemben, hogy időközben megkezdtek működésüket a Gazdasági és Monetáris Unió keretében létrehozott monetáris intézmények. Az árfolyamrendszert továbbra is a központi árfolyam-bejelentés és a közösen kialakított intervenció sáv jellemzi. Újdonság viszont, hogy a nemzeti valuták euróval szembeni árfolyamát a nemzeti jegybankok és a Központi Bankok Európai Rendszere párhuzamos intervenciókkal védik, azaz közösen interveniálnak a sávszéleken.

A Gazdasági és Monetáris Unióba belépni kívánó országoknak a konvergenciafolyamat keretében legalább **két évet el kell tölteniük az ERM-2 árfolyamrendszerben**. A hivatalos euróárfolyam meghatározása a tagországok pénzügyi és monetáris hatóságainak, az Európai Központi Banknak és az Ecofin-nek a feladata. Az esetleges árfolyamkiigazítást és az intervenciókat az ERM-1-hez hasonlóan valósítják meg. Az ERM-2 rendszerben való részvétel mellett a konvergencia további feltétele az **árfolyam-stabilitás**, azaz az árfolyamot a központi paritás körüli normál ingadozási sávban (ez jelenleg ± 15 százalék), sőt esetleg azon belüli szűkebb tartományban kell tartani súlyos feszültségek, azaz jelentős intervenció és a sávközép leértékelése nélkül.

A nemzeti valuta árfolyamának euróval szembeni stabilitásának értékelése elméletileg annak a vizsgálatára koncentrál, hogy a piaci árfolyam milyen messze helyezkedett el a központi paritástól. Az árfolyam erős sávszél felé történő elmozdulását kedvezőbben bírálják el, mint a gyenge irányba történő mozgást.

Elképzeltető, hogy az ERM-2-be való belépéskor aszimmetrikus sávszéleket határoznak meg, gyenge irányban 2,25 százalékos, erős irányban pedig 15 százalékos értékkel. Ez minősülhet a széles sávon belüli nemzeti kérdésnek, de a standardnál szűkebb sávnak is. Mindkettő az ERM-2 rendszerben részt vevő országok és az EKB közötti megállapodás tárgya. Közös megállapodáson nyugvó szűk intervenció sávot az eddigi gyakorlat szerint csak a konvergenciafolyamat vége felé lehetett alkalmazni. (Dánia például $\pm 2,25$ százalékos intervenció sávval vesz részt az ERM-2-ben.)

Az intervenció sáv nagysága nem szerepel az árfolyam-stabilitás értékelési szempontjai között. A súlyos feszültség megállapításához a piaci árfolyamnak a központi paritástól való eltéréseit, a szóban forgó ország és a GMU rövid lejáratú kamatlábai közötti kü-

¹²⁷ Görögország 2001. január 1-jén vált a GMU tagjává.

lönbségeket, valamint a devizapiaci intervencióknak az árfolyam fenntartásában játszott szerepét vizsgálják.

Az árfolyam-stabilitási kritérium pontos kidolgozására az ERM-2-ben még nem került sor. A korábban csatlakozott országok esetében az árfolyam-ingadozások mértékének változását először időszaki átlagokkal vizsgálták, s az akkor legerősebb valuta, a német márka ingadozásaihoz viszonyították (*GKI Gazdaságkutató Rt.* [2004]). Az euró bevezetésére való felkészülés során más mérési rendszert dolgoztak ki annak érdekében, hogy ne hangsúlyozzák egy valuta árfolyamát a többivel szemben. Naponta kiszámították az ERM-2-ben résztvevő országok valutáinak az ECU-höz viszonyított középárfolyamától/sávközepétől való eltávolodását. Ezen százalékos mértékek közül kiválasztották azt a valutát, amelyik a medián értékű eltérést mutatta. Ezután naponta megvizsgálták, hogy a többi valuta hogyan változott a medián valutához viszonyítva, a középárfolyamot/sávközepet most a medián valutában kifejezve. Azt vizsgálták, hogy ezek az eltérések a $\pm 2,25$ százalékos sávban maradtak-e. Az euró létrehozása előtti utolsó vizsgálati időszak az 1996. március és 1998. február közötti időszak volt. A $\pm 2,25$ százalék az ERM korábbi ingadozási sávja volt, 1993-ban szélesítették ki a sávot ± 15 százalékra. A vizsgálatok azt is tudomásul vették, ha egy valuta huzamosabb időn keresztül pozitív irányban tért el a sávközéptől (például az ír font), a negatív irányban a 2,25 százalékot meghaladó eltérést tekintették úgy, hogy az valamilyen pénzügyi feszültség indikátora. Kérdés, hogy az újonnan csatlakozó országok esetében bevezetik-e ugyanezt a mérési módszert, s együtt vizsgálják-e valutáik mozgását a dán, illetve svéd koronával a jövőben.

Az ERM-ben 1996-1999 között szerepelt valuták esetében előfordult többször és huzamosabb ideig, hogy egy-egy ország valutájának a medián valutához mért ingadozása meghaladta a 2,25 százalékot. Erre az ír font, az olasz líra és a finn márka esetében került sor. Az ír font nélkül számított ingadozások 1997 őszétől kezdve folyamatosan mérséklődtek és a $\pm 2,25$ százalékon belül maradtak. A GMU-csatlakozáskor egyetlen ország esetében sem volt kizáró ok a vizsgált két év folyamán túlzott mértékű negatív irányú ingadozás. Formálisan csak a letöltött két évet nézték, illetve azt, hogy történt-e leértékelés a vizsgált időn belül. (A finn márka és az olasz líra két évet sem töltött el az ERM-ben.) Természetesen ez nem jelenti azt, hogy az újonnan csatlakozók távoltartása érdekében ne használnák ezt fel kizáró okként.

Az államháztartási és az inflációs kritériumtól eltérően az ERM-2 szabályrendszer alkalmazásának nincs közgazdasági indokoltsága. A megkívánt követelménynek maga az euró sem tudott eleget tenni a dollárral szembeni árfolyammozgásai során. Az ERM-2 árfolyamrendszer árfolyam-stabilitással kapcsolatos kritériuma bírálható abból a szempontból, hogy a rendszer szigorúbb követelményeket támaszt a belépni kívánó országokkal, mint a GMU-tagokkal szemben. Bevezetése óta az euró dollárral szembeni árfolyama a 0,82-1,37 dollár közötti sávban mozgott, ami messze nagyobb mértékű kilengés, mint amit az ERM-2 keretében engedélyeznek. Ha a két szélsőérték átlagát vesszük, akkor akörül (1,095 dollár) ± 25 százalékos volt az ingadozási sáv. A megfelelő átváltási árfolyam meghatározása az ERM-2 mechanizmusban való több mint két éves tesztelés

nélkül is lehetséges lehetne. Ezért is érdemes felvetni e kritérium megváltoztatását az EU fórumain.

Az ERM-2 árfolyamrendszerrel szembeni legfőbb kritika az, hogy lehetővé teszi, sőt adott esetben egyenesen táplálja a spekulációt. Nemzetközi tapasztalatok alapján a liberalizált devizagazdálkodást folytató, a világgazdaságra nyitott kis országok devizái nagyságrendi összefüggések miatt különösen alkalmas célpontok spekulációs támadásokra. A liberalizált devizagazdálkodás a működő piacgazdaság olyan szerves része, amelynek feladása vagy korlátozása nem jöhet szóba a spekulációs támadások elleni védekezési formaként. A kis országok devizapiaca szűk, likviditása alacsony, adott feltételek között devizájuknak a horgonydevizával szemben meghatározott árfolyama könnyen elmozdítható mindkét irányba. A spekulációs támadások kivédése és a konvergenciakritériumok teljesítése egyben sajátos célkonfliktust jelenthet.

Ezzel kapcsolatban azonban nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény, hogy a közgazdasági elméletek és a megvalósult árfolyamrendszerek elemzése alapján nincs olyan árfolyamrendszer, amely teljes mértékben alkalmas egy világgazdaságra nyitott, kis ország devizája elleni támadások kivédésére és a viszonylagos árfolyam-stabilitás biztosítására. Egy kis, nyitott gazdaságban a devizapiac alakulása a külkereskedelmi tevékenység, a külföldi működőtőke-áramlás és a pénzügyi folyamatok esetlegessége miatt eleve kiszámíthatatlan. Ugyanakkor a stabil, illetve kiszámítható árfolyam és az alacsony volatilitás érték a gazdasági szereplők számára, mert a gazdasági folyamatok megbízható kalkulációjának az alapja.

A következő árfolyamrendszerek ismertek és használatosak:

1. lebegő árfolyam központi banki intervenció nélkül,
2. lebegő árfolyam központi banki intervencióval,
3. ERM-2 típusú árfolyamrendszer, amelyben a hivatalos (közép-) árfolyamot széles (± 15 százalékos) ingadozási sáv övezi, a sávon belül a nemzeti központi bank intervencióival,
4. ERM-2 típusú árfolyamrendszer központi banki intervenció nélkül,
5. szűk sávós árfolyamrendszer,
6. rögzített árfolyamrendszer ingadozási sáv nélkül (ennek szélső esete a valutatábla vagy a currency board helytelen fordításával Magyarországon meghonosodott valutatanács),
7. rögzített árfolyamrendszer ingadozási sávval,
8. az ERM2 árfolyamrendszer,
9. egyoldalú „euróizálás”, vagyis az euró hazai bevezetése a GMU-hoz való csatlakozás előtt.

Az egyes árfolyamrendszerek sajátosságainak az áttekintése szétfeszítené e könyv tartalmi és terjedelmi kereteit. A téma szempontjából lényeges, hogy az elméletileg lehetséges árfolyamrendszerek közül csak az euró egyoldalú bevezetése nyújt kielégítő védelmet a spekulációkkal szemben, az összes többi árfolyamrendszerben nem lehet ki-

küszöböli a spekulációs támadásokat¹²⁸. Ehhez az állásponthoz finomításként azt lehet hozzáfűzni, hogy minden egyes árfolyamrendszer csak a jegybanki kamatláb-politikával együtt értelmezhető. A spekulációs támadások és következményeik nemcsak nyílt piaci műveletekkel, hanem a jegybanki irányadó kamatlábak változtatásával is kezelhetők.

A spekulációnak első megközelítésben talán legjobban ellenálló jegybanki intervenció nélküli lebegő árfolyam egyrészt nem „eurokonform”, azaz nincs összhangban a Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés követelményeivel. Másrészt ez a rendszer sem megoldás a nagyarányú árfolyam-ingadozásokra, nem védi ki, sőt adott esetben felerősíti azokat. Ebben a rendszerben a támadások közvetett módon jelentkeznek. Így például a spekulációs támadás célpontját képező nemzeti valuta gyengülése a horgonyvalutával szemben adott esetben az inflációs célkitűzést veszélyeztetheti, ami irányadó kamatlábnak emelésére készítheti a jegybankot. Ha az árfolyammozgásokat követi a jegybanki kamatláb-politika, akkor a kamatlábak is volatilisává válnak, ami ugyanúgy hátrányos a gazdasági szereplők számára, mint a volatilis árfolyam. E rendszerben sincs tehát intézményes mechanizmus az árfolyam-stabilitás biztosítására, ezáltal kevésbé felel meg az árfolyam-stabilitás követelményének. Az árfolyam nagyarányú volatilitása súlyos veszteségeket okozhat a gazdasági szereplőknek.

Az euró egyoldalú, az Európai Központi Bank engedélye nélküli bevezetése azért nem jöhet szóba, mert azt az országot, amely ehhez a lépéshez folyamodott volna, nem vették volna fel az Európai Unióba. Az EU-tagság után viszont az új tagállamok csak a közösségi jogszabályokban meghatározott módon és ütemezésben léphetnek be a Gazdasági és Monetáris Unióba és vezethetik be az eurót. Az árfolyamrendszer megválasztásában nincs mozgásterük.

Ha nincs olyan árfolyamrendszer, amely védelmet nyújt a spekulációs támadásokkal szemben, akkor egyes szakértők szerint a nemzeti valuta és a nemzeti monetáris politika inkább teher, mint előny (*KOPINT-DATORG Rt. [2004]*)¹²⁹. Ez a dilemma természetesen a világgazdaságra nyitott kis országokra vonatkozik, a nagy országokban árnyaltabban jelentkezik (*Andor László [2003]*). Az önálló monetáris politika létevel kapcsolatos előnyöket a világgazdaságra nyitott kis országokban több mint ellensúlyozza az árfolyam spekulációs támadásokkal szembeni kitettsége.

Ugyanakkor a spekulációs támadások oka nem kizárólag az árfolyamrendszer. Rendszerint olyan országok valutái ellen indítanak spekulációt, amelyek valamilyen belső vagy külső egyensúlyhiánnyal küszködnek. A kiegyensúlyozott, fenntartható gazdasági növekedés bármilyen árfolyamrendszer esetén nagymértékben csökkenti vagy teljes mértékben eltünteti a spekulációs nyomást.

A hatályos közösségi jogszabályok nem teszik kikerülhetővé az ERM-2 rendszerben való, legalább két éves részvételt, illetve nem engedélyezik az euró egyoldalú átvételét (ami viszont a potenciálisan EU-tag Horvátországban részben már megvalósult). Ezzel

¹²⁸ Oblath Gábor: Az euró hazai bevezetése. Belül biztonságosabb. Figyelő, 2003. 19. szám, május 1-7., 24-25. oldal.

¹²⁹ Oblath Gábor: Az euró hazai bevezetése. Belül biztonságosabb. Figyelő, 2003. 19. szám, május 1-7., 24-25. oldal.

kapcsolatban sajátos ellentmondás, hogy egyes kevésbé fejlett, de potenciális EU- és GMU-tag európai országok csendben, nem deklaráltan egyoldalúan az eurót teszik fő valutájukká, a középső fejlettségi kategóriába tartozó új EU tagországok (a balti államok) az ún. valutatanács intézményéből ugyancsak viszonylag könnyen juthatnak el a Gazdasági és Monetáris Unióba, míg a legfejlettebb új tagországok (Lengyelország, Magyarország, Csehország) csak igen nehéz árfolyam-ingadozási szabályok teljesítése után lehetnek a GMU tagjai.

A közös valutából származó leglényegesebb előny az új EU-tagállamok, köztük Magyarország számára jelenleg az, hogy nincs többé árfolyamváltozás és árfolyamkockázat a GMU-t alkotó országok között; számukra csak egyetlen, az euróval szembeni árfolyamkockázat marad fenn. A keresztárfolyamok megváltozásából adódó kockázatok megszűnése megtakarításokat jelenthet számukra (például a fedezeti ügyletek költségeinél) a GMU-tagokkal szembeni gazdasági kapcsolatokban.

4.4.2. A magyar árfolyamrendszerrel és árfolyam-politikával szembeni követelmények

A jelenlegi magyar és az ERM-2 szerinti árfolyamrendszer között két különbség van. Az egyik az, hogy a jelenlegi rendszerben a központi paritást (az intervenció sáv közepét, amely jelenleg 1 euró = 282,36 Ft) a Magyar Nemzeti Bank nem az Európai Központi Bankkal együttműködve, hanem egyoldalúan határozta meg. A másik különbség az, hogy az intervenció sáv széléin az MNB egyedül intervenál, azaz semmilyen esetben sem számíthat az EKB támogatására. Az intervenció sáv mindkét árfolyamrendszerben ± 15 százalék a központi paritás körül. (Az azonosságok miatt tekinthető a magyar árfolyamrendszer „kvázi ERM-2” rezsimnek.) Ha azonban bármikor leértékelés történik, akkor a kétéves mérési időszak ettől számítva újra kezdődik. Az ERM-2-be való belépés az eddigiekhez képest tehát csak annyiban kockázat Magyarország számára, hogy a középárfolyam elmozdulhat, ennek további változtatása már csak az EU intézményeivel együtt lesz lehetséges.

Bár az MNB formális intervenció kötelezettsége csak az intervenció sáv szélén lép életbe, a valóságban erre már korábban sor kerül. A forint „melletti” 2003. januári felértékelődési spekuláció kezelésének tapasztalatai alapján az MNB arra a következtetésre jutott, hogy a forint euróval szembeni árfolyamát nem célszerű az intervenció sáv erős széléig engedni, már előbb célszerű lépéseket tennie a további erősödés megakadályozására, azaz a felértékelési spekuláció elkerülése érdekében az erős sávszéltől kellő távolságra kell tartania az árfolyamot (*Barabás Gyula* [2003], 4. oldal).

Az utóbbi időszak tapasztalatai alapján az MNB a gyenge oldalon még kevésbé engedte meg azt, hogy a piaci árfolyam megközelítse a sávszélt, sőt még a sávközéptől is távol tartotta az árfolyamot. A 2003. júniusi leértékelési spekuláció idején az 1 euró = 270 forint árfolyam meghatározó szintnek bizonyult, a jelek szerint az MNB meg kívánta akadályozni az ennél nagyobb arányú gyengülést.

A jegybank beavatkozási kötelezettsége az intervenció sáv bármelyik szélének elérésekor olyan jogi követelmény, amely ellentétben áll a gazdasági törvényszerűségekkel, és

adott helyzetben kiválthatja a monetáris politika kiszámíthatatlanságát. Nem tudható ugyanis előre, hogy a sávszélhez közeledve milyen mértékű intervencióval és kamatláb-változtatással orvosolható a helyzet, és azt sem, hogy azt követően milyen mértékben változik az árfolyam, újra át kell-e írni a gazdaságpolitika középtávú céljait, beleértve az inflációcsökkentési pályát¹³⁰.

Az ERM-2 árfolyamrendszerhez történő csatlakozás önmagában is bizalomerősítő lépés lehet, de a bizalom erősödése nagy valószínűséggel e nélkül is bekövetkezik. Így az ERM-2 rendszerbe való belépés a GMU-hoz történő csatlakozási céldátumot 2,5-3 évvel megelőzően aktuális.

Az ERM-2 hiányosságai alapján az a kérdés is feltehető, hogy nem érdemes-e Magyarországnak minél előbb csatlakoznia a Gazdasági és Monetáris Unióhoz, amivel egyszer és mindenkorra elejét veheti az árfolyam elleni spekulációs támadásoknak. E gondolatmenet szerint defenzív megfontolásból, a spekulációs támadás lehetőségének kiküszöbölése érdekében Magyarországnak minél előbb teljesítenie kell a Maastrichti Szerződés konvergenciakritériumait, és a csatlakozási okmány 2004. május 1-i hatályba lépése után minél előbb be kell lépnie az ERM-2-be, majd a Gazdasági és Monetáris Unióba. Az árfolyammal szembeni spekulációk végleges megszüntetése ugyanis olyan előny, amelyet még esetleges rövid távú reálgazdasági hátrányok (növekedési áldozat) mellett is célszerű vállalni. Ebben a felfogásban nem a gyors GMU-csatlakozás előnyeit és hátrányait kell egymással összevetni¹³¹. E defenzív megközelítésben a forint árfolyamával szembeni jövőbeli spekulatív támadások kiküszöbölése minden árat megér.

A másik álláspont szerint nem kell sietni az ERM-2- és a GMU-tagsággal, főként azért nem, mert az államháztartási kritériumok teljesítése több időt vesz igénybe. Az Európai Bizottság illetékesei inkább a második nézetet, azaz a későbbi belépést vallják magukénak. Megjegyzendő, hogy az ERM-2-höz való csatlakozást késleltető nézetek egy része mögött lobbierdekek is meghúzódhatnak, bizonyos exportőrök kívánják a gyengébb árfolyamban való érdekeltségüket elméleti érvekkel alátámasztani.

Mindkét álláspont kiindulópontja az, hogy a GMU-tagság az árfolyamkockázat és az árfolyam-bizonytalanság végleges megszűnése és a konverziós költségek eltűnése miatt a mikrogazdasági szféra számára előnyös, miközben a GMU-tagságra való felkészülés költségei makrogazdasági szinten jelentkeznek. E makrogazdasági költségek időbeli eloszlását máshogy látják a két nézet képviselői. A GMU-tagsággal járó hosszabb távú előnyök a kamatláb- és árfolyam-politika mint gazdaságpolitikai eszköz elvesztésével járó rugalmasságcsökkenéssel vethetők egybe. Másrészt az árfolyam megtartásából adódó rugalmasság a szabad tőke mozgásokkal szembeni sérülékenységgel hasonlítható össze (*Neményi Judit* [2003], 502. oldal).

Az ERM-2 rendszerhez való csatlakozás kapcsán az MNB és az Európai Központi Bank együttműködésében megállapítandó sávközep értéke az egyik legfőbb probléma. Ha a GMU-ba való belépés reálárfolyamát úgy állapítják meg, hogy a piaci árfolyam a sáv-

¹³⁰ Riecke Werner: A kamatszint védelmében. Világgazdaság, 2004. augusztus 13., 20. oldal.

¹³¹ Az előnyökről és hátrányokról lásd Csajbók Attila – Csermely Ágnes (szerk.) [2002]

közép, akkor ez óriási mértékű felértékelődési potenciált tartalmaz. A sávközéptől elválaszthatatlan az egyensúlyi árfolyam kérdése. Az egyensúlyi reálárfolyamot olyan, a külföld és a belföld árszintjének azonos valutában kifejezett viszonyaként lehet definiálni, amely mellett egyszerre valósul meg a gazdaság külső és belső egyensúlya (Tarafás Imre – Bálint Viktor [2005], 172. oldal). Ez azt jelenti, hogy adott reálárfolyamszint mellett a gazdaság a potenciális kibocsátás trendje mentén nő úgy, hogy a folyó fizetési mérleg hosszú távon fenntarthatónak ítélt pályán mozog (Kovács Mihály [2001]).

Az egyensúlyi árfolyam kétféle szempontból: a reálszféra és a pénzügyi szféra szempontjából is értelmezhető. A reálszféra számára elfogadható egyensúlyi árfolyam viszonylag pontosan és objektíven meghatározható a közgazdasági elemzés eszköztárával, a pénzügyi szempontból, tehát a bel- és külgazdaságiegyensúly-hiányok finanszírozása, illetve finanszírozhatósága szempontjából elfogadható viszont nem. Ennek legfőbb oka az, hogy az utóbbi egyensúlyi árfolyam a külföldi gazdasági szereplők helyzetértékelésétől és várakozásaitól is függ, ami többek között az országgokozati felárban is kifejezésre jut. Ha sikerülne meghatározni a pénzügyi szempontból egyensúlyinak tekinthető árfolyamot, akkor az nagy valószínűséggel nem esne egybe a reálszféra számára optimális vagy elfogadható árfolyammal, annál erősebb lenne.

Ha nem is sikerül meghatározni (módszertani és egyéb problémák miatt) a forint euróval szembeni egyensúlyi árfolyamát, és forint euróval szembeni árfolyamát olyan szinten rögzítik, amely eltér a hosszú távon egyensúlyinak tekinthető reálárfolyamtól, akkor jövőbeli kiigazítás az árakon és/vagy a béreken keresztül fog végbemenni. Az ERM-2-, illetve a GMU-tagság makrogazdasági következményeit sokkal könnyebb kezelni abban az esetben, amikor „viszonylag” gyenge árfolyam mellett lép be Magyarország a Gazdasági és Monetáris Unióba. A probléma megoldása nehezebb erős árfolyam esetén. Ennek oka az, hogy a gyenge árfolyam melletti belépés inflációs nyomást közvetít, az igazodás terhe az árakra hárul, azaz a kiigazítás magasabb inflációban fog megtestesülni, amit könnyebb semlegesíteni, mint az erős árfolyam esetén várható deflációs nyomást. Ez utóbbi esetben nehezebb az alkalmazkodás például azért, mert a bérek lefelé merevek. Németország erős márka/euró árfolyam mellett lépett be a Gazdasági és Monetáris Unióba. A bérek alkalmazkodása (a bérek stagnálása, illetve igen lassú növekedése révén) három-négy év alatt zajlott le, nem csekély szociális feszültség mellett.

Ugyanakkor nyomós politikai érvek szólnak az „erős” árfolyam mellett történő GMU-csatlakozás mellett. Egyáltalán nem közömbös, hogy a lakosság megtakarításait milyen árfolyam mellett váltják át euróra (vagyonhatás). A bérek EU-átlag mögötti felzárkózása szempontjából is kedvező a felülértékelt árfolyam melletti csatlakozás. Végül az erős árfolyam előnyös a beruházási tevékenység szempontjából is, mert relatíve olcsóvá teszi a beruházási javakat.

Ezzel kapcsolatban tanulságosak lehetnek a nemzetközi analógiák. **Görögország** 1998-ban alulértékelt sávközép mellett csatlakozott az ERM-2-höz. Az ERM-2-ben eltöltött idő alatt a görög valuta fokozatosan felértékelődött az euróval szemben. Ilyen körülmények között a felértékelődés növekedési veszteségek nélkül mozdította elő az infláció mérséklését. Ezzel a megoldással a leértékelődési nyomásnak, illetve spekulációnak is elejét vették, illetve csökkentették annak valószínűségét.

Az euró bevezetése előtt a versenyképességi szempontokat szem előtt tartva **Finnországban, Írországban és Portugáliában** mindent megtettek annak érdekében, hogy a nemzeti valuta euróval szembeni konverziós rátáját ne túlértékelt árfolyamon rögzítsék. E három ország a versenyképesség fenntartásának szem előtt tartásával kerülte nemzeti valutája dezinflációs célú nominális felértékelődését. A reálárfolyamok alakulását tekintve elsősorban az egységnyi munkaerőköltség alapú felértékelődést kívánták megakadályozni, miközben a fogyasztói ár alapú felértékelődést esetenként megengedték. Modellszámítások szerint Görögország, Portugália és Spanyolország nem félreárazott reálárfolyamon csatlakozott a Gazdasági és Monetáris Unióhoz, a középtávú reálárfolyam-alakulás stabil volt a 2000-es években (Bulír – Šmídková [2005] tanulmányát idézi Tarafás Imre – Bálint Viktor [2005], 173. oldal.). A Magyarországhoz sok tekintetben hasonló országok tapasztalata arra utal, hogy érdemes elkerülni a forint túlzott felértékelődésére alapozott alkalmazkodási stratégiát.

A Magyar Nemzeti Bank munkatársainak számításai szerint a hosszú távú egyensúlyi reálfelértékelődés éves üteme 0,8 százalék és 2,2 százalék közé becsülhető (*Kovács Mihály András* [2001], 20. oldal). Ez konzervatív becslés, alulbecsüli a versenyképességet nem veszélyeztető egyensúlyi reálárfolyam mértékét, mert nem vette figyelembe a cse-rearányok alakulásának és a kockázati prémium csökkenésének a hatását, továbbá alulbecsülte az állami szektor árainak alakulását is. E számítások eredményeit nyilván figyelembe fogják venni a GMU-ba való belépés árfolyamának alakításakor, illetve megállapításakor.

Egy másik számítás szerint (Bulír – Šmídková [2005] tanulmányát idézi Tarafás Imre – Bálint Viktor [2005], 173. oldal.) Csehország, Lengyelország és Magyarország esetében a nemzeti valuta 2003-ban (ekkor készült a modellszámítás) szignifikáns felértékelődést mutatott, ami a GMU-hoz történő túlságosan gyors csatlakozás esetén (ezt a szerzők 2004-re tették) feszültségeket okozhat. Ezek megtestesülhetnek abban, hogy 2004 és 2010 között a szóban forgó devizák nem tudnak stabilan két éven keresztül az ERM-2 rendszerben maradni annak ellenére, hogy az előrejelzés szerint a prognózisidőszakban a reálárfolyam erőteljesen konvergál az egyensúlyi felé. 2003 közepére a forint reálárfolyama közel 50 százalékkal tért el a hosszú távon fenntartható egyensúlyi értékről, amit a sávközép 2003. június 4-i leértékelése valamelyest korrigált. A Magyar Nemzeti Bank szerint a forint intervenciós sávjának 2001 májusában történt kiszélesítésétől 2005 elejéig a egységnyi munkaerőköltség-alapú reálárfolyam-index több, mint 25 százalékkal értékelődött fel. Az MNB 2005. májusi inflációs jelentése 2006 végéig már nem várt további reálfelértékelődést. Az utóbbi időben jelentős nominális árfolyam-korrekció zajlott le. Bulír – Šmídková [2005] arra a következtetésre jutott, hogy ha Magyarország túlságosan rövid időn belül és nagy mértékben felülértékelt reálárfolyam mellett próbálná meg teljesíteni a szigorú nominális kritériumokat, akkor ez jelentős gazdaságpolitikai költségeket okozna (Tarafás Imre – Bálint Viktor [2005], 175.). Ezzel szemben nyomós érv az, hogy az erős árfolyamon történő csatlakozás már középtávon javítja a termelési szerkezetet, mert kiszelektálódnak a nem hatékony gazdasági szereplők.

Az ERM-2 árfolyamrendszerbe való belépés – a sávközép meghatározásának módját és a rendszer vélt vagy tényleges gyengeségeit figyelmen kívül hagyva – a jelenlegi hely-

zethez képest mérsékelné a spekulációs veszélyt, legalább is az intervenciós sáv gyenge oldalán, mert a külföldi szereplőknek az EKB intervenciójával is számolniuk kellene, feltéve, hogy a spekulációt nem a hibás monetáris, tágabb értelemben gazdaságpolitika táplálta. (Az EKB devizatartalékából futná egy darabig az intervencióra.) Ez elég nyomós érv az ERM-2-be történő mielőbbi belépésére. A jelenlegi „kvázi ERM-2” árfolyamrendszerhez képest a tényleges ERM-2 árfolyamrendszer nagyobb biztonságot adna¹³². A forint euróval szembeni árfolyamát alakító reálgazdasági tényezők alapján a gyengülésre irányuló spekulációnak van nagyobb tere és ezáltal valószínűsége (amit a nemzetközi összehasonlításban még mindig magas jegybanki irányadó kamatláb ellenúlyoz).

Ami az árfolyam-stabilitási kritériumot illeti, az utóbbi években a forint euróval szembeni árfolyama egy majdnem vízszintes, 250 forint/euró körüli trendvonalon volt, amely körül $\pm 7-8$ százalékos napi árfolyam-ingadozás volt. Ez a hivatalos intervenciós sáv fele, és nemzetközi összehasonlításban is kedvező érték volt. Az utóbbi években a forint meglehetősen stabil valutának számított. Ez 2006 közepén módosult, amikor az árfolyam 270 forint fölé emelkedett. Ha a monetáris politikának nem kell antiinflációs jellegűnek lennie, mert létrejött az árstabilitás (ez az MNB szerint 3 százalékos körüli inflációs rátát jelent), akkor a fiskális politikát teljes egészében az árfolyam-stabilitás célja alá kell rendelni. Addig együtt kell élni az árfolyamkockázattal.

A csatlakozási okmány 2004. május 1-jei hatályba lépése több szempontból is kedvezően érintette a magyar gazdaság megítélését. A magyar állampapírok ugyanabba a befektetésre érdemes kockázati kategóriába kerültek, mint az EU-tagállamokéi. Ez még akkor is minőségi változás, ha az EU-n belüli leggyengébb kockázati besorolást kapják, és független a konvergenciajátéktól¹³³.

Ennek – ceteris paribus – két, egymással szorosan összefüggő következménye lehet. Az egyik az, hogy az államháztartási hiány finanszírozásának feltételei javulhatnak. A másik az, hogy az EU-tagállamok pénzügyi közvetítói lebontják a magyar állampapírvásárlásokra vonatkozó belső limiteket. Ez nyilván nem eredményezi azt, hogy egyes pénzügyi közvetítők teljes egészében magyar állampapírral töltsék fel portfóliójukat, de az feltételezhető, hogy kedvező gazdasági fundamentumok esetén a belső limitek lebontása nyomán nő a kereslet a magyar állampapírok, ezáltal a forint iránt. Ugyanígy a magyar vállalatok és pénzintézetek részvényárfolyamainak a felértékelődése is várható volt az EU-tagsággal. (A Budapesti Értéktőzsdén ez a folyamat már végbement.) Az EU-csatlakozás ellenére Magyarországot még mindig a felzárkózó piacok (emerging mar-

¹³² Ezen nem változtatnak az ERM-2-vel, pontosabban annak hitelességével kapcsolatban hangoztatott fenntartások. (Részletesebben lásd: Bebesy Dániel – Orbán Gábor [2003].)

¹³³ Konvergenciajátékon azt értik, hogy külföldi befektetők hosszú lejáratú (5, 10 és 15 éves) magyar állampapírokat vásárolnak az elsődleges és a másodlagos piacon nemzetközi összehasonlításban magas hozam mellett, abban a reményben, hogy a GMU-csatlakozást követő, az infláció és az országhozam mérséklődésével összefüggő hozamcsökkenés viszonylag alacsony kockázat mellett jelentős árfolyamnyereséghez juttatja őket. Nyereségüket növeli a forint hiteles gazdaságpolitika esetén általuk várt további felértékelődése.

kets) részének tekintik. E hatások érvényre jutásának feltétele a hiteles gazdaságpolitika. E hatások érvényre jutásának feltétele a hiteles gazdaságpolitika.

A többek között a GDP-arányos deficittel definiált, korábban részletesen bemutatott költségvetési mozgásteret a GMU-csatlakozástól független tényezők is korlátozzák. Az államháztartás (és ettől elválaszthatatlanul a folyó fizetési mérleg) deficitjének a növekedése nyomán, ami más makrogazdasági mutatók romlásával is együtt jár, a nemzetközi hitelminősítő intézetek előbb-utóbb kedvezőtlenebb adós kategóriába sorolnák Magyarországot, ami a külföldi tőke (beleértve az állampapírokba fektetett tőke egy részét is) kivonását és/vagy a külső és belső egyensúlyhiányok kedvezőtlenebb feltételek mellett történő finanszírozását eredményezi, végső soron leértékelődési nyomás alá helyezve az árfolyamot.

A magyar devizapiac nem túl likvid¹³⁴. Az alacsony likviditás miatt külföldi piaci szereplők – megfelelő időzítéssel – viszonylag kis összegekkel is könnyen elmozdíthatják a forint euróval szembeni árfolyamát mindkét irányba. A fedezeti alapok nemzetközi pénzpiacon könnyen össze tudnak gyűjteni 5-10 milliárd dollárt, amely összeggel már a siker reményében lehet támadást indítani egy kisebb ország pénze ellen. Ráadásul a külföldi gazdasági szereplők kamatláb- és árfolyamkockázataik nagy részét képesek fedezni a származékos piacokon, következésképpen a haszon-kockázat mutató számukra meglehetősen kedvezőnek tűnik. Magyarország számára a leértékelésre irányuló spekuláció a veszélyesebb, különösen rövid távon. Ennek legfőbb oka az, hogy az ellene való védekezésnek határt szab a devizatartalékok nagysága. Ugyanakkor magas kamatláb-szint esetén a leértékelési spekuláció meglehetősen drága.

A spekulációs támadások oka nem kizárólag az árfolyamrendszer. A spekulációs támadásoknak mindig van valamilyen gazdasági alapjuk, ami rendszerint valamilyen egyensúlyhiány. Könnyebben válnak spekulációs támadás célpontjaivá azok az országok, ahol nincs összhang a monetáris és a költségvetési politika között, és ahol a gazdaságpolitika nem hiteles, tehát nem képes elhíttetni a piacokkal azt, hogy képes az egyensúly helyreállítására, illetve a nemzeti valuta felülértékelte. E felfogás szerint az árfolyamrendszer jellege másodlagos, szerepe inkább technikai jellegű, a hangsúly a spekulációs támadások fundamentális okain van¹³⁵.

A 2003 januári forint melletti, azaz felértékelődésre játszó spekulációs támadásban nem csekély szerepet játszott a monetáris és a fiskális, azon belül különösen a jövedelmi politika közötti összhang megbomlása. A fiskális politika a közelmű választásokkal összefüggésben 2001 második felétől expanzív vált.

A fiskális lazításra válaszként és az inflációs cél elérése érdekében a Magyar Nemzeti Bank ugyanakkor 2002 májusától szigorú monetáris politikát folytatott. Irányadó kamatlábát mind nemzetközi összehasonításban, mind a hazai inflációs rátához képest magas szinten tartotta. A magyar és a nyugat-európai, illetve amerikai kamatlábak közötti kü-

¹³⁴ Egy devizapiac akkor likvid, ha bármely időpontban megköthető az adott piacon tipikus, átlagos nagyságrendű tranzakció anélkül, hogy az árfolyam jelentősen elmozdulna.

¹³⁵ Természetesen válsághelyzetben az is lényeges, hogy az egyes árfolyamrendszerek milyen módon képesek kezelni az árfolyam elleni támadásokat.

lönbség a konvergenciajátékkal kombinálva erőteljes külföldi tőkebeáramlást eredményezett az állampapírcsakra. A forint elleni spekulációs támadást nem csekély mértékben tette lehetővé a fiskális lazítás és a monetáris megszorítás következtében előállt egyensúlyhiány. Végül is a felértékelődési nyomást az MNB irányadó kamatlábjának a csökkentésével és még néhány más intézkedéssel mérsékelte, majd szüntette meg.

A forint 2003 májusi és júniusi leértékelődésben több egyszeri ok játszott szerepet. Az erőteljesebb leértékelődési nyomást közvetlenül a sávközép eltolása váltotta ki, ami az utólagos fejlemények tükrében mind tartalmát, mind időzítését, mind pedig prezentálását tekintve szerencsétlen döntésnek bizonyult, néhány ellentmondásos nyilatkozat gyengítette a monetáris hatóság hitelességét. A sávközép eltolása azonban legfeljebb kiváltó ok volt, mögötte az említett egyensúlyhiányok húzódtak meg. A válságkezelés jegyében az MNB irányadó kamatlábját rövid időn belül összesen 3 százalékponttal 12 százalékra emelte, amivel sikerült megállítania a forint további gyengülését, illetve hozzájárulnia a forint euróval szembeni árfolyamának a későbbi erősödéséhez. A június eleji csúcspont után javult az MNB és a Pénzügyminisztérium közötti együttműködés.

A sávközép leértékelését egyébként a monetáris hatóság a magyar gazdaság nemzetközi versenyképessége javításával indokolta. A sávközép leértékelésével azt kívánta garantálni, hogy az euróval szembeni árfolyam nem erősödik 240 forint alá.

A valutaleértékelés, illetve leértékelődés nem a legszerencsésebb eszköze a nemzetközi versenyképesség javításának különösen akkor, amikor a relatív versenyképesség romlását az expanzív jövedelempolitika idézte elő. Egyrészt a magyar kivitel dinamikája és a külső piacok kereslete között igen erős a korreláció. A magyar export bővítését a nyugat-európai piacok lassú importkereslete jobban nehezíti, mint az erős forint. Másrészt a gyengébb árfolyam rövid távon felduzzasztja az importszámlát, miközben az export jó esetben időbeli késéssel növekszik. Ez az ún. J-hatás, ami miatt a forint gyengülésétől rövid távon nem várható a külgazdasági egyensúlyviszonyok javulása. A leértékelés helyett adókedvezményekkel vagy az adóterhek mérséklésével (az élömlátás terheit is beleértve), kedvezményes finanszírozási lehetőségek nyújtásával stb. célszerű a kivitelt ösztönözni. Olyan időszakban, amikor a kőolaj és más energiahordozók, illetve a nyersanyagok világpiaci ára magas, a leértékelődés, illetve gyenge árfolyam az erősödő inflációs nyomás miatt nagyobb terhet rak a gazdaság egészére, mint amennyit a gyengébb árfolyamból az exportőrök profitálnak. Ugyanakkor kétségtelen tény, hogy a forint felértékelődésének nagy szerepe volt egyes ágazatok, így például a textil-, a ruházati, a bőr- és cipőipar termelésének visszaesésében, valamint a megugrott élelmiszerimportban.

A sávközép leértékelődése, illetve azzal összefüggésben a forint gyengülése ugyanakkor a monetáris hatóság hitelességét is gyengítette a magyar exportőrök szemében. Korábban azt kommunikálta a monetáris hatóság az exportőröknek, hogy fedezzék a forint felértékelődésével kapcsolatos árfolyam-kockázataikat. Azok veszítették a forint felértékelődésén, akik nem fedezték árfolyamkockázataikat. Paradox módon a sávközép leértékelése után azért érte az exportőröket veszteség a forint gyengülése miatt, mert fedezték kockázataikat.

A jelenlegi körülmények között a leértékelés a folyó fizetési mérleg hiányának a mérsékléséhez sem járulna hozzá lényegesen. A hiány ugyanis elsősorban az államháztartás deficitjéhez és a lakosság alacsony nettó pénzügyi megtakarítási rátájához kapcsolódik. A vállalati szektor pénzügyi helyzete kiegyensúlyozottnak tekinthető. Következésképpen a forint gyengülése nem járna a folyó fizetésimérleg-hiány csökkenésével. A folyó fizetési mérleg hiányát nem csekély mértékben okozza továbbá a külföldi befektetők Magyarországról kiáramló jövedelme (a működőtőke-befektetések utáni osztalék és a pénzügyi befektetések utáni kamat). Ennek a tételnek az alakulására sem hat közvetlenül az árfolyam változása, adott esetben leértékelődése.

Figyelmet érdemel, hogy a 2003. januári helyzethez képest június elejéig, azaz a sávközép eltolásáig nem következtek be a magyar gazdaság fundamentumaiban olyan változások, amelyek indokolhatták volna a forint ténylegesen bekövetkezett leértékelődését. A monetáris hatóság hitelességének a gyengülése miatt ugyanakkor a reálgazdasági fundamentumok (a folyó fizetési mérleg deficitjének növekedése, a negatív nettó külföldi működőtőke-beáramlás az első negyedévben, az államháztartási hiány növekedése stb.) is más megvilágításba kerültek. Az MNB monetáris politikáját az is jellemezte, hogy bár hivatalosan inflációs célt követett, az érvényes árfolyamrendszernek némileg ellentmondva az inflációs célkitűzéshez rövid távú árfolyamcél is hozzárendelt. Azóta az MNB határozottan csak inflációs célkitűzéseit kommunikálja, az árfolyamról is csak abban az összefüggésben tesz említést, hogy az milyen mértékben mozdítja elő vagy akadályozza inflációs célkitűzésének érvényesítését.

A forint euróval szembeni árfolyama nemcsak a hazai reálgazdasági fundamentumokban bekövetkezett változásokra és a spekulációs támadásokra reagál, hanem a globális befektetési környezet, azon belül a közép- és kelet-európai régió más országai helyzetének módosulásaira, sőt a régió befektetői megítélésének az alakulására, azaz a magyar gazdaság helyzetétől független tényezőkre is. A kockázatok optimalizálása, de legalább is mérséklése érdekében ugyanis a globális vagy az egy-egy régióra szakosodott befektetők a birtokukban lévő állampapírokat nemcsak hozam, lejárat stb. alapján súlyozzák, hanem földrajzi értelemben is, azaz meghatározzák egy-egy régió, az egyes régiókon belül egy-egy ország súlyát. Ha egy nagyobb befektető portfóliójában szereplő valamelyik régió vagy ország megítélése módosul, akkor ez technikai okok (a portfólió újraszűlyözése) miatt más országok állampapírpiacán is kiválthat eladásokat vagy vásárlásokat. Alacsony likviditású piacokon ez jelentősebb árfolyamváltozásokat indukálhat (különösen, ha olyan nagy országot érint a portfólióátrendezés, mint Lengyelország), amelyek – állampapír-eladások esetén – a veszteségminimalizáló megbízások miatt további leértékelődési nyomást fejthetnek ki.

A forint euróval szembeni árfolyama 2003 november elején és 2006 tavaszán nem spekulációs támadás miatt gyengült, hanem részben a gazdasági fundamentumok romlása (növekvő államháztartási deficit, a magánszektor alacsony nettó megtakarításai) és a globális befektetési környezet romlása miatt.

Valószínűleg néhány nagybefektető portfóliójának regionális átrendeződése állt a 2003. november elején bekövetkezett állampapír-eladások és forintgyengülés mögött. Az eset a Magyar Nemzeti Bank pénzügyi innovációja miatt érdemel említést, ugyanis az MNB

nem a devizapiacra, hanem az állampapírpiacon interveniált, állampapír-vásárlásaival biztosította a vásárlói oldal visszavonulása miatt összeszűkülő likviditást, ezzel járult hozzá a piaci egyensúly helyreállításához. A jegybank nem kívánt olyan maximum szinteket kijelölni, amelyek fölé a piaci hozamok nem emelkedhetnek.

Ami a 2006 eleji eseményeket illeti, az USA-ban a megelőző hónapokban végrehajtott jegybanki kamatlábemelések (jelenleg 5,25 százalék az irányadó kamatláb és további emelés várható, míg Magyarországon 8 százalék) és egyéb tényezők nyomán veszíthetnek vonzerejükből az ún. fejlődő piacok, azokon belül Közép- és Kelet-Európa. Csökkent ugyanis a kamatlábkülönbség, ezzel párhuzamosan a kockázatviselő hajlandóság. Miért vigyék a fejlett piacokon működő befektetők tőkéjüket a nagyobb kockázatú fejlődő piacokra, ha az USA-ban kisebb kockázat mellett is viszonylag magas hozamra lehet szert tenni. A hozamkülönbség további csökkenése (például a jegybanki szerepkört betöltő amerikai Fed mellett az Európai Központi Bank is emeli – jelenlegi 2,5 százalékos – irányadó kamatlábat) tőke kivonást is eredményezhet a fejlődő piacokról. A világméretű likviditást, azaz kicsit leegyszerűsítve a befektetésre váró tőke mennyiségét csökkenti a japán jegybank azon döntése, amely véget vet a mennyiségi lazításnak (azaz a helyzet javulása miatt nem tartja szükségesnek további pénz pumpálását a gazdaságban), bár irányadó kamatlábat (ami nullához közeli) egyelőre nem emeli, legfeljebb az év végén vagy 2007 első negyedévében.

Következésképpen az inflációs célt követő magyar monetáris politikának nemcsak a hazai gazdaság fejlődési irányzatait és külföldi befektetői megítélését kell figyelemmel kísérnie és szükség esetén reagálnia a bekövetkezett változásokra, hanem a hatókörén kívül eső közvetlen környezetre is tekintettel kell lennie. Kedvező irányzatok esetén ez kellemes feladat, kedvezőtlen trendek esetén viszont pótlólagos terhet ró a monetáris politikára, azon keresztül pedig a gazdaságra. Ilyen külső okai lehettek a 2003 november elején lezajlott forintgyengülésnek.

Ha elfogadjuk azt a helyzetértékelést, amely szerint a forint árfolyamával szembeni spekulatív támadások kivédhetők megfelelő monetáris és fiskális politikával, illetve a kettő valamilyen optimálisnak tűnő keverékével, akkor első megközelítésben úgy tűnhet, hogy nem célszerű siettetni az ERM-2 rendszerbe való belépést és a Gazdasági és Monetáris Unióhoz való csatlakozást. A „megfelelő” monetáris és fiskális politikával, illetve a kettő összhangjával szembeni követelmények azonban pontosan megfelelnek a GMU-ba való belépés követelményeinek.

Az Államadósság-kezelő Központ az államháztartási deficit, illetve az államadósság jelentős hányadát nem kis mértékben forintban denominált állampapírok kibocsátásával finanszírozza. Ezek növekvő hányadát jegyzik külföldi befektetők. A külföldiek állampapír-vásárlásai formálisan nem jelentenek devizaadósságot, nem szerepelnek a magyar devizaadósság-állományban. Végző soron azonban ez forintban denominált külső adósságnak tekinthető. 2006. augusztus végén mintegy 2615 milliárd forint állampapír volt külföldi befektetők tulajdonában, ami 1 euró = 270 forint árfolyamon közel 10 milliárd eurónak felelt meg.

Ennek a finanszírozási módnak az egyik leglényegesebb hátránya az, hogy a forintban denominált állampapírok kamatlába jóval magasabb, bár az utóbbi időben jelentősen csökkent, mint a devizahiteleké. A nagy kamatlábkülönbséget részben magyarázza a magasabb hazai és az alacsonyabb külföldi infláció közötti eltérés. A hazai és a külföldi kamatlábak közötti különbség lehetőséget nyújt a fedezett és a fedezetlen kamatarbitrázsra¹³⁶. A kötvénybefektetők, illetve a kötvénypiacok reagálnak a kamatlábak változásaira, a gazdasági környezet vélt vagy tényleges változásaira a legnagyobb mértékben.

Amíg az euróban vagy más konvertibilis devizában denominált adóssággal kapcsolatos kamatfizetés és törlesztés esetében az árfolyamkockázat a Magyarországra hárul, addig a forintban denominált devizaadósság esetében az árfolyamkockázatot a külföldi befektetők viselik.

A devizában való eladósodás a hazainál még mindig alacsony nemzetközi kamatlábak miatt még bizonyos országgokozati felár fizetése esetén és a hitelkockázat emelkedésének figyelembevételével is előnyös lehet, számottevő kamatmegtakarítást eredményezhet. Természetesen azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a mostani helyzet nem tart örökké, a külföldi kamatlábak is emelkedhetnek, mint ahogyan az USA-ban emelkednek is.

A devizában való eladósodással viszont csökken a monetáris hatóság mozgásteret, mert a 2006. szeptember végén mintegy 17 milliárd euró devizatartalékot kell szembeállítania fedezetként a külső adósságokkal, miközben a kamatfizetés és a törlesztés árfolyamkockázatát is neki kell viselnie. A devizában történő finanszírozás csak akkor olcsóbb a forintkötvényeknél, ha azt, amit az állam megtakarít a kamatokon, nem semlegesíti a euróhoz viszonyított árfolyamának gyengülése a törlesztési időszakban. Ennek ellenére a jelek szerint a monetáris hatóság az utóbbi időben nagyobb mértékben élt az euróban denominált külföldi hitelfelvétel lehetőségével. Stabil árfolyam esetén a monetáris hatóság – és az ország – szempontjából a devizahitel kockázata összességében kisebb, mint a forintban denominált államkötvényeké.

A külföldi működőtőke beáramlása Magyarországra szintén javítja a folyó fizetésimérleg-hiány finanszírozásának a feltételeit, mérsékli a monetáris politikára nehezedő nyomást. Ugyanilyen hatása van a növekvő vállalati és lakossági devizahitel-felvételnek és az EU-transzfereknek. Az előbbi szerepe azonban ellentmondásos. A vállalati és lakossági devizahitelek növekedése hozzájárulhat az árfolyam stabilizálásához, a hitelfelvétel leállása tényleges vagy vélt válság- vagy válsághoz közeli helyzetben viszont éppen ellenkező hatást gyakorolhat az árfolyamra, ezért destabilizáló tényező lehet. A devizában történő eladósodás javíthatja ugyan a monetáris hatóság mozgásterét és mérsékelheti

¹³⁶ Fedezett kamatarbitrázs esetén az alacsony kamatlábú valutával rendelkező befektető átváltja pénzét magas kamatozású devizára, és pénzét abban kamatoztatja külföldön, miközben az induló időpontban fedezeti ügylettel biztosítja a lejáratkori árfolyamot. Fedezetlen kamatarbitrázs esetén nem kerül sor a lejáratkori árfolyam fedezeti ügylettel történő biztosítására. Fedezetlen kamatarbitrázs-ügyletet jellemzően akkor kötnek, amikor annak a valutának az erősödését várják, amelybe befektettek.

kockázatait, nem jelenthet azonban felmentést az eladósodás alapját képező egyensúlyhiányok szerkezeti reformokkal történő mérséklése alól.

A jelek szerint a jelenlegi körülmények között spekulációs támadás nem fenyegeti a forintot. Viszonylag kicsi a valószínűsége annak, hogy külföldi befektetők óriási tőkéket vonnának ki a magyar állampapírpiacról, és ezáltal gyengülne a forint euróval szembeni árfolyama. Ennek legfőbb oka az, hogy a külföldi befektetők kezén lévő több, mint 2700 milliárd forint állampapír-állomány jelentős hányada nincs árfolyamkockázatnak kitéve, azaz tulajdonosaik különféle pénzügyi eszközökkel kiküszöbölték azt, hogy befektetésük értékét a forint euróval szembeni árfolyamának változásai befolyásolják. Ilyen körülmények között nem indokolt a tőke kivonás, ráadásul a befektetésük után járó nemzetközi összehasonlításban magas kamatot továbbra is kapják.

A közhiedelemtől eltérően a rövid távon játszó, ha úgy tetszik, „forró” pénzeket mozgató spekulatív piaci szereplők száma kicsi. Londonban 15-20 olyan specializált befektetési alap működik, amely viszonylag rövid távra vesz állampapírokat Közép- és Kelet-Európában. Elsősorban a német intézményi befektetők tekinthetők stratégiaiaknak, akik főként hosszú lejáratú magyar állampapírokat vásárolnak. Piaci információk szerint ha a rövid távra játszó angolszász alapok eladnak, a vételi oldalon rendszerint megjelennek a német piaci szereplők, adott esetben a rövid lejáratú állampapírok esetében is, és megtámasztják a forint euróval szembeni árfolyamát.

Úgy tűnik, hogy az utóbbi évek árfolyamválságaiból vagy feszültségeiből a bel- és külföldi piaci szereplők is levonták a megfelelő következtetést. Egyrészt mind kevesebb hazai vállalat foglalkozik a fő tevékenységétől idegen devizaspekulációval, a vállalatok határidős devizapiaci tevékenysége árfolyamkockázatuk lefedezésére szolgál, ami nehezíti ellenirányú pozíciók kiépítését például külföldi piaci résztvevők részéről. Másrészt a bel- és külföldi szereplők is megtanulták, hogy nem kell pánikszerűen reagálni bizonyos árfolyammozgásokra, így feltételezhető, hogy bizonyos piaci trendekre vagy piaci helyzetekre történő reagálásuk racionális marad, ezáltal a korábbinál kisebb kilengéseket eredményezni az árfolyamban.

Magyarország EU-csatlakozása óta további új külföldi szereplők jelentek meg közvetlenül a magyar devizapiacra, ennek nyomán a piac szélessége és mélysége is nőtt. Az MNB-nek jelentéstételi kötelezettséggel nem rendelkező külföldi piaci szereplők devizatranzakcióinak figyelembevételével a hazai devizapiac napi forgalma becslések szerint az egy milliárd eurót is elérheti, ami kétszerese az MNB-nek a forgalomra vonatkozó korábbi adatának. A nagyobb és növekvő napi forgalom azt jelenti, hogy egyre nehezebb viszonylag kis tételekkel nagy mértékben eltéríteni a devizapiaci jegyzéseket. Végül a magyar pénzügyi közvetítő rendszer jóval fejlettebb, mint azoké az országoké, amelyek az utóbbi 5-10 évben árfolyam- vagy pénzügyi válsággal voltak kénytelenek szembenézni. A fejlettebb pénzügyi közvetítői rendszer miatt nem valószínű, hogy egy esetleges árfolyamválság átfogó pénzügyi válsággá terebélyesedhet.

4.4.3. Néhány összefoglaló megjegyzés

Nemzetközi tapasztalatok alapján a liberalizált devizagazdálkodást folytató, a világgazdaságra nyitott kis országok devizái nagyságrendi összefüggések miatt különösen al-

kalmas célpontok spekulációs támadásokra. A befektetői magatartás sajátosságai (nemzetközi kamatlábtrendek, portfólióképzés, a portfóliók regionális, illetve országok szerinti súlyozása) miatt a kis országok nemzeti valutáinak a horgonyvalutával szemben meghatározott árfolyamát a szűkebb vagy tágabb régió helyzetében vagy annak megítélésében bekövetkezett abszolút és relatív változások, azaz a tagállami gazdaság- és monetáris politikától független tényezők is alakítják. Kedvezőtlen esetben ez pótlólagos terheket ró a monetáris politikára, végső soron az egész gazdaságra. A kis országok devizapiaca szűk, likviditása alacsony, adott feltételek között devizájuknak a horgonydevizával szemben meghatározott árfolyama könnyen elmozdítható mind a gyenge, mind az erős irányba.

Mind a közgazdasági elmélet tanulmányozása, mind pedig a lehetséges árfolyamrendszerek elemzése arra enged következtetni, hogy nincs olyan árfolyamrendszer, amely teljes mértékben alkalmas egy világgazdaságra nyitott kis ország devizája elleni támadások kivédésére és a viszonylagos árfolyam-stabilitás, azaz alacsony árfolyam-volatilitás biztosítására. Az árfolyamrendszer megválasztásában nincs számottevő mozgástér, a hátrányos és a kevésbé hátrányos megoldások között lehet választani, bár az árfolyamrendszer nem függetleníthető a monetáris politikától, azon belül a jegybanki kamatlábpolitikától. Ebből az következik, hogy a 2003 januári felértékelődésre, illetve a júniusi leértékelődésre játszó spekulációkhoz hasonló támadások, illetve a közép- és kelet-európai régió és az azt alkotó országok némelyike megítélésében bekövetkezett árfolyamhatások, továbbá az árfolyam-volatilitás végleges kiiktatása érdekében Magyarországnak minél előbb célszerű csatlakoznia az ERM-2 árfolyamrendszerhez, majd a Gazdasági és Monetáris Unióhoz. Az árfolyammal szembeni spekulációk végleges megszüntetése ugyanis olyan előny, amelyet még esetleges rövid távú reálgazdasági hátrányok (növekedési áldozat) mellett is érdemes vállalni.

A jelenlegi helyzethez képest az ERM-2 azáltal mérsékli a spekulációs veszélyt – az intervenció sáv gyenge oldalán –, hogy a külföldi piaci résztvevőknek nemcsak az MNB, hanem a jóval nagyobb devizatartalékokkal rendelkező EKB intervenciójával is számolniuk kell. Ugyanakkor az ERM-2 sem képes megszüntetni az árfolyam elleni spekulációt.

Az ERM-2 árfolyamrendszernek nincs semmilyen közgazdasági tartalma, a GMU-ba való bekerüléshez szükséges árfolyamot más eszközökkel is megnyugtatóan meg lehet határozni. A különféle EU-fórumokon Magyarországnak célszerű az ERM-2 árfolyamrendszer eltörléséért lobbizni. Ehhez jó érv az, hogy tagjaival szemben az ERM-2 szigorúbb, mint a GMU magával szemben. Célszerű továbbá az árfolyam-stabilitás megfelelő mérési módszerének elfogadása érdekében fellépni.

Ha Magyarország az egyensúlyinál gyengébb árfolyam mellett lép be az ERM-be, akkor ennek következményeit (inflációs nyomás) könnyebb gazdaság- és monetáris politikai eszközökkel kezelni, mint a relatíve erős árfolyaméit (deflációs nyomás). Egyéb, nem utolsó sorban politikai szempontok (a megtakarítások és a bérek euróban kifejezett értékének maximalizálása) ugyanakkor erős belépési árfolyamot indokolnak. A forint euróval szembeni reálegyensúlyi árfolyama a különféle számítások szerint számottevő felértékeltséget mutat. A jelenlegi sávközép eltolása az ERM-2-be való belépéssel összefügg-

gésben, egy szűk intervenció sávval kombinálva (például $\pm 2,25$ százalék) mérsékelheti a forint további nagy mértékű megerősödését. A magyar gazdaság versenyképességének megőrzése érdekében a GMU-csatlakozásig célszerű és kívánatos az egységnyi munkaerőköltség alapú reálfelértékelődést elkerülni, ha ez nem lehetséges, akkor minél jobban fékezni. Ebben az esetben a fogyasztóiár-index alapú reál felértékelődés kedvezően érinti a vagyonhatást, miközben nem vagy csak kis mértékben romlik a csekély mértékű egységnyi munkaerőköltség alapú felértékelődés miatt a magyar gazdaság bérversenyképessége.

A csatlakozási okmány hatályba lépése az állampapír- és a részvénytőzsi felértékelődése, valamint a külső egyensúly mint növekedési korlát gyengülése nyomán kedvezően érinti a magyar gazdaság nemzetközi megítélését.

Az árfolyamrendszer csak szükséges, de nem elégséges feltétele a spekulációs támadások kivédésének. A spekulációs támadások oka nem kizárólag az árfolyamrendszer. A spekulációs támadásoknak mindig van valamilyen gazdasági alapjuk, ami rendszerint valamilyen egyensúlytalanság. Ez Magyarország esetében elsősorban az államháztartás és a folyó fizetési mérleg hiánya, de szerepet játszhat benne az egyensúlyihoz képest felülértékelt reálárfolyam is. A spekulációs támadások alapját képező egyensúlytalanságok megszüntetéséhez ugyanazoknak a követelményeknek kell megfelelni, mint a GMU-csatlakozáshoz.

A reálgazdasági fundamentumoktól jórészt függetlenül a spekulációs támadások alapja lehet a gazdaságpolitika hitelességének gyengülése vagy eltűnése, ami Magyarország esetében – az MNB és a kormány deklarált szándéka ellenére – a monetáris és a fiskális politika közötti összhang hiánya volt.

A monetáris hatóság és a kormány mozgásterét növeli a külső adósság finanszírozásának a diverzifikálása, így a működőtőke-import és a portfólióberuházások növekedése, valamint a monetáris hatóság külföldi devizában denominált hitelfelvétele. Ez azonban nem helyettesíti a fiskális reformokat és a monetáris hatóságok hitelességét.

4.5. Néhány, a konvergenciakritériumok teljesítésével kapcsolatos ellentmondás és következmény

A konvergenciakritériumok szorosan összefüggnek egymással, azaz egyrészt az egyes kritériumok teljesítése előmozdítja a többiét, másrészt az egyik vagy a másik kritériumot nem lehet egyoldalúan a többi rovására érvényesíteni. Ennek ellenére a GMU-csatlakozás leglényegesebb szűk keresztmetszete az államháztartás. Egyrészt az államháztartásban előbb kell elérni a konvergenciát, mint az infláció, a kamatláb és az árfolyam terén. A feladatokat árnyalja, hogy az árfolyam-kritérium teljesítését két éven keresztül figyelik, míg a többit csak aktuálisan. Másrészt nemzetközi tapasztalatok alapján egyes gazdasági szereplők ellenérdekeltsége éppen az államháztartásra vonatkozó követelmények érvényesítését nehezíti a legnagyobb mértékben. Végül fontos szempont az is, hogy a GMU szabályrendszere által előírt fiskális pozíció elérése az árfolyamstabilitásnak is lényeges feltétele.

Ennek ellenére egyes konvergenciakritériumoknak történő – esetenként erőltetett – megfelelés adott esetben hátrányosan érintheti más feltételek teljesítését, illetve más gazdaságpolitikai célok elérését. A gazdaságpolitikának célszerű mérlegelnie ezeket az összefüggéseket, meg kell próbálnia kompromisszumos megoldásokat keresni az ellentmondások feloldására vagy legalább is elviselhető keretek között tartására.

Az egyik ilyen ellentmondás, hogy az infláció csökkenésének egyes eszközei kedvezőtlenül hathatnak az államháztartási hiányra és a növekedésre (ez utóbbin keresztül a foglalkoztatásra is). **A munkabérek esetleges erőteljes visszafogása** (a versenyszféra és a költségvetési szféra azonos béremelését feltételezve) segít (a bérversenyképesség javításán túl) az infláció csökkentésében is, de ennek túlzott mértéke nehezíti a költségvetési konszolidációt és a gazdasági növekedést is. A bérek alakulása elsősorban a szolgáltatások jelentős körében áll közvetlen kapcsolatban az árváltozásokkal, itt kevésbé érvényesül a bőséges kínálat árnövekedést visszafogó hatása.

A bérek inflációs hatása közvetetten az aggregált kereslet alakulásán keresztül mutatkozik meg, a piaci kereslet növekedése idején könnyebben lehet elismertetni a növekvő költségeket.

A bérek visszafogása a belső kereslet alakulásán keresztül csökkenti a gazdasági növekedés ütemét, a túlzott béremelkedés viszont rontja az export versenyképességét és emiatt fogja vissza a növekedést. Mindezek miatt a bérpolitikában a többféle hatást figyelembe vevő kompromisszum követése célszerű.

A hatósági árak esetében a költségnövekedés mesterséges visszafogása átmenetileg segíthet az infláció leszorításában, de ez előbb-utóbb a költségvetési kiadás vagy az infláció növekedésében csapódik le. A hatósági árak termékek és szolgáltatások esetében az áremelkedés szabályozása hathatós eszköz az infláció befolyásolására, mivel ezen termékek és szolgáltatások súlya a fogyasztói kosárban viszonylag nagy. A hatósági árak körében a visszafogott áremelés sok területen a gazdálkodási problémák kiéleződéséhez, illetve az elfojtott inflációs nyomás kiszabadulásához vezethet. Az nem vállalható, hogy a közüzemek tartósan veszteségesek legyenek, s a veszteségeket az adófizetők pénzéből fedezzék, ami egyébként a versenyszabályozással érintett területeken már nem is lehetséges. Mindezek alapján az inflációcsökkentő politika nem alapulhat mesterséges eszközökön. Legfeljebb az inflációs kritérium teljesítését vizsgáló mérési időszakra vonatkozóan tolerálható néhány hatósági intézkedés időbeli csúsztatása.

Az államháztartási hiány túl gyors csökkentése kedvezőtlenül hathat a növekedésre (és ezzel a foglalkoztatásra). Az államháztartási hiány csökkentésének makrogazdasági hatása mindenképp a hiánymérséklődés megvalósulásának módján, belső összetételén múlik.

A kamatkiadások csökkenése várhatóan szerepet játszik az egyensúlyjavulásban, főleg a hozamgörbék (az inflációtól, a választott csatlakozási pályától, a bizalomtól függő) alakulásának következtében. A kamatkiadások csökkenésének nincs kedvezőtlen növekedési hatása, de a hiánycsökkentés fő terhe a közeli években az elsődleges egyenleg javulására hárul.

Az elsődleges államháztartási egyenleg javulásának a gazdasági növekedésre gyakorolt hatása nem kizárólag az elsődleges egyenleg számszerűleg kimutatott változásán, hanem az egyenlegjavulás mögött lévő bevételi és kiadási politikák növekedésre gyakorolt hatásain is múlik.

A növekedési szempontból legkedvezőbb egyenlegjavulás a kiadási oldalon olyan megtakarítások elérése, amelyek a kieső költségvetési kereslet szűkítő hatását – a költségvetési egyensúly javítása mellett – a gazdaság számára többszörös növekedési hatást generáló adócsökkentésekkel vagy a növekedésre a korábbiaknál jobban ható államháztartási kiadási programokkal túlkompenzálják. Ha viszont ez a megoldás nem járható, azaz az adócsökkentés elmarad, sőt adóemelés következik be, a kiadások közül pedig a gazdaság szempontjából legelőnyösebbeket (például az infrastrukturális beruházásokat) kurtítják meg, akkor a költségvetési konszolidációnak jelentős növekedési veszteség lehet a következménye, ami a bevételek kiesése miatt tovább nehezítheti az egyensúly javítását is.

Az Európai Bizottság és az EKB jelentései a konvergenciafolyamatról egyéb tényezők mellett tekintetbe veszik a folyó fizetési mérlegek helyzetét és fejlődését is, ez azonban a kifejezetten puha szempontok közé tartozik¹³⁷. Például Portugália esetében a folyó fizetési mérleg GDP-hez viszonyított aránya az 1997. évi 5,7 százalékról 1998-ban 6,9 százalékra, 1999-ben 8,5 százalékra, 2000-ben 10,9 százalékra nőtt, 2001-ben 9,4 százalékot, 2002-ben 7,1 százalékot tett ki. A Gazdasági és Monetáris Unióhoz történt 1999. évi csatlakozás után a korábbi alacsony szintről számottevő mértékben emelkedett. Hasonlóan magas volt Görögország folyó fizetési mérleg hiánya is, a GDP 6,3-7 százaléka között alakult. Ez első megközelítésben arra utal, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió reménybeli és tényleges tagjaként az egyes országok nagyobb GDP-arányos folyó fizetésimérleg-hiányt engedhetnek meg maguknak, azaz a gazdasági növekedés külső egyensúlyi korlátai is mérséklődnek, illetve eltűnnek.

Magyarország számára ebből az a következtetés adódik, hogy a belátható időn belüli, hiteles konvergenciaprogram alapján történő GMU-csatlakozás esetén a gazdasági növekedés külső egyensúlyi korlátja felpuhul. A GMU csatlakozás után pedig a magyar külkereskedelmi, illetve folyó fizetésimérleg-egyenleg az Európai Unió, illetve a Gazdasági és Monetáris Unió külkereskedelmi, illetve folyó fizetési mérlegének részévé válik, így az ország a korábbinál is nagyobb mértékű hiányt engedhet meg magának. A nagyobb hiány lehetőségét a devizakorlát megszünte okozza.

A GMU-n belüli kereskedelem speciális külkereskedelem, amely euróban kerül elszámolásra. Magyarország külkereskedelmi mérlege már ma is többletet mutat az Európai Unióval szemben, a deficit harmadik országokkal – az energiahordozó-import miatt Oroszországgal és az iparcikkimport miatt Kínával és több távol-keleti országgal – szemben áll fenn. A Gazdasági és Monetáris Unió tagjaként Magyarországnak az 1970-es és 1980-as évtized folyamataitól eltérően külső egyensúlyi okok miatt nem lesz szüksége a gazdasági növekedés visszafogására.

¹³⁷ EK-szerződés 121. cikke (1) bekezdés.

A folyó fizetésimérleg hiányát a GMU-csatlakozásig is a nem adóssággeneráló külföldi működő tőke beáramlással összevetve indokolt megítélni. A valódi problémát csak az adósságnöveléssel történő finanszírozás jelenti, de ennek megítélése is kevésbé szigorú belátható időn belüli GMU-csatlakozás esetén. Közgazdasági szempontból pedig a szokásos aktuális árfolyamokon számított GDP-hez való viszonyítás helyett, a vásárlóerő-paritáson számított GDP-hez való viszonyítás az indokoltabb. A 2003-ban 5,7 százalékos GDP-arányos magyar folyó fizetésimérleg-hiány nem különösebben magas több újonnan csatlakozó ország megfelelő értékével összehasonlítva. Az új módszertan, azaz az újrabefektetett profitok figyelembevétele szerinti 8,8 százalékos érték már látszólag magasnak minősül, de a működőtőke-beáramlás is jelentős, a két deficit szám között nincs érdemi különbség.

Sajátos ellentmondás adódik abból, hogy a kamatláb-konvergencia élénkíti a lakossági hitelfelvételt és fékezi a megtakarításokat. A lakossági nettó megtakarítások szintje Magyarországon 2003-ban kritikus szintre, szinte nullára csökkent. Sokféle magyarázat született már erre, a legvalószínűbb a sok éven át elhalasztott kereslet, illetve a fogyasztói társadalomba való átmenet, továbbá a lakásfinanszírozásban megnyílt kedvező lehetőségek kiaknázása. Ezek közül csak a lakás lehetett releváns, meg az, hogy a gyors béremelkedés miatt derülátók voltak a vásárlók. A lakásfinanszírozás szigorítása és a visszafogott 2004. évi jövedelemnövekedés vélelmezhetően javított valamit a helyzeten, a nettó lakossági megtakarítások a GDP 2 százalékára emelkedtek.

A 2003. évi kamatlábcsúcsokat követő korrekciók, majd a fokozatos kamatláb-konvergencia miatt alacsony nominális kamatlábak tovább fékezik a bruttó megtakarításokat és vonzóbbá teszik a hitelfelvételt. E folyamatot a lakásfinanszírozásban még fennálló kamattámogatás – alacsonyabb piaci kamatok esetén lehetséges – leépítése sem tudja majd fékezni, legfeljebb a hitelezés kizárólag üzleti alapra helyeződése jelenthetne némi visszafogó hatást. A fogyasztási hitelek piacán kialakult irreális kamatlábszint nagyot esett (akár a hitelek nyújtóinak az EU csatlakozást követő külföldre kerülése miatt, ami az állomány további gyors felfutását eredményezte. Ezért is szükséges az államháztartás hiányának csökkentése, a hosszú távú megtakarítások (nyugdíjpénztári, életbiztosítási, lakáscélú) adózási eszközökkel való ösztönzése. (A folyó fizetésimérleg-hiány kockázatának mérséklését pedig részben éppen a konvergenciaprogram meggyőző végrehajtása segíti.) Természetesen a GMU-csatlakozással (de már az Európai Unióba való belépéssel is), a pénzpiac többé-kevésbé egységessé válik, a belföldi források külön vizsgálata ezért fokozatosan veszít jelentőségéből és végül az „európai uniós megtakarítás” válik finanszírozóvá. Ezt a folyamatot a külföldi tulajdonú pénzintézetek és a külföldi tulajdonú társaságok is előmozdítják.

A pénzpiacok integráltságának következménye az is, hogy a kereskedelmi banki kamatlábak a GMU-ban egymáshoz közeledtek. Ez Magyarországon is érvényesülni fog, ami hátrányosan hat majd a hazai megtakarítások alakulására, mert az átlag kamatlábszint az európai átlaghoz közelálló, míg a magyar infláció várhatóan magasabb lesz. A magyar inflációs rátához viszonyítva a hitelkamatlábak még kedvezőbbé válnak. Mindebből is következik, hogy érdemes fenntartani a hosszabb távú megtakarításokat ösztönző adózási kedvezményeket.

Az euroizáció jelenleg is számottevő és várhatóan előrehalad. A folyamat részben spon-tán, részben a fiskális és a monetáris politika „mellékterméke”, mert ösztönzést kapott az MNB irányadó kamatlábának magas szintjétől. Az euró szerepének előretörése né-hány területen már jelentős. Így a vállalati és lakossági hitelfelvételek esetében a devi-zahitelek alacsonyabb kamatlába igen vonzó. A lakosság devizában történő eladósodása azt jelzi, hogy a háztartások is fel kívánnak zárkózni az euró bevezetésének hosszú távú trendjéhez, a lakosság így tud profitálni a konvergencijátékból. Az MNB adatai szerint a háztartások és a nem pénzügyi vállalkozások hiteleiben a devizahitelek aránya 50 szá-zalék. A hazai nem pénzügyi vállalkozások hiteleinek 40 százaléka külföldi pénzügyi közvetítőkkel szemben állt fenn, devizában. Összességében a magyarországi vállalkozá-sok hiteleinek 70 százaléka devizahitel. A lakosság által 2005-ben kötött lakáshitel-szerződések több, mint 80 százaléka devizahitel volt.

A banki betétek körében a deviza szerepe csökkent. Az utóbbi néhány évben igen jelen-tősen mérséklődött a lakosság devizaállománya, ma már főképp a „biztonság” érdeké-ben tartják pénzüket a háztartások devizában, a rendkívül alacsony kamatlábak és a fel-értékelődő, magasabb kamatozású forint mérsékli az ezen befektetési forma iránti keres-letet.

A GMU-csatlakozás várhatóan átárazza a hosszú lejáratú hitelek kamatozását, ami könnyebbség lesz a háztartásoknak és a költségvetésnek. Ezt hosszú egyeztetési folya-mat fogja megelőzni. Az euroizáció másik jelentős területe az ingatlanszektor, azon belül is az iroda- és raktárpia-c. Itt az árakat és a bérleti díjakat már hosszú ideje euróban határozzák meg.

A turizmus esetében hasonló jelenség látható, a külföldiek miatt a szállodai árakat már-kában, majd euróban határozták meg, s csak a beáramló turizmus szerepének visszaszo-rulásával és a belföldi turizmus előretörésével jelentek meg a forintban denominált árak is. Az euroizáció elterjedését az is jelzi (de ez már a kötött devizagazdálkodás esetében is így volt), hogy a magán szállásadók is euróban határozzák meg a szobaárakat.

A turizmus által érintett területeken a kereskedelmi egységek euróban is közlik (átszá-mítják) árakat (gyakran eléggé egyéni árfolyamon), ez is növeli az euró elterjedését.

Még amikor a devizatörvény nem tette lehetővé, már akkor is számos vállalkozói szer-ződést (márkában) euróban kötöttek. Ez főképp az exportáló cégek, a nemzetközi válla-latoknak beszállító cégek esetében volt jellemző, s elsősorban az erőpozícióban levő szerződő fél kérésére alakult így. A folyamat a teljes devizaliberalizáció után, a forintár-folyam volatilitása miatt bontakozott ki érzékelhetően. Az EU-pályázatok költségvetését is euróban denominálják. Ez a pályázati lehetőségek kiszélesedésével várhatóan tovább erősödik, bár egyes pályázatok esetében az árfolyamkockázatot az állam átvállalja.

Az internet, illetve az internetes vásárlások elterjedésével egyre gyakoribbak a könyvek, hangfelvételek, számítástechnikai programok stb. devizában kiegyenlített vásárlásai. A határ menti kereskedelem miatt már most az érintett háztartások jelentős része tudja, hogy hol, s milyen terméket és szolgáltatást érdemes külföldön vásárolni, ami segíti az árak megismerését és a közeledését is. Egyre terjed a kiskereskedelemben az euró elfo-gadása és egyes szegmensekben az árak euróban való feltüntetése is.

Az euroizáció előrehaladása feltartóztathatatlanak tűnik, ami csökkenti a monetáris politika befolyásoló szerepét, mert a forintkamatlábak változtatása kevésbé tud hatni a beruházások szintjére (még leginkább a kis és középvállalatoknál, a mezőgazdaságban és a lakásfinanszírozásnál, bár éppen ezeken a területeken az állami kamattámogatás is szerephez jut). Az euró egyoldalú átvételét azonban az EU nem engedélyezi. Ugyanakkor az euró spontán terjedésével szemben az Európai Központi bank sem tud semmit tenni. Az euroizáció terjedése a fiskális politikát is nyomás alá helyezheti a konvergenciakövetelmény teljesítésében. A gazdaságpolitikának is figyelembe kell vennie a spontán euroizációt. Végül soron technikai szempontból azzal a lehetőséggel is lehet számolni, hogy az euró terjedése elér egy olyan kritikus tömeget, amelynek alapján a Gazdasági és Monetáris Unióhoz való csatlakozás nélkül is spontán módon gyakorlatilag bevezetésre kerül. Ebben az esetben a gazdasági szereplők növekvő része élvezné az euró előnyeit¹³⁸.

A konvergenciakritériumok érvényesítését nehezíti néhány, **a monetáris politikán belüli, illetve a monetáris és a fiskális politika összefüggéseivel kapcsolatos ellentmondás, paradoxon és dilemma**. Ezek alapja a jegybanki függetlenség és a jegybank feladatának értelmezése. „Az MNB, valamint döntéshozó szerveinek tagjai e törvényben foglalt feladataik végrehajtása és kötelességeik teljesítése során függetlenek, nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat az Európai Központi Bank kivételével a Kormánytól, az Európai Unió intézményeitől és szerveitől, tagállamainak kormányaitól vagy bármilyen más szervtől”¹³⁹ A jegybanktörvény szerint a Magyar Nemzeti Bank feladata az árstabilitás elérése és fenntartása, valamint az, hogy az MNB elsődleges céljának veszélyeztetése nélkül, a rendelkezésére álló monetáris eszközökkel támogassa a kormány gazdaságpolitikáját¹⁴⁰. Mind a jegybanki függetlenség, mind az MNB feladatának meghatározása teljes mértékben (ez utóbbi még a megfogalmazás alapján is) összhangban van az Európai Központi Bank függetlenségével és feladataival.

Az utóbbi évek tapasztalatai alapján lényeges ellentmondás van az MNB monetáris politikájának célja és a cél érvényre jutását szolgáló eszköztár között. A jegybanki eszköztár a referencia-kamatláb alakítására és a kommunikációra szorítkozik. Más összefüggésben is volt már szó arról, hogy **a jegybanki kamatláb változtatása** szűk tartományban képes hatni az aggregált keresletre, azon keresztül az inflációra, csekély mértékben tud befolyást gyakorolni a gazdasági szereplők döntéseire.

Ennek okai sokrétűek. A háztartások kamatláb-érzékenysége csekély, akár irracionálisan magas teljes hiteldíjmutató mellett is hajlandók hitelt felvenni, ha úgy gondolják, hogy a havi törlesztőrészletet képesek fizetni. A vállalati szféra tevékenységének finanszírozásában nemzetközi összehasonlításban kis mértékben támaszkodik bankhitelekre. Mind a háztartási, mind az üzleti szférában terjed a devizahitel-felvétel, ami tovább szűkíti a jegybanki kamatláb-politika hatókörét.

¹³⁸ Kun János: Lopakodó euró. Az euró magyarországi bevezetődésének lehetősége. Élet és Irodalom, 2006. július 28., 6. oldal.

¹³⁹ 2001. évi LVIII. törvény a Magyar Nemzeti Bankról, 1. § (2) bekezdés.

¹⁴⁰ 2001. évi LVIII. törvény a Magyar Nemzeti Bankról, 3. § (1) és (2) bekezdés.

A gazdasági szereplők (állam, lakosság, vállalati szféra) devizában történő eladósodottsága bizonyos idő múlva olyan szintet érhet el, amikor a jegybank kamatláb-politikájának a külföldiek forintban denominált állampapír-keresletén kívül igen mérsékelt hatása lesz. Ebben az esetben az összes gazdasági szereplő számára létfontosságú lesz az euró bevezetése. Ebből a nézőpontból nem szerencsés a GMU-csatlakozásra rögzített időpontot megadni, mert adott esetben célszerű lehet a belépést előrehozni. (Ehhez persze az államháztartási kritériumot is teljesíteni kell.) Ezért célszerű a belépési dátumot rugalmasan kezelni, fenntartva a lehetőséget a GMU-ba való korábbi bekerülésre. Jelenleg ez azonban még inkább csak vágyálom.

Az inflációs-cél-követés feltételezi, hogy az MNB-nek nincs árfolyamcélja. Ugyanakkor tagadhatatlan, hogy a kamatláb hatása a forint euróval szembeni árfolyamára kiemelkedő mértékű, és az árfolyam lényeges szerepet játszik az infláció alakulásában. Ha a kamatlábról szóló döntések meghozatalakor az MNB tekintettel van az irányadó kamatlábárfolyamra gyakorolt hatására, akkor ebből implicite következhet valamilyen – nyilvánosságra nem hozott – árfolyamcél, ami az árfolyam elleni spekulációt is generálhat.

A monetáris politika mozgásterét nagy mértékben alakítja még **az államháztartás helyzete**. A nagy államháztartási hiány a kiszorító hatás és a finanszírozás miatt magas kamatláb fenntartását teheti szükségessé. Elegendő belföldi megtakarítás hiányában a nagy államháztartási deficit a folyó fizetési mérlegre is negatív hatást gyakorol abban értelemben, hogy növeli a hiány finanszírozásának költségét a nagy kamatlábfelár miatt. Ezért a jegybank fiskális kiigazításra ösztönzi a kormányt elkerülendő azt a legkedvezőtlenebbnek tartott esetet, amikor laza fiskális politikával szigorú monetáris politika párosul. A monetáris és a fiskális politika közötti összefüggések miatt elengedhetetlen a kormány, azon belül a Pénzügyminisztérium és az MNB közötti párbeszéd.

Az irányadó kamatláb változtatását, mint a monetáris politika eszközt vagy első pillérét **a kommunikáció** egészíti ki, amely mindinkább a monetáris politika második pillérének tekinthető¹⁴¹. Az inflációs-cél-követés modelljében a kommunikáció a kamatláb-politika egyenrangú eszköze. Ha a kommunikáció hiteles, szavahihető, akkor az megalapozottá teszi az inflációs célt vagy inkább inflációs pályát és kiszámíthatóvá az MNB magatartását (*Antal László* [2004a], 30. oldal). Azokban az országokban, ahol a monetáris politika hiteles, ott a nominális kamatlábszint alacsonyabb, és megfordítva (*Sági Judit – Maizl Dóra* [2004], 70. oldal). A kommunikáció részét képezik a monetáris tanács állásfoglalásai, az MNB inflációs jelentései és a jegybanki vezetők nyilatkozatai. A hitelességtől függ, hogy a jegybanki inflációs prognózis és egyéb megnyilatkozás milyen mértékben képes befolyást gyakorolni a gazdasági szereplőkre, milyen mértékben képes saját elképzeléseinek megfelelő irányba terelni a gazdasági szereplők mozgásait (*Jankovics László* [2005]). Ha viszont a jegybanki kommunikáció nem hiteles vagy hiteltelenné válik, akkor a piaci szereplők döntései (főként az árakkal és a bérekkel kapcsolatban) a jegybank inflációs célkitűzését megghiúsító eredményre vezetnek.

¹⁴¹ Jelentőségét mutatja, hogy az USA-ban külön üzletág (Fed watch) szakosodott a jegybanki szerepkört ellátó Fed kommunikációjának figyelemmel kísérésére és értelmezésre.

Paradox módon nem egzakt, szabályrendszerbe nem foglalható, sok bizonytalanságot tartalmazó rendszerről van szó, amely viszont óriási befolyást gyakorol az árfolyamra, az állampapírok hozamára. Ennek egy olyan világgazdaságilag nyitott kis országban, mint Magyarország, nem elhanyagolható makrogazdasági következményei is lehetnek. A kommunikáció, mint jegybanki eszköz jelentőségének növekedése mindinkább felértékeli a hitelességet. Ugyanakkor a döntéshozatal hitelessége és a jegybanki függetlenség között nincs egyértelmű megfeleltethetőség (*Sági Judit – Maizl Dóra* [2004], 66. oldal).

Az utóbbi években úgy tűnt, hogy az MNB meglehetősen mereven értelmezte feladata első része, az árstabilitás elérésének és fenntartásának érvényesítését, miközben kisebb súlyt helyezett a kormány gazdaságpolitikájának az elsődleges célt nem veszélyeztető módon történő támogatására. Ez teljes mértékben összhangban volt azzal, ahogyan az Európai Központi Bank értelmezte feladatát.

A kizárólag a fő célra történő koncentráció ugyanakkor hosszabb távon diszfunkcionális hatásokkal is járhat. Az árstabilitás minden áron történő érvényesítése magas irányadó jegybanki kamatláb segítségével hozzájárulhat a hazai fizetőeszköz horgonyvalutával szembeni árfolyamának felértékelődéséhez, ami az import serkentésén és az export diszpreferálásán keresztül a folyó fizetési mérleg hiányának a növekedését idézheti elő. A megbomlott külső hiányt olyan intézkedésekkel lehet csökkenteni, amelyek táplálják az inflációt. Ilyen például a hazai deviza leértékelése vagy leértékelődése. Ebből azt a következtetést is le lehet vonni, hogy az MNB árstabilitásért viselt felelőssége közvetve a folyó fizetési mérlegre is kiterjed.

Ami a kormány gazdaságpolitikájának az elsődleges célt nem veszélyeztető támogatását illeti, a korábban túl magas kamatláb és a túlértékelt forint fékezte, illetve fékezhette a gazdaság, azon belül az exportnövekedést, miközben az államháztartás bevételeinek alakulása nem csekély mértékben függ a GDP növekedési ütemétől. Következésképpen hosszabb távon és közvetve a költségvetési bevételek alakulása terén az MNB közvetett felelőssége is kimutatható.

Paradox módon a monetáris politika szigorítása nem feltétlenül járul hozzá az államháztartási deficit csökkenéséhez. Az irányadó kamatláb emelése, illetve a magas jegybanki kamatláb növeli az államháztartás kamatkiadásait, miközben az MNB az államháztartás hiányának csökkenésétől teszi függővé irányadó kamatlábának mérséklését. Ilyen körülmények között a monetáris politika sem közvetlenül, sem közvetve nem járul hozzá az államháztartási hiány csökkenéséhez és az államadósság konszolidálásához. A kormány sem vállalhat felelősséget az államháztartás egyenlegéért, legfeljebb az elsődleges egyenlegéért. A kamatkiadások alakulására ugyanis a kormánynak nincs befolyása. A magas jegybanki referencia-kamatláb nemcsak az államháztartás hiányának a mérsékléséhez nem járul hozzá megfelelőképpen, hanem devizahitel felvételére ösztönzi a gazdasági szereplőket, amivel a jegybank befolyása a gazdaságra tovább mérséklődik, a monetáris politika hatékonysága gyengül, miközben fokozódik az árfolyam külső hatásokkal kapcsolatos sérülékenysége.

Más oldalról viszont a fiskális politika is felelős közvetve a monetáris politikáért. Az államháztartási hiány mérséklése fiskális kiigazítás vagy szerkezeti reformok útján javítja a kamatláb-politikában a monetáris politika mozgásterét, kedvezőbbé teszi a jegybanki irányadó kamatláb csökkenésének feltételeit.

Az utóbbi évek fejleményei arra engednek következtetni, hogy az MNB, illetve a kormány, pontosabban a fiskális politikáért felelős Pénzügyminisztérium nem a másik fél együttműködési szándékából indult ki, hanem mindkét fél azt feltételezte, hogy a másik félnek az ő célját nem támogató döntései mellett kell saját célkitűzéseit megvalósítania (*Antal László* [2004b], 31. oldal). Játékelméleti megközelítésben az MNB és a PM nem kooperáló játszmat folytatott. Ha el is tekintünk egy pillanatra a két fél hitelességétől, a rendszer ugyan működött, de nagyon sok feszültséggel és főként magas társadalmi költségekkel.

Egyrészt az MNB a fiskális politika, tágabb értelemben a kormányzati gazdaságpolitika megvalósításáért, főleg hosszabb távon, másrészt a kormány, illetve a Pénzügyminisztérium a monetáris politikáért közvetve felelős. A kölcsönös függőségből kizárólag kooperatív stratégia következik a két intézmény közötti kapcsolatra vonatkozóan. Ehhez rugalmasabb értelmezésre van szükség egyrészt a jegybanki feladat: az árstabilitás elérése és a kormány gazdaságpolitikájának az elsődleges célt nem veszélyeztető támogatása, másrészt a fiskális politika mozgásterének, a monetáris politikára gyakorolt hatásainak az értékelése terén. Mind a monetáris politika, mind a fiskális politika hitelességét javítja az MNB és a kormány, illetve azon belül a Pénzügyminisztérium közötti együttműködés.

Mindezek alapján az időinkonzisztencia jelensége, amelynek kidolgozásáért Finn Kydland és Edward Prescott Nobel-díjat kapott, Magyarországra is érvényes. Mint ismert, az időinkonzisztencia azt jelenti, hogy a racionális politikusok rövid távon gondolkodnak, ezért törvényszerű, hogy a hosszú távon optimális gazdaságpolitikától eltérnek. Mivel ezt a gazdaság szereplői tudják, nem is feltételezik a politikusokról, hogy másként viselkednek, és ez beépül a várakozásaikba. Emiatt a hosszú távon optimális gazdaságpolitika megvalósítása csak úgy lehetséges, ha erős garanciákat építenek be a rendszerbe (intézményi függetlenség, költségvetési szabályok, egyéb törvényerejű elkötelezettségek). A magyar helyzet sajátossága az, hogy eddig igen kevés történt a gazdaság sok területén szabályok megállapítására és független intézmények létrehozására.

5. ÖSSZEFOGLALÁS, KÖVETKEZTETÉSEK, AJÁNLÁSOK

Az utóbbi években egy lehetséges megközelítésben a magyar gazdaságpolitikát három, egymással szorosan összefüggő átfogó kihívás érte. Az **első kihívás** az, hogy a piacgazdaságba és a nyugat-európai típusú parlamentáris demokráciába való átmenet nyomán a gazdaságpolitikának fokozatosan **le kellett mondania** a rendelkezésére álló **eszköztár** – egyébként hatásosnak, sikeresnek, a gazdasági felzárkózás ösztönzésében eredményesnek bizonyult – **nem piackonform elemeiről** (elsősorban a súlypontképzésben). Ilyen körülmények között a gazdaságpolitika fő feladata a piac- és vállalkozásbarát gazdasági környezet erősítése a nemzetközi versenyképesség javítása érdekében. Nemzetközi tapasztalatok alapján hosszú távon azoknak az országoknak a gazdasági teljesítménye jobb, amelyek nagyobb mértékben ágyazódtak be a piacgazdaságba és támaszkodnak piaci mechanizmusokra.

Az eszköztár – és forrásfedezete – ráadásul olyan időszakban szegényedett el és gyengült, amikor a gazdaságpolitikával szembeni politikai és társadalmi elvárások mind az országon belül, mind külföldön megnövekedtek, ezáltal a gazdaságpolitika és a gazdaságpolitikuskok társadalommal szembeni felelőssége is nőtt. A gazdaságpolitikának a korábbinál szűkösebb és gyengébb eszköztárral kell megfelelnie a korábbinál szigorúbb követelményeknek és elvárásoknak. A politikában a populizmus erősödése ráadásul kielezi a politikai és a gazdasági racionalitás közötti célkonfliktust.

A második, az elsővel összefüggő kihívás az, hogy az EU-csatlakozással **a magyar gazdaságpolitika mozgástere gyökeresen megváltozott, autonómiája sok területen módosult**. A gazdaságpolitika cél-, eszköz- és intézményrendszere új dimenziókkal: a közösségi gazdaságpolitikai koordinációban való részvétellel, a közös és a közösségi politikák átvételével, azok továbbfejlesztésébe, illetve esetenként kidolgozásába való bekapcsolódással gazdagodott. Az EU-tagság egyes területeken tovább szűkítette a magyar gazdaságpolitika rendelkezésére álló eszköztárat, más területeken viszont növelte azt mind defenzív, mind offenzív értelemben (például külső sokkaktól való védelem, illetve növekvő mozgástér a külgazdasági politikában). Emellett az EU-tagságból adódó kötelezettségek külső fegyelmező erőt is jelentenek a magyar gazdaságpolitika számára. Mindebből az a következtetés is levonható, hogy **az EU-tagság minőségileg változtatta meg a magyar gazdaságpolitika feltételrendszerét**.

A harmadik kihívás a közepes gazdasági fejlettségi szintről a magasabbra történő átmenet, más megközelítésben **a fejlett országok mögötti gazdasági felzárkózás kezelése piacgazdasági körülmények között**. Ehhez a gazdaságpolitikánál szélesebb tartalmú és attól eltérő hangsúlyokkal rendelkező, a rövid távú piaci célszerűségeken túlmutató átfogó felzárkózási, intézménykorszerűsítési fejlesztéspolitikára van szükség, ami más szavakkal azt jelenti, hogy a gazdaságpolitikának a felzárkózással kapcsolatos területekkel kell bővülnie.

Olyan időszakban, amikor a nemzetközi kötelezettségek és a piacconformitási követelmények betartása meghatározza a gazdaságpolitika mozgásterét, továbbá az eszköztár a korábbi időszakhoz képest beszűkült (azaz nincs lehetőség egy-egy terület vagy gazdasági funkció erőteljesebb ösztönzésére), **felértékelődik a gazdaságpolitika koordináló, harmonizáló, összehangoló, a szinergikus hatások kiaknázását ösztönző szerepe** a makrogazdasági feltételek alakításában. Olyan körülmények között, amikor Magyarország nemzetközi versenyelőnyei adottak a termelési tényezőkkel való ellátottság és azok költség szintje tekintetében, a gazdaságpolitika minősége, gazdasági-társadalmi energiákat mozgósító és az erőforrásokat az exportorientált növekedés szolgálatába állító képessége mind nagyobb szerepet játszik a nemzetközi versenyképesség alakításában. Más megfogalmazásban, ha két ország esetében a nemzetközi versenyképességet meghatározó tényezők azonosak vagy hasonlóak, akkor a gazdaságpolitika minősége, a külső és belső kihívások kezelésének milyensége dönti el, hogy melyik ország a versenyképebb. E felfogásban a gazdaságpolitika kiemelkedő fontosságú versenyképességi tényező, hatása a mikroökonómiából ismert teljes tényezőtermelékenységgel rokonítható. Az adekvát gazdaságpolitika – a teljes tényezőtermelékenység több eleméhez: külső megtakarítások, a menedzsment színvonalának javítása stb. hasonlóan – nagyobb beruházások, illetve költségek nélkül képes javítani a nemzetgazdasági teljesítményt.

A gazdaságpolitika mint versenyképességi tényező felértékelődése cáfolni tűnik a szakirodalomban gyakran felbukkanó, a passzív gazdaságpolitika melletti közhelyszerűvé vált érvet, amely szerint a gazdaságpolitika több kárt tud okozni, mint hasznot hajtani, tehát nagyobb a rosszra, mint a jóra való „hajlama”. Adott esetben a gazdaságpolitika passzivitása is káros lehet, amikor az elmulasztja a válaszadást bizonyos kihívásokra, ezért aktív gazdaságpolitika követése kívánatos.

A gazdaságpolitika akkor lehet a magyar gazdaság versenyképességét alakító tényező, ha hosszú távú jövőképet, közös érdekeket és célokat tartalmazó, a különféle érdekellentéteket kezelő **stratégiára** támaszkodik, amely mögött erős politikai elkötelezettségű kormány áll, stratégiaalkotásra alkalmas intézményekkel. Stratégia hiányában a gazdaságpolitikát politikai igények és rövid távú egyensúlyi kényszerek alakítják. A stratégiából vezethető, illetve vezetendő le az ország hosszú távú átfogó fejlesztési terve, a közösségi források bevonásához elengedhetetlen második Nemzeti Fejlesztési Terv, a Gazdasági és Monetáris Unióhoz való belépéshez szükséges konvergenciaprogram, a rövid távú konszolidációs és a hosszú távú reformprogram, valamint az egyes szakpolitikák (struktúra-, és iparpolitika, szervezeti súlypontképzés, műszaki fejlesztési és innovációs politika, bérpolitika, befektetés-ösztönzési politika, energiapolitika, külgazdasági politika stb.) prioritása, cél-, eszköz- és intézményrendszere.

A magyar gazdaságpolitika széles tartományban, az említett területeket is beleértve járulhat hozzá növekedési energiák felszabadításához, ezáltal a nemzetközi versenyképesség javításához. A versenyképesség különféle összetevőinek gazdaságpolitikai befolyásolásával kapcsolatos lehetőségek azonban eltörpülnek az államháztartás reformja nyomán feltárható lehetőségek mögött. A reform célja az államháztartás és az üzleti szféra közötti hatékonysági különbség csökkentése, az államháztartás felzárkóztatása az üzleti szféra mögött elsősorban a kiadások szerkezetének reformja révén. Szerkezeti reformok nélkül

minden, a kiadásokra vonatkozó takarékosági intézkedés nem más, mint az újratemelődő igények teljesítésének elodázása azaz elhalasztott kereslet. A kiadási oldal szerkezetének reformja teremti meg az adóreform és az attól elválaszthatatlan adócsökkentés feltételeit. Az adócsökkentés akkor javítja a legnagyobb mértékben a versenyképességet, ha az a munkabérré vonatkozó, a munkáltatókat terhelő bérjárulékok mérséklésére összpontosul. A vállalati szféra nemzetközi versenyképességét a munkabérré rakódó munkáltatói terhek lefaragása minden más intézkedésénél nagyobb mértékben javítja.

Az EU-tagsággal Magyarország olyan **kötelezettségeket** vállalt (gazdaságpolitikai koordináció, a Maastrichti Szerződés konvergenciakritériumainak teljesítése, ezzel összefüggésben konvergencia-program kidolgozása és végrehajtása), amelyek a GMU-csatlakozáshoz szükségesek, miközben **a fenntartható gazdasági növekedésnek, a globális világgazdasági alkalmazkodásnak és a nemzetközi versenyképesség javításának** – az EU-tagságtól, illetve a GMU-ba való belépéstől függetlenül – is **elengedhetetlen feltételei**. A GMU-ba való belépés a magyar gazdaságpolitika fix pontja marad. A GMU-hoz történő csatlakozás egyben külső fegyelmező erő is, meghatározott feladatokkal, ütemezéssel stb.

A politikai és a közgazdasági viták középpontjába nem a GMU-csatlakozás időzítését, hanem a **fenntartható fejlődést** és a GMU-ba való belépést egyaránt lehetővé tevő, az újraelosztásban és a keresetek alakulásában elkerülhetetlenül áldozatokkal járó **reformok megvalósítását** célszerű állítani. Ha viszont a fenntartható fejlődést eredményező reformokról megszületett az elhatározás és vannak kézzelfogható eredmények, akkor nincs értelme a Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés halogatásának.

Mind nemzetközi tapasztalatok alapján, mind pedig logikai úton könnyen lehet arra következtetésre jutni, hogy a reformokat nem lehet megtakarítani, minél később kezdnek hozzá a megvalósításukhoz és minél inkább elhúzzák azt, annál magasabb lesz a végrehajtás költsége. Történelmi tapasztalatok alapján a reformok rendszerint belső okok miatt buktak el vagy puhultak fel, nem pedig a külső kihívások súlya alatt.

A Maastrichti Szerződésben lefektetett konvergenciakritériumok szorosan összefüggnek egymással, egyiket a másik rovására nem lehet érvényesíteni, az egyik kritérium teljesítésében történő előrehaladás előmozdítja a többiét. A kritériumok közül az inflációs és a kamatláb-kritérium, az árfolyam-kritériumon belül a sávközép stabilan tartása és az árfolyamnak az intervenció sávon belül történő tartása viszonylag könnyen, az árfolyamstabilitás kissé nehezebben teljesíthető. A szűk keresztmetszet az államháztartási feltétel teljesítése. Ugyanakkor a mértékre is ügyelni kell, mert bizonyos kritériumok erőltetett érvényesítése ellentmondásba kerülhet más kritériumokkal. (Például a bérek erőteljes visszafogása mérsékli az inflációt, de nehezíti a költségvetési konszolidációt és visszafoghatja a gazdasági növekedést.) A spontán euroizáció gyengíti a monetáris politika hatékonyságát és nyomást gyakorol a gazdaságpolitikára a GMU-ba történő mielőbbi belépés érdekében.

A Gazdasági és Monetáris Unióhoz való csatlakozás késése akkor okozhat versenyképességi hátrányt, ha Magyarország később lép be a GMU-ba, mint legfontosabb közép-európai versenytársai (főleg Lengyelország, Csehország és Szlovákia). Ebben az esetben

ugyanis a versenytársak Magyarországnál hamarabb realizálják a GMU-ból adódó előnyöket, ami elsősorban a külföldi működőtőke-beáramlás terén erősíthet Magyarországtól divergáló irányzatokat.

A világos és koherens stratégia, illetve fejlesztéspolitika és az érvényesítéséhez szükséges eszköz- és intézményrendszer a nemzetközi versenyképesség erősítésének szükséges, de nem elégséges feltétele. Mindezzel egyenrangú feladat a társadalmi konszenzus a politikai pártok és a gazdasági szereplők között a gazdasági stratégia elveiről és fő célkitűzéseiről, valamint a gazdaságpolitika hitelessége.

A **társadalmi konszenzus** szükségességét indokolja a gazdasági és a politikai racionalitás közötti célkonfliktus, amely a modern demokráciákban a gazdaságpolitika mozgásterét szűkíti. A gazdasági szempontból racionális intézkedések politikai szempontból rendszerint nem azok. A nyugat-európai típusú parlamentáris demokráciákban gazdasági reformokat politikai, illetve szélesebb értelemben társadalmi támogatás nélkül nem lehet elfogadtatni, miközben az áldozatokkal járó gazdasági reformok erodálják a politikai támogatottságot. Totalitárius gazdasági rendszerekben erőszak-mechanizmusok biztosítják a gazdasági reformok társadalmi-politikai feltételeit. Az más kérdés, hogy történelmi tapasztalatok alapján a sikeres gazdasági modernizációt végrehajtott diktatórikus rendszerek jelentős részének gazdasági felzárkózási stratégiája is támaszkodott társadalmi konszenzusra. Az erőszak-mechanizmusok alkalmazásánál gyengébb forma a reformdiktatúra valamilyen válfaja, amelyet adott esetben – mind kisebb mértékben – jelentős politikai legitimitású kormányok is bevethetnek a nyugat-európai típusú parlamentáris demokrácia körülményei között. Ennek a feltételei jelenleg nincsenek meg Magyarországon.

Nemzetközi példák sora igazolja, hogy a demokratikus politikai rendszerek feltételei között azok az országok zárkóztak fel sikeresen a fejlett nemzetgazdaságok mögött az egy főre jutó GDP tekintetében és javították mind globális, mind pedig az Európai Unión belüli versenyképességüket, ahol társadalmi konszenzus jött létre a meghatározó politikai pártok és a főbb gazdasági szereplők között a stratégia, a gazdaságpolitika, illetve tágabb értelemben a fejlesztéspolitika prioritása, leglényegesebb elvei és célkitűzései terén.

A nemzetközi példák nagyobbik része arra utal, hogy társadalmi konszenzus nehezen alakul ki magától, létrejöttét rendszerint valamilyen válság előzi meg (Írország, Finnország stb.), azaz igen erőteljes külső nyomásra jön létre, de a gazdasági szereplők és a politikai pártok józan belátására is van példa a jóléti állam reformjával kapcsolatban például Svédország és Dánia esetében.

A GMU jelenlegi tagországainak felkészülését az euró bevezetésére az is támogatta, hogy a „nagycsoportos” csatlakozás miatt az államok politikai vezetései bizonyos mértékig nemzeti büszkeség kérdésévé tették a maastrichti kritériumok teljesítését. (Igaz, nemzeti motívumok miatt döntött három ország a kívülmaradás mellett.) Az egymást követő kormányok a konvergencia szempontját fontosabbnak tartották, mint a belső politikai rivalizálást, főképp azután, hogy eldöntötték az euró bevezetésének időpontját. A Gazdasági és Monetáris Unióhoz vezető konvergenciakritériumok teljesítése során a

kulcskérdés mindenütt az államháztartási hiány mérséklése volt, ami viszonylag rövid idő alatt pozitív változásokat eredményezett más területeken, így a kamatlábak és az árfolyam körében.

A jelenlegi feltételek között Magyarországon minden fajta stratégia, azon belül reform végrehajtásához társadalmi-politikai konszenzusra van szükség, társadalmi konszenzussal biztosíthatók a stratégia végrehajtásának politikai feltételei. A társadalmi konszenzus elérése sem adhat azonban felmentést a stratégia végrehajtásában résztvevők érdekei szintézisének elvégzése alól.

A társadalmi-politikai konszenzus mellett kiemelkedő fontosságú a **gazdaságpolitika hitelessége, következetessége és kiszámíthatósága** különösen az olyan nagy világgazdasági nyitottságú, közepesen fejlett országok esetében, mint amilyen Magyarország. A gazdaságpolitikai célokat és azok teljesítését ugyanis folyamatosan értékelik a külföldi gazdasági szereplők, azok közül is mindenekelőtt a működőtőke- és portfólióbefektetők. A gazdaságpolitika hitelessége több, mint az egyes részpolitikák hitelessége, a gazdaságpolitika egészének kell hitelesnek lennie. A külföldi gazdasági szereplők és a pénz- és tőkepiacok osztatlan megítélésben részesítik a gazdaságpolitika egészét. A hitelesség azt jelenti, hogy a gazdaságpolitika a vállalt célkitűzéseket teljesíti, következetesen azt kommunikálja, amit cselekszik, és azt teszi, amit kommunikál. A gazdaságpolitika hitelességéhez és kiszámíthatóságához az egyes részpolitikák (például a monetáris politika és a fiskális politika) közötti összhang és együttműködés is hozzátartozik.

A gazdaságpolitika hitelessége és kiszámíthatósága előbb-utóbb a nemzetközi versenyképesség javulásához is hozzájárul, például az ország adósságállományának kedvezőbb kategóriába sorolása, az országkockázati felár csökkenése révén, ami kedvezőbb feltételeket teremt a külső adósságállomány finanszírozásában és a külföldi forrásbevonásban.

A hiteles, következetes és kiszámítható gazdaságpolitika korlátozottan, azaz bizonyos határokon belül a maastrichti konvergenciakritériumok formális teljesítését is helyettesíti, ellensúlyozhatja a konvergenciakritériumok, azok közül is elsősorban a fiskális feltételek teljesítésében várható elmaradást. A Stabilitási és Növekedési Paktum módosítása ugyanis lehetővé teszi az államháztartási kritérium teljesítésének értékelésekor nagy számú tényező figyelembevételét, például a hiányt rövid távon rendszerint csökkentő szerkezeti reformok megindítását stb. A gazdaságpolitika hitelessége, a reformok melletti elkötelezettsége lehet a garancia a kedvező irányú trendek folytatódására. A racionális várakozások logikája alapján a gazdaságpolitikára vonatkozó információk anyagi erővé válhatnak, a hiteles, következetes és szavahihető gazdaságpolitika korlátozott mértékben helyettesítheti a követelményeknek való formális megfelelést. Ha következetes és hiteles a gazdaságpolitika, akkor a gazdasági szereplők joggal gondolhatják, hogy az államháztartási kritérium teljesülni fog.

A társadalmi konszenzus a gazdaságpolitika hitelességének és kiszámíthatóságának lényeges eleme. Politikai ciklusokon túlmutató céldátumok kitűzése nem szerencsés vagy egyenesen értelmetlen akkor, ha nincs konszenzus a gazdasági szereplők között a követendő gazdaságpolitikáról.

Az EU-csatlakozással a tágan értelmezett magyar gazdaságpolitika arculata gyökeresen módosult, minőségi változáson ment keresztül. A gazdaságpolitika egyes területei kizárólag tagállami hatáskörben maradnak erős korlátokkal, más területek beágyazódnak a közös és közösségi politikákba. A nemzeti gazdaságpolitika autonómiájából kiinduló megközelítés elvesztette relevanciáját, a gazdaságpolitika autonómiája csökkent, miközben a közösségi gazdaságpolitikai koordinációban, a közös és közösségi politikákban való részvétellel mint lehetőséggel és kötelezettséggel gyarapodott. A hazai gazdaságpolitikának folyamatosan értékelnie kell a közösségi gazdaságpolitikát, a közös és közösségi politikákat, és törekednie kell azoknak a magyar stratégiai érdekekkel összhangban történő alakítására.

A gazdaságpolitika prioritása, a szervezeti és ágazati-szektorális súlypontképzés, a műszaki fejlesztés és innováció, a külgazdasági politika, a pénzügyi politika, főleg pedig a külföldi működőtőke-befektetések ösztönzése elemzésekor a könyv – a közösségi jogszabályok és politikák áttekintésén túlmenően – a mikroszféra helyzetének értékeléséből, a gazdasági szereplők sajátosságaiból és érdekeltségi viszonyaiból indult ki, ezekből vont le differenciált gazdaságpolitikai következtetéseket és tett – sok esetben a gazdasági szereplők egyes szegmenseire lebontott – ajánlásokat. A mikroszférából kiinduló megközelítés különösen a külföldi működőtőke-befektetések ösztönzése terén eredményezett tudományosan újszerű következtetéseket. Ezek lényege abban foglalható össze, hogy a gazdaságpolitikai ösztönzőrendszernek a külföldi működőtőke-befektetések értékelésében, az azokkal kapcsolatos vállalati döntések meghozatalában növekvő fontosságú módosított nettó jelenérték formula összetevőit célszerű befolyásolnia, a súlypontot egyrészt a munkaerőköltségek, azok közül is az üzleti szférára háruló terhek mérséklésére, másrészt a reál eszközökbe történő befektetéseket serkentő elemekre helyezve.

A gazdaságpolitika nem közvetlenül gazdasági, pénzügyi ráfordításokkal nem vagy legfeljebb részben kifejezhető elemei is fontos szerepet játszanak a nemzetközi versenyképesség javításában, tágabb értelemben a gazdasági növekedési folyamat alakításában. Ezek a nem gazdasági tényezők egyrészt a gazdasági stratégia növekedési szerepéhez, másrészt a stratégia megvalósítása társadalmi-politikai feltételeinek megteremtéséhez, harmadszor a bel- és külföldi gazdasági szereplők várakozásainak alakításához kapcsolódnak.

Az EU-tagsággal megváltozott gazdaságpolitikai mozgástér kihasználásának, a magyar gazdaság potenciális növekedési üteme elérésének, ezáltal a fejlett országok mögötti gazdasági felzárkózásnak elengedhetetlen feltétele koherens gazdasági stratégia kidolgozása és végrehajtása, ami a hosszú távú fejlesztéspolitika és a gazdaságpolitika, továbbá a különféle részpolitikák alapja kell, hogy legyen. A stratégia eszközzrendszerének gerincét a közösségi jog sajátosságai miatt mindinkább különféle piacokon formán működő közvetítő intézményeknek kell alkotniuk (ipari parkok, kiválósági központok, technológiai parkok, kockázattőke-társaságok, klaszterek stb.).

A stratégia szerves alkotóeleme a rendszerszemlélet. A stratégia vagy a fejlesztés-, illetve a gazdaságpolitika egy-egy részelemének kiemelése önmagában nem hoz kielégítő eredményt. A kialakult feszültségeket és egyensúlyhiányokat nem lehet egymástól elszigetelten kezelni. Az alkalmazáshoz más rendszerelemeket is módosítani kell, illetve

meghatározott célokat átkaroló stratégiával, látszólag oda nem tartozó területeken is meg lehet valósítani. Erre a legpregnansabb példa a konvergencia-kritériumok közül a fekete és szürke gazdaság visszaszorításának, illetve kifehéritésének, valamint a foglalkoztatás növelésének hozzájárulása az adó- és járulékbévételek növelése révén a fiskális feltétel teljesítéséhez.

Olyan körülmények között, amikor egy ország komparatív előnyei nem változtathatók meg gyökeresen rövid időn belül, a gazdaságpolitika stratégiaalkotó, koordináló, harmonizáló szerepe csekély ráfordítással a nemzetközi versenyképességet javító szinergikus és egyéb hatékonyságjavító, gyakran a gazdaság egyéb szektoraiba tovaryűrűző pozitív hatásokat idéz elő.

A stratégia végrehajtásának feltétele társadalmi konszenzus a prioritásról, az elvekről és a fontosabb célokról, ami lehetővé teszi a politikai és a gazdasági racionalitás közötti célkonfliktus feloldását.

A könyv kimutatta a nem közvetlenül gazdasági, nem is mindig túlságosan egzakt módon definiálható, mérhető és alkalmazható, a gazdasági szereplők várakozásait befolyásoló tényezők globálisan tapasztalható felértékelődését a gazdasági folyamatok irányításában, azon belül a gazdaságpolitikában, ami sajátos ellentmondás lehet a mindinkább racionalizálódó világban.

Olyan időszakban, amikor mind több gazdasági szereplő mozgását mind nagyobb mértékben alakítják a jövőre vonatkozó várakozások, a gazdaságpolitika ésszerű rugalmassággal kombinált következetessége, továbbá hitelessége és megbízhatósága anyagi erővé válhat, ami adott feltételek között korlátozott mértékben helyettesítheti például a Gazdasági és Monetáris Unióba való belépéshez szükséges konvergenciakritériumok teljesítését. A gazdaságpolitika eme inputja a mikrogazdaságban ismert teljes tényezőtermélekenységhez hasonlítható.

A gazdaságpolitika minősége mind fontosabb versenyképességi tényező. A gazdasági stratégia, az arra épülő rövid távú konszolidációs és hosszú távú fejlesztés-, illetve gazdaságpolitika arculata és minősége kiemelkedő fontosságú szerepet játszik Magyarországon globális világgazdasági alkalmazkodásában, valamint EU-tagságából adódó előnyök és lehetőségek kiaknázásában.

6. BETŰSZAVAK

APV: Adjusted Present Value – módosított jelenérték

BEPG: Broad Economic Policy Guidelines – átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások

CARDS: Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation – újjáépítési, fejlesztési és stabilizációs közösségi segítségnyújtás

ECU: European Currency Unit – európai valutaegység (az euró előfutára)

EK: Európai Közösség, Európai Közösségek

EKB: Európai Központi Bank

EMS: European Monetary System – Európai Monetáris Rendszer

ERM: Exchange Rate Mechanism – árfolyymmechanizmus

EU: Európai Unió

GMU: Gazdasági és Monetáris Unió

IMF: International Monetary Fund – Nemzetközi Valutaalap

KBER: Központi Bankok Európai Rendszere

NFT: Nemzeti Fejlesztési Terv

NSRK: nemzeti stratégiai referenciakeret

OECD: Organisation of Economic Co-operation and Development – Nemzetközi Együtműködés és Fejlesztés Szervezete

SNP: Stabilitási és Növekedési Paktum

7. HIVATKOZÁSOK

AGENDA 2000 [1997]: Az Európai Bizottság véleménye Magyarország Európai Unióba történő jelentkezéséről. Külügyminisztérium, Budapest, 82-14 oldal.

ANDOR LÁSZLÓ [2003]: Anglia és az euró. Európai Tükör, VIII. évf., 1. szám, 100-118. oldal.

ANTAL LÁSZLÓ [2004a]: Fenntartható-e a fenntartható növekedés? Az átmeneti gazdaságok tapasztalatai. Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 435 oldal.

ANTAL LÁSZLÓ [2004b]: Hol volt, hol nem volt. Egyensúly, stabilitás a magyar gazdaságban az ezredforduló után. Mozgó Világ, XXX. évf., 8. szám, augusztus, 17-39. oldal.

ANTAL LÁSZLÓ [2005]: Magyar gazdaság 2005 – helyzet, folyamatok, mozgástér. Az Elemző (Közép-kelet-európai politikai és gazdasági szemle), I. évf., 1. szám, június, 67-80. oldal.

ANTAL LÁSZLÓ [2006]: Fenntartható instabilitás? A magyar gazdaság helyzete, kilátásai, a gazdaságpolitika lehetőségei és korlátai az évtized közepén. Megjelent: Sándor Péter – Vass László – Tolnai Ágnes (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2005-ről. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2006, 419-430. oldal.

ARTNER ANNAMÁRIA [2004]: Nemzetgazdasági versenyképesség és tökevonás – Írország példája. Külgazdaság, XLVIII. évf., 11. szám, november, 58-75. oldal.

BARABÁS GYULA (szerk.) [2003]: A felértékelődési spekuláció kezelése. MNB háttér tanulmányok 2003/3, Magyar Nemzeti Bank, Budapest, május, 31 oldal.

BEBESY DÁNIEL – ORBÁN GÁBOR [2003]: Csatlakozók: konvergencia és stratégia. A konvergenciáról tágabb összefüggésben. In: Lenkei Gábor (szerk.): Euró, érvek és ellenérvek. Miniszterelnöki Hivatal Stratégiai elemző Központ Stratégiai füzetek 16. szám, 2003. december, 93-130. oldal.

BENCZES ISTVÁN [2004]: Fiskális szabályok használata a Gazdasági és Monetáris Unióban. Külgazdaság, XLVIII. évf., 11. szám, november, 20-37. oldal.

BODA DOROTTYA – NEUMANN LÁSZLÓ [1998]: Az EU-csatlakozás munkaügyi vonatkozásai a szociális partnerek szemszögéből. Európai Tükör, 1998. 2. szám, 2-27. oldal.

BORBÁS LÁSZLÓ [2003]: A magyar kis- és középvállalkozások helyzete az EU-csatlakozás után. Megjelent: Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kara Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola Évkönyv 2002, Pécs, 2003, 212-235. oldal.

BOTOS BALÁZS [2004]: Iparpolitika – ipar nélkül? Megjelent: Gazdasági szerkezet és versenyképesség az EU-csatlakozás után. A VIII. Ipar- és Vállalatgazdasági Konferencia előadásai, Pécs, 2004. október 21-22., MTA IX. Osztály Ipar- és Vállalatgazdasági Bizottsága, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kara, Gazdasági és Köz-

lekedési Minisztérium, MTESZ Baranya Megyei Szervezte, Pécsi Akadémiai Bizottság, 9-15. oldal.

BREALEY, R. – MYERS, S [1992]: Modern vállalati pénzügyek I.-II. Panem Kft., Budapest, 1992

BULÍŘ A. – ŠMÍDKOVÁ K. [2005]: Exchange Rates in the New EU Accession Countries: What Have We learned From the Forerunners? IMF Working Paper.

CESINFO [2003]: European Economic Advisory Group: Report on the European Economy 2003, Ifo Institute for Economic Research, München, 135 oldal.

CESINFO [2005]: European Economic Advisory Group: Report on the European Economy 2005, Ifo Institute for Economic Research, München, 116 oldal.

CLAUSEWITZ KÁROLY [1917]: A háborúról. Második kiadás. Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt. kiadása, Budapest, 586 oldal.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES [2002]: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Industrial Policy in an enlarged European COM(2002) 714 final, 39 oldal.

http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/industry/communication_policy.htm#Commission%20Communication

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES [2004a]: Communication from the Commission. Fostering structural change: an industrial policy for an enlarged Europe. Brussels, 20.4.2004 COM(2004) 274 final, 45 oldal.

http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/industry/communication_structural_change.htm

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES [2004b]: Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. Brussels, 12. 5. 2004, COM(2004) 373 final, 35 oldal.

http://europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES [2006]: The economic costs of non-Lisbon. A survey of the literature on the economic impact of Lisbon-type reforms. Commission Staff Working Document, Brussels, 8.3.2005 SEC(2005)xxx, 56 oldal.

CZAKÓ ERZSÉBET [2004]: Az EU versenyképesség felfogása. Megjelent: Gazdasági szerkezet és versenyképesség az EU-csatlakozás után. A VIII. Ipar- és Vállalatgazdasági Konferencia előadásai, Pécs, 2004. október 21-22., MTA IX. Osztály Ipar- és Vállalatgazdasági Bizottsága, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kara, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, MTESZ Baranya Megyei Szervezte, Pécsi Akadémiai Bizottság, 15-21. oldal.

CSABA LÁSZLÓ [2005]: A Stabilitási és Növekedési Egyezmény föllazításának következményei. *Competitio*, IV. évf., 1. szám, május, 7-25. oldal.

CSAJBÓK ATTILA – CSERMELY ÁGNES (szerk.) [2002]: Az euró hazai bevezetésének várható hasznai, költségei és időzítése. Magyar Nemzeti Bank, Műhelytanulmányok, 24.

- CSÁKI GYÖRGY – SZALAVETZ ANDREA [2004]: A működőtőke-vonzási képesség mint a versenyképesség mércéje. *Külgazdaság*, XLVIII. évfolyam, 3. szám, március, 47-63. oldal.
- DANI KATALIN [1990]: Nemzetközi vállalati pénzgazdálkodás. Megjelent: Mádi Csaba (szerk.): *Külgazdaságtan. Kézirat. Aula Kiadó, Budapest*, 153-176. oldal.
- DULLECK, U. – FOSTER, N. – STEHRER, R. – WÖRZ, J. [2003]: *Dimensions of Quality Upgrading — Evidence for CEEs*. University of Vienna, Department of Economics, Working Paper No. 314
<http://mailbox.univie.ac.at/Papers.Econ/RePEc/viennp/vie0314.pdf>
- DUNNING, JOHN, H. [1993]: *Multinational enterprises and the global economy*. Reading, Addison-Wesley, UK.
- EBRD [2002]: *Transition Report. Agriculture and rural transition. Economic transition in central and eastern Europe and the CIS*. London.
- ERDŐS GABRIELLA – FÖLDES GÁBOR – ÖRY TAMÁS – VÉGHÉLYI MÁRIA [1999]: *Az Európai Közösség adójoga*. Budapest, KJK–KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, 279 oldal.
- ERDŐS TIBOR [2003]: *Fenntartható gazdasági növekedés. Különös tekintettel a rendszerváltást követő magyar gazdaságra*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 518 oldal.
- ERDŐS TIBOR [2004]: *Mekkora lehet nálunk a fenntartható gazdasági növekedés üteme? I-II. rész. Közgazdasági Szemle*, 51. évf., 5-6. szám.
- ÉRSEK ZSOLT [2002]: *Bevezetés a devizapiacokra. Második kiadás. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2002*, 291 oldal.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG [2003]: *Átfogó monitoring jelentés Magyarország csatlakozási felkészüléséről*, Brüsszel, 55 oldal.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG [2004]: *Új partnerség a kohézió érdekében. Konvergencia, versenyképesség és együttműködés. Harmadik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról*. Luxemburg: *Az európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala*, 2004, 206 oldal.
- EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK [2005]: *Szerződés európai alkotmány létrehozásáról*, Luxemburg, *az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványának Hivatala*, 483 oldal.
- EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA [2005]: *A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Közös cselekvések a növekedésért és a foglalkoztatásért: a Közösség lisszaboni programja*. COM(2005) 220 végleges, Brüsszel, 2005.07.20., 11 oldal.
- EUROPEAN CENTRAL BANK [2003]: *Policy position of the Governing Council of the European Central Bank on exchange rate issues relating to the acceding countries*, Frankfurt, December 2003
- EUROPEAN COMMISSION [1999]: *The Competitiveness of European Industry*. Report.

EUROPEAN COMMISSION [2001a]: Towards an Internal Market without tax obstacles. A strategy for providing companies with a consolidated tax base for their EU-wide activities. COM(201) 582 final.

EUROPEAN COMMISSION [2001b]: „Company taxation in the Internal Market”. SEC (2001) 1681, Brussels, 23 October 2001. Commission staff working paper.

EUROPEAN COMMISSION [2002]: Public Finances in EMU. European Economy, No. 3/2002.

EUROPEAN COMMISSION [2004a]: European competitiveness report 2004. Competitiveness and benchmarking. Commission staff working document, SEC(2004) 1397, 284 oldal.

EUROPEAN COMMISSION [2004c]: Structures on the taxation systems in the European Union, Data 1995-2000, European Communities, Brussels, pp. 361.

EUROPEAN COMMISSION [2005]: Economic Forecasts, Spring 2005, 148 oldal.

EUROPEAN COMMISSION [2006]: Economic Forecasts, Spring 2006, 162 oldal.

EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE GENERAL ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS [2004]: Statistical Annex of European Economy, Spring, Brüsszel, 2004. március 29.

EUROPEAN COUNCIL [1993]: Presidency conclusions. Copenhagen European Council, 21 and 22 June 1993, 22/6/1993 (English) Nr: 180/1/93

http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/loadBook.asp?target=1998&infoTarget=before&bid=76&lang=1&cmsId=347

EUROPEAN COUNCIL [2000]: Presidency Conclusions. Lisbon European Council 23 and 24 March 2000 <http://europa.eu.int/eu/Info/eurocouncil/index.htm>.

EUROPEAN COUNCIL [2001]: Presidency Conclusions, Göteborg European Council, 15 and 16 June 2001.

http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/loadBook.asp?target=2001&bid=76&lang=1&cmsId=347

EUROPEAN COUNCIL [2003]: Presidency Conclusions. Brussels European Council 20 and 21 March 2003, . Council of the European Union, Brussels, 5 May 2003, 8410/03, http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=432&lang=EN&mode=g

EUROPEAN COUNCIL [2005]: Presidency Conclusions. Brussels European Council 22 and 23 March 2005. Council of the European Union, Brussels, 23 March 2005, 7619/05

FALUSNÉ SZIKRA KATALIN [2004]: Az EU szociálpolitikája és Magyarország. Fejlesztés és Finanszírozás, II. évf., 1. szám, 21-27. oldal.

FAZEKAS JUDIT dr. (szerk.) [2002]: Az európai integráció alapszerződése 2. (A Római, a Maastrichti, az Amszterdami és a Nizzai Szerződés hatályos és összehasonító szövege). KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 325 oldal.

- FERENCZI BARNABÁS [2000]: Felzárkóznak-e a bérek is Európához? Megjelent: Fazekas Károly (szerk.): Munkaerőpiaci tükör, MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 131-148. oldal.
- GÁCS JÁNOS – HÁRS ÁGNES – HÜTTL ANTÓNIA [2001]: Bérkonvergencia EU-csatlakozás előtt és után: gazdasági összefüggések, tapasztalatok és lehetséges fejlődési pályák. Közgazdaság, XLV. évf. 8. sz., július–augusztus, 22–60. oldal.
- GÁCS JÁNOS [2003]: Structural change and catching up: the experience of the ten candidate countries. In: Tumpel-Gugerell, Gertrude – Mooslechner, Peter (eds.): Economic Convergence and Divergence in Europe: Growth and Regional Development in an Enlarged Europe. Edward Elgar, Cheltenham (UK), Northampton (US), pp. 131-167.
- GÁCS JÁNOS [2005]: A lisszaboni folyamat – egy hosszú távú stratégia rejtélyei, elméleti problémái és gyakorlati nehézségei. Közgazdasági Szemle, LII. évf., 3. szám, március, 205-230. oldal.
- GALÁNTAINÉ, MÁTÉ ZSUZSANNA [2004]: Adó(rendszer)tan. EU-konform magyar adók. Aula Kiadó, Budapest, pp. 325.
- GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION [1999]: Resolution of the European council of 13 December 1997 on economic policy co-ordination in stage 3 of EMU and on Treaty Articles 109 and 109b of the EC Treaty. Luxembourg, 13 December 1997.
- GKI GAZDASÁGKUTATÓ Rt. [2004]: Az euróhoz vezető optimális út megtervezése. Készült a Pénzügyminisztérium megrendelésére. Budapest, 2004. április, 50 oldal. <http://www2.pm.gov.hu>
- GKI GAZDASÁGKUTATÓ Rt. [2005a]: Gazdasági várakozások és előrejelzések 2005-re. Budapest, március, 78. oldal.
- GKI GAZDASÁGKUTATÓ Rt. [2005b]: Előrejelzés a magyar nemzetgazdaság 2005. évi fejlődéséről. Budapest, május, 107 oldal.
- GKM-OM-IHM [2003]: Gazdasági Versenyképesség Operatív Program 2004-2006, Budapest, április 25., 124 oldal. <http://www.nfh.gov.hu/xindex2.htm?p=0&t=2&i=1904>
- GOLDPERGER ISTVÁN [1998]: Modernizáció – reálgazdaság. Tanulmányok. Belvárosi Kiadó, Budapest, 227 oldal.
- GRAUWE, PAUL DE [1997]: The Economics of Monetary Integration. Oxford, Oxford University Press, 235 oldal.
- HAMAR JUDIT [2003]: A „fejlődőképes-dinamikus” és a „lemaradó-túlélő” vállalatcsoportok jellemzői a feldolgozóiparban. KOPINT-DATORG, Budapest, február, 105 oldal.
- HALM TAMÁS – JOBBÁGY VALÉR – SZEPESI BALÁZS [2004]: A Nemzeti Fejlesztési Hivatal szerepe az országos fejlesztéspolitikai tervezés megújításában. Pénzügyi Szemle, 49. évf. 5. sz. 586-600. old.
- HART, LIDDELL [2002]: Stratégia. Európa Könyvkiadó, Budapest, 571 oldal.

- HASSETT, KEVIN A. – MATHUR, APARNA [2006]: Taxes and Wages, 2006. március 6. 45. oldal, http://www.aei.org/docLib/20060315_TaxesandWages.pdf
- HAUPTMEIER, SEBASTIAN — HEIPERTZ, MARTIN — SCHUKNECHT, LUDGER [2006]: Expenditure reform in industrialised countries: a case study approach. ZEW Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Gmb, Discussion Paper No. 06-050, <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp05050.pdf>
- HAVASI ÉVA [2003]: Az EU versenypolitikája és a beruházás-ösztönzési rendszerekkel kapcsolatos szabályozásai. Külgazdaság, XLVII. évf., 9. szám, szeptember, 4–23. oldal.
- HETÉNYI ISTVÁN [1990]: A gazdaságpolitika elmélete. Megjelent: Hetényi István – Veress József (szerk.): Gazdaságpolitika – gazdaságirányítás. Aula Kiadó, Budapest, 1999, 7-50. oldal.
- HETÉNYI ISTVÁN [2004]: Gazdaság és politika. Megjelent: Palánkai Tibor (szerk.): Magyar Tudománytár, Gazdaság, MTA Társadalomkutató Központ, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 93-138. oldal.
- HITRIS, T. [1995]: Az Európai Unió gazdaságtana. Budapest, Műszaki Könyvkiadó, 343 oldal.
- HORVÁTH ÁGNES – SZALAI ZOLTÁN [2001]: A kevésbé fejlett EU-tagországok konvergenciájának tapasztalatai. Közgazdasági Szemle, XLVIII. évfolyam, 7-8. szám, július-augusztus, 640-658. oldal.
- IMF [2004]: International Financial Statistics, Washington, 2004 július
- INOTAI ANDRÁS [2004a]: Az Európai Unió reformjai és a bővítés. II. rész. Külgazdaság, XLVIII. évf., május, 4-19. oldal.
- INOTAI ANDRÁS [2004b]: Magyarország EU-csatlakozásának néhány kulcskérdése. Fejlesztés és Finanszírozás, II. évf., 1. szám, 28-35. oldal.
- JANKOVICS LÁSZLÓ [2005]: Hitelesség a gazdaságpolitikában. Beszélő, 2005. június-július.
- JOBBÁGY VALÉR [2003]: A Nemzeti Fejlesztési Terv kérdőjelei. Megjelent: Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kara Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola Évkönyv 2002, Pécs, 249-258. oldal.
- JOUMARD, I. [2001]: Tax systems in European Union countries. Economic Department Working Papers, No. 301., ECO/WKP(2001)27, 29 June, OECD, Párizs, 56 oldal.
- KÁDÁR BÉLA [2004]: A gazdaságpolitikai koordináció és a monetáris politika új dimenziói. Európai Tükör, IX. évf., 1. szám, 18-23. oldal.
- KÁDÁR BÉLA [2005]: Felzárkózási esélyszemle. Európai Tükör, X. évf., 7-8. szám, július-augusztus, 37-46. oldal.
- KÁTAY GÁBOR – KOVÁCS MIHÁLY ANDRÁS – PULA GÁBOR [2004]: A bárhánnyad hazai és nemzetközi összefüggései. Jelentés a pénzügyi stabilitásról, Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 2004. június.

- KECSKÉS LÁSZLÓ [1995]: EK-jog és jogharmonizáció. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 340 oldal.
- KERTESI GÁBOR – KÖLLŐ JÁNOS [2004]: A 2001. évi minimálbér-emelés foglalkoztatási következményei. Közgazdasági Szemle, LI. évf. 4. szám, április, 293-324. oldal.
- KISS GERGELY – KREKÓ JUDIT [2004]: Optimális infláció Magyarországon. Magyar Nemzeti Bank Háttér tanulmányok, 2004/1, április, 32 oldal.
- KOK [2003]: Enlarging the European Union. Achievements and Challenges. Report from Wim Kok to the European Commission. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. 26 March, 84 oldal.
- KOPINT-DATORG Rt. (2004): Az euró magyarországi bevezetéséhez vezető, társadalmi és gazdasági szempontból optimális út jellemzőiről, annak ütemezéséről, különös tekintettel a növekedés, az egyensúly, a bevezetéshez szükséges konvergencia követelmények és az állami szerepvállalás mértékének lehetséges alakulásáról. Budapest, 2004. április, 74 oldal.
[http://www1.pm.gov.hu/web/home.nsf/portalarticles/F1AF6050A9305463C1256E7E002AB98E/\\$File/_Toc69713878](http://www1.pm.gov.hu/web/home.nsf/portalarticles/F1AF6050A9305463C1256E7E002AB98E/$File/_Toc69713878)
- KOPITS GYÖRGY [2000]: A közép- és kelet-európai országok árfolyam-politikája az európai Gazdasági és Monetáris Unió összefüggésében. *Külgazdaság*, XLIV. évf. 2. sz. 44–74. oldal.
- KOVÁCS MIHÁLY ANDRÁS [2001]: Az egyensúlyi reálárfolyam Magyarországon. MNB Háttér tanulmányok, 2001/3, november, Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 21 oldal.
- KOZMA FERENC [1999]: Magyar vállalatok az európai integráció sodrásában. Pénzügyi Szemle, XLIV. évfolyam, augusztus, 725-736. oldal.
- KOZMA FERENC [2001]: A kis- és középvállalkozások Magyarországon. Alma Mater (a Budapesti Gazdasági Főiskola Kereskedelmi Vendéglátóipari és Idegenforgalmi Főiskolai Kara folyóirata) 5. szám, 43-51. oldal.
- KOZMA FERENC [2004]: A nemzetközi gazdasági erőterek és Magyarország. Fejlesztés és Finanszírozás, II. évf., 1. szám, 58-66. oldal.
- KRUGMAN, PAUL [1994]: Competitiveness – a dangerous obsession. *Foreign Policy*, March/April, Volume 73, No. 2.
- KSH [2004]: Magyar statisztikai évkönyv 2003, Központi Statisztikai Hivatal Budapest, 642 oldal.
- LENGYEL IMRE [2002]: A klaszterek alapvető jellemzői. Megjelent: Lengyel Imre – Rechnitzer János: A hazai építőipar versenyképességének javítása: klaszterek szerepe a gazdaságfejlesztésben. Régió Art Kiadó, Győr, 2002, 99-124. oldal.
- LOSONCZ MIKLÓS [1999]: A közösségi támogatáspolitikák és Magyarország, *Közgazdasági Szemle*, XLVI. évf., 11. szám, november, 1030-1038. oldal.

LOSONCZ MIKLÓS [2004]: Európai uniós kihívások és magyar válaszok. Az EU-csatlakozás várható hatásai Magyarország nemzetközi versenyképességére. Osiris Kiadó, Budapest, 274 oldal.

LŐRINCNÉ ISTVÁNFFY HAJNA [2001]: Pénzügyi integráció Európában. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó. Budapest, 548. oldal.

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA [2004a]: Magyarország konvergencia programja 2004. Pénzügyminisztérium, Budapest, május,
<http://www.p-m.hu/web/home.nsf/frames/forum>

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA [2004b]: Magyarország aktualizált konvergencia programja 2004-2008, Pénzügyminisztérium, Budapest, december,
<http://www.p-m.hu/web/home.nsf/frames/forum>

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA [2006a]: Új Magyarország. Szabadság és szolidaritás. A Magyar Köztársaság Kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarorszáért 2006-2010.

<http://www.meh.hu/kormany/kormanyprogram/program20060609.html>

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA [2006b]: Új Magyarország Fejlesztési Terv Foglalkoztatás és növekedés — 2007-2013 (Második olvasat), 134 o.

<http://www.nfh.hu/index.nfh?r=&v=&l=&p=umfttartalom>

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA [2006c]: Új Magyarország Fejlesztési Terv Foglalkoztatás és növekedés — 2007-2013 174 oldal.

<http://www.nfh.hu/index.nfh?r=&v=&l=&d=&mf=&p=umfttartalom>

MAGYAR NAGYLEXIKON [2003], Magyar Nagylexikon Kiadó, Budapest, 16. kötet, 930 oldal.

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA [2006d]: A Magyar Köztársaság 2006. szeptemberi aktualizált konvergencia programja. Vitaanyag, 2006. augusztus 25., 59 oldal. <http://www1.pm.gov.hu/>

MAGYAR NAGYLEXIKON [2003], Magyar Nagylexikon Kiadó, Budapest, 16. kötet, 930 oldal.

MAJOROS PÁL [1996]: A nemzetközi versenyképesség fogalma és mérhetősége. Külkereskedelmi Főiskola Szakmai Füzetek, jubileumi különszám, március, 17-30. oldal.

MARKIEWICZ, MARGOTA [2004]: Special Topic: Corporate Income Taxation and FDI in the EU-8, pp. 14. In: World Bank EU-8 Quarterly Economic Report, October, The World Bank, Washington.

MEDGYESSY PÉTER [2002]: „Cselekedni, most és mindenkiért!” A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja Magyarország 2002-2006. (A H19. sz. parlamenti előterjesztés 20002. 05.25.), 76 oldal.

http://misc.meh.hu/binary/5392_program.pdf

MINISTRY OF FINANCE [2003]: Stability Programme for Finland. November 2003 update.

- MUNDELL, ROBERT [1961]: A Theory of Optimum Currency Areas. *The American Economic Review*, Issue 51, 657–664. oldal.
- MUSTO ISTVÁN [2005]: Langyos euróesőre várva. *Mozgó Világ*, XXXI. évf., 10. szám, 24-32. oldal.
- NAGY KATALIN (szerk.) [2004]: Gondolatok a magyar iparpolitikáról: alkalmazkodás és útkeresés. *KOPINT-DATORG Műhelytanulmányok*, 39. szám, július, 43 oldal.
- NEMÉNYI JUDIT [2003]: Az euró bevezetésének feltételei Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, L. évf., 6. szám, június, 479-504. oldal.
- NIKODEMUS ANTAL [2003]: A hazai innováció perspektívái EU-s csatlakozásunk előestéjén. *Külgazdaság*, XLVII. évf., 12. szám, december, 37-52. oldal.
- OBLATH GÁBOR – PÉNZES PETRA [2004]: A nemzetgazdaság nemzetközi versenyképessége: értelmezések, mutatók és néhány tanulság. *Külgazdaság*, XLVIII. évf., 2. szám, február, 33-62. oldal.
- OECD [1998a]: Harmful tax competition. An emerging global issue. Párizs, OECD
- OECD [1998b]: Science and Technology Policy Outlook, OECD, Paris
- OECD [2003]: *Glossary of Statistical Terms*. <http://www.oecd.org>, visited as of 1 August.
- OECD [2004]: Economic Outlook, 2004. No.75., 2004/2
- OFK [2005a]: A jövőépítés alapjai. Kiindulópontok Magyarország fejlesztéspolitikájához, június 29., 53 oldal,
<http://talalat.kurzor.hu/Tarolt?id=2&id=165302&query=fejleszt%C3%A9spolitik>
- OFK [2005b]: Célok és eszközök a sikeres Magyarorszáért. Magyarország fejlesztéspolitikai teendői, június 29., 98 oldal,
<http://talalat.kurzor.hu/Tarolt?id=2&id=165302&query=fejleszt%C3%A9spolitik>
- ORBÁN GÁBOR – SZAPÁRY GYÖRGY [2004]: A stabilitási és növekedési paktum az új tagállamok szemszögéből. *Közgazdasági Szemle*, LI. évf., szeptember, 810-831. oldal.
- OSZLAY ANDRÁS [1999]: Elméletek és tények a külföldi működőtőkebefektetésekről. *MNB Füzetek*, 11. sz., szeptember, 53 o.
- P. KISS GÁBOR – KARÁDI PÉTER – KREKÓ JUDIT [2005]: Az euró bevezetésével járó strukturális politikai kihívások: költségvetési politika, *MNB Háttér tanulmányok*, 2005/1, 59 oldal.
- PALÁNKAI TIBOR [2004]: Összefoglaló az integrációérettség mérésének kutatásáról. Megjelent: BKÁE Európai Tanulmányi és Oktatási Központ: *Kutatások az integrációérettség témaköréből*. Európai Tükör Műhelytanulmányok, 86. szám, 9-115. oldal.
- PORTER. MICHAEL, E. [1990]: *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press. A Division of Macmillan, Incl., USA
- PORTUGAL [2003]: Stability and Growth Program Update for 2004-2007, December.

ROMÁN ZOLTÁN [2004]: A vállalkozás az Európai Unióban és Magyarországon. Európai Tükör, IX. évfolyam, 7. szám, október, 20-65. oldal.

SÁGI JUDIT – MAIZL DÓRA [2004]: A jegybanki függetlenség és hitelesség az euró-övezet monetáris stratégiájában. Európai Tükör, IX. évf., 8. szám, november, 66-75. oldal.

SAPIR [2003]: André Sapir, Philippe Aghion, Guisepe Bertola, Martin Hellwig, Jean-Pisani-Ferry, Dariusz Rosatti, José Viñals, Helen Wallace: An Agenda for a Growing Europe. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. Brussels, July, 183 oldal.

SIMON, ANDRÁS – DARVAS, ZSOLT [2000]: Potential Output and Foreign Trade in Small Open Economies. National Bank of Hungary Working Paper, 2000/9, Budapest, November, 42 oldal.

SOLT KATALIN [2003]: Gondolatok az evolúciós közgazdaságtanról és a vállalatelméletéről. Megjelent: Meyer Dietmar – Solt Katalin (szerk.): Evolúciós közgazdaságtan. Tudományos füzetek IV. kötet. Széchenyi István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Intézet, Győr, 2003, 103-117. oldal.

SOÓS KÁROLY ATTILA [2002]: Az átmeneti gazdaságok EU-exportja nemzetközi összehasonlításban. Közgazdasági Szemle, XLIX. évf. 12. sz., december, 1063–1080. oldal.

SZABÓ KATALIN [1997]: Kommunikáció felsőfokon. Hogyan írjunk, hogy megértse- nek? Hogyan beszéljünk, hogy meghallgassanak? Kossuth Kiadó, Budapest.

SZABÓ LÁSZLÓ [2002]: Uniós tagság és versenyképesség. Egy soktényezős statisztikai elemzés gazdaságpolitikai tanulságai. Kézirat. ECOSTAT Gazdaságelemző és Informatikai Intézet. Budapest, december, 129 oldal.

SZALAVETZ ANDREA [2004]: A hazai gazdaságszerkezeti változások és a szerkezeti versenyképesség. Megjelent: Gazdasági szerkezet és versenyképesség az EU-csatlakozás után. A VIII. Ipar- és Vállalatgazdasági Konferencia előadásai, Pécs, 2004. október 21-22., MTA IX. Osztály Ipar- és Vállalatgazdasági Bizottsága, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kara, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, MTESZ Baranya Megyei Szervezte, Pécsi Akadémiai Bizottság, 22-29. oldal.

TABELLINI, GUIDO [2003]: Principles of Policymaking in the European Union: An Economic Perspective. In: CESifo Economic Studies Vol. 49., No. 1/2003, pp. 75-210.

TARAFÁS IMRE – BÁLINT VIKTOR (2005): Forint, árfolyam és az ERM-II. csatlakozás. Megjelent: Vigvári András (szerk.): Pénzügyi ellenőrzés – egy funkció több szerepben. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar Pénzügyi és számviteli tanszék, Budapest, 2005, 164-179. oldal.

TOYNBEE, ARNOLD [1971]: Válogatott tanulmányok. Gondolat Kiadó, Budapest, 1971, 419 oldal.

TÖRÖK ÁDÁM [2000]: Reális-e a magyar tudomány 20. helye a (képzeletbeli) világranglistán? Magyar Tudomány, 11. szám, 1307-1324. oldal.

TÖRÖK ÁDÁM [2003]: Mit mérünk mivel? A versenyképesség értelmezéséről és mérési problémáiról. Európai Tükör Műhelytanulmányok 93. szám, november, 71-106. oldal.

TÖRÖK ÁDÁM [2004]: Felzárkózás és versenyképesség. Stratégiai dilemmák az EU Lisszaboni Programjának megvalósulásával kapcsolatban – kísérlet egy vitaindítóra. Európai Tükör, IX. évf., 3. szám, június, 60-77. oldal.

VERESS JÓZSEF (szerk.) [1997]: Bevezetés a gazdaságpolitikába. Budapesti Közgazdaság-tudományi Egyetem, Aula Kiadó, Budapest, 1997, főleg a 13-64. oldal.

WALLACE, HELEN – WALLACE, WILLIAM [1999]: Politikák születése az Európai Unióban I-II. kötet. Studia Europaea, Pécs.

WIIW [2005]: Research Report No. 314, Special Issue on economic prospects for Central, East and Southeast Europe. Peter Havlik, Leon Podkaminer, Vladimir Gligorov et al.: Accelerating GDP Growth, Improved Prospects for European Integration. The Vienna Institute for International Economic Studies, March, 122 oldal

WORLD BANK [2004]: Doing business in 2004. A publication of the World Bank, the International Finance Corporation, and Oxford University Press, Washington.

WORLD INVESTMENT REPORT [2003]: FDI Policies for Development: National and International Perspectives. United Nations, New York and Geneva, 2003, 304 oldal.

ZSÚGYEL JÁNOS [2003]: Az Európai Unió regionális politikája és hatása a területi fejlettségi különbségek alakulására. Ph. D. értekezés kézírata, Miskolc, 2003, 157 oldal.