

TARTALOM

KÖRKÉRDÉS az államháztartás, ezen belül a nagy elosztó rendszerek reformjáról III. – rész. Válaszolnak: Antal László, Bod Péter Ákos, Csáki György, Fóti Klára, Kóka János, Kovács Árpád, Losoncz Miklós, Mihályi Péter, Palócz Éva, Parragh László, Rácz Margit, Simonovits András, Szabó Katalin, Varga Mihály	8
---	---

Kemenczei Nóra – Nikodémus Antal: Autóipari trendek a nagyvilágban és hazánkban	57
---	----

ÚJ KÖNYVEK

ÚJ KÖNYVEK: Közgazdászok, elméletek és történetek a huszadik századból. Bekker Zsuzsa(szerk.): Közgazdasági Nobel-díjasok 1969–2004. (Czeplédi Pál)	67
--	----

Intézmények hatása és változása – a kelet-ázsiai példa. Pascha, W. – Storz, C. (szerk.): Wirkung und Wandel von Institutionen – Das Beispiel Ostasien (Riczy Judit)	75
--	----

Brief Summary of the Articles	80
--------------------------------------	----

JOGI MELLÉKLET

Kováts Surd – Ormosi Péter: A fúziók versenykorlátozó hatásainak orvoslása	25
---	----

**A lap kiadását a
Gazdasági és Közlekedési Minisztérium
támogatja.**

Márciusi számunk

*bevezetője a gyászé: **Lányi Kamilla** előtt tisztelgünk, kollégái, pályatársai, tanítványai nevében a búcsúztatásán elmondott beszédekkel. Lányi Kamilla kivételes ember volt, benne nem csupán eredeti gondolatokban gazdag szerzőnket, hanem olyan kritikusunkat is elvesztettük, aki nyíltan, szemtől szembe mondta el, ha valami nem tetszett neki. Szoros kapcsolat fűzte szerkesztőségünkhöz. Büszkéek vagyunk rá, hogy gyakran emlegette: a publikálási lehetőségei terén áttörést jelentett, amikor 1979-ben egy addig régóta hányódó, igen jelentős cikkét újonnan alakult csapatunk elkérte és azonnal közölte. Ezután nyíltak meg előtte a kapuk. Szerkesztőségünk nevében megrendülten búcsúzzunk. – Lapunk jelentős hányadát körkérdésünk harmadik része tölti ki. A közgazdaságtudomány, közélet és a gazdasági vezetés kiválóságainak egész sora tisztelte meg folyóiratunkat válaszával. – Egy fontos termelőágazatról szóló cikket közlünk ezután: az autóipar a világ valamennyi iparosodott országában meghatározó súlyú. A hazai autóipar létrehozása vissza-visszatérő vágyálom volt a hajdani pártállam idején; szerencsére nem fogtak hozzá, hiszen a világtól elzárt, autark gazdasági rendszerben ez mindenképpen kudarcra lett volna ítélve. Szerzőink a világ néhány vezető cégének magyarországi megtelepedése és óriási beruházásai nyomán a rendszerváltás óta kialakult és töretlenül fejlődő hazai autóiparnak éppen a világ autóiparában végbemenő tendenciához való kapcsolódását elemzik. – Recenziós rovatunk két jelentős könyvről tájékoztat. Az első tanulmánykötet valamennyi eddigi közgazdasági Nobel-díjas munkásságáról nyújt beható elemzést, kiváló hazai szerzők tollából. A második, Stuttgartban megjelent kötet képet ad az új intézményi közgazdaságtan irányzatairól, főbb kutatási területeiről és módszertani feltételezéseiről, valamint arról, milyen kérdéseket vet fel ezek alkalmazása a kelet-ázsiai térségben végbement átalakulásra.*

A szerkesztő

Körkérdés

az államháztartás, ezen belül a nagy elosztó rendszerek reformjáról – III. rész

Az államháztartás, ezen belül a nagy elosztó rendszerek reformja hosszú ideje napirinden szerepel, szükségességét az egyik oldalról a makrogazdasági egyensúlyi problémák, a másik oldalról a közpénzből finanszírozott területek állandósult feszültségei teszik indokolttá. Aktualitását pedig mi sem bizonyítja jobban, mint az euró bevezetésének időpontjával kapcsolatos problémák, dilemmák.

Abban egyetértés van, hogy az államháztartás hiányának mérséklését – egyebek mellett – egyes alrendszerének, közülük is a nagy elosztó rendszereknek a reformja tudja elősegíteni. E reformok kidolgozásának és bevezetésének késlekedésével kapcsolatos kérdéseink.

1. Melyek azok a korlátok, illetve okok, amelyek hozzájárultak a szükséges reformok elmaradásához?
2. Hogyan lehet rangsorolni és ütemezni az egyes nagy elosztó rendszereket érintő reformlépéseket?
3. Az egyes rendszerek reformjainak során milyen lépéseket tart elsődlegesnek?
4. Az egyes reformlépések bevezetésének, illetve halasztásának milyen kockázatai vannak, ezek bármelyike milyen konfliktusokat okoz?

Antal László,

az MKB Bank Rt. elnöki tanácsadója

REFORM ÉS/VAGY STABILIZÁCIÓ?
(Vélekedések az államháztartással kapcsolatos aktuális teendőkről)

1. „Az államháztartás az állam közhatalmi funkcióján alapuló gazdálkodási rendszer, illetve pénzügyi mérleg, a központi kormányzat, az elkülönített állami alapok, a társadalombiztosítási alapok és a helyi önkormányzatok pénzügyi tevékenységét fogja át.”¹ Reformján olyan összehangolt, stratégiai koncepción alapuló, a széles értelemezett (azaz nem csak a központi döntésekre szorítókozó) államháztartás gazdálkodását lényegbevágóan (strukturálisan) változtató döntéssorozatot értünk, amelyek egyszerre és összehangoltan alakítják át a közösségi döntéseket előkészítő és hozó intézmények kompetenciáit, a döntési folyamatok játékszabályait, finanszírozási rendszerét és ennek

¹ Hetényi István [1996]: Az államháztartási reform. Tények és gondok 1995 végén. PM.

folytán a szereplők motivációit (nem csak a döntéseket hozó intézményekét és személyiségeket, hanem a közösségi döntéseket elviselő vállalkozók és állampolgárok érdekvisszonyait) átforgatják. Ennélfogva nem hagyják érintetlenül a jövedelemelosztási viszonyokat sem. Sokdimenziós, pusztán finanszírozási, adózási ügyekre semmiképp sem egyszerűsíthető hosszú távú programokról van tehát szó.²

Az államháztartásnak (illetve egyes alrendszerének) a reformja időről időre napirendre kerül nemcsak a nagy társadalmi átalakulás sodrába kerülő (például rendszerváltó) országokban, hanem az érett piacgazdaságokban is. (Lásd nyugat-európai nyugdíjreformok vagy az önkormányzatok döntési hatáskörét, az önkormányzati rendszer centralizáltságát, a jóléti juttatások terjedelmét vagy a közigazgatást érintő átfogó állami beavatkozásokat.) Ennek oka érzésem szerint az, hogy a gazdaság piaci szektorában sokkal tágabb tere van az evolutív változásoknak, innovációknak, azaz a változó körülményekhez és igényekhez való folyamatos alkalmazkodásnak, mint az államháztartás keretei között gazdálkodó szervezetek esetében. Az állam által nyújtott szolgáltatások terjedelmét, különösen a meghatározott társadalmi rétegek, csoportok kedvezményeinek körét, mértékét érintő korlátozó változások általában nagy ellenállásba ütköznek akkor is, ha az időközben megváltozott körülmények ezt vitathatatlanul racionálissá tennék. (Szubjektíve még a különféle szolgáltatások és támogatások kedvezményezettjei az ezekből az átlagost meghaladóan, olykor kizárólagosan részesülők is többnyire sokkal kevesebbre értékelik azokat a juttatások valós költségeinél.) Az állami intézmények struktúráját, szereposztását csakúgy, mint az állam által felvállalt feladatok körét, vagy a jogosultságokat szabályozó elveket (alanyi, biztosítási elvű, rászorultságon alapuló, helyi, illetve központi kormányzati döntési hatáskörök) történelmi-kulturális tradíciók formálják, és tartják viszonylag hosszú időn át változatlanul. Nagy különbségek mutatkoznak mondjuk a skandináv nemzetek, az angolszász országok, az egykori szocialista országok, a mediterrán országok vagy a délkelet-ázsiai régió tagjai között az állam és piac közötti szereposztás tekintetében a jövedelem-újraelosztás mértékében, az adóstruktúrában vagy akár az önkormányzatok jellemzői szerint.

Ebből adódik, hogy a társadalmi gazdasági körülmények változásához – most aktuálisan a demográfiai tényezők változásához vagy a globalizációból adódó új feltételekhez – való alkalmazkodás az állam berkein belül jellemzően koncentráltan (és jellemzően késleltetetten) átfogó, reformjellegű döntések formájában valósul meg. (Ugyanebből adódóan nem ritkák a kudarcba fulladt reformkísérletek sem.)

2. Az előbbiekből az is következik, hogy nincs ideáltipikus állam, valamiféle etalon, amelyhez közelítenek a (különböző fejlettségű, eltérő történelmi körülmények között fejlődő, néha stagnáló) államok.³ Az azonban ennek ellenére igaz, hogy meghatározott fejlődési fázisokban, gazdasági, társadalmi körülmények között a szükséges változások (reformok) általános iránya több-kevesebb biztonsággal meghatározható. Ennek megfelelően az államháztartás reformjának kiindulópontja (nem általában, hanem itt és most) a

² Aligha véletlen, hogy a magyar államháztartási reform napirendjén lévő kérdésekkel tudomásom szerint legalaposabban és leginkább szakszerűen foglalkozó tanulmánykötet bevezető tanulmánya az állampolgár szuverenitását választja kiindulópontul. (Vö. Kornai, J. [1998]: *The General Trends and the Philosophy of Public Finance Reform during the Transition – The Experience of Hungary*. Ed: Bokros, Lajos – Dethier, Jean Jacques. World Bank, Washington D. C.) „Hol kell határt szabni az állampolgár individuális szabadságának?” – teszi fel az alapkérdést Kornai János. Nem valószínű, hogy kivétel nélkül minden az állam szerepével foglalkozó szakértő éppen a Kornai által választott kérdésből vezetné le mondanivalóját, de az bizonyos, hogy az államháztartás (bármilyen) reformja alapvetően általános társadalmi, társadalompolitikai összefüggésekre irányul.

³ „A különböző országok államháztartási rendszere történelmi termék, mint ilyen természetesen magán viseli az adott ország társadalmi, gazdasági fejlődésének specifikumait” – kezdi írását Pete Péter. (Pete Péter [2001]: Elemzési keret egy leendő államháztartási reform alapelveihez. *Közgazdasági Szemle*, 10. szám.)

korábbi, kiterjedt újraelosztási rendszerrel működő, nemcsak a vállalkozások működésébe, hanem az állampolgárok mindennapi életébe is beavatkozó (paternalista), a közösségi döntések demokratikus társadalmi kontrolljára teret nem engedő rendszertől való megszabadulás. Ennek megfelelően az egyén választási lehetőségének bővülésével összhangban a személyes felelősségvállalás (öngondoskodás) súlyának növelése. Pozitív megfogalmazással: az állami újraelosztás (ezen belül az önkormányzatok közötti újraelosztás) szűkítése és csak ezt követően az adóteher szűkítése. (Amire egyébként szerintem a belátható jövőben sokkal szűkebbek a lehetőségek, mint az újabban elszabadult illúziókból ez következne.) Cél továbbá a biztosítási elv kiterjesztése, azaz a fizetési kötelezettségek és az igénybe vehető transzferek, illetve szolgáltatások közötti közvetlenebb kapcsolat megteremtése, így az alanyi jogon nyújtott szolgáltatások körének szűkítése. Szükséges a verseny megjelenítése azokon a területeken is, ahol korábban a szolgáltatás előállítását állami monopólium formáját öltötte. (Itt mindenekelőtt a különböző típusú – állami, nonprofit és vállalkozási formában működő – szervezetek versenyére gondolok.)

Ezek a még mindig nagyon általánosan megfogalmazott szempontok magukba foglalják a korábbinál kisebb hatókörű, demokratikusabb és az itt külön kritériumként nem kiemelt üzemgazdasági szempontból hatékonyabban működő – azaz nem feltétlenül olcsóbb, de adott szolgáltatás-színvonalat kisebb ráfordítással produkáló – államháztartási intézményi rendszer kialakítását.

Az általam körülírt követelményrendszer egy liberális, tehát az egyén választási szabadságát a lehető legkevésbé korlátozó államképen alakul. Ebben azonban nincs a szakemberek körében sem egyetértés. Az állampolgár egyéni szabadságát kiindulópontként kezelő gondolkodásmódtól számos társadalompolitikus a társadalmi kohéziót, a már elért civilizációs vívmányokat félti, már az eddig megtett államtalanító lépések egy részét is túlzottnak minősítve. (Lásd: *Ferge Zsuzsa* e körkérdésre adott választát – *Külgazdaság*, 2006. 1. szám.) A széles közvéleményben pedig – legalábbis a közelmúltban, a Medián által végzett felmérés szerint és ebben a vonatkozásban erősen eltérően a 90-es évek elején jellemző közfelfogással – inkább a gondoskodó állam javára billen a mérleg.⁴ (Azt a sztereotípiát, hogy a megnyilatkozók többsége az olcsóbb, de erősebb – értsd „gondoskodóbb” – államot kedvelné, nem igazán lehet komolyan venni: az állami újraelosztás mértéke döntően a szociális kiadások mértékétől, a kötelező társadalombiztosítás által lefedett szolgáltatások terjedelmétől függ. Sőt, még az állami bürokrácia költségeit is befolyásolja, hogy milyen széles az a sáv, ahol piaci verseny helyett kizárólag a részletekre kiterjedő állami önellenőrzés kontrollálja az állami ráfordítások célirányosságát, mértékét.) A hivatkozott felmérés szerint csak a jóval az átlag feletti jövedelműek hajlandók megbarátkozni az öngondoskodás kiterjesztésével, jóllehet éppen ez lenne a szociális ellátórendszerek reformjának ugrópontja.

Aligha lehet arra számítani, hogy belátható időn belül a témával foglalkozó szakemberek véleménye közeledne, és még kevésbé arra, hogy a közvélemény (úgy gondolom, hogy korántsem csak múlt iránti nosztalgiát tükröző) államigondoskodás-pártisága megszűnjék. Erről az oldalról tehát nem számítok erős társadalmi nyomásra, amely az e kérdésben különösen megosztott politikai elitet gyors cselekvésre készítené. (Más kérdés, hogy a kevesebb állami bürokráciát, csúnyábban a kevesebb állami léhűtőt a közvélekedés is szorgalmazza. A reform követelése – amit én, elismerem, szubjektíven, az öngondoskodás szerepének növekedésével és a rászorultsági elv szélesebb körű érvényesítésével azonosítok – azonban, úgy tűnik, egyelőre nincs napirenden.)

⁴ A felmérés eredményeit *Karácsony Gergely* írása ismerteti. (*Karácsony Gergely* [2005]: Nagy, de gyenge. *Figyelő*, december 22.)

3. Ezzel el is jutottunk (szerintem) a leglényegesebb kérdéshez. Ahhoz, hogy miért futnak általában zátonyra az egyébként nem túlságosan nagy meggyőződéssel képviselt reformkísérletek, illetve részleges reformok (ez utóbbinak tekintem például az szja-kedvezmények és -mentességek „kísöprését”). Ellentétben az 1994-ben, a Bokros-csomag bevezetését közvetlenül megelőző helyzettel, az ezredforduló után az államháztartás egyensúlya ugyan súlyosan megroppant, de közvetlenül fenyegető és *kollektíven felismert* katasztrófaveszély nem volt. (Egyébként ma sincs ilyen.) Egyénileg persze mindenki tisztában volt azzal, hogy ami történt, a lakossági fogyasztásnak a gazdaság teherbíró-képességét messze meghaladó növelése – teljesen függetlenül az egyes konkrét döntések társadalmi méltányosságától – veszélyes drog, amely a szándékoktól függetlenül további fogyasztást generáló lépéseket, ezzel növekvő egyensúlyi feszültségeket indukál, de ez a kormányzati cselekvéshez, úgy látszik, nem elégséges.⁵

A kormányzat, amely gyenge támogatottsága folytán 2003–2005 között lényegében az adott politikai erőviszonyok között manőverezve reformokra nem tudott (vagy nem igazán akart) vállalkozni, eleve aprólékos, spórolásra, szigorításokra rendezkedett be, elsősorban olyanokra – tárcakezelésű szakmai előirányzatok lefaragására, záróállományok felhasználási lehetőségeinek korlátozására, likviditási tartalékképzési előírásokra, autópályán kívüli állami fejlesztések visszafogására és sokkal szerényebb mértékben az állam működési költségeinek lefaragására –, amelyek nem okoznak komolyabb konfliktusokat, mert nem zavarják az intézmények működését, tág mozgásteret adnak a kiadások időbeli áttolására, a fejlesztési projektek lassítására. Emellett az eddigiekben a kvázifiskális költségek expanziója és az innovatív könyvelés is komoly szerepet játszottak a (látszólagos) megtakarításokban. Ebből az következik, hogy a pillanatnyi megtakarítások növelik a már a közeljövőt terhelő kötelezettségeket, a mindenkori pénzügyminiszter pedig egyre inkább a nagyon rövid távú (adott évi hiányt kordában tartó, sokszor csak fiktív) beavatkozásokban érdekelt. Ha ilyenekre nem képes, pozíciója hamarosan gyengül.

Az évről évre rövid távú kényszerek nyomása alatt vergődő, ezért túlfeszített költségvetés nem kedvez a reformoknak. A gyakran cserélődő pénzügyminiszterek szükségképpen a rövid távú feszültségek áthidalására koncentrálnak erejüket, és az alaposabb előkészítést, gondos érdekkordinációt igénylő, mindig többéves kifutású és többnyire átmeneti (kompenzáló jellegű) beavatkozásokat igénylő, többéves kifutású reformok ilyen körülmények között értelemszerűen háttérbe szorulnak.

A kormány az elmúlt néhány évben nem volt irigylésre méltó helyzetben. A reformok keresztülvitelére nemigen mutatkozott lehetőség. (Ehhez hiányzott az erős politikai háttér még a kormányzó pártok körében is, hiányzik a széles körű társadalmi támogatottság és – egyébként szerencsére – nincs a „műtéti beavatkozást” legitimáló, kollektíve felismert vészhelyzet, válságállapot sem.) De a kormányzati cselekvés nem elégedhetett meg a fokozatos egyensúlyjavítás jegyében passzív, megszorító jellegű spórolás, előirányzat-megnyirbáló kormányzati beavatkozások végeláthatatlan sorozatával sem. Ilyen körülmények között született meg a 100 kis lépés programja, amely kisebb lehatárolt reformrészelemek és a reformoktól független kormányzati részintézkedések elegye, de semmiképp sem tekinthető a reform(ok) első lépésének. Ellenben a holtpontról való kimozdulás meglehetősen kockázatos (mert ismét egyensúlyrontó). Stílusváltást jelent azonban, amennyiben a lassú, nehézkes, a status quo védelmét segítő, a zavaros érdek-

⁵ „A bölcs kormány ezt (ti. a közvetlenül fenyegető krízist – A. L.) megelőzendő értékeli át céljait és a gazdasági eszközeit, de a kormányok többsége csak a krízis esetén hajlandó változtatni” – írja *Hetényi István* Arthur Lewis Nobel-díjas közgazdászra hivatkozva.

Vö.: *Hetényi István* [1996]: Államháztartási reform. Tények és gondok 1995 végén. PM.

korrekció miatt érdemi változást általában nem hozó bürokratikus alkudozást a vállalkozói (mikro-) döntésekre emlékeztető gyors, állandóan kezdeményező ötletekre épülő, de éppen ezért gyakran korrekcióra szoruló döntési gyakorlat váltja fel. A döntési folyamat így okvetlenül felgyorsult, de elkerülhetetlenül kockázatosabbá is vált. A menet közben formálódó javaslatok összehangolatlanságának veszélye egyszerűen kiküszöbölhetetlen. Ellenben a 100 kis lépés révén el lehetett kerülni azt, amit annak idején a Bokros-csomag is elkerült. Az új kezdeményezések áradata akadályozza, de legalábbis megnehezíti a változásokat blokkoló, kompromisszumokkal megtűzdelő koalíciók megszilárdulását.

A közelmúlt döntési folyamatainak ez a tendenciája véleményem szerint a következők miatt érdekes.

– Legalább részben (lehet, hogy döntő részben) magyarázza az immár 1987 óta állandóan terítéken lévő államháztartási reform hullámainak ismétlődő kifulladását. (Odáig azért nem mennék, hogy a nyugdíjreformtól eltekintve nem történt semmi.)⁶

– Egyáltalán nem tudom kizárni – talán a legsúlyosabb feszültségekkel küszködő egészségügy kivételével, ahol a magántőke bevonása nélkül, valamint a mikro-gazdálkodási racionalitást biztosító finanszírozási és intézményi változások nélkül érdemi előrelépés egyáltalán nem remélhető –, hogy a közeljövőben továbbra is a 100 kis lépésre jellemző „reformelaprózó” stratégia érvényesüljön. (Magyarán: közvetlen gazdasági nyomás, majdnem kényszer csak az egészségügyben látszik érvényesülni.)

4. Gazdasági kényszer persze már most is jelentkezik a költségvetési egyensúlyhiány csökkentésére. Ez azonban egyáltalán nem kedvez a nagy horderejű, az állami funkciók hatékonyabb, *de nem feltétlenül olcsóbb* ellátására valóban tartós megoldást kínáló (egészségügyi, oktatási, közigazgatási) reformoknak. Különösen választások idején jól hangzik a költségvetés stabilizálásával és az államháztartás reformjával kapcsolatos feladatok összekapcsolása – „modernebb, funkcióit jobban ellátó, méltányosabb és mindezek mellett *azonnal* olcsóbb államot” –, de ez inkább a demagógia, mint a racionalitás körébe tartozik. Ha másért nem, hát a felmerülő végkielégítések, a nagy horderejű változásokkal felmerülő (egyszeri) tőkebefektetések és a nagy elosztó rendszerek átalakításával járó átmeneti intézkedések miatt. Röviden: átállási költségekkel kell számolni. (Ezen túl a reformlépések egy nem elhanyagolható része jóléti többletet hoz, költségmegtakarítással viszont nem jár.)

Le kell számolni egy másik illúzióval is. *Az adórendszer nem csodafegyver*. A Münchausen-effektus – kisebb társadalmi teher hatására azonnal ugrásszerűen növekvő adózási hajlandóság és ugyancsak ugrásszerűen növekvő gazdasági aktivitás, mindezek eredményeként így nagyobb költségvetési adóbevételek – nem működik. (E tekintetben Szlovákia, akire hivatkozni szokás, nem ellenpélda.)

A stabilizáció és a reform kérdéseit tehát, ha átfedik is részben egymást, nem szabad összekapcsolni (vagy inkább összekeverni). A közeljövő teendőit meggyőződésem szerint a stabilizáció követelménye fogja dominálni. Ez nem jelenti a reformkérdések levételét a napirendről, de azt mindenesetre, hogy a reformokat szigorúan a rövid távon (már egy-két éven belül) érzékelhető egyensúlyjavítás követelményeivel összhangban kell megvalósítani. Ez kizárja, hogy mindenki jól járjon már a változások időpontjában.

⁶ Az államháztartási reform részlemeinek bonyolult történetéről képet ad *László Csaba* [1991]: Vargabetűk az államháztartási reform 10 éves történetében. *Közgazdasági Szemle*, 10. szám.

A TÚLSÚLYOS ÁLLAM ÉS AZ AKARATHIÁNYOS TÁRSADALOM

A referenciaértéket meghaladó költségvetési deficit miatt az unió túlzott hiány eljárást indított, amire válaszul a kormány kiigazító ígéretekkel tett. Sajnos 2005-ben a bizottság ismét a megengedett 3 százalékos jót meghaladó hiányt prognosztizált, sőt az adósság/GDP arány is bizonyára túllépte a 60 százalékos értéket. A kormány az unióknak átadott átdolgozott programjában már csak 2008-ra tudta ígérni a deficit határérték alá való leszorítását. A bizottság megállapítása szerint a megengedett költségvetési hiány jelentős túllépése nem tudható be különleges körülményeknek, hiszen szó sincs súlyos gazdasági visszaesésről vagy hasonló negatív körülményről. A költségvetés túlzott hiánya több éve áll fenn, vagyis nem tekinthető átmeneti jelenségnek. Az üzleti ciklus áttekintése sem tárt fel olyan körülményt, amely alapján jogos lenne a határérték átlépése. Megvizsgálták az állami beruházások mértékét (hiszen más az értékelés, ha a folyó költségvetési hiányt meghaladó mértékű állami beruházások növelnék meg a költségvetés kiadási oldalát), valamint a kutatás-fejlesztési célú állami kiadásokat; de ezek egyike sem indokolja a nagyméretű költségvetési hiányt. A bizottság ugyanakkor úgy találta, hogy a hatóságok rendre túl optimistán becsülték meg a GDP alakulását; elégtelenül finanszíroznak bizonyos költségvetési ellátó területeket, amelyeken kifizetetlen tartozások halmozódtak fel. Az országnak nincs megfelelő költségvetési kiigazítási mechanizmus, így az egymást váltó pénzügyminiszterek eseti intézkedésekkel igyekeztek visszaszorítani a költségvetési hiányt; továbbá gond van az állampénzügyi statisztikák megbízhatóságával.

Félreértés ne essék: eddig a portugál kormányról és a portugál államháztartás sanyarú állapotáról volt szó. Idézhetnénk hasonló epizódokat a görög esetből is. A hellén deficit alakulása megfosztott minket attól a kétes dicsőségtől, hogy mi vezessük a nemzeti össztermékre jutó éves hiány éremtáblázatát; igaz, a görögök egyebek mellett az olimpia megrendezésére is hivatkozhattak a deficit elfutásánál. Mi nem rendeztünk olimpiát. És nem is az autópálya-építések szédítő üteme vezetett az államháztartási hiány tartósan nagy értékéhez. Az már csak utólagos racionalizálás, amikor kormányzati tényezők az állam gazdaságfejlesztő aktivitásával indokolják az uniós normákat jóval meghaladó arányú deficitet. A magyar államháztartás leginkább a jóléti ráfordítások és az általános kormányzati költségek vonatkozásában tér el a velünk összehasonlítható országok arányaitól.

Jogos tehát a kérdés: vajon mi az oka annak, hogy nálunk elmaradtak a szükséges reformok? Az ugyanis aligha vitatható, hogy hazánkban nem egyszeri megcsúszás következett be, azaz szerkezeti választ kellett volna (kellene) adni a szerkezeti problémákra. Tartós és nagyarányú deficit esetén az egyszeri kiigazítások nem segítenek sokat, hiszen ha valamely egyenlegjavulás mögött elhalasztott, átütemezett kiadások, a szükségesnél kisebbre kalibrált állami fejlesztések állnak, akkor csak némi időt nyert a kormányzat, de a jogos pénzigények hamarosan ismét megjelennek, és a politikai érdeközvetítő rendszeren keresztül be is jutnak a későbbiekben a kiadási tételek közé. Egy szóval: reform, szerkezeti átalakítás, nem pedig konjunktúrális okok miatt szorul kiigazításra a magyar gazdaság.

A portugál és görög eset említése emlékeztet arra, hogy a túlzott hiány jelenségével mások is küszködnek. Persze azt is tudatosíthatják a példák, hogy az uniós tagság viszonyai között kemény külső korlátok léphetnek fel a túlságosan laza költségvetési kurzus-

sal szemben: a már eurót használó tagországokban a túlzott hiány eljárás és annak szankcionáló eszközrendszere fegyelmez, ám az összes tagországra igaz, hogy a kohéziós alapokból csak olyan ország részesülhet, amely betartja a stabilitási (és konvergencia-) programjában a túlzott hiány elkerülésére tett vállalásait.

Hazánk esetében azonban eddig nem az uniós korlát és tiltás, hanem a tagság miatt megelőlegezett kedvezőbb megítélés éreztette hatását: teljesen helytállónak érzem azt a véleményt, hogy a mai méretű ikerdeficit egyszerűen nem fejlődhetett volna ki, ha a külvilág érdemeink (makrogazdasági adataink) szerint ítélte volna meg. A külső finanszírozás keretének tágulása több okra is visszavezethető: az általános likviditásbőségre, a 2001 és 2004 közötti igen alacsony kamatszintre a glóbusz meghatározó pénzpiacain, és a mi térségünk esetében arra az ésszerű számításra, hogy az uniós tagság növekedési többletet és egyben gazdaságpolitikai fegyelmező keretet hoz magával.

A tíz új tagország csoportja által felmutatott négy-kilenc százaléka körüli GDP-növekedés (és ettől némileg elmaradó GNP/GNI-növekedés) európai viszonyításban kifejezetten jó, a világlátlaghoz képest megfelelő. E csoporton belül azonban hazánk a sor vége felé kullog, azért sem érthető, hogy a magyar kormányzat, s különösen a gazdasági miniszter miért éppen a gazdasági növekedési ütemmel reklámozza magát. Ami viszont az uniós tagságból adódó gazdaságpolitikai koordináció és felvigyázás fegyelmező hatásait illeti, a tőkepiac talán túl optimistának bizonyult. Az uniós tagországok politikai döntéshozatali kapacitását az új tagok integrálása helyett a tavalyi évben sokkal inkább lekötötte a régi (és nagy piaci, gazdasági és politikai súlyú) tagok némelyikének normasértése (Németország, Franciaország), másodsor pedig néhány fegyelmezetlen kisebb ország ügye (lásd a görög és a portugál esetet), majd a hétéves uniós költségvetési terv körüli számos konfliktus. Az új tagországokkal való törődésre csak ezt követően jut erő és figyelem; ám elég valószínű, hogy 2006-ban sor is kerül ránk.

A magyar államháztartás megreformálása tehát a külső kényszerek híján a belső erők kezdeményezésére maradt volna – nem is lett semmi abból. A nagy parlamenti pártok a maguk néppárti jellege miatt csak válsághelyzetben lehetnének alkalmasak az állam szerepének felülvizsgálatára; voks-szerzési megfontolásokból azonban láthatóan a lehetőségek határáig elmennek a támogató állam rendszerének fenntartásában. Hogy azután e határok pontosan hol húzódnak, és mi történik a politikai erőterben az új esztendőben, azt nehéz felbecsülni. A szerkesztőség körkérdései inkább politológusi, semmint közgazdászai talentumot várnak el. A gazdaságtani analízis terén kisebb a vélemények szóródása: a szerkezeti kiigazítás szükségességét a szakmai elemzők egyhangúan hangoztatják, de azt is tudomásul veszik, hogy a két nagy párt a tekintélyes pay-off-ot ígérő elsőbbségre tekintettel nem vállalja a 2006. tavaszi választások előtt a nyílt beszédet (a kisebb pártok pedig a parlamenti szerep megtartásáért küzdenek, egyébként sem tudják ebben a politikai konstellációban meghatározni a politikai viták napirendjét). Az viszont külön kérdés, hogy a magyar közélet egyéb szereplői (elsősorban a munkaadói és a munkavállalói szervezetek) miért nyugszanak bele a magyar gazdaság sodródásába és a számukra stratégiaiainak számító ügyekben a súlyos kormányzati mulasztásokba (mint amilyen az eurócsatlakozás késleltetése vagy a kohéziós alapokhoz való hozzáférés kockára tétele). Valószínűleg az érdekképviseltek töredezettsége és csekély társadalmi presztízse magyarázza a nem kormányzati szereplők passzivitását.

Ha tehát erőegyensúly áll az évek óta eléggé változatlan államháztartási kiadási szerkezet mögött, akkor ez rossz egyensúly. De legalább a pártpolitikai keretben bizonyosan jelentős változás következik be 2006 tavaszán. Más kérdés az, hogy a ma még ismeretlen összetételű politikai főhatalom milyen szakmai válaszokat ajánl a helyzetre. A pártoknak az állam szerepére vonatkozó új elgondolásairól nem lehet bizonyosat tudni; ha a politikai vita során valamelyik fél akár csak utalásszerűen szolt rendszerbeli

változtatásról (például a túl nagyszámú helyi önkormányzat összevonásának lehetőségéről), akkor a másik fél azonnal politikai támadásra használta fel az „elszólást”, mozgósítva a társadalom nagy részének a bármilyen változástól való félelmét, és persze elfojtva a lehetséges vitát.

És ezzel jutottunk el az alapkérdéshez: az elmúlt 6-8 év bizonyos fokig stabilizációs szakasként működött a magyar társadalom életében: szolidan javuló anyagi életszínnel lett a társadalom nagyobb felének osztályrésze, és sok materiális ígéret jutott az ország minden rétegének, miközben a jövedelemtermelés alapstruktúrájában viszonylag kevés változott. Nem mérséklődött (legalábbis szignifikánsan nem) az inaktívak Európában szokatlanul nagy aránya, nem záródott a jövedelmi és vagyoni különbségek közötti olló, vagy ha mégis történt javulás, az nem mutatkozott meg az állami adójövedelmek alapjának bővülésében. Nagy lakossági rétegek maradtak ki a gazdasági növekedésből, és elmaradt a középosztály várt megerősödése. Következésképpen nem kizárólag a politikai érzések és érdekek világában keresendő a politikai pártok és tanácsadók óvakodása az államháztartás bármely újabb területének megreformálásától, mivel jórészt kimerültek mára az olyan változtatási lehetőségek, amelyek minden réteg számára szavatolnák az elértnél nem rosszabb helyzetet a jövőre nézve. Ha pedig nem lehetséges a Pareto-optimális változás, azaz lennének hátrányosan érintettek is, akkor széles társadalmi csoportokban könnyen életbe lép a védekezési ösztön. Minél kevésbé definiálható és minél távolibb a potenciális nyereség, annál nehezebb társadalmi támogatást szerezni bármilyen szerkezeti változáshoz, legyen szó akár régen túlrejt változtatási kényserről.

Ilyen helyzet állt elő – alapvetően demográfiai okokból – a közoktatás terén. Az általános iskolai oktatás ingyenes és kötelező, és e téren nincs ok az alapelvek felülvizsgálatára, ám a gyerekszám radikális – és sajnos a belátható időben tartósan látszó – csökkenése méretgazdaságossági gondokkal jár, és a finanszírozás felől egyre erőteljesebb nyomás éri a fenntartó intézményeket. Az iskola-összevonásokat azonban mereven ellenzik az érintettek, és jó érveik vannak. Egyfelől a gyermekek érdeke az, hogy legalább az alsó tagozatok szintjén helyben, a család közelségében legyen az iskola, másfelől ügyelni kell arra, hogy a kisebb települések sorsát ne pecsételje meg a pusztán oktatási egységköltség szerinti kalkuláció, mely nem számol az ún. externális hatásokkal. De már az iskolák felső tagozatainak szintjén nehéz lenne elkötelezni az államot a status quo fenntartására: valóban kézenfekvő az, hogy több település együtt működtessen iskolát, mint a világban máshol is szokás. Ám itt rögtön belép a képbe a magyar mobilitás gyengesége, ami meglehetősen általános jelenség, hiszen nemcsak a pedagógusok, a gyermekek és szüleik ügye ez: a potenciális munkavállalók és általában – életkortól és rétegtől függő mértékben – társadalmunk tagjai nem kellően mozgékonyak.

Hasonló általánosabb problémába ütközne az a javaslat is, hogy költségvetési és közjogi eszközökkel mérsékeljék a helyi önkormányzatok számát, és a közismerten túlzott mértékű állami foglalkoztatást e körben (is) visszafogják. Ugyanis igen nagy számú kistépelülésen csaknem kizárólag a helyi önkormányzat jelenti az egyetlen (legális) munkaadót, vagyis egy ilyen reformmal párhuzamosan életbe kellene léptetni új szociális intézkedéseket is.

Attól tartok, hogy nemcsak összefüggő, hanem részreformok sem találhatóak kellő kidolgozottsággal a kormányzati funkciókba készülő erőknél, és az erősen államközpontú politikai közhangulat nem is kedvez ma az ilyen reformok végiggondolásának. Ugyanakkor a külső finanszírozási veszélyek és az unió ma még nehezen előre látható szabályozó hatásai nagy valószínűséggel legkésőbb a 2006-os év második felében kikényszerítik a gyors változtatásokat. Akkor is, ha a társadalom nagyobbik fele nem áll készen érzelmileg és mentálisan a kisebb állammal járó következményekre.

Csáki György,

az Általános Vállalkozási Főiskola címzetes egyetemi tanára

1. Talán nem véletlen, hogy a hetvenes évek közepe (egy világgazdász megfogalmazásában: „az 1974–1976-os világgazdasági recesszió”) óta gyakorlatilag minden fejlett és közepesen fejlett országban, nemzetgazdaságban fölmerül „a jóléti állam válsága”, vagy legalábbis: a „jóléti állam átfogó reformjának” igénye. Talán az sem véletlen, hogy erre az átfogó rendszerre alig-alig került sor. (Aki Svédországot és Hollandiát akarja pozitív példaként felhozni, ne feledje: két, különösen fejlett és egyidejűleg viszonylag kis népességű országról van szó!)

A jóléti államnak a II. világháborút követő negyedszázadban kialakult és fenntartott ellátási rendszere valóban aligha tartható fenn – súlyos nemzetgazdasági egyensúlytalanságok állandósulása nélkül. Ennek alapvető oka a gazdasági növekedés ütemének lelassulása és a korábbiaknál sokkal nagyobb volatilitása mellett a gyökeresen megváltozott demográfiai helyzet és a munkanélküliség számottevő növekedése. Manapság a népességnek a korábbinál sokkal kisebb hányada termeli meg azt az összjövedelmet, amelyen a korábbiaknál jóval többeknek kell osztoznuk. A helyzet kritikus volta – szó szerint – évtizedek óta közismert, az általánosan (de legalább: széles körben) elfogadott válasz mégsem alakult ki; mi több: ma sem állunk sokkal közelebb a megoldáshoz, mint akár tíz-tizenöt éve.

Bármilyen legyen is a megoldás, bármilyen legyen is az elkerülhetetlen/kívánatos változás szükséges általános kerete, minden, hosszú távon előnyösnek tűnő megoldás rövid távon súlyos költségvetési problémákat vet fel. Ezt a politika sem tudja felvállalni, nem szólva azokról, akik mindebben érintettek: egyetlen társadalmi csoport sem hajlandó lemondani korábban kivívott és évtizedeken át megszokott társadalmi vívmányokról. Így azután a politika félénk kísérleteit már csírájukban elfojtják a szakszervezetek és az egyéb civil szervezetek.

Annak a nagy társadalmi megállapodásnak/kompromisszumnak, amely nélkül a jóléti rendszer aligha valósítható meg, még egyáltalán nem látszanak a körvonalai. Ezért rövid távon csak a válság és a viták folytatódását tartom biztosnak – Magyarországon éppen úgy, mint Európa-szerte.

2. Elnézést kérek, de már a kérdést is ki kell javítanom: amire a szerkesztőség gondol(hat), az nem nagy elosztó, hanem nagy *ellátórendszerek* – ebbe a körbe elsősorban a társadalombiztosítás alrendszerei sorolhatóak.

Az 1997-ben bevezetett nyugdíjreform jó alap egy fenntartható és méltányos – vagy méltányos és fenntartható – nyugdíjrendszer működtetéséhez. Ezen a téren alapvetően *az első pillér, tehát a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer stabilitása a meghatározó.* Nagy valószínűséggel mondható, hogy a társadalombiztosítási pillér teljes mértékben tökepiaci működtetése a megoldás. Ha meggondoljuk, ez nem más, mint a szó legszorosabb értelmében vett *társadalombiztosítás* – vagyis meg kell szüntetni a társadalombiztosítás államosítását, vissza kell állítani a *társadalombiztosítás önkormányzati rendszerét.* Ha a kockázatközösség az egész társadalom, akkor a társadalomnak aktívan részt kell vennie a biztosítási rendszer működtetésében!

Ami az egészségügy reformját illeti, annak elkerülhetetlensége a nyolcvanas évek második fele óta (politikai és szakmai) *közhely.* A sok reformtörekvésből azonban egy sem valósult meg – valószínűleg azért, mert az elmúlt két évtizedben egyetlen életképes reformkonceptiót sem sikerült kidolgozni.

Napjainkban – meggyőződésem szerint – egy közkeletű tévképzet akadályozza meg egy valóban életképes, tehát valóban megvalósíthatónak és hatékonyan megvalósítható-

nak tűnő átfogó reformkoncepció kidolgozását, általános – szakmai és politikai – elfogadását. Ez a tévképzet – vagy stilszerűen, lévén szó egészségügyről: kényszerképzet – pedig az, hogy van olyan átfogó egészségügyi reform, amelynek révén csökken az egészségügyi közkiadások GDP-hez viszonyított aránya. Erre pedig nincs lehetőség!

Ha a magyar lakosság egészségi állapotát és a magyarországi egészségügyi közkiadások GDP-hez viszonyított arányát egyaránt nemzetközi összehasonlításban vizsgáljuk, akkor azt tapasztaljuk, hogy a magyarországinál jobb egészségügyi állapotú és fejlettebb országokban is jellemzően nagyobb az egészségügyi közkiadásoknak a GDP-hez viszonyított aránya. Rosszabb helyzetet sokkal kisebb ráfordításokkal megoldani – nehéz közgazdasági mutatóvá! Ugyancsak kizárt, hogy az egészségügyi *ellátás* radikálisan megreformálható oly módon, hogy rövid és középtávon is csökkenjenek a kiadások: nézzünk végig kórházaink betegelhelyezési részlegein, műszerparkján, laboratóriumaiuk felszereltségén. Meddig lehet betegeket gyógyítani 100-120 éves épületekben? Meddig lehet diagnosztizálni évtizedek óta elavult műszerparkkal? Lehet-e nagyobb teljesítményt várni súlyosan alulfizetett orvosoktól és ápolóktól? Létesíthetők-e új regionális centrumok sokmilliárdos beruházások nélkül? Ha a válasz mindannyiszor nem, akkor összességében mitől csökkenhetnének a kiadások?

Ha pedig valaki azt hiszi, hogy a finanszírozás többszereplőssé tétele, azaz: a többbiztosítós finanszírozási rendszer csökkenti a kiadásokat, az egyrészt összekeveri a finanszírozást a szolgáltatással, másrészt teljességgel eltekint a nemzetközi tapasztalatoktól. (Az USA-beli sokbiztosítós modellben az egészségügyi kiadások GDP-hez viszonyított aránya meghaladja a 13 százalékot, míg a minden mérce szerint hatékonyabb és társadalmilag igazságosabb finn rendszer állami finanszírozásához elegendő a GDP 9 százaléka.)

A magánforrások fokozott bevonása sem segíthet ezen a problémán: egy nemzetgazdaság/társadalom összes egészségügyi kiadása csökkenti a GDP felhalmozásra, tehát fejlesztésre fordítható forrásait. Ha tehát az állam nem fordít többet egészségügyre, de a bevont lakossági források nőnek – az államháztartási hatás ugyanaz!

Az egészségügy mint nagy társadalmi ellátórendszer reformjának reális államháztartási célja tehát az optimális forrásból létrejövő hatékony ellátás, azaz a lakosság számottevően javuló egészségi állapota lehet!

Az oktatás is a nagy ellátórendszerek közé sorolható, s oktatási rendszerünk is gyökeres reformra szorul.

A felsőoktatás reformjának – elsősorban a bolognai folyamathoz való csatlakozás révén – immár megteremtődtek a törvényi feltételei. A 2006–2007-es tanévtől kezdődően a szervezeti keretek is számottevően megváltoznak. Most már „csak” a tartalmi változások vannak hátra: a felsőoktatás tartalmi és módszertani megújítása nyilvánvalóan hosszú folyamat. A bolognai folyamat teremtette mobilitási lehetőségek valóságos „importversenyt” eredményezhetnek a magyar felsőoktatásban: minél több hallgató ismerheti majd meg a külföldi, elsősorban európai egyetemek oktatási gyakorlatát, annál kevésbé lesz pusztán frázis az „európai” minőség: a hallgatók nyilvánvalóan megkövetelik majd, hogy itthon is olyan színvonalú és intenzitású képzést kapjanak, amihez külföldön „hozzászoktak”.

A színvonalas felsőoktatásnak persze az „input” oldalán is vannak feltételei. Amíg a középiskolákból az elengedhetetlen műveltségi alapok nélkül, önálló tanulásra képtelenül, a kellő idegen nyelvi alapokat nélkülöző hallgatók kerülnek a felsőoktatásba – mert ma könnyebb bejutni egy felsőoktatási intézménybe, mint egy jó nevű gimnáziumba, hiszen a számos költségterítéssel felsőoktatási intézményben/szakon elég a 72 pont, azaz a közepes tanulmányi eredmény –, addig nem várható el az európai szintre való felzárkózás a felsőfokú tömegoktatásban. És innen már csak egy lépés az alapfokú oktatás!

Nemzetgazdasági szempontból és rövid távon azonban alighanem a szakképzés és folyamatos szakmai továbbképzés a magyar oktatási rendszer legkritikusabb pontja.

*A külföldi közvetlen befektetések révén modernizálódó magyar gazdaságban már évek óta a megfelelő szakképzettségű, illetve a kellőképpen átképezhető munkaerő hiánya jelenti a további tökevonás legfőbb akadályát. Ez a probléma az infrastruktúrának az EU-források révén – is – felgyorsuló fejlődése nyomán csak éleződhet az előttünk álló időszakban. Nem halogatható tovább a szakképzési rendszernek a mai, tehát alapvetően a transznacionális társaságok hazánkban működő leányvállalatainak igényei által meghatározott struktúrájú és színvonalú átalakítása. Ebben az átalakításban a strukturális változások mellett alighanem egyrészt a kellő flexibilitás, másrészt pedig a képzés és a folyamatos át- és továbbképzés összhangja a kulcskérdés.*¹

Az államháztartás egyensúlya szempontjából az oktatás nyilvánvalóan nem jelent megtakarítási forrást: bár nyilvánvalóan vannak hatékonysági és szervezési tartalékok, a fejlesztési igények jóval nagyobbak a potenciális megtakarítási lehetőségeknél.

3. *Nem lévén szakértője egyetlen részterületnek sem, nem tudok, s így nem is akarok véleményt formálni az egyes szakmák szakkérdéseiben. A megvalósíthatóságnak azonban minden területen előfeltétele a társadalmi és szakmai konszenzus kialakítása.*² *Ezért Magyarországon mindaddig nem reménykedem érdemi reformokban, amíg minden területen dül a szakmaiságot háttérbe szorító pártpolitikai vita, a szakmai vitákat pedig megbénítják az atavisztikus klikkharcok.*

Az államháztartási reformhoz sorolt területek közül az államigazgatási/közigazgatási reformot látom elsőként megvalósíthatónak. Jóval kisebb állam, jóval kevesebb önkormányzat, ésszerűen megosztott hatósági kompetenciák – mindezek együtt eredményezhetnek a jelenleginél jóval hatékonyabb közigazgatást Magyarországon! Ráadásul itt gondolom legkisebbnek a közvetlen költségeket is: a létszámcsökkenéshez kapcsolódó felmondási és végkielégítési költségeken túl itt van szükség a legkevesebb tárgyi beruházásra, és ez valószínűleg meg a leggyorsabban is. Éppen ezért én az államháztartás reformját a közigazgatási/államigazgatási reformmal kezdeném.

4. *Az államháztartási reform folyamatos/további halogatása egyrészt súlyosan rontja a magyar nemzetgazdaság nemzetközi versenyképességét, másrészt, ennek révén is, de az egyes részterületek diszfunkcionális működése önmagában is súlyos (és egyre súlyosbodó) társadalmi feszültségek és konfliktusok forrása.*

Az államháztartási reform – és azon belül a nagy ellátórendszerek reformjának a – halogatása oda vezet, hogy miközben a magyar gazdaság az Európai Unióhoz való csatlakozással történelmileg példátlan esélyhez jutott a modernizációra, a fejlett világhoz való felzárkózásra, addig a magyar társadalom problémái oly mértékben nőnek, hogy képtelenné válik a lehetséges gazdasági előnyök kiaknázására. A súlyos társadalmi konfliktusok, az egyenlőtlenség és a szegregáció fenntartása és fokozása minden tekintetben fékezi az ország fejlődését.

A megoldást leginkább hátráltató ellentmondás pedig éppen az, hogy az államháztartás szükséges és elengedhetetlen reformja maga is – ugyancsak elkerülhetetlenül – valós és vélt konfliktusok forrása. A végső kérdés tehát az, hogy mennyire képes a magyar politika, a magyar politikai elit és a magyar társadalom mindazon rövid és hosszú távú konfliktus kezelésére, amelyek nélkül nem alakulhat ki egy hatékonyabban és igazságosabban működő Magyarország.

¹ Ezen a téren az Európai Unióval és a 24 másik tagállammal való összehangolás és együttműködés anél is inkább elengedhetetlen, mert összeurópai problémáról – is – van szó! Az európai munkaerőpiac ugyanis egyre kevésbé versenyképes: sem az észak-amerikai munkaerőpiac rugalmasságával, sem az ázsiai munkaerőpiac kimeríthetetlen mennyiségi tartalékaival nem bírja a versenyt.

² Finnországban 15 évig tartott a társadalmi vita az egészségügy átfogó reformjáról, s csak a konszenzus birtokában láttak hozzá a reform gyors és határozott megvalósításához.

Közismert, hogy a nagy elosztó rendszerek reformja nemcsak hazánkban vált sürgetővé, hanem a többi környező országban s általában az átalakuló gazdaságokban is. Sőt ami kifejezetten a szociális-jóléti rendszert illeti, annak megváltoztatása az Európai Unió régi tagállamaiban szintén napirendre került, s különösen az utóbbi időben állandó viták tárgya.

Nem véletlen tehát, hogy a reformok bevezetéséhez szorosan kapcsolódó kérdésekről (például: végrehajthatóság, finanszírozás, fenntarthatóság stb.) ma már uniós szinten is nem csupán vitatkoznak, hanem ezeket gyakran közvetlenül is érintő döntések születnek (elegendő itt a költségvetési hiány megállapítása körüli vitákra utalni, tehát például arra, hogy az új nyugdíjrendszerre való átállás költségei hogyan vonhatók le a hiányból). A tágabb összefüggésekről érdemes ezért európai kontextusban beszélni.

Előbb azonban ajánlatos röviden áttekinteni, hogy – a reform szükségességének széles körű és egyértelmű elismerése ellenére – mi okozza a késlekedést. A kérdés az átalakuló országokban különösen éles formában vetődik fel, hiszen esetükben nyilvánvaló, hogy maga a gazdasági átmenet kezdettől fogva közvetlen kényszert jelentett. Úgy tűnik azonban, Európa keleti fele a ma már magasabb gazdasági növekedése ellenére nagyobb nehézségekkel kénytelen szembenézni, mint az unió régi tagállamai. Bár a piacgazdaságra való áttérés és az ennek megfelelő szociális rendszer kialakítása az új tagállamokban jelenleg már befejezett folyamatnak tekinthető, hazánkban legalábbis több olyan tényező akadályozza az előrehaladást, amelyek többsége nem feltétlenül csak az egyes nagy elosztó rendszerekhez kapcsolódik, hanem a reformok általánosabb előfeltételeivel függ össze.

Úgy tűnik, hogy ma részben az egységes, következetesen alkalmazott koncepció hiánya okoz komoly fennakadásokat. Maga a reform ugyanis mindenekelőtt értékválasztást jelent¹ (mint ahogy a régi tagállamok eltérő jóléti rendszerei is meghatározott értékek alapján alakultak ki, amelyek tükrözik is a közöttük lévő különbségeket). Az új tagállamokban azonban különösen az átalakulás kezdetekor leginkább a Világbank és az IMF neoliberais tanácsai érvényesültek, és a „túlsúlyos” állam lebontásának igénye nyert teret. Mint ismert, az EU ekkor még az állami újraelosztás, különösen a szociálpolitika terén egyáltalán nem avatkozott be a közép- és kelet-európai országokban zajló folyamatokba. Az államháztartási reform tehát a 90-es években mindenekelőtt a „kora-született jóléti állam” elég jelentős mértékű leépítését jelentette, nagyrészt a szociális felelősségek szűkítését. (Elegendő e tekintetben például utalni arra, hogy mind az egészségügyi ellátás, mind a szociális segélyezés rendkívül szerteágazó feladatai az ezekre felkészületlen önkormányzatokra hárultak, s ez a tény a későbbiekben többfajta probléma forrásává vált.)²

Mindennek ellenére hazánkban még ma sem tekinthető teljesen befejezettnek az a vita, amely elsősorban a „zsugorodó állam” követelménye, illetve a szolidaritás (elsősorban a szociáldemokrata értékek, hagyományok) megőrzésének szükségessége között zajlik. A diskurzus ugyan 2002-ben, az MSZP vezette kormány hatalomra jutásakor eldőlni látszott („Jóléti rendszerváltás” programja). Összességében azonban továbbra sem körvonalazódott olyan társadalmi konszenzus, amely pedig valamennyi nagy elosz-

¹ Nem véletlen, hogy *Szent-Györgyi Albert* (képviselőként) így fogalmazott: „A költségvetés nemcsak számok összege kell, hogy legyen, hanem egy útjelző, hogy merre akar a demokrácia újra megindulni, szám-szerű kifejezése, hitvallása a mi hitünknek, hogy milyen irányban keressük mi a békességet és a boldogulást” (idézi: *Muraközy*, 2004).

² Lásd: *Németh* [2003], és *Fóti* [2003].

tó rendszer koherens reformjának alapjaként szolgálhatna (közismert például, hogy a híres „skandináv jóléti modell” fenntarthatóságát éppen e konszenzus adja meg). Sok szó esik ugyan mostanában a „hatékony” államról, amely kétségtelenül fontos követelmény, de aligha ad eligazítást az újraelosztás mértékét illetően.

További problémát jelent, hogy a gazdasági szereplők mozgásterét s a költségvetés helyzetét szintén meghatározó egyes mechanizmusok még ma is jó néhány komoly hiányossággal küzdenek, vagyis nem mindig működnek olyan „olajozottan”, ahogyan az a fejlett piacgazdaságokban megszokott (részben az előbb említettekkel összefüggésben).

Jó példa erre különösen a személyi jövedelemadó, illetve a társadalombiztosítási járulékok rendszere, amely ugyan nem tér el lényegesen a legtöbb más európai országban alkalmazottól, a megfelelő bevételeket biztosító szerepét azonban távolról sem tölti be olyan hatékonyan. A felszínen különösen az adókból és járulékokból befolyó bevételek szűkössége jelenik meg (ami természetesen elsősorban a magas kiadások által támasztott követelményekkel függ össze – erről a későbbiekben szó lesz). Valójában azonban szerteágazó – részben örökölt – adottságok, illetve okok magyarázzák a hiányosságokat. Ezek egy része a munkaerőpiacban keresendő. A kelet-európai viszonylatban is alacsony foglalkoztatási ráta eleve igen szűk mozgásteret hagy a bevételek tekintetében. Közismert ugyanakkor, hogy még a foglalkoztatottak körében is igen jelentős az adóelkerülés (a hivatalosan minimálbéren bejelentettek nagy száma például egyértelműen erre mutat).³ Ennek fő okai a viszonylag magas adóterhekben, az ellenőrzés hiányosságaiban, s nem utolsósorban abban keresendő, hogy az állami kiadások elköltésének egy része az adófizetők számára átláthatatlan⁴ (a hatékony elköltés garanciájaként is felfogható kontroll hiánya pedig nyilvánvalóan pazarláshoz, de legalábbis nem kellően körültekintő felhasználáshoz vezet). Kérdéses persze, hogy a kiadásokat illető nagyobb társadalmi konszenzus javíthatná-e önmagában ilyen körülmények között az adómorált. Az mindenesetre egyértelműnek tűnik, hogy egyrészt elősegíthetné a tisztánlátást a közpénzek elköltése terén, másrészt a kiadások szorosabb és hatékonyabb ellenőrzését még inkább legitimálná.

Ugyanakkor a problémák egy másik része közös gyökerű az unió egészében. A népességnek az idős korúak javára történő arányeltolódása súlyos terhet ró mindenekelőtt a nyugdíjak finanszírozására, de az egészségügyi ellátások területén is fokozódó nehézségeket okoz. Magyarországon s a többi kelet-európai új tagállamban ráadásul az idősebbek (55–64 évesek) foglalkoztatási rátája alacsonyabb, mint az EU régi tagállamaiban (az okok közt a munkaerőpiacról való kiszorulás s az idős munkavállalók esetében különösen a visszatérés nehézségei, a hagyományosan alacsonyabb nyugdíjkorhatár, valamint a sokszor rossz egészségi állapot egyaránt szerepel). Ez a kelet-európai régióban természetesen tovább fokozza a finanszírozási nehézségeket. A nyugdíjkorhatár emelése elvben ugyan valamelyest segíthet – mint ismeretes, Magyarországon a férfiak nyugdíjkorhatára már ma eléri a 62 évet, míg a nők fokozatosan emelkedve 2009-re éri el ezt a szintet. Látni kell azonban, hogy egyrészt a korhatár még így is alacsonyabb, mint a régi tagállamokban, ahol a férfiak esetében mindenütt 65 év (kivéve Franciaországot),⁵ másrészt a további emelésnek nyilvánvalóan gátat szab a jelenleg még mindig alacsonyabb születéskor várható átlagos élettartam.

³ Egyes szerzők megállapították, hogy a fekete-, illetve szürkegazdaság aránya összességében az elmúlt 15 évben csökkent. Feltételezhető azonban, hogy a privatizáció előrehaladása elősegítette, hogy az adóelkerülésnek ez a formája még inkább elterjedjen, hiszen az állami tulajdonban lévő cégek esetében a jövedelemelvitkolás sokkal kevésbé lehetséges.

⁴ Arról, hogy a közpénzek felhasználásának egy része hogyan vált átláthatatlanná az 1990-es évek végén, a 2000-es évek elején, lásd például: Muraközy [2004].

⁵ A 2000-es évek elején a nők nyugdíjkorhatára is csak néhány helyen alacsonyabb ennél (Belgiumban 62 év, míg Olaszországban, Franciaországban, Ausztriában és Nagy-Britanniában 60 év). Forrás: Európai Bizottság.

Mint ismeretes, hazánkban 1997-ben sor került a nyugdíjrendszer reformjára (a Világbank ajánlásaira alapozva). Bár az egészségügyben is többféle fontos változtatás történt,⁶ általános az a vélekedés, miszerint egyedül a nyugdíjrendszer átalakítása történt meg a szükséges államháztartási reformok közül. Témánk szempontjából tehát fontos kérdés ez utóbbi eredményessége, fenntarthatósága. A három pilléren nyugvó rendszer elemei közül különösen a második (tőkefedezeti) pillérrel esik különösen gyakran szó. A reform bevezetését követően a politikusok nagy sikerként könyvelték el, hogy az emberek tömegesen jelentkeztek át az elsőből ebbe a pillérbe („lábbal szavaztak”). Szakértők szerint azonban valójában arról volt szó, hogy az első pillér kondíciói olyan kedvezőtlenekké váltak, hogy az átjelentkezés inkább az első pillér előli tömeges menekülésnek nevezhető (*Németh, 2003.*). A megreformált nyugdíjrendszerről ugyanakkor egy friss tanulmány megállapítja, hogy pénzügyi szempontból nem tartható fenn, mivel a járadékkulcsok sorozatos csökkentése a nyugdíj-kötelezettségeket az utóbbi időben igen nagymértékben – közel egy teljes évi GDP-vel – megnövelte. A 13. havi nyugdíjak bevezetése pedig tovább rontott a helyzeten. Ami pedig a második pillér bevezetését illeti, az hosszabb távon csak akkor lehet előnyös, ha a reform miatt kieső bevételek pótlására a kormány költségvetési kiigazítást hajt végre (vagyis csökkenti a más területekre fordított kiadásait). A tanulmány megállapítja továbbá, hogy a magán-nyugdíjpénztárak által elért átlagos hozamok egyrészt nemzetközi összehasonlításban alacsonyok, másrészt „elmaradnak attól a szinttől, amelyek mellett egy vegyes rendszerből nyugdíjba vonuló átlagos egyén várható nyugdíja megegyezne egy tb-nyugdíjas induló járulékával” (*Orbán–Palotai, 2005*).

A hazánkban különösen alacsony foglalkoztatás miatt ugyanakkor ma is gyakran felmerül a járulékkulcsok további csökkentése, mint olyan eszköz, amely a munkahelyek számát bővítheti. A fentiekből látható, hogy a nyugdíjrendszer fenntarthatósága szempontjából ennek milyen káros következményei lehetnek. Ráadásul a munkapiaci kutatások is kimutatták: a kívánt foglalkoztatási hatások nem feltétlenül következnek be, hiszen a keresletet a munkaerőköltség nagyságán kívül sok más tényező is befolyásolja, amelyek adott esetben semlegesítik a terhek csökkentésének hatásait (sőt bizonyos körülmények között még az is előfordulhat, hogy zsugorodik a foglalkoztatás).⁷ Egyet lehet tehát érteni azzal a megállapítással, miszerint: „Ne legyenek illúzióink: azon meggyőződés terjesztéséhez, hogy a járulékcsoökkentésnek üdvös gazdasági hatása van, komoly érdekek fűződnek. De nem a munkavállalóké” (*Németh, 2003*).

A fentiekből egyértelműen következik, hogy a nagy elosztó rendszerek átfogó reformjának keretein belül a már bevezetett hárompilléres nyugdíjrendszer újragondolására, esetleges korrekciójára is szükség van. Egyes kiigazítások jelenleg is folynak. A születéskor várható átlagos élettartam várható növekedése a későbbiekben talán lehetővé fogja tenni a nyugdíjkorhatár mérsékelt emelését, illetve ma is léteznek tervek a rugalmas nyugdíjba vonulás elősegítésére (ez elsősorban a korhatár jelenleginél rugalmasabb megállapítását jelentheti).

A magyar nyugdíjrendszer eddigi tapasztalatai nagy körütekintésre intenek a többi nagy elosztó rendszer reformját illetően is. A fokozott költségérzékenység miatt például különös figyelmet kell fordítani a hatékonyságra (például: az egészségügyben különösen a fekvőbeteg-ellátás felesleges kapacitásainak leépítésére, illetve a járóbeteg-ellátás fejlesztésére).

⁶ Például a finanszírozás tekintetében: a fejpénz a háziorvosok számára, a teljesítményfinanszírozási módszerek bevezetése a járó- és fekvőbeteg-ellátásban stb. Lásd erről részletesebben: *Németh [2003]*.

⁷ Erre mutat rá *Fazekas Károly* is (*Fazekas, 2006*).

A nagy elosztó rendszerek reformjakor továbbra is a szolidaritás elvét kell hangsúlyosan érvényre juttatni. Erre nemcsak azért van szükség, mert hazánk immár az Európai Unió tagjaként nem szakadhat el az általános európai értékektől, hanem azért is, mert ez a hagyomány valójában igen erősen jelen van a magyar társadalomban, s társadalmi konszenzus csak így alakítható ki. A nyugdíjrendszer reformjának tapasztalatai továbbá egyértelműen az öngondoskodás korlátaira mutattak rá.

Felhasznált irodalom

- Fazekas Károly [2006]: Kampány és tudomány. *Népszabadság*, január 26. 13. o.
Fóti Klára (szerk.) [2003]: A szegénység enyhítéséért – helyzetkép és javaslatok. UNDP, MTA VKI, Budapest.
Orbán Gábor – Palotai Dániel [2005]: A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatósága. Magyar Nemzeti Bank Műhelytanulmányok, 40. szám. MNB, Budapest. <http://www.mnb.hu>
Muraközy László [2004]: Már megint egy rendszerváltás. Történelmi tanulságok és tanulatlanságok. Debreceni Egyetem, Közgazdaságtudomány Kar, Competitio Könyvek, 2. Sorozatszerkesztő: Polónyi István, Debrecen.
Németh György [2003]: Társadalombiztosítási reformok. *Cégvezetés*, február.

Kóka János,

gazdasági és közlekedési miniszter

Bevezetés

Az államháztartási, illetve a nagy elosztó rendszerek reformját illetően egyvalami-
ben a közvélemény, a politikusok és az egyes területek szakértői is szinte minden bi-
zonnyal egyetértenek: égető szükség van rá és tovább már nem halogatható. A téma
valóban régóta, mintegy másfél évtizede napirenden szerepel, és a most feltett kérdések
alapján nem kevesebbre kellene vállalkoznom, mint az államháztartás komplett reform-
tervezetének felvázolására. Gazdasági és közlekedési miniszterként nem érzem teljesen
magaménak a területet, viszont most már közvetlen közlőről látom a helyzet tarthatatlan-
ságát, és természetesen elképzeléseim is vannak a reformok főbb irányairól. Úgy gondo-
lom, iránymutatónak hasznos lehet, hogy a GKM-ben jelenleg próbáljuk modellezni
„kicsiben” az állam működésének hatékonyabbá tételét.

De miért is nehéz az elmozdulás? A rendszer több szempontból is túl nagy tehetet-
lenséggel bír. Az egyik ilyen tényező az államháztartás nagy rendszereinek mérete, a
társadalombiztosítás pénzügyi alapjain, illetve a helyi önkormányzatok alrendszerén a
hazai össztermék több mint egynegyede áramlik keresztül, ennyi kerül tulajdonképpen
újraelosztásra. Ezt a nagy, megkövült rendszert önmagában is nehéz lett volna megmoz-
dítani, de vélhetően nem segítette elő a rendszer társadalmi tudatba való erős beágya-
zottsága sem: az emberek többsége különböző okoknál fogva (több évtizedes „ingyen-
ség”, a megszokotthoz való ragaszkodás, az újtól, a változástól való félelem stb.) – ko-
rántsem meglepő módon – ódzkodott a drasztikus váltástól. Nagy felelősség hárul
ugyanakkor a politikusokra, akik közül számosan kihasználva az információs űrt, illetve
informáltsági hézagokat (vagy maguk is áldozatai lévén azoknak), rövid távú érdekeiket
szem előtt tartva jó eséllyel félrevezethetik a közvéleményt a reformok irányát és szük-
ségségét illetően. Egyébként pedig nyilván vannak olyanok is a rendszeren belül,
akiknek egyáltalán nem érdekük az, hogy a jelenlegi rendszer megváltozzon, márpedig
egy zajos kisebbség nagyobb érdekérvényesítő erővel rendelkezik, mint a csendes több-

ség. Végül pedig a legjobb érv: a források hiánya miatt nem történt eddig számottevő előrelépés. Azonban ez csupán féligazság. Rengeteg pénz ment el és megy el a rendszerbe.

Újrafogalmazva a fentieket, az, hogy végre érdemi reformlépések történjenek, nem elsősorban anyagi és stratégiai kérdés, hanem az, hogy a politika felvállalja ezt a feladatot. Kisebb horderejű döntéseknél is gyakran elkerülhetetlen a konfliktus az egyet nem értőkkel, így az államháztartás reformjával kapcsolatban biztosra vehető a jelentős ellenállás. Ezért ahelyett, hogy igyekeznénk elkerülni az adódó konfliktusokat, fel kell mérnünk, hogy mi az, ami vállalható, és azt vállalnunk is kell a döntések meghozatalánál.

A reformok elindításának egy másik nélkülözhetetlen feltétele a szemléletbeli változás. Széles körben ismertté kell tenni a rendszer hibáit, meg kell győzni minden érdekeltet (és ellenérdekelteket) a változtatás szükségességéről. Itt leginkább az egészségügyet szeretném kiemelni, ahol megítélésem szerint a legnagyobb a pazarlás és visszaélés lehetősége. Szükségesnek tartom (ahogy a nyugdíjrendszerben is ebbe az irányba történik az elmozdulás), hogy a társadalmi felelősség mellett az egyének felelőssége is fokozottan jelenjen meg, el kell oszlatni a szolgáltatások ingyenességének mítoszát, és az ellátások valós költségeit át kell vinni a köztudatba (akár részben egészen direkt módon is). Önámítás az, hogy most van egy valahogy (inkább rosszul) működő rendszer, amely minden fogyatékosága ellenére biztos pont; ez nem így van: ez a rosszul működő rendszer fokozatosan tovább romlik és egyszer össze is omlhat, és felbecsülhetetlen károkat okozhat, ha csak toldozgatjuk-foldozgatjuk élettartama meghosszabbítása érdekében.

Az átalakítások során az egyik fő vezérfonal az kell, hogy legyen, hogy az államháztartás nagy rendszereiben is érvényesülhessen az üzleti szemlélet, és amennyire lehet, üzleti alapon működjön. Ez alatt nem azt kell érteni, hogy mindent privatizálni kell, hanem hogy az egyes területek, egységek minél önállóbban, egy központi szervtől jórészt függetlenül tudjanak működni, amihez saját bevételtermelő képességüket kell erősíteni.

Az elmúlt 10-15 évben egyre „népszerűbb lett” az adó- és járulékfizetések elkerülése, a tényleges munkajövedelemnél kevesebb bevallása, a szürke- és a feketegazdaság térnyerése, vagyis az „ügyeskedés”. Ennek egyik következménye, hogy a társadalmi közkiadások fedezetét nem a foglalkoztatottak/munkajövedelemmel rendelkezők teljes köre teremti meg. A vállalkozók, munkaadók és a munkavállalók igénye a munkát terhelő költségek, adók és járulékok mértékének erőteljes csökkentése. A gazdaság versenyképességének javítása és a foglalkoztatás bővítése is ezt igényli. Hazánkban az alacsony foglalkoztatási szint korlátozza a gazdaság növekedését, alkalmazkodóképességét, szűk korlátok között tartja az államháztartás bevételeit, miközben növeli terheit – mindenekelőtt a társadalombiztosításra és általában a szociális ellátásokra fordított kiadásokat –, korlátozza az adócsökkentések mozgásterét, lehetőségeit.

Unió taggá válásunk óta jogos igény, hogy a magyar átlagkeresetek, jövedelmek is ériék el a közösségi átlagjövedelmeket. A hazai jövedelmekhez azonban hozzá kell számítani, hogy bizonyos szociális termékek, szolgáltatások, ellátások igénybevételét nem azok „piaci értékén” fizetjük meg. Meglátásom szerint az európai bérekhez való felzárkózás gazdasági előkészítése során szükséges lesz annak meghatározására is, mely szolgáltatások igénybevételének fedezetét milyen arányban finanszírozza a „köz”, az állam. Úgy gondolom, e hosszabb távon megoldandó kérdésekre is kitekintéssel kell a nagy elosztó rendszerek reformját, az államháztartási kiadások „radikális” csökkentéséhez szükséges további reformlépéseket, javaslatokat kialakítani. Az államháztartás reformja felveti annak igényét is, hogy erősíteni kell az állampolgároknak az öngondoskodás felelősségének tudatát, annak fontosságát.

Az államháztartás reformját komplex módon célszerű megközelíteni. Az egyes reformlépéseket, a problémás alrendszerekbe történő beavatkozásokat csak összefüggé-

sükben lehet vizsgálni, felelős döntés ezt követően hozható. Az átalakítás fő irányvonalait illetően széles körű társadalmi és politikai konszenzusra van szükség, a sikeres megvalósításhoz ez elengedhetetlen (kiindulási alapul egy hosszú távú stratégiára épülő kormányprogram szolgálhatna). Az államháztartás reformja tulajdonképpen egy „óriás projekt”-ként értelmezhető, számos alprojekttel, körültekintő tervezéssel és megvalósítással, az eredményekről történő elszámolással, az átmenet kidolgozásával. Ehhez célszerű lenne a már meglévő adatok, anyagok, tanulmányok rendszerezése, feldolgozása, illetve annak biztosítása, hogy azok a „projektben” résztvevők számára elérhetők legyenek. Fontos lenne a pénzügyi-jogi környezet rendbetétele, a visszamérés alapjául szolgáló számviteli, gazdálkodás, kontrolling rendszerek átalakítása is (mind a könyvvezetésnek, mind a beszámolásnak központi irányelveken, szabályokon kellene alapulnia).

Az előttünk álló feladat tehát nehéz, de megvalósítása semmiképpen sem lehetetlen. Ha nagyon erőltetjük, akkor taláunk a késlekedésben is némi pozitívumot: Magyarország kihasználhatja a későn jövőket egyetlen előnyét, hogy jártak, járnak előtte, akikről bőszegesen lehet tapasztalatot, ötletet meríteni, és ezáltal a hibázás elkövetésének lehetőségét minimalizálni. Mielőtt tehát nekilátnánk a munkának, nem árt alaposan szétnézni magunk és „házunk tája” körül.

1. A köztudottan rendkívül rossz magyar egészségi mutatók ellenére az *egészségügy* reformértékű átalakítása mind ez idáig elmaradt. A reformok elhúzódásának okai sokrétűek. Egy radikális átalakítás széles körű társadalmi, politikai, szakmai konszenzus esetében lehet csupán sikeres. Szilárd politikai elhatározás kell a reformfolyamat elindításához és végigviteléhez, hiszen egy ilyen horderejű, az emberek mindennapjait alapjaiban érintő átalakítás rövid távon megrázkódtatásokkal, áldozatokkal járhat, kedvező hatásaira csupán közép-, illetve hosszabb távon lehet számítani. Emellett arról sem szabad megfeledkezni, hogy az egészség sajnos nem képvisel kellő értéket sem a közgondolkodásban, sem a politikában.

Az *önkormányzatiság* megteremtése a rendszerváltás egyik legnagyobb vívmánya volt. Az elmúlt 15 évben az ország nagy változásokon ment keresztül, a közigazgatás rendszerében azonban érdemi változtatásokra nem került sor, így az napjainkra sok szempontból elavulttá vált, és nem felel meg a 21. század követelményeinek. A reformok elmaradása számos tényezőre vezethető vissza, így tekintettel kell lenni arra is, hogy a reformok végrehajtása olyan jogszabályok módosítását/megalkotását feltételezi, melyek 2/3-os parlamenti többséget igényelnek, így széles körű politikai konszenzus nélkül megvalósításuk lehetetlen. A közigazgatási reform sajátossága, hogy paradox módon a reformok megtervezése és kivitelezése épp azokra vár(na), akik személyes helyzetüknél fogva ebben nem feltétlenül érdekeltek, ez is hozzájárulhat ahhoz, hogy a változások nem kellően dinamikusak.

Az *oktatás, képzés* korszerűsítésének, reformjának szükségességét az előző kormányok is a megoldandó feladatok közé sorolták. Az oktatásban, a gazdaság és az emberek/munkavállalók életének alakulásában az iskolai végzettség, képzettség, a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodó készség meghatározó. A demográfiai előrejelzések szerint 2007-től a 15–64 éves népesség száma évi 15-16 ezer fővel csökken. A magyar lakosság iskolázottság szerinti összetételét tekintve magas a legfeljebb 8 általános iskolát végzettek és a szakképzettséggel nem rendelkezők száma. Mivel a gazdaság fejlődése a jól képzett munkaerőt igényli, ezért erőteljesen csökken a betanított vagy segédmunka iránti kereslet. A népesség iskolázottsági szintjének javítása, a munkaerőpiac igényeinek megfelelő szakmastruktúra biztosítása rendkívül fontos és elodázhatatlan feladat, amely a *Gyurcsány-kormány* ideje alatt különösen hangsúlyossá. A kormány már megkezdte az oktatás reformját, a Lépj egyet előre, az Útravaló program, a felsőoktatási törvény, a szakképzés-fejlesztési stratégia létrehozásával.

A *nyugdíjrendszer és a nyugdíjak* a társadalompolitikai legérzékenyebb területei közé tartoznak. Emiatt politikai „elszántság, bátorság” kell e területeket érintő kisebb-nagyobb lépésekhez.

A gazdasági struktúráváltás egyik következménye, hogy jelentős mértékben csökken(t) a szakképzetlen munka iránti igény. Azt is mondhatom, hogy gazdasági fejlődésünk vesztesei az alacsonyan iskolázott, szakképzetlen embertársaink. A legnehezebb megélhetési gondokkal a munkaerőpiacról kiszorult, halmozottan hátrányos helyzetű álláskereső, a nagycsaládosok, az idős, egyedülálló kisnyugdíjasok, a rokkantak küzdenek. Az állam, a közösség felelőssége a nehezen élők helyzetén enyhíteni, javítani. Támogatásuk elsősorban a *szociális ellátórendszereken* keresztül történik.

2–3. Az *egészségügyi reform* stratégiai célja, hogy a megvalósuló fejlesztések következményeként jelentősen javuljon a magyar lakosság egészségi állapota, életminősége. Ehhez gyökeres változtatásokra van szükség mind a finanszírozási, mind az ellátórendszer területén. Egy költséghatékonyan működő rendszer kiépítése a cél, ahol a közfinanszírozás meghatározó szerepének fenntartása mellett egyre nagyobb szerephez jut a magántőke. A finanszírozást kiszámíthatóvá, értékállóvá, a források elosztását, felhasználását áttekinthetőbbé kell tenni. Fontos az ún. biztosítási csomag körültekintő meghatározása, ahová azon egészségügyi szolgáltatások tartoznak, amelyek mindenkit megilletnek, aki biztosítottként jogosulttá vált az ellátásra. Az ebbe a körbe nem tartozó extra szolgáltatások külön díj (kiegészítő biztosítás, vagy a teljes térítés díj megfizetése) mellett vehetők igénybe. Az ellátórendszer szerkezetének és működésének korszerűsítése a progresszivitás elvének fokozottabb érvényesülésével, a szolgáltatók hatékony együttműködésével valósítható meg (ezáltal a felesleges betegutak és a párhuzamos vizsgálatok megszűnnek), ahol a megelőzésnek, prevenciónak hangsúlyosabb szerepet kell biztosítani.

A *közigazgatási reform* fő célkitűzése, hogy a párhuzamosságok megszüntetésével, a hatékonyabb feladatellátás megszervezésével kisebb és olcsóbban működő államot hozzunk létre, ahol a közigazgatás szolgáltató jellegén van a hangsúly. Az önkormányzati rendszer modernizálása egyrészt intézményi, másrészt finanszírozási reformot jelent, amely kettő természetesen nem választható el élesen egymástól. Az önkormányzatok többszatsornás finanszírozási rendszerét továbbra is indokolt fenntartani, a hangsúlynak azonban fokozatosan át kell kerülnie az állami költségvetésből juttatott erőforrásokról a saját belső erőforrásokra. Szükséges továbbá a gazdálkodás hatékonyságának növelése (mind az adók beszedése, mind a rendelkezésre álló források felhasználása terén), illetve a forrásszabályozási rendszer egyszerűbbé és kiszámíthatóbbá tétele. Az intézményi reform lényege, hogy azon a szinten kell a döntéseket meghozni és a feladatokat végrehajtani, ahol a legtöbb információ áll rendelkezésre, illetve ahol az a leghatékonyabb módon megvalósítható. Ennek megfelelően a közigazgatást úgy kell átalakítani, hogy központi szerepet kapjanak benne a régiók, illetve ösztönözzük a települések kistérségi összefogását.

A modern társadalmak gazdasági és szociális fejlődésének, a tudásalapú társadalom megteremtésének kulcskérdése a magas színvonalú és korszerű *oktatás*. A magyar gazdaság versenyképességének javítása szükségessé teszi a humánerőforrások minőségének javítását. A magas hozzáadott értéket előállító termeléshez viszont minőségi szakképzettség kell. Az alacsony foglalkoztatási szint egyik oka, hogy a képzés tartalma és a képzési szakirányok már évek óta nem felelnek meg a gazdaság, a munkaerőpiac igényének, elvárásainak (például a felsőoktatás dinamikusan bővült, de a képzésszerkezet nem igazodott a gazdaság tényleges szakmberszükségletéhez: csökkent a műszaki, természettudományi képzésben résztvevők aránya, nőtt a humán- és a társadalomtudományokat folytatóké). A szakképzési rendszer elaprózott. A felsőoktatási intézmények a

férőhelyek kihasználásában, vagyis a munkaerő-piaci kereslet változásait nem figyelembe vevő struktúra fenntartásában érdekeltek. A legfontosabb intézkedéseket, reformlépéseket a következőkben látom.

– A gazdaság várható szakemberigényének megismerése alapvető követelmény. A gazdasági változások és a szerkezetváltozás előrejelzése hiányzik. Rövid és hosszú távra munkaerő-prognózist kell kidolgozni, és a képzési szakirányokat és a hallgatók létszámát elsősorban erre figyelemmel kell meghatározni.

– Meg kell teremteni a szakképzés és régió, térség munkaerőpiaca közötti összhangot a gazdaság szereplőinek közreműködésével és együttműködésével.

– Integrált, egymásra épülő moduláris képzés kialakítása és működtetése szükséges. Az erre vonatkozó első lépések a felsőoktatási törvény elfogadásával már megtörténtek.

– Költséghatékony szakképző intézményrendszert kell létrehozni. A gyakorlati oktatás, képzés színvonalának javítása érdekében pályaaorientációs tanműhelyeket, a drága csúcstechnológiák elsajátítását is biztosító központi képzőhelyeket kell kialakítani.

– Különösen fontos az alacsony iskolázottságú, szakképzetlen emberek, továbbá a 45 év feletti munkavállalók foglalkoztatási esélyeinek megeremtetése.

– A szakmunka presztízsének visszaállítása, a hiányszakmák „megszüntetése”, az oktatási intézmények piacképes és gyakorlatorientált képzési rendszerekben való érdekeltiségének megeremtetése.

A magyar nyugdíjpolitika alapvető célja a tartós megélhetési biztonság nyújtása, a *nyugellátások* értékállóságának biztosítása. A jövőben a népesség öregedési folyamata hazánkban is komoly kihívást jelent az időskorúak megfelelő, a gazdasági fejlődéssel lépést tartó életszínvonalának, a megélhetési garanciák biztonságos fenntartása terén. E kihívásokra való felkészülés az 1990-es években elkezdődött. (A nyugdíjrendszerben 1993-ban az önkéntes kölcsönös biztosító pénztári rendszer kialakítása, valamint az 1997. évi átfogó nyugdíjreform, a magánnyugdíj-pénztárak működésének kezdete tényleges szemléletváltozást is jelentett. Nyilvánvalóvá vált, hogy az időskori ellátórendszerek működtetése már nem kizárólag az állam feladata. Az időskori jövedelmbiztonság forrását nem kizárólag az aktív generációk befizetési jelentik, hanem az egyéneknek az egész életpálya során követett biztosítási, járulékfizetési magatartása is. Az egyénektől elvárható biztosítási és járulékfizetési magatartásban az utóbbi években azonban negatív irányú változások is egyre erőteljesebben figyelhetők meg.)

A foglalkoztatáshoz kapcsolódó adók és járulékok mértékének további csökkentése mind a foglalkoztatás bővítése, mind pedig versenyképességünk megőrzése szempontjából továbbra is fontos célkitűzés marad. Meggyőződésem, hogy a Nyugdíjbiztosítási Alap önfinanszírozása erősítésének, illetve a költségvetési deficit csökkentésének útja azonban nem lehet a tb-járulékok mértékének emelése.

Az alap hiányának csökkentése érdekében elsősorban a következő foglalkoztatás- és gazdaságpolitikai intézkedések szükségesek:

– a foglalkoztatási ráta növelése (ami szorosan összefügg az oktatás, képzés, felnőttképzés színvonalának javításával, vagyis a munkaerő-piaci keresletnek megfelelő szakembergárda biztosításával),

– a járulékbefizetést elkerülők számának csökkentése,

– az idősebb korosztályok munkaerő-piaci helyzetének javítása,

– az aktív munkában töltött életevek növekedésének ösztönzése,

– a fekete- és szürkegazdaság visszaszorítása,

– a korengedményes nyugdíjrendszer feltételeinek áttekintése.

A nyugdíjak hosszú távú finanszírozásának biztosítását szolgálják az önkéntes nyugdíjpénztárak, valamint az elmúlt évben bevezetett nyugdíj-előtakarékossági számla, az ún. negyedik pillér. A nyugdíjrendszer önkéntes megtakarításokon alapuló ágához tartozik a negyedik pillér is, ugyanúgy, mint az önkéntes nyugdíjpénztárak, vagy a nyugdíjcélú életbiztosítások. A negyedik pillér megteremti annak feltételeit, hogy a munkavállaló/munkaképes korú személy az öregkori megélhetéséről előtakarékoskodással gondoskodjon. Az önkéntes nyugdíjpénztár is az öngondoskodást célozza oly módon, hogy a megtakarításokat személyre szóló számlán vezetik. A nyugdíjas életre való előtakarékoskodást adókedvezménnyel is ösztönözzük. Ezáltal teremthetők meg azok a források, amelyek lehetővé teszik a nyugdíjkifizetések hosszú távú finanszírozását.

Aggasztónak tartom, hogy kb. 900 ezer munkavállaló a minimálbér alapulvételével fizeti a tb-járulékot. Ennek fennmaradása hosszú távon rendkívül sok probléma forrása lehet, például az időskori megélhetés biztosítása terén.

Nem ebbe a körbe tartozóan, de kényes kérdésként megemlítem: a nyugdíjjárulék-fizetés felső határának feloldását.

A *szociális ellátórendszerek* működtetése a fejlettebb országokban is egyre növekvő finanszírozási problémákat vet fel. A támogatásra jogosultak körének, az egyes jogcímeknek, a nyújtott támogatások mértékének felülvizsgálata nálunk is elkerülhetetlenné vált. Hangsúlyozom, a társadalom egy részének elszegényedése nem ebben a kormányzati ciklusban kezdődött. Az elszegényedés mélyülésének megállítását, a társadalmi igazságtalanságok felszámolását, a szociális ellátórendszer átalakításához szükséges kevésbé népszerű intézkedéseket a *Gyurcsány-kormány* vállalta fel. Az elmúlt évi intézkedések közül kiemelem: a családtámogatási rendszer átalakítását, a családi pótlék összegének emelését, a legnehezebb helyzetben, körülmények között élő gyermekek ingyenes tankönyvellátásának, valamint az ingyenes és kedvezményes étkeztetésnek a biztosítását.

A kormány a szociális támogatásokra felhasználható források igazságosabb felhasználásával ad a rászorultaknak többet.

Az igazságosabb szociális támogatási rendszer működtetése azonban önmagában kevés, és nem elegendő az elszegényedés, e méltatlan helyzet felszámolásához. Rendkívül fontos a hátrányos megélhetési helyzetbe kerültek számára a munka világába való visszalépésük segítése. Ezt célozzák a Lépj előre, az Útravaló program, a munkaerőpiaci tréningek, és nem utolsósorban az a modellértékű közmunkaprogram, amely a téli-tavaszi időszakban mintegy 14 ezer halmozottan hátrányos helyzetű ember számára teremt 6 hónapra munkalehetőséget. A közmunkaprogramok szervezését a kormány 2006-ban is jelentős összegekkel támogatja.

4. Mint minden radikális átalakítás, az *egészségügyi reformfolyamat* megindítása is szükségyszerűen konfliktusok felvállalásával jár.⁸ A szakma „megnyerésén” túlmenően a lakosság felkészítésére is kiemelkedő hangsúlyt kell helyezni. Az alapvető probléma – nevezetesen, hogy az egészségügyi rendszer elavult struktúrája az egyébként is szűkös források nem kellően hatékony, nemritkán pazarló felhasználását eredményezi – megoldása érdemi, az egészségügy struktúráját alapjaiban érintő reformok nélkül nem képzelhető el. Változtatás nélkül továbbra is tartósan magas szinten marad az egészségügy közfinanszírozási igénye, és a rendszer működtetésére fordított hatalmas állami források ellenére a szolgáltatások színvonalában előrelépés nem várható. A rossz struktúra finanszírozása értékes forrásokat vonhat el más állami feladatok (például az ország felzárkózását megalapozó gazdaság- és infrastruktúra-fejlesztési programok) ellátása elől. Az ellátások hatékony

⁸ Az egészségügy átalakításával járó konfliktusok eredményes felvállalását jól példázza a szlovák egészségügyi reform, amelynek keretében például bevezették a vizitdíjat.

megszervezésének elodázása esetén továbbra is fennmarad a pazarlás (például a párhuzamos vizsgálatok, a felesleges betegutak, amelyek mellett, hogy az ellátás költségeinek emelkedését okozzák, felesleges munkahelyi távolléthez is vezetnek).

A reformfolyamat megindítása sürgető feladat, hiszen a *közigazgatás* modernizálásának elodázása a gazdasági versenyképesség fokozásának gátjává válhat; a lassú, bürokratikus, nem megfelelő színvonalú közigazgatás elbizonytalaníthatja a potenciális befektetőket. Különösen igaz ez az önkormányzati rendszerre, hiszen a befektetőkért folyó globális versengésben végső soron a települések, régiók vesznek részt. Az önkormányzatok stabil pénzügyi hátterének megteremtése azért is különös jelentőséggel bír, mert hiányában az uniós pályázatokhoz szükséges önrész előteremtése nehézségekkel járhat, amely akár az uniós források becsatornázását is ellehetetlenítheti. Végül, de nem utolsósorban az önkormányzati rendszer modernizálásának társadalmi vetülete sem elhanyagolható, a helyi ügyek hatékony, gyors intézése valamennyi állampolgár közös érdeke.

Az *oktatás, képzés reformja* alapvető fontosságú, tekintettel arra, hogy döntő mértékben hat, illetve befolyásolja mind a nemzetgazdaság fejlődésének ütemét, lehetőségeit, mind pedig az állampolgárok/munkavállalók „boldogulását”. Hiányában továbbra is fennmarad az az áldatlan helyzet, hogy állami forrásokkal képezzük ki a munkaerőpiac keresletének nem megfelelő képzettségű szakembereket, akik elhelyezkedési esélyének javításához további állami források szükségesek. Ez egy „ördögi kör”, amelyet mielőbb meg kell szüntetni.

A *nyugdíjkiadások* finanszírozása hosszú távon biztosított. Ezzel együtt az államháztartási deficit csökkentését és a Nyugdíjbiztosítási Alap önfinanszírozó „képességének” javítását célzó további intézkedések megtételét azonban nem lehet halasztani.

A *szociális ellátórendszer* átalakításának folytatása társadalompolitikai és humánus szempontok miatt a kormány legfontosabb megoldásra váró feladatai közé tartozik.

Kovács Árpád, az Állami Számvevőszék elnöke¹

1. A *Külgazdaság* című folyóirat szerkesztősége által feltett körkérdés aktualitása nehezen vitatható el. Ennél egy dolog nehezebb: kimerítően és minden tekintetben elfogadhatóan megválaszolni a kérdést, különösen a jövőre vonatkozó tennivalókat, lépéseket illetően. Egyetlen tény ennek érzékeltetésére: szinte a rendszerváltással egyidős az az eredményességét nagyon is megkérdőjelezhető kísérlet- és próbálkozási sorozat, amelynek az elmúlt években és jelenleg is tanúi lehetünk. Nem mondhatjuk ugyanis azt, hogy a rendszerváltást követően a nagy elosztási rendszerek teljesen változatlanok maradtak volna. Az alkotmányban rögzítettük az állam közfeladatait és közfelelősségét állampolgáraiért, előremutató változások történtek a nyugdíjrendszerben, átalakulóban van az oktatás rendszere, megjelentek a közfeladatok ellátásában a civil szervezetek, az egyházak, sőt a magánszektor is. Többször és több irányba változott a családtámogatások rendszere, az esélyegyenlőség kialakítására is történtek kormányzati lépések. Természetesen ez kevés, de ami lényegesebb: az eddig megtett lépések, változtatások nem egy irányba mutatnak, s nem hoztak áttörést ezeken a területeken. Ezért az első helyen kell és célszerű tehát arra választ adni, miért maradtak el a szükséges átfogó reformok, miért voltak eredménytelenek a kísérletek, a próbálkozások.

¹ Megköszönöm a lehetőséget, hogy – néhány kollégám, köztük az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézete kutatóinak észrevételeire is támaszkodva – vázolhatom a körkérdéssel kapcsolatos gondolataimat.

Ennek számtalan oka volt, gazdasági, társadalmi, szociológiai, politikai, külső és belső, objektív és szubjektív oka egyaránt. Ezek viszonylag könnyen sorba szedhetők, s az általam legfontosabbaknak tartottakat külön megemlítem. Nem vállalkozhatok viszont arra, hogy hatásosságuk, kölcsönhatásuk intenzitása szerint egzaktan minősítsem, illetve sorba rendezzem őket. Tisztában vagyok azzal, hogy ez lenne a valódi válasz, de ehhez nagyon mély és sokrétű hatásvizsgálatot kellett volna (kellene) elvégezni.

Az okok felsorolását a *gazdasági természetűekkel* kezdem. Egyszerűen úgy is fogalmazhatnánk, hogy ugyanazok a gazdasági okok (forráshiány, államháztartási hiány, eladósodottság) játszottak közre nem kis mértékben a reformjellegű és -mértékű lépések elmulasztásában (elhalasztásában), amelyek ma is változatlanul napirenden tartják ezek szükségességét. Tévesnek tartom viszont azt az egyoldalú felfogást, miszerint a problémák egyfajta „állami túlvállalásban” gyökereznek. Ellenkezőleg, az állami szerepvállalás Magyarországon nem pusztán a rendszerváltás hatására, hanem a jóléti állam nemzetközileg tapasztalt lebontásának következményeként is jelentősen mérséklődött. Jelenleg az EU-átlag körül van, de elmarad a skandináv országokban tapasztalt állami szerepvállalás mértékétől, amit a jelentős fejlettségbeli különbségek csak fokoznak. Az állam viszont – ez kétségtelen – nem gazdálkodik megfelelően a rendelkezésre álló forrásokkal, sok a pazarlás, a felesleges és a nem (nem megfelelően) ellentételezett közkiadás.

Sajátosan hat a reformlépések eredményességére az az ellentmondás, amely ezek megvalósításának forrásigénye és a jelenleg is fennálló forráshiány között mutatható ki. Reformokra – többek között – azért van szükség, mert az államháztartás alacsony határfokkal működik és ennek következtében is deficit. Az ilyen reformlépések viszont részben maguk is forráskiesést okoznak (például különféle közterhek mérséklése), illetve megvalósításuk forrásigényes. Ebből következik, hogy minél nagyobb a jelenlegi forráshiány (az eladósodás), annál kevésbé vannak meg erről az oldalról a feltételek a reformokhoz, amelyekre pedig mind nagyobb és nagyobb szükség lenne. Ezt az ellentmondást külön súlyosbítják a megvalósítással, annak eredményességével járó kockázatok (mikortól, mennyit „hoznak” a reformok).

Másodikként a *politika negatív hatásait* említem, amelyek a forráshiány, illetve az államháztartási deficit ilyen alakulásához maguk is hozzájárultak. E tekintetben nem is a felelőtlen választási ígéretözön, illetve annak kismértékben történő beváltása a legfontosabb tényező, hanem az átmenetnek azok a „súrlódások” veszteségei, amelyeket a politika például a privatizáció megvalósításában, a saját, nem is akármekkora klientúra kiépítése, minél több pozíció megszerzése, ezért teremtése, illetve újra- és újraelosztása során a saját vagyon- és jövedelemszerzésben tanúsított közismert „szerénységével” okozott. Mindemellett köztudott, hogy az átfogó társadalmi-gazdasági reformok társadalmi konszenzust igényelnek még kényszerhelyzetekben is, mint ezt a spanyolországi és az írországi példák bizonyítják. Ez pedig nem képzelhető el a meghatározó politikai erők konszenzusa nélkül, ami viszont az elmúlt időszakban a végletes szembenállás dominanciája miatt Magyarországon lehetetlen volt, s lesz még belátható ideig.

Sajátos oka volt a „nem cselekvésnek” az *időtényező*. Az alapvető társadalmi-gazdasági reformok időigényesek. Ezeket a négyéves politikai ciklusban megalapozottan előkészíteni, megvalósítani, sőt „beüzemelni” nem lehetséges. Különösen akkor nem, ha a korszerűsítésnek az egész közszektorra ki kell terjednie. Ebből következően kormányváltás esetén nem pusztán politikai konszenzusra van szükség a reformok eredményes megvalósításához, hanem egyfajta cselekvési egységre, a tettek továbbvitelére is, ami az elmúlt időszakban a fentiek folytán szinte teljesen lehetetlen volt.

Mindez (is) vezetett ahhoz, hogy mind ez ideig egyetlen kormányzat (politikai erő) nem dolgozott ki meghatározott értékekre – például a társadalmi kohéziót vagy az üzleti racionalitást, a menedzsmentszemléletet érvényesítő értékekre – alapozott, a gazdasági-

társadalmi összefüggésekkel reálisan számoló, a várható hatásokat objektíve felmérő átfogó koncepciót a szükséges reformokra, amely a megteendő lépéssorozatot is tartalmazta volna, mégpedig célszerűen, forgatókönyvszerűen sorba rendezve. Az is nagy problémát okozott, hogy az államszervezet modernizációjára tett eddigi próbálkozásokat sohasem előzte és alapozta meg a feladatokhoz igazodó forrástervezés, hanem azokat „finanszírozástechnikai bravúrokkal”, az intézményrendszer kampányszerű „fogyókúrájával” próbálták – természetesen eredménytelenül – „előteremteni”. A hiányosságok között mindenképpen meg kell említeni, hogy az eddigi lépéseket a rövid távú érdekérvényesítés dominanciája jellemezte.

Ehhez kapcsolódik nyilvánvalóan az a követelmény, hogy a szükséges reformok kidolgozása és megvalósítása nem nélkülözheti a hosszú távú, azaz a távlatos megközelítést, szemléletet. Az egyensúlyi feszültségek akutsága, a jellemzően rövid távú politikai érdekek dominanciája, az esetleges társadalmi ellenállás nem vállalása azért, hogy az ellenzék esetleges „megerősödését elkerüljék” – mindez megakadályozta a távlatos, a közös érdekek érvényesítését. Ezzel szemben maradtak az átmeneti eredményekkel járó, differenciálatlan megszorító intézkedések, olyan módszerek, mint a „fünyíró elv” érvényesítése, amelyek ma már egyre kevésbé eredményesek, sőt hovatovább a szolgáltatások színvonalát veszélyeztetik.

Végül néhány gondolat a társadalom megnyeréséről, az érdekeltek részben érthető ellenállásáról. A társadalmi támogatottság megszerzését a politikai erők végletes szemben állása – mint már utaltam rá – lehetetlenné tette. Ezt súlyosbította, súlyosbítja az a tény, hogy az úgynevezett civil társadalom maga is megosztott, mégpedig ideológiai, politikai alapon. Ebből következően is, de főleg az eddigi lépések eredménytelensége folytán a társadalom nagy többsége „nem hisz a könnyeknek”, azaz annak, hogy bármelyik oldal is valóban eltökélt arra, hogy eredményesen megoldja a gondokat.

Azt sem szabad – lehet – ugyanakkor figyelmen kívül hagyni, hogy nem kis számban vannak, akik a jelenlegi helyzet fenntartásában érdekeltek. A köztisztviselők, közalkalmazotti státusban lévők jelentős hányadban értelemszerűen ilyenek. De ilyen a közszférával különféle formában „találkozó”, együttműködő vállalkozói réteg is, amely nem kis lehetőségeket veszíthet, jelentős „érdekszférától” eshet el.

2–3. Válaszomat a körkérdésre azzal a megjegyzéssel kell kezdeném, hogy a második és a harmadik részkérdés tartalmilag elválaszthatatlan, ezért ezeket együtt kezelem. Erre indít az is, hogy a nagy elosztó rendszerek reformjának prioritási sorba rendezése, ütemezése, illetve a részlépések sorrendjének meghatározása messze meghaladja egy rövid szakmai véleménykifejtés kereteit. Mindezt még tetézi az is, hogy a kérdésre adandó érdemi, tartalmilag „kifogásolhatatlan” válasz nem pusztán az elvi-elméleti összefüggések ismeretét igényli, hanem sokrétű tapasztalatokat, magas fokú gyakorlati jártasságot is feltételez. Végül hivatkoznom kell a „*Külgazdaság*” Szerkesztőségének az előző évi körkérdésére adott válaszom második részére, amelyben az államháztartás reformjával kapcsolatos véleményemet már több ponton kifejtettem.

Ahhoz, hogy a nagy elosztási rendszerek reformját rangsorolni, ütemezni, a részlépéseket meghatározni és sorba rendezni, az értékválasztás alapján forgatókönyv(ek)be (szcenáriókba) foglalni lehessen, egy átfogó koncepcióra van mindeneelőtt szükség, amelynek hiányát az első kérdés elemzése során már említettem. Ennek számos eleme kétségkívül az ezzel kapcsolatos szakirodalomban, a különféle elemzésekben fellelhető. Mindemellett még alapvető kérdések tisztázása is hátra van. Így például értelmezni kell tudni a reform fogalmát. Számosan adóreformról beszélnek, s ezen pusztán az adóterhelés mérséklését értik, holott ez akkor sem lenne elégséges, ha az adórendszer pusztán önmagában kezelhető lenne. Ez adórendszer – ezen belül az adóterhelés mértéke – önmagában ugyanis nem ítéltető meg, hanem csak az állami feladatok, a közszolgáltatások

kielégítő színvonalú ellátása és a racionalitás diktálta költségviszonyok függvényében. De a szükségesnél jóval kevésbé van az előtérben az adórendszer átláthatatlansága, kezelhetetlensége, ezáltal nagyfokú, részben láthatatlan költségigényessége.

Ebben a koncepcióban kell, mégpedig előkelő helyen tisztázni, újra- (át-) értékelni az állami szerepvállalást, meghatározni az állami feladatokat. Az már ma is világos, hogy az embernek az alkotmányban rögzített szociális és egyéb jogaiból kiindulva az állami szerep- és feladatvállalás tovább nemigen redukálható.

Minde mellett nemhogy nem zárható ki, hanem a reform lényegét is jelenti a jelen, de főleg a jövő várható követelményeivel összhangban új feladatok meghatározása, a meglévő feladatok ártértékelése, illetve más súlypontozása. Az új feladatok között minden bizonnyal ott kell lennie – ott lesz! – a távlatos szemléletet érvényesítő prognosztizálásnak, makrogazdasági tervezésnek, amit státusánál, helyzeténél fogva kizárólag a társadalmat, annak érdekeit integráló, összehangoló „szolgáló” állam végezhet. Ezen belül is – szakmánál fogva érthetően – kiemelném a makrogazdasági pénzügyi tervezés rendszerszemléletű fejlesztését, a tervezésre és a végrehajtásra vonatkozó szabályozás korszerűsítését, a különféle értékvalasztási forgatókönyvekre támaszkodó koncepcióalkotást, az erre épülő középtávú tervezést. (A *Pénzügyi Szemle*² 2005. évi összevont számában már korábban részletesen kifejtettem két alapvető scenárió tartalmára vonatkozóan a javaslatomat. E két lehetséges forgatókönyv: a versenyképesség fejlesztésére építő, illetve a szociális kohéziót erősítő értékeken nyugvó scenárió.)

Az állami feladatok tisztázása, a követendő forgatókönyv megválasztása után, ezek alapján és ezekhez igazítva alakítható ki a *kormányzati szervek, intézmények, az egész közszféra rendszere, a szükséges közalkalmazotti, köztisztviselői létszám*, maximálva a legfontosabb vezetői státusok számát, lényegesen csökkentve a bárkinék osztogatható, egymást átfedő posztokat. Mindezt egy státustörvényben lenne célszerű rögzíteni.

A közszolgálati szférában alapvető fontosságú az, hogy a szolgáltatások (feladatok) mennyiségileg és minőségileg összhangba kerüljenek az alkalmazottak létszámával, szakmai, gyakorlati felkészültségével. Arról van ugyanis szó, hogy az állam „túlburjánzása” nem vezethető le pusztán a közszférában foglalkoztatottak létszámából. A jelenlegi helyzet visszassága sem a létszámban gyökerezik, hanem abban, hogy a már többször említett átgondolatlan és ezért eredménytelen intézményi karcsúsítások a feladatok különféle társaságokba való kiszervezéséhez, szerződéses formában a magánszektorba történő tereléséhez vezettek. Ennek következményeként az apparátus feladatellátóból feladatkiadóvá vált, ami nyilvánvalóan nem pusztán a korrupció lehetőségét terjesztette ki, hanem a feladatteljesítés mennyiségi-minőségi megítélését, elbírálását is veszélybe sodorta.

Mindezek alapján válik lehetségessé a közszolgálati szféra intézményrendszerének racionális kialakítása, aminek – ismételten aláhúзва – alapvető feltétele, hogy minden szinten objektív elemzésre építve alakítsák ki a feladatokat és funkciókat, illetve minden párhuzamosságot megszüntessenek, a feladatok különféle társaságokba való kiszervezését a költséghatékonyság függvényében vizsgálják felül, és ha kell, korlátozzák.

Az elodázhatatlan reformok másik nagy területének tartom az *egészségügyet*. Eltekintve az elmúlt 15 év kisebb-nagyobb korrekcióitól, ez a szféra alapvető strukturális problémákkal küzd. Az egészségügy szerkezeti átalakításához széles körű társadalmi konszenzusra van szükség, nem elegendő pusztán a finanszírozás módosítása. E területen feszítő tényezőként van jelen a lakosság rossz egészségi állapota, a szolgáltatások színvonala, a nem kellő hatékonyság, a finanszírozást tekintve pedig egymás mellett létezik a pénzsűke és a pazarlás. Ezek alapján valószínűsíthető, hogy a reformfolyama-

² Kovács Árpád [2005]: Versenyképesség és államháztartás. *Pénzügyi Szemle*, összevont szám.

tok legkritikusabb területe lesz, ezért a reformlépések csak széles körű közmegegyezé-
sen alapulhatnak.

A közszféra, ezen belül az államháztartás reformjához kapcsolódóan néhány gondolatot kell fűzni az *önkormányzati*, illetve a *közigazgatási* reformhoz. Az önkormányzati szféra jelentőségét az adja, hogy ennek keretében mintegy 11 300 költségvetési szerv közreműködésével a közpénzek egynegyedével gazdálkodunk. A 15 éve létrehozott „magyar önkormányzati modell” számos területén jelentős eredményeket tudhat magáénak, mára mégis világossá vált, hogy hosszabb távon nem tartható fenn. A rendszer ugyanis széttagolt, atomizálódott, a belső ellenőrzés gyenge, a szakmai színvonal sok kívánnivalót hagy maga után. Mindezt tetézi, hogy a kormányzati funkciók nagyfokú decentralizációja nem járt együtt a szubszidiaritás elvének érvényesítésével, valamint a források arányos decentralizálásával. Az elaprózódottság miatt a feladatellátás gazdaságossága, eredményessége, színvonala rendkívül nagy szóródást mutat a különböző településtípusok esetében, illetve ezeken belül is. A forráshiány nem pusztán a közszolgálati funkciók ellátását veszélyeztette és veszélyezteti, hanem a korrupció melegágya is. Ezt jelzi például az a tény, hogy az ÁSZ-hoz érkező, évről évre növekvő számú közérdekű bejelentés 50 százaléka a helyi önkormányzatok működésével, feladatellátásával kapcsolatban fogalmaz meg erős kritikát. Mindezen túl az önkormányzati rendszer reformját sürgeti az EU-tagságból nyerhető előnyök fokozott kihasználása érdekében célszerű régióépítés, kialakítás, illetve a közigazgatási reform, amelynek keretében például az állami tulajdon kérdéskomplexumát is rendezni szükséges.

Végül azt kívánom hangsúlyozni, hogy a reformlépések sikerének, eredményességének egyik fokmérője az lesz, hogy mennyire válik a *közpénzek felhasználása átláthatóvá*, azaz az érdekelték mennyire lesznek elszámoltathatók. A pénzügyi folyamatok kiszámíthatóságát, átláthatóságát és ennek szerves részeként, illetve eredményeként a teljes körű és tételes elszámoltathatóságot ugyanis nemcsak a felelős államigazgatás kialakítása igényli, hanem az ország versenyképességének hosszú távú erősítése is. Ezt szolgálhatják új jogi eszközök is, például a közpénzügyi törvény, valamint – szükség esetén – az állami számviteli törvény kidolgozása.

4. A reformok maguk is kockázattal járnak, mégpedig különösen akkor, ha az egyes lépések nem összehangoltak, esetleg hatásukban keresztezik egymást. Ilyen eset állhat elő akkor is, ha ezek az intézkedések nem állnak össze egy egységes szerves folyamattá. Társadalmi-politikai kockázatok hordozóivá válnak viszont a reformok akkor, ha túlzottan nagy terhekkel járnak, illetve a terhek megoszlása egyenetlen, azaz bizonyos rétegeket különösen érintenek, illetve sújtanak. Ugyanilyen helyzet állhat elő akkor is, ha a reformlépések hozama, eredményessége nem időben jelentkezik, azaz nem pusztán a szükséges költségeket (ráfordításokat) emésztik fel, hanem az elvárt hozadék egy – talán pótolhatatlan – részét is.

Mindemellett a szükséges reformoknak, a közszféra modernizációjának az elodázása számos és sokkal súlyosabb kockázatot hordana magában. Mindenekelőtt az lenne a következmény, hogy a pénzügyi (államháztartási) egyensúly tovább romlana, az államadósság, az ezzel járó terhek növekednének. Az különösen kedvezőtlen, hogy ebben az évben nagyon nagy a valószínűsége annak, hogy a hiány a tervezettnél nagyobb lesz. Ez abból adódik, hogy a választások, illetve az új kormány rendelkezésére álló rövid idő miatt átfogó reformintézkedések ebben az évben már nem hozhatók, pusztán rövid távú elhárító lépésekre kerülhet sor. Nagy a kockázata tehát annak, hogy a kormányzat viszonylag rövid időn belül újabb megszorító intézkedésekre kényszerül, illetve még ha ezek elkerülhetőek lesznek is, a maastrichti deficitkritériummal kapcsolatos, a kormány konvergenciaprogramjában felvázolt és felvállalt kötelezettségek teljesítése veszélybe kerül. Ez pedig az euró bevezetését késleltetné, veszélyeztetné.

A késlekedés további pénzügyi kockázatokkal járna. Egy, a forint elleni újabb támadás százmilliárdos veszteségeket okozhatna az államháztartásnak az intervenció költségei miatt, s az euróalapú hazai megtakarítások/befektetések értékállóságát is nagymértékben veszélyeztetné. Ez pedig előbb-utóbb oda vezetne, hogy a tőkebeáramlás hazánkba mérseklődné vagy ellenkező előjelűvé válna. Nem kevésbé súlyosak, szinte beláthatatlanok lennének ennek tovaggyűrűző hatásai. A deficit vontatott leépítése, netán a növekedése – a magas fizetésimérleg-hiánnyal párosulva – a végletekig fokozhatná az ország pénzügyi kiszolgáltatottságát, rossz üzenetet közvetítene a külföldi befektetőknek.

Továbbra is fennállnak a külső kockázatok, így a világgazdasági helyzet esetleges romlása, ami az exportlehetőségeket korlátozná, ezáltal a külső kötelezettségek teljesítését veszélyeztetné. Ennél jóval fenyegetőbb az olaj, az olajtermékek árának további drasztikus növekedése, illetve új gazdasági-politikai feszültséggócok keletkezése a világban. Az EU-t illetően nem hagyható figyelmen kívül, hogy a „lisszaboni folyamat” céljainak megvalósulása további késedelmet szenvedhet, illetve a közös költségvetés elfogadása körüli gondok kivetítődhetnek a jövőre. Ez a tervezett támogatások csökkentését is kiválthatja, különösen akkor, ha a konvergenciakövetelmények nem teljesülnek a tervezett – vállalt – ütemben.

Összességében a nyilvánvaló kockázatok – s akkor a lehetséges ún. információs, transzmissziós, politikai, szakmai tévedésekből, hibákból táplálkozó késedelmek hordozta kockázatokról még nem is beszéltünk – kényszerhelyzetet hoznak létre az elkövetkezendő időszakban, s ezzel megteremtik annak a lehetőségét, hogy a „kétségbeesés” effektusa a politikai erőket és a társadalmat egyaránt a cselekvés mezejére terelje.

Célszerű és jó lenne ezt a helyzetet nem bevárni!

Losonczi Miklós,

a GKI Gazdaságkutató Rt. kutatásvezetője

1. Az államháztartás nagy rendszerei (államigazgatás, honvédelem, egészségügy és nyugdíjbiztosítás) 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, ezáltal a gazdaság „kinővi” 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 maximálisan igyekezett kihasználni a közberuházások egy részének államháztartási körön kívülre helyezésével kapcsolatos vélt vagy tényleges jogi lehetőségeket. Az Or-

bán-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-kormány*nak 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 belekezdeni.

A kedvező lehetőség kiaknázatlanul hagyásában szerepet játszott, hogy *Gyurcsány Ferenc* miniszterelnök egyrészt saját pártja foglyává vált. Az MSZP-ben nem voltak, illetve jelenleg sincsenek többségben a reformpártiak. Gyenge politikai legitimációval nehéz reformokat indítani, különösen egy olyan országban, ahol az utóbbi években a reform fogalma diszkreditálódott, s erős a reformokkal szembeni társadalmi ellenállás.

Másrészt a miniszterelnök az agresszíven politizáló, kétarcú kommunikációt folytató ellenzék foglyává is vált. Ha *Gyurcsány Ferenc* olyan intézkedéseket helyezett kilátásba, amelyek a költségvetési kiadások emelkedését eredményezik, akkor az ellenzék megszorításokat követelt, ha pedig megszorításokkal járó reformlépéseket irányzott elő, akkor az ellenzék az államháztartási kiadásokat növelő intézkedésekért szállt síkra.

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. Mivel a gazdaságpolitika, amelynek tárgya egy lehetséges megközelítésben a jövedelmek keletkezése és elosztása, nem érdek- és értéksemleres, ezért az államháztartási reformnak is értékvalasztásokat kell tükröznie. Permanens választási kampány idején nehezen várható el a politikai pártoktól, hogy meghatározzák: az államháztartási reform kikre kíván támaszkodni, kik lesznek a rövid és hosszú távú kedvezményezettek, és kik viselik a reform terheit. Ilyen körülmények között a kormány konfliktuskerülő magatartása is érthető, ami felértékeli a reformokban ellenérdekeltek alkupozícióit.

Nemzetközi analógiaként megemlíthető: Svédországban az 1990-es évtized elején indított reformban a magasabb jövedelműek nagyobb terhet viseltek annak érdekében, hogy megnyerjék az ellenzéket és a szakszervezeteket a javaslatoknak.

2. Az államháztartás átfogó reformjának egyrészt a közpénzek hatékony felhasználásának 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 a deficit nagyságát, azzal összefüggésben az államadósságot illetően. 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.

Azt is hangsúlyozni kell, hogy a hosszú távú szerkezeti reformok mellett rövid távú kiigazító lépésekre is szükség van. A rövid távú kiigazítást egyrészt a GDP-arányos államháztartási egyenleg jelenlegi nagysága és ellensúlyozó lépések nélkül növekvő irányzata teszi szükségessé, másrészt az, hogy a szerkezeti reformok a tapasztalatok alapján rövid távon rendszerint az államháztartási kiadások növekedésével járnak, amit kiigazító intézkedésekkel kell ellensúlyozni. Ráadásul a szerkezeti reformok eredményei sem feltétlenül jelennek meg az államháztartási kiadások csökkenésében, hanem például a közszolgáltatások minőségének javulásában jutnak kifejezésre.

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 feketegazdaság fehéritése nyomán egyrészt az adó- és járulékbevételek növekedésén keresztül emelkedhetnek az államháztartás bevételei, másrészt növekedhet a GDP volume-ne. A kettő összhatásként – 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 minimálbér-emelés hatása viszont mindezzel ellentétes, a fekete- vagy szürkegazdaság térnyerését, az adó- és illetékfizetés elkerülését ösztönzi. Adócsökkentésre csak akkor kerülhet sor, ha azt az államháztartás kiadási oldalán végrehajtott reformok megalapozzák.

Ami a nagy rendszerek reformját illeti, tudomásom szerint készen van a *Sárközy Tamás* kormánybiztos nevéhez fűződő államigazgatási reform stratégiája, végrehajtása akár az új kormány hivatalba lépése után megkezdődhet. Ezt késleltethetik a 2006 őszén sorra kerülő helyhatósági választások. A közigazgatási reformot követheti a haderőreform, amelynek egyrészt forrásigénye viszonylag szerény az egészségügyi és a nyugdíjreforméhoz képest, másrészt kevesebb embert is érint, miközben lehet és kell hivatkozni Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásaira. Ezzel kapcsolatban a *Gyarmati István* nagykövet és volt honvédelmi minisztériumi helyettes államtitkár által kidolgozott reformkoncepció érdemel figyelmet. Az egészségügyi és a nyugdíjreform koncepciója viszont kevésbé kristályosodott ki, alapkérdésekben is sok a vita.

3. Mivel a parlamentáris demokrácia keretei között a „reformdiktatúra” nem jöhet szóba, ezért az elvekre és a fő célokra kiterjedő konszenzus a szerkezeti reformok kidolgozásához és végrehajtásához szükséges társadalmi támogatottság megszerzésének elengedhetetlen feltétele. Ezt nyomatékosítja a várható választási eredmény. A jelenlegi ismeretek alapján ugyanis kicsi a valószínűsége annak, hogy 2006. évi választások után jelentős parlamenti többségre támaszkodó, erős legitimitású kormány alakul. A csekély parlamenti többség és az ebből következő viszonylag gyenge legitimitás is a parlamenti pártok közötti konszenzus szükségességére hívja fel a figyelmet.

Azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy konszenzus nélkül egyrészt a hivatalban lévő kormányok nem szívesen vállalnak olyan hosszú távra szóló kötelezettségeket, amelyek érvényesítése esetleg egy másik kormányra hárul. Másrészt a konszenzus hiánya gyengíti a reformok hitelességét, hiszen semmi garancia nincs arra, hogy kormányváltás esetén az újonnan hatalomra kerülő kormány is tartja magát az elődje által vállalt kötelezettségekhez.

A konszenzusteremtést megkönnyíti ugyanakkor, hogy egyrészt a szerkezeti reformok terén meglehetősen szűk a mozgástér, másrészt a két nagy parlamenti párt gazdasági programjában nem fedezhető fel nagyon sok áthidalhatatlan különbség.

4. A reformok halasztásának jóval nagyobb kockázatai vannak, mint megvalósításuknak. A GDP-arányos államháztartási hiány kialakult nagysága (amely hosszabb távon fenntarthatatlan), ezzel összefüggésben az Európai Bizottság által megindított túlzott deficiteljárásra való reagálás már most szükségessé tenné rövid távú kiigazító lépések megtételét és a hosszú távú szerkezeti reformok megkezdését. A jelek szerint a reformok 2006 közepéig halaszthatók, addig várnak a pénz- és tőkepiacok. Nagy a valószínűsége ugyanakkor annak, hogy a befektetők türelme nem tart ki az önkormányzati választásokig, azaz a kormányalakítás után lépni kell.

Ha a kormány nem kezdeményez szerkezeti reformokat, illetve ha mégis, de reformprogramját nem tartják hitelesnek a piacok, akkor a külföldi pénz- és tőkepiaci befektetők reagálása kényszeríthet ki fiskális kiigazítást. Ebben az esetben sokkal radikálisabb intézkedésekre lehet szükség, mint akkor, ha a folyamat tudatosan, előre megtervezetten, konzisztens stratégia keretében zajlik.

A hosszú távú szerkezeti reformok és a rövid távú kiigazítás elmaradására várható külföldi piaci reakció várhatóan nem fog csúcsfeszültségbe torkollni, azaz pénzügyi válságot előidézni. A magyar államháztartás kiadási oldalán vannak olyan tételek – folyó és beruházási jellegűek –, amelyek lefaraghatók, ha kiigazítást kell végrehajtani. Az más kérdés, hogy a magas államháztartási deficit, főként pedig a beruházási jellegű közkiadások visszafogása hátrányosan érinti a gazdasági növekedés ütemét.

Mindebből az következik, hogy a következő két-három évben, sőt talán hosszabb távon sem indokolt átfogó pénzügyi válsággal számolni. Nagyobb a valószínűsége egy lassú, meg-megakadó, stagnálással tarkított fejlődésnek, amelynek üteme alatta lesz annak, mint amit az ország gazdasági potenciálja lehetővé tenne.

Mihályi Péter,

a Veszprémi Egyetem Pénzügytan Tanszékének tanszékvezető egyetemi tanára

1. Az elmúlt fél évszázad tapasztalatai szerint ebben a légvárépítésre, blöffölésre és dzsentri allűrökre hajlamos kis országban nagyjából 10 évenkénti periodicitással válik elkerülhetetlenné az egyensúlyi szempontokra folyamatosan fittyet hányó gazdaságpolitika és az ahhoz illesztett jövedelem-újraelosztó intézményrendszer drasztikus korrekciója. Az utolsó nagy fordulópontra 1995, a Bokros-csomag éve volt. Most megint eltelt egy évtized, s a magyar gazdaság helyzetét ismét a fenntarthatatlan, azaz finanszírozhatatlan egyensúlytalanságok sora jellemzi. Ezek között fontos szerepet játszanak az ún. nagy rendszerek – elsősorban az egészségügy és a nyugdíjrendszer –, de nem csak ezek. A hitelből felhízalt államháztartás minden alrendszere és intézménye alacsony hatékonysággal, torz és igazságtalan érdekeltégi viszonyokat gerjesztve működik. Részben új, részben régi problémák várnak megoldásra. Egyfelől, még mindig kísért az 1945–1989 közötti szocialista rendszer öröksége: az állampolgár nem bízik az államban, ezért nem fizet se adót, se járulékot rendesen.

Másfelől, immár másfél évtizednyi idő telt el a politikai rendszerváltás óta. Ennyi idő alatt már az új struktúrák is megmerevedtek. Így – például – vegyük észre, hogy ez már nem az az állam, amiről a politikai gazdaságtani tankönyvekben szó van, s amihez a közvélemény az elmúlt 50 évben hozzászólt.

– A hagyományos értelemben vett állami feladatok egyre nagyobb részét kiszervezték. Közhasznú társaságok, alapítványok ezrei jöttek létre, amelyeket a központi költségvetés és az államháztartás egyéb alrendszerei üzleti konstrukciónak álcázott technikával finanszíroznak. Az állami feladatok növekvő részét végzik valódi üzleti vállalkozások (például minisztériumok helyett ügyvédi irodák kodifikálnak törvényeket). De fordított irányban is eltorzult a rendszer! A köztisztviselők és közalkalmazottak körében egyre nagyobb arányban találkozhatunk olyanokkal, akik „mellékállásban” saját tanácsadó, szolgáltató céget működtetnek, s valójában innen származik jövedelmük meghatározó része.

– A 90-es évek közepétől megkezdődött a megmaradt állami vállalatok és az államapparátus javadalmazásainak felzárkóztatása a magánszférához. Számos területen kimutatható, hogy azonos képzettséggel, tapasztalattal rendelkező alkalmazottak az állami

szférában egy ledolgozott órára vetítve még jobban is keresnek, mint az üzleti szektor velük összehasonlítható munkavállalói.

– Az EU-csatlakozásra való felkészülés, majd a tényleges csatlakozás nyomán megkezdődött az államapparátus megkettőződése. Elsősorban a központi kormányzat szintjén, de vidéken is kiépülni látszik egy „második állam”, amelynek tisztviselői jobbára pályakezdő fiatalok, akik semmiféle szakmaspecifikus ismerettel nem rendelkeznek, de viszonylag jól tudnak angolul, és megtanulták az EU-bürokrácia játékszabályait is.

A három fenti hatás eredőjeként kimondhatjuk: nemcsak az a baj, hogy sok az állami alkalmazott, hanem az, hogy a szektor összköltségét tekintve drágán és rosszul működik.

A reformok elmaradása (kisebb) részben intellektuális probléma is. A politikaformáló elit, tehát a mindenkorai államapparátus és a nagy pártok egyszerűen leszoktak a távlatos gondolkodásról, elidegenítették maguktól azokat, akiktől az átfogó reformok kidolgozása várható lenne.

2. Ebbe a folyamatba kell beilleszteni a nagy elosztó rendszerek reformját. Durván és leegyszerűsítve: mind a központi költségvetésben, mind a tb-ben, mind a települési önkormányzatoknál arra van szükség, hogy a folyó bevételek meghaladják a kiadásokat. A közlekedési infrastruktúra területén a MÁV helyzetét kell rendezni, mert állandóan újratermeli saját eladósodottságát.¹ Hozzá kell nyúlni az 1988-ban megteremtett adórendszerhez is. A hozzánk hasonló helyzetű posztszocialista országok jelentős része már áttért a (lényegében) lineáris adóztatásra (*flat tax*). Nem lesz más választásunk nekünk sem. Ezt egyébként leginkább a társadalmi igazságosság indokolja. A mai adórendszer száznál is több kivételt ismer, s ezek összehatásukban a felső- és a középrétegeket támogatják. Mi szükség erre?

3. Az egészségügyben és a nyugdíjrendszerben teljes mértékben át kell térni az egyéni számokra, valamint arra, hogy a tb-járulékot közvetlenül a munkavállalók fizessék (felbruttósítás).² Az egészségügyi reform nem jelenthet mást, mind a több-biztosítás rendszerre való áttérést.³ Ezt egy 3-4 éves folyamat eredményeképpen lehet elképzelni, s a folyamatban az egészségpénztárakra, illetve az irányított betegellátási modell kísérlet (IBM) szereplőire is támaszkodni kell. Tekintettel arra, hogy ma már csak nagyon kis arányban vannak egészségre ártalmas, gyakori baleseteket eredményező munkahelyek, nincs szükség önálló balesetbiztosítási ágazatra, és le kell venni a napirendről a kötelező ápolásbiztosítás rendszerének kiépítésére vonatkozó 2002–2003-ban gyakran hangoztatott ígéreteket is. Ezzel szemben indokoltnak tűnik az egészségbiztosítás rendszeréről leválasztani a táppénz-biztosítás rendszerét. Itt viszont nem indokolt a kötelező jelleg fenntartása.

Mind a rövid, mind a hosszú távú egyensúly megkívánja a nyugdíjkorhatár 62 évről legalább 65 évre történő azonnali felemelését. Vissza kell térni ahhoz a főszabályhoz, hogy aki nyugdíjba megy, az nem, vagy csak nagyon korlátozottan folytathat kereső tevékenységet. Aki tud dolgozni, az ne menjen nyugdíjba! Aki mégis vállal részfoglalkozást, az fizessen jogosultságszerző nyugdíjjárulékot is! Ezt nemcsak a munkaképesség időbeli határának kitolódása, hanem igazságossági szempontok is indokolják. Már ma is az a helyzet, hogy az egy főre jutó jövedelem tekintetében hatalmas különbség alakulhat

¹ Erről lásd egy régebbi írásomat: Mihályi Péter [2004]: Szempontok a magyar vasút távlati stratégiájának kidolgozásához. I. és II. rész. Közlekedéstudományi Szemle, 9. és 10. szám.

² Ezeket a gondolatokat részletesen is kifejtettem két, a közelmúltban megjelent írásomban. Lásd: Mihályi Péter [2005]: Az egészségügyi reform koncepcionális határai. Egészségügyi Gazdasági Szemle, november, illetve Mihályi Péter [2005]: Közteherviselés – ma és holnapután. Élet és Irodalom, szeptember 16.

³ Lásd: Mihályi Péter: [2000]: Magyar egészségügy: diagnózis és terápia. Springer Orvosi Kiadó, Budapest. Hasonló javaslattal állt elő az elmúlt évek során Kornai János és Bokros Lajos is.

ki azonos életkorú, azonos életpályát befutott nyugdíjasok között, attól függően, hogy sikerül-e valakinek nyugdíjasként is tovább dolgozni.

Az I. pillér csak akkor működtethető aktuáriusi értelemben korrekt módon, ha az öregségi nyugdíj rendszeréről leválik a rokkantsági és a hozzátartozói ellátás (özvegyi és árvaellátás). Ezekre külön biztosítási ágat kell szervezni. A férfiak és a nők nyugdíj-megállapításánál át kell térni az aktuáriusi szempontból korrekt számításra, de főszabályként ki kell mondani, hogy a házaspárok által külön-külön megszerzett nyugdíjtőke közös vagyonnak számít.

Szó sem lehet arról, hogy 2009-ben 20 évre növekedjék a ma érvényben lévő 15 éves minimum szolgálati idő, mint ahogyan azt a hatályos nyugdíjtörvény előírja. Épp ellenkezőleg, az egészet el kell törölni. Akár egyetlen naptári év rendezett járulékfizetése után is kell, hogy járjon valamiféle nyugdíj – még ha nagyon alacsony is. Ennek a gondolatmenetnek logikus folyamánként viszont le kell venni a napirendről azokat a 15 éve bal- és jobboldalról újra meg újra felbukkanó javaslatokat, amelyek valamiféle adóból finanszírozott, öregségi alapnyugdíj (vagy: nemzeti alapnyugdíj) bevezetését kezdeményezik, amely mindenkinek jár, függetlenül a ledolgozott évek számától és a befizetett járulék tömegétől, s amely önmagában is elegendő az elemi létfenntartáshoz.

A helyi önkormányzatok finanszírozását úgy kell átalakítani, hogy a helyi iparüzési adót kiváltsa az ingatlanalapú adó. A személyi jövedelemadó „visszaosztását” úgy kell kalibrálni, hogy az átlagos és az átlagosnál kedvezőbb helyzetű települések alapján véve önfinanszírozók legyenek.

Ugyanakkor elhibázottnak tartom azt a vélekedést, miszerint elengedhetetlenül szükség van a regionális önkormányzati rendszerre. Szerintem sem a lehetősége, sem az indokoltsága nincs meg annak, hogy az 1999-ben kialakított 7 db ún. tervezési-statisztikai régiót érdemileg kibővített hatalommal és pénzeszközökkel ruházzuk fel. Ehhez módosítani kellene az alkotmányt, a választási törvényt és a parlamenti pártok belső működési rendszerét is. Azért is kétes vállalkozás „valódi” régiót formálni a már létező hét tervezési-statisztikai régióból, mert a tervezési-statisztikai régiók nem fednek le valós kulturális, nyelvi vagy történelmi egységet – szemben mondjuk a bajorok, a szászok, a normandiaiak, a bretonok vagy az andalúziaiak és a katalánok történelmi hagyományokra alapozott régióival. Az EU-országok egy része (Ausztria, Belgium vagy Németország) szövetségi állam, ahol a régiók egyben szövetségi tartományok is. Valódi hagyományai vannak az olasz, a spanyol és részben a lengyel régióknak is. A magyar statisztikai régiók egy része többé-kevésbé természetes gazdaságföldrajzi egység ugyan, többségük azonban nem az. A köztársaság politikai intézményeinek hízagos legitimációja egyébként is súlyos gondja a fiatal magyar demokráciának; hiba lenne ezt a gondot olyan regionális önkormányzatok létrehozásával súlyosbítani, amelyekkel a területükön élők jó része nem fog tudni érzelmileg azonosulni.

4. Az elmúlt másfél évtized bőséges tapasztalattal szolgál annak a paradox állításnak az igazolására, miszerint a kormányzati reformlépések nyomán fellépő tiltakozás és ellenállás intenzitása nincs közvetlen kapcsolatban a változások számszerűsíthető gazdasági hatásával. 1990 őszén a benzin árának emelése kis híján utcai forradalomba torkolt (taxisblokádkád), de a Bokros-csomag nyomán mindössze 2-3 tüntetés szerveződött, amely esetenként legfeljebb 10 ezer embert tudott mozgósítani. A közvélemény-kutatások adatai is azt mutatják, hogy a mindenkori kormány népszerűségét egy-egy tisztán politikai természetű botrány (például Tocsik-ügy, robbantásos merényletek, Bős–Nagymaros) sokkal nagyobb mértékben érinti, mint a ténylegesen meghozott gazdasági intézkedések. Azt is megtapasztaltuk, hogy a gazdasági megszorító intézkedések pusztá emlegetése, az arról folyó kormányzati vita, vagy az azzal való ellenzéki fenyegetések is majdnem akkora népszerűségvesztéssel járnak, mint maguk a megszorító, korrekciós intézkedések.

Egyébként közhely, hogy a nem cselekvés is cselekvés. A gazdaság egy bizonyos ponton túl nem képes tolerálni az egyensúlytalanságot, s ekkor megindul a spontán korrekció. A jelenlegi helyzetben a legvalószínűbb ilyen „spontán szcenárió” a valutakrízis. Összeomlik a forint árfolyama, aminek nyomán ismét fellángol az infláció. Kiszámítható, hogy egy 20 százalékos váratlan árszínvonal-emelkedés úgy billenti helyre a makroegyensúlyokat, hogy a megtakarítások elinflálódnak, a jövedelemarányos árbevételek 20 százaléknál gyorsabban emelkednek, miközben az állami kiadások lényegében stagnálni fognak. Ez sokkal nagyobb társadalmi megrázkódtatással járna, mint egy jól megtervezett államháztartási reform.

Palócz Éva,

a Kopint-Datorg zRt. tudományos vezérigazgató-helyettese

CETERUM CENSEO...

Ma már közhelyszámba megy az az állítás, hogy „a nagy elosztó rendszerek működését meg kell reformálni”. Hosszú évek óta cikkek, szakértői hozzászólások és előadások, politikusi megnyilvánulások, parlamenti felszólalások visszatérő, szinte kötelező leitmotivjává vált ez a kijelentés, amely motívum rendszerint ugyanúgy a beszéd/írás végén jelenik meg, ahogyan *Cato* híres mondata,¹ ami egyúttal lehetővé teszi, hogy a téma ezzel elintézzetnek tekinthető, és nem kell belemenni a részletekbe, ahol – mint tudjuk – az ördög lakik.

És valóban, az említés nagy gyakorisága ellenére, eddig a legkisebb mértékben sem körvonalazódott, hogy milyen elvek alapján, és milyen szempontok szerint kellene nekiállni ennek a valóban sürgető és az államháztartási hiány csökkentése szempontjából döntő jelentőségű feladatnak. Nem áll jobban a helyzet az egyes *részterületek* (egészségügy, oktatás, önkormányzatok és a bürokratikus apparátus) átalakítására vonatkozó konkrét lépések terén sem. Az utóbbi részben érthető, mivel az alapvető *elvi* kérdések tisztázása nélkül (például: szolidaritási elv versus hozzájárulás-arányos szolgáltatás, teljes körű versus részleges ingyenesség stb.) legfeljebb bizonyos technikákról lehet vitatkozni, ezek a viták azonban rendre zsákutcába jutnak, ha az alapelvek tisztázása elmaradt.

Maga a téma valóban régen indokolt és aktuális. Az államháztartás rohamosan növekvő és hosszabb távon fenntarthatatlan hiánya, illetve az ellátórendszerek rossz hatásfokú működése már jó ideje szükségessé tette volna, hogy a szocializmusból örökölt és a szocialista rendszer vonásait magán viselő államháztartási rendszerek megújításához hozzákezdjen valamelyik kormány.

De egyik kormány sem tette meg, indokolt tehát a szerkesztőség első kérdése: mi akadályozta a sokat emlegetett és mindenki által elodázhatatlannak ítélt reformok halogatását. A kérdésre látszólag egyszerűnek, sőt szintén közhelyesnek tűnik a válasz: egyfelől a fennálló status quo fenntartásában érdekelt (vagy magát érdekeltnek tartó) erős *lobbicsoportok* léte, másfelől a szükséges állami akarat gyengesége együttesen járult hozzá a probléma elodázásához. Miközben a fennálló helyzettel szinte mindenki elégedetlen, a szolgáltatást nyújtó és az azt igénybe vevő, valamint a finanszírozó egyaránt,

¹ *Cato* (234–149) a római szenátusban bármilyen témáról szóló beszédét ezzel a mondattal fejezte be: *Ceterum censeo, Carthaginem esse delendam, azaz, hogy Karthágót le kell rombolni, ami később meg is történt, a figyelmeztetés tehát végül nyitott fülekre talált.*

mégis számos szereplőnek, s elsősorban az egyes rendszerekben kulcspozíciókat betöltőknek mégiscsak vélt vagy valós érdekük a status quo fenntartása. Bármilyen fennálló rendszer jelentős megváltoztatása minden esetben azzal jár, hogy egyesek jobban, mások viszont sajnos rosszabbul járnak a változások következtében. Az összefüggés persze nem ilyen egyszerű, hiszen elképzelhető, hogy az az érdekcsoport, amely rövid távon látszólag rosszul jár a változtatás miatt, hosszabb távon mégiscsak haszonélvezője lesz annak. Ez azonban nem oldja meg a rövid távú feszültségeket.

Az ipar radikális – és rövid távon szintén igen fájdalmas – átalakítását a kilencvenes évek elején, és mára egy korábban elképzelhetetlen hatékonyságú feldolgozóipar létrehozását az tette lehetővé, hogy nem voltak (illetve a politikai rendszerváltással eltűntek) olyan egységbe tömörült, erős lobbicsoportok, amelyek meg tudták volna védeni a fennálló status quót. A nagy elosztó rendszerekben azonban nagyon is megtalálhatók az erős érdekérvényesítő erővel bíró lobbicsoportok. Ez vezetett oda, hogy az egészségügyben, oktatásban, bürokráciában fennmaradt a szocializmus minden jellemzője: a hiány és a pazarlás együttes jelenléte, a rossz szervezettség és a nem hatékony működés következmények nélkülisége.

A fő ok azonban a mindenkori kormányok halogató politikája volt, amelyek az elmúlt évek kiélezett politikai harcai közepette nem mertek belevágni ebbe a rövid távon súlyos kockázatok, érdeksérelmek veszélyével járó átalakításba. A rossz és relatíve folyamatosan romló egészségügyi, oktatási és államháztartási finanszírozási mutatók ugyan egyre ijesztőbbek, mindig van azonban egy magasabb szempont, amely a szükséges reformok jövőbe tolását indokolja. A probléma megoldása azért is tűnhetett mindig elodázhatónak, mert a politikai befolyással bíró rétegek mentesíteni tudják magukat az egészségügy és az oktatás általános problémái alól: lehetőségük van belföldi elitoktatást vagy külföldi oktatást igénybe venni és az egészségügyben – akár anyagi lehetőségük, akár társadalmi befolyásuk révén – kivételes bánásmódban részesülni.

Magam nem vagyok sem egészségügyi, sem oktatási szakember, ezért a részletekbe nem kívánok belemenni. Inkább azokat az elvi alapvetésekben való dilemmákat szeretném megosztani az olvasókkal, amelyek eldöntése lenne a reform első lépése.

A reformok elodázásának veszélyei

Az Európai Unió 25 országa közül 2005-ben valószínűleg Magyarországon volt a legmagasabb az államháztartás GDP-arányos hiánya. Az Eurostat által is jóváhagyott véglegesen adatok 2005-re még nem állnak rendelkezésre, lehetséges, hogy Portugália a magyaréhoz hasonló hiányt fog elérni, és így hátulról az első–második helyen osztozunk. Így történt ez 2004-ben is, amikor, a már végleges adatok szerint a magyar hiányt a 25 ország közül egyedül Görögországé múlta felül. 2005-ra a görögök úgy-ahogy rendbe hozták az államháztartás kiadási oldalát, 2005-ben pedig Portugáliával osztozhattunk partnerként ebben a nem éppen hízelgő pozícióban. Ez önmagában is igen lesújtó állapot (nem jó a legrosszabbnak lenni), ám ennél is fontosabb, hogy ez konkrét pénzügyi kockázatokat rejt magában. Nem (elsősorban) az Európai Bizottság elmarasztaló véleményétől kell tartani, hanem a külföldi befektetők növekvő bizalmatlanságától: túlnyomórészt ezek finanszírozzák ugyanis a magyar államháztartás költségeit. Rossz véleményük ezért nemcsak leminősítésben, hanem a magas kockázat miatt elvárt kamatfelár emelkedésében is ölthet testet, ami az államháztartás kamatterheinek további növekedésével járhat. A körkérdés műfaja egy kicsit személyes műfaj is, ezért engedjenek meg egy személyes megjegyzést: mindig megdöbbsz, amikor azzal szembesülsz, hogy nemcsak politikusok, hanem szakértők is legyintenek a problémára, és túlzott akadémikus-

ködésnek tekintik a magyar pénzügyi egyensúly felbomlása miatt aggódókat. Az a tény, ugyanis, hogy eddig nem történt pénzügyi krízis, nem jelenti azt, hogy annak veszélye ne legyen nagyon is valós.

Az állami intézményrendszer és az elosztó rendszerek átalakítására azonban nem (csak) azért van szükség, mert ezek a magyar gazdaság teherviselő képességéhez viszonyítva aránytalanul nagy költségeket emésztnek fel. Az államháztartási hiány lefaragásának a kényszere csak azt a jótékony lökést adja meg, amelynek hiányában ezek a rendszerek még sokáig el tudnának vegetálni, annak ellenére, hogy az egészségügy és az oktatás mutatói az egyre nagyobb költségek mellett folyamatosan romló tendenciát mutatnak.

A sorrend

Az első lépés nyilvánvalóan az átalakítás alapelveinek a megállapítása, illetve ezen alapelvek körüli konszenzusos megállapodás létrehozása lenne. Lehet úgy is rangsorolni, hogy mely lépéseket lehet megtenni nagy, a lakosságot is érintő átalakítások nélkül, magában az apparátusban, és melyekhez kell a lakosság rokonszenvének és együttműködésének a megnyerése. Viszonylag „egyszerűen”, a kormányzat saját berkeiben megoldható lenne két probléma:

1. A bürokratikus kiadások lefaragása által elérhető megtakarításokat sokan leki-csinylik, mondván, hogy természetesen szükséges lenne az állami pazarlás csökkentése, jobb szervezéssel az erőforrások hatékonyabb és olcsóbb felhasználása, de ez által csak csekély megtakarításokat lehet elérni. Nyilvánvaló, hogy csupán az államigazgatás hatékonyabb tételével nem lehet megoldani az államháztartási deficit problémáit, az elérhető megtakarítások nagyságrendjét azonban nem szabad lebecsülni. 2005-ben több mint 2000 milliárd forintot, a GDP közel 10 százalékát emésztették fel a központi költségvetés *működési* kiadásai. Félreértés ne essék: ebben az összegben még egyetlen fillér beruházási, fejlesztési kiadás nincsen, ez az összeg csupán az apparátus működés kiadásait fedezi, a béreket és a számlás tanácsadókat, az infrastruktúra fenntartását, a mobiltelefonokat, a gépkocsikat és a kht.-kba kiszereződött szolgáltatások megvásárlását, illetve az intézmények fenntartását szolgáló kisebb beruházások, felújítások kifizetését.

Hatékonyabb, kisebb apparátus létrehozásával jelentős, több száz milliárd forintos megtakarítást lehetne elérni. Természetesen ez sem mehet máról holnapra, és semmiképpen sem a „fűnyíró elv” alapján. Először át kellene tekinteni a következőket:

- milyen feladatokat kell ellátnia az államnak;
- egyértelműen meg kell határozni a résztvevők feladatát, felelősségét, kizárva a párhuzamosságot és az átfedést;
- meg kell szüntetni a túlszabályozást, a felesleges bürokráciát, adminisztrációt,
- rá kell venni az intézményeket az elektronikus ügyintézés alkalmazására, és össze kell hangolni az informatikai rendszerek fejlesztését, amelyek jelenleg szétapróztak.

Mindez nem járna feltétlenül jelentős elbocsátásokkal, mivel Magyarországnak arra is fel kell készülnie, hogy a 2007–2013 között érkező évente kb. 800 milliárd forintnyi európai támogatás fogadására is a jelenleginél lényegesen nagyobb (bár összetételében a jelenlegitől eltérő) apparátusra lesz szükség.

2. Az önkormányzati rendszer teljesen új alapokra helyezése, amelyről gyakran esik szó, óriási ellenállást váltana ki, és nem is feltétlenül hozna jelentős megtakarításokat. Kétségtelen, hogy nincs szükség egy ekkora országban 3200 önkormányzatra, de ez történelmileg így alakult ki, sőt, bbaz elmúlt évtized példái egytől egyig azt bizonyították, hogy a településeken még mindig inkább az elszakadási, különválási törekvések

érvényesülnek, és nem az összeolvadási igyekezet, a nagyobb egységek létrehozására tett kísérletek.

Nem a megyék vagy a települési önállóság eltörlésére kellene tehát kísérletet tenni, mivel ilyen törekvések bizonyosan kudarcra vannak ítélve a megyei apparátusok ellenállása miatt, hanem ezek *mellett* egyre több jogkört kellene rendelni a régiókhoz és a regionális intézményekhez, így a megyék mint közigazgatási egységek automatikusan vesztenének jelentőségükből.

Svédasztalos egészségügy és oktatás

A hasonlatot nem én találtam ki, *Pusztai Erzsébet* egyik cikkében olvastam, de nagyon találónak érzem az egészségügy és az oktatás állapotának leírására. A svédasztalos szisztémában egy bizonyos átalány ellenében mindenki annyit fogyaszt, amennyit akar. Ez általában azzal jár, hogy az emberek nemcsak többet esznek, mint ha minden tételt maguk fizetnének, hanem kifejezetten pazarlóan (költségérzéketlenül) fogyasztanak, hiszen látszólag minden ingyen van.

Az étteremtulajdonosnak nyilván még így is megéri, mivel ezt a pazarló fogyasztást bekalkulálta az árba, de képzeljünk el egy olyan rendszert, amelyben a svédasztalos fogyasztást egy harmadik intézmény fizeti. Ekkor már a szolgáltató is érdekelt abban, hogy minél több fogyasztásra bírja rá a vendéget.

Valahogy így működik a magyar egészségügy és oktatás. A szolgáltató abban érdekelt, hogy a kórházi ágyak, illetve a tantermek fel(túl)töltésével minél több finanszírozáshoz jusson az államtól. Igaz, lényeges különbség, hogy a svédasztalos étkezés költségét mindenki egyformán megfizeti, az egészségügyben viszont lehetőség van a „potyautas” pozíció elfoglalására.

A magyar lakosság egészségi állapota nemzetközi összehasonlításban elképesztően rossz. A fejlett országokat tömörítő OECD adatai szerint szinte valamennyi egészségügyi mutatót tekintve Magyarország az utolsó helyek egyikén áll. Az átlagos élettartam nálunk több mint 5 évvel alacsonyabb, mint az OECD-országok átlagában, a szlováktól másfél, a csehekétől több mint 5 évvel elmarad. A betegségekből való kigyógyulás esélye lényegesen rosszabb, mint más fejlett országokban. Ami pedig az oktatás helyzetét illeti, a magyar diákok átlagos felkészültségéről szóló felmérések (lásd a Pisa-felméréseket) is kedvezőtlen és romló eredményeket mutatnak.

Ezek a rossz mutatók különösen annak fényében megfontolandóak, hogy Magyarországon mind az egészségügyre, mind az oktatásra költött állami finanszírozás alig marad el az OECD átlagától. Az egészségügyre Magyarország a GDP 8,4 százalékát költi (az OECD-átlag 8,8 százalék), oktatásügyre pedig 5,6 százalékát (az OECD-átlag 6,1 százalék) vásárlóerő-paritáson, tehát összehasonlítható árak alapján számítva. Nagyjából megfelel az OECD-átlagnak az orvosokkal, tanárokkal való ellátottság is, sőt az 1000 főre jutó orvosok száma nálunk (3,2) magasabb is, mint az OECD átlagában (2,9), és a kórházi ágyak száma (5,9 ágy ezer lakosra) is jóval meghaladja az OECD-átlagot (4,2). Igaz, a nővérek száma (5,1), jelentősen elmarad a fejlett országok átlagától (8,0). A kép tehát a következő: Magyarországon rengeteg kórházi ágy áll rendelkezésre (ennek megfelelően hosszú átlagos kórházi tartózkodással), sok orvossal és nagyon kevés ápolószeméllyel, a fejlett, és hatékonyabb egészségüggyel rendelkező országokkal összehasonlítva. Az oktatásban a száraz adatok még ilyen eltérést sem mutatnak: a mennyiségi adatok – mint például a diák-tanár aránya, az átlagos osztály nagyság stb. – nagyjából megfelelnek az OECD-országok átlagának.

A probléma tehát nem elsősorban az egészségügy vagy az oktatás finanszírozási, illetve mennyiségi ellátottsági mutatóiban keresendő. Ebből következően csakis rendszer-

beli, intézményi, szervezési okok húzódnak meg az alacsony hatékonysági mutatók mögött.

Ami az egészségügy átalakítását illeti, alapján véve kétféle megoldási elv vitázik az elmúlt időkben: a több-biztosítós rendszer bevezetése, illetve az ellátási fokozatok alkalmazása, az alap-, közép- és luxusellátás elválasztása. Nemzetközi példák alapján és a magyar egészségügy speciális problémáinak ismeretében (például a hálapénz elterjedtsége) úgy tűnik, hogy a több-biztosítós rendszer Magyarországon, azon kívül, hogy nagyon nagy az önköltsége,² nem feltétlenül működne jobban, mint a jelenlegi biztosítási rendszer. A probléma gyökere ugyanis az alacsony járulékfizetési hajlandóságban keresendő, illetve az ezzel párosuló korlátlan elvárásokban, valamint a hálapénz intézményében, amely a lakossági hozzájárulást a közintézmények finanszírozásától az orvosok finanszírozásába kanalizálja.³ Ebben a rendszerben a lakosság kifejezetten ellenértékelt az állami egészségügyi hozzájárulás megfizetésében (legfeljebb a minimálbér erejéig), mivel az általa fizetett járulék nagysága nincs összefüggésben a kapott szolgáltatásokkal, amelyek jelentős részét amúgy is közvetlenül az orvosnak fizeti meg.

Megoldást tehát az ingyenes *alapellátás* intézményének a bevezetése jelentheti, azaz a svédasztalos rendszer megszüntetése és az ezen felüli szolgáltatások kofinanszírozása akár esetenkénti hozzájárulás, akár magasabb biztosítási kategória fizetésének formájában. Ez nem más, mint a jelenlegi rendszer formalizálása, hiszen az általános alapelvekkel ellentétben ma sem kap mindenki azonos szolgáltatást. A most fennálló maszatos helyzet tisztázása viszont mindenki számára világosabb helyzetet teremtené, és a jelenleginél érdekeltőbbé tenné a lakosságot az egészségügyi hozzájárulás fizetésében. Ebben a szisztémában már lehetséges lenne a magántőkének is nagyobb teret biztosítani, bizonyos szolgáltatások leválasztásának és kiszereződésének a formájában.

Az oktatás problémái szintén szerteágazóak, itt csak arra utalnék, hogy a hatékonyság növelése itt is szükségessé tenné a kofinanszírozás intézményének a megerősítését. Ez a felsőoktatásban (illetve a középfokú oktatás bizonyos részében) már most is működik. A továbbiakban vagy az államilag finanszírozott felsőoktatási helyek számának csökkentésével, vagy egy bizonyos hallgatói hozzájárulás ismételt bevezetésével oldani lehetne a felsőoktatási intézmények súlyos alulfinanszírozottságát és túlterheltségét. Az alsó- és középfokú oktatás, valamint a szakképzés viszont éppenséggel pénzügyi megerősítésre szorulna, ami annál is inkább indokolt, mivel általában már az alsó oktatási szinteken eldől, ki kerülhet felsőoktatási intézménybe.

Parragh László,

a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnöke

1. A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara (MKIK) a komplex, valós, tartósan ható reformok híve, amelyek alfája és ómegája az államháztartás radikális átalakítása.

A nagy távlatú reformok területén előrelépést csak akkor lehet elérni, ha a pártok megállapodásra jutnak, hogy több cikluson átívelő reformokat és programokat valósítanak meg, közösen határozzák meg a reformok és a programok tartalmát, továbbá elkötelezik magukat, hogy bármelyikük kerüljön kormányra, folytatják a megkezdett munkát. A pártközi konszenzusra mindenképpen szükség van – akár apró lépésekben, sok hiba-

² A magán-nyugdíjpénztárak magas működési költsége jó példa erre.

³ Becslések a hálapénz éves összegét 60 milliárd forintra teszik, amely a gyógyító-megelőző ellátásra fordított állami finanszírozás kb. 10 százaléka.

lehetőséggel és lassan valósulnak meg a reformok, akár gyors ütemben és radikálisan mennek végbe az átalakítások.

A reformok megvalósításának *legfőbb akadálya, hogy hiányzik az egységes akarat*. Az egyensúlyi problémák súlyosbítják a konszenzus hiányát, folyamatosan tűzoltásra kényszerítve az irányítást.

Komoly nehézséget jelent az is, hogy folytonosan elakad az államháztartási alrendszerek átvilágítása, az Állami Számvevőszék jelentéseinek hasznosítása. Bizottságok dolgoznak, jelentések, javaslatok születnek, rendszerbe foglalásuk, visszacsatolásuk azonban elmarad.

2006-ra – minden fogadkozás ellenére – mégiscsak választási költségvetés készült, és a reformok sem kerültek közelebb. Biztató ugyanakkor, hogy a kormány több évre szóló adó- és nyugdíjrendezési programokkal próbálkozik, a mélyebb strukturális átalakításokat azonban késlelteti a konszenzus hiánya.

Az adó- és államháztartási reform végrehajtásával pedig látványosan és stabilan javulhatna a versenyképesség. Az adó- és járuléksökkentés következtében kieső költségvetési bevételek ellentételezésére több forrás nyújthatna fedezetet: az államháztartás és a közszféra reformja, a növekedés, a szolgáltató állam (amelynek megvalósítása jelentősen csökkentené az államigazgatás működési költségeit), továbbá az a hatás, hogy alacsonyabb adókulcsok mellett emelkedik az adózási hajlandóság.

Az alacsony elvonás, a kisebb adó a versenyképesség egyik kulcseleme. Tévútra vezetne azonban, ha a versenyképességet és ezzel a külső egyensúlyt főként adócsökkentésekkel próbálnák javítani. Az állami kiadások, a túlköltekezés szerkezeti okainak felszámolása nélkül az adócsökkentés csak a hiányt növelné.

Magyarországon az egy dolgozóra jutó költségvetési bevételek hivatalos és vásárlóerő-paritáson is magasabbak, mint más visegrádi országban. A magyar mutató a cseh szintet mintegy 15-25 százalékkal haladja meg, a lengyel vagy szlovák értékek pedig 30-35 százalékkal alacsonyabbak. (Lásd az 1. és a 2. *táblázatot*.)

Az adóbevételek között az élők munkát terhelő elvonások aránya nagy (2003-ban 48,5 százalék, Szlovákiában 43,8 százalék), ezért a magas állami elvonás általában az élők munkája magas adóterhelését is jelenti, ami rontja a hazai vállalkozások relatív versenyképességét.

1. táblázat

Egy dolgozóra jutó költségvetési bevétel
(Euróban, illetve százalékban)

Megnevezés	2000	2001	2002	2003	2004	Index 2004/2000
Csehország	4826	5497	6417	6695	7388	153,1
Adóbevétel/GDP (%)	36,0		37,0	37,7	37,6	
Lengyelország	5111	5557	5728	5718	6100	119,4
Adóbevétel/GDP (%)	32,5		34,7	34,2	n. a.	
Magyarország	6906	6721	7760	8100	9267	134,2
Adóbevétel/GDP (%)	39,0		38,8	38,5	37,7	
Szlovákia	4685	4255	4579	5012	5930	126,6
Adóbevétel/GDP (%)	34,3		33,0	31,1	30,8	

Forrás: Eurostat adatok alapján saját számítás.

Egy dolgozóra jutó költségvetési bevétel vásárlóerő-paritáson
(Euróban, illetve százalékban)

Megnevezés	2000	2001	2002	2003	2004	Index 2004/2000
Csehország	10 476	11 139	11 900	12 505	13 647	130,3
Lengyelország	9 860	9 593	10 400	11 839	12 475	126,5
Magyarország	12 522	13 605	14 282	14 496	15 734	125,7
Szlovákia	10 889	9 843	10 388	10 424	11 406	104,7

Forrás: Eurostat adatok alapján saját számítás.

Az államháztartás mozgástere egyre szűkül. A rendszerváltozás óta sem sikerült megszabadulni az örökölt feladatoktól, a társadalmi elvárások szinte változatlanok az állammal szemben, ugyanakkor erősödik a nyomás a bérek felzárkóztatására és a közterhek mérséklésére. A feszültség a nagy elosztó rendszerekben csúcsosodik ki, amelyek bevételeit (a befizetéseket) csökkenteni, szolgáltatásait viszont növelni kívánják a befizetők, illetve az igénybe vevők. Magyarországon súlyosbítja a helyzetet az alacsony aktivitási ráta és az egyensúly immár tartóssá vált hiánya.

Az egyensúly hiánya állandósult, amit az elmúlt évek állami túlköltekezése és a szükséges reformok elmaradása idézett elő. Ezt a folyamatot mondhatni „kiteljesíti”, hogy az elmúlt 15 év alatt bizonyos elosztási struktúrák nem, illetőleg csak részben (például egészségügy, oktatás, kutatás-fejlesztés) vagy nem megfelelő irányban (kormányzat, önkormányzatok) változtak. Működésük nem hatékony, ezért „viszik a pénzt”, elvonva azt a gazdaság szereplői, a versenyképesség javítása elől, így megakadályozzák az állami kiadások, következképpen a közterhek érdemi csökkentését.

A magyar gazdaság és társadalom szereplőinek elemi érdeke az euró mielőbbi bevezetése. Ennek alapfeltétele a makrogazdasági elosztó rendszerek helyretétele, átalakítása. Amennyiben ez megtörténik, megszűnik az állami elosztó rendszereken keresztüli pazarlás, a gazdaság által megtermelt jövedelmek fejlesztésre és társadalompolitikai célokra fordíthatók.

A 2010-es euróbevezetés mint céldátum betartásának feltétele, hogy Magyarország a konvergenciakritériumokat kellő időben teljesítse, ami csak akkor képzelhető el, ha az államháztartás reformja már a választásokat követően megindul. Az MKIK viszont arra alig lát esélyt, hogy 2006 tavaszáig érdemi reformlépések történjenek a magyar gazdaságban.

Megérett tehát az idő a második rendszerváltásra. Az elsőnél ugyanis sok terület érintetlen maradt, így az államháztartás, ezen belül az elosztási rendszerek, az igazgatási rendszerek stb. Ezek megkövesedett struktúráként vannak jelen. Változás nélkül pedig versenyhelyzetünk nem javítható.

A gazdaságot körülvevő struktúrákra máig nem jellemző a verseny- és eredmény-orientáltság, tulajdonképpen nem is kényszerültek rá. Az államigazgatás rossz működése sokba kerül, és nap mint nap zavarokat okoz. Az oktatásban tehetetlenség tapasztalható, a kutatás-fejlesztés távol van a gazdaságtól, az egészségügy jórészt csődtömeggként vegetál. Ezeken a területeken érdemi reformokra van szükség. Az egyszerű parlamenti többség ellehetetleníti a szükséges lépések megtételét. A közeljövőben megérik a helyzet, hogy a politikai elit – túllépve rövid távú céljain – összehívja a második kerekasztalt, és megállapodást kössön a nagy rendszerek megváltoztatásáról.

Mindenekelőtt azt kell tisztázni, hogy az államnak milyen feladatokat kell ellátnia, és ehhez milyen erőforrásokat (létszám, dologi kiadások, állóeszközök stb.) kell biztosítani a takarékos, de hatékony államháztartás és közigazgatás kialakításához és működéséhez.

Ekkor a kiadáscsökkentés nem cél, hanem eredmény, hiszen az adóforintokból csak akkor és ott finanszíroznak közfeladatokat, amikor azokra valóban szükség van. Tartósan csak ilyen módon érhető el a kiadások mérséklése. E reformértékű lépés eredményeként javulhat a költségvetési egyensúly, így egyrészt meg lehet alapozni a versenyképesség javítását szolgáló források növelését, másrészt a versenyképességet rontó magas adószint mérséklését.

Az államháztartás reformja messze túlmutat saját magán. Az egyensúly javításához, az adók és járulékok csökkentéséhez, az euróbevezetés feltételeinek megteremtéséhez egyaránt szükség van megvalósítására. Ez különösen fontos napjainkban, amikor a magyar gazdaságpolitika hitelességét alaposan megingatták az évek óta nem teljesülő deficit-előirányzatok, a monetáris és a fiskális politika csatározásai, a reformok halogatása. A magyar gazdaság a hitelességi problémákért mértékében változó, de évek óta jelentős kamatfelárral fizet.

A versenyképesség javításában meghatározó, de nem kizárólagos a versenyszektor szerepe és felelőssége. Az irányítási-igazgatási, az intézményi rendszerek, az egyensúlyi pozíciók mind-mind befolyásolják a versenyképesség helyzetét.

Bár az euró mihamarabbi bevezetése a magyar gazdaság alapvető érdeke, az államháztartás helyzete, a kialakulóban lévő ikerdeficit várható magas szintje miatt azonban inkább távolodni látszik az euróbevezetés, illetve az ERM-2, az előszobába lépés lehetséges időpontja. A gazdaságpolitika középpontjában az euróbevezetéshez szükséges feltételek teljesítésének kell állnia – és nem csupán szavakban.

2–3. Az államháztartás reformja nem szűkíthető le a mégoly fontos nagy elosztó rendszerekre. A feladat éppen azért rendkívül bonyolult és szerteágazó, mert az alrendszereket összehangoltan, kölcsönhatásukban, de egyidejűleg önálló egységként kell kezelni. Nem maradhat változatlan az állami adminisztráció szervezete sem – az államigazgatás és a közigazgatás átalakítása, korszerűsítése sem tűr halasztást, az államháztartási reformmal párhuzamosan kell megvalósítani.

A reformfolyamat előrehaladásával a feladatok rangsora, sorrendje újra és újra módosulni fog. Egy-egy elágazásnál – ha úgy tetszik, kritikus pontnál – az előző szakaszhoz képest merőben más feladatok válhatnak fontossá, kaphatnak prioritást. Ebből következően előre csak nagyon laza sorrendeket érdemes felállítani, nagyfokú rugalmassággal és kreativitással kezelve őket.

4. A magyar gazdaság előtt hatalmas feladatok tornyosulnak, amelyek egy része továbbra is tűzoltó jellegű lesz. Fedezet nélkül nem lehetne például csökkenteni az adókat és/vagy a járulékokat, hiszen a terhelés csökkentése átmenetileg biztosan bevételkiesést okoz. Egyidejűleg kell tehát átalakítani a költségvetési kiadások szerkezetét, a nagy rendszereket, az intézményi struktúrát, mert különben veszélybe kerül a hiánymérséklési feladat teljesítése. Ebből is következik, hogy a lehetséges kockázatok és konfliktusok szakaszonként tárhatók fel, kezelésük és megoldásuk is így alakítható ki.

1. *A reformok elmaradásának okairól.* Az egészségügyi vagy a nyugdíjrendszer reformja a lakosság számára alternatív lehetőségeket ad, és újfajta költségeket teremt. Azt, hogy egy ilyen változást a lakosság el tudja fogadni, és ne vezessen a reform a hatalmon lévő politikai koalíció bukásához, csak az biztosíthatja, ha a lakosság különböző érintett csoportjai megértik, egyetértenek és alkalmazkodni is hajlandók a reform teremtette feltételekhez. Ehhez arra van szükség, hogy maga a reformcsomag nagyon átgondolt, és a lehetséges rizikókat a lehető legpontosabban felvázoló legyen. Ilyen reformok a két nagy elosztó rendszer szempontjából megítélésem szerint Magyarországon nem készültek. Amikor 2004 decemberében a magyar lakosságot népszavazás keretében állásfoglalásra kérték a kórházprivatizációról, akkor a megkérdezettek többsége azért szavazott nemmel, mert egyáltalán nem tudta, mivel járna számára ez a privatizáció.

Az államháztartási reform részét képezi a közigazgatás átalakítása is. Kevesebb köztisztviselőre van szükség és jóval hatékonyabb struktúrára. Túl sok ember dolgozik a minisztériumokban és túlságosan sok önkormányzat van. Ahhoz, hogy a közigazgatási rendszer a feladatainak megfelelő struktúrában létezzen, arra van szükség, hogy ezek a feladatok világossá váljanak. A hatékony állam eszméjének elfogadása nem elég ahhoz, hogy megalapozottan végre lehessen hajtani a közigazgatás reformját. Pedig ha ez nem történik meg, akkor az egészségügy reformját sem lehet sikerrel végrehajtani. Az államigazgatás színvonalának javítása szükséges ahhoz, hogy az ellátórendszerek piaci irányú reformját sikerrel végre lehessen hajtani. A közigazgatási reform nem egy politikai ciklus és nem a mindenkori kormánypart feladata. Parlamenti egyetértésre van szükség. Ilyen reformcsomag mind ez ideig nem készült el Magyarországon.

2. *A reformok rangsorolásáról és ütemezéséről.* Ahhoz, hogy az egészségügyi rendszer reformja az ellátás színvonalának veszélyeztetése nélkül végrehajtható legyen, igen átgondolt és a lakosság különböző csoportjaival sikeresen kommunikált végrehajtási utasítás formájában kell megjelennie. Ahhoz, hogy egy ilyen végrehajtás a gyakorlatban megvalósuljon, igen jól működő közigazgatásra van szükség. Ezért az első lépésnek a közigazgatás rendbetételének kell lennie. Minden nagy reform csak ezután kezdődhet el.

Az egészségügy reformja csak akkor lehet sikeres, ha a társadalombiztosítás egésze alkalmas lesz arra, hogy a lakosság alap-egészségügyi ellátását elfogadható színvonalon biztosítsa. Ez a tb-befizetések fegyelmével kezdődik. Az egészségügyi reform nem kezdődhet és nem történhet a folyó államháztartási hiány gyors mérséklésének igénye szerint.

A GMU-csatlakozás időterve gyors konszolidációs igényeket jelent Magyarországon, hiszen a háromszázalékos folyó hiányt már 2007 végén hitelesen garantálni kellene 2008-ra. Ezért a költségvetési bevételek és kiadások átgondolásakor igencsak gyakran fel fog merülni a kiadások drasztikus mérséklésének igénye, ha a politikusok valamilyen oknál fogva szükségét érzik, hogy a 2010-es eurócsatlakozás időpontját betartsák. Ha ez az időterv mozgatja az egészségügyi reformot, abból semmi jó nem sült ki. Ha 2006-tól kezdődően a magyar GDP növekedése minden évben meghaladja a négy százalékot, akkor a reformnak van játéktere. De ha a világgazdasági konjunktúra, vagy az energiaellátás problémái, vagy bármi más ok miatt nem lesznek meg a dinamikus GDP-növekedés feltételei, akkor minden nagy ellátórendszer átfogó reformja hosszabb időt fog igényelni.

Egy azonban biztos, 2006-ban már egyetlen politikai erőnek sincs lehetősége arra, hogy a nagy ellátórendszerek reformját a következő kormányzati időszakra igyekezzen halasztani. Ezért 2006 januárjában csak az szögezhető le, hogy mielőbb induljon el a szakmai munka és a társadalmi kommunikáció a reformokról.

3. *Az első reformlépésekről.* A közigazgatási reformnál a valós feladatok meghatározása az első feladat. Ha ez megvan, akkor azt kell végiggondolni, hogy a minisztériumi struktúra hogyan alakuljon át, nem utolsósorban az uniós tagságunkból fakadó igények szerint. Azután pedig arra kell megteremteni a feltételeket, hogy a közigazgatásban azok a szakemberek maradjanak meg, illetve kerüljenek be, akikre ott valóban szükség van. A várhatóan több százezer ember feleslegessé válása a közigazgatási reform során központi intézkedéseket igényel. Meg kell teremteni azokat a lehetőségeket, amelyek révén a felszabaduló munkaerő nagy és növekvő része munkát tud találni. Ha ehhez átképzésre van szükség, úgy ezt állami feladatnak kell tekinteni. Fontos, hogy a közigazgatás egyik területéről ne a másik területére áramoljon át a felszabaduló munkaerő. Ezért a közigazgatási reformot egy időben a teljes közigazgatásra kell kidolgozni.

Az egészségügyi reformot csak jelentős lakossági támogatás mellett lehet végrehajtani. Ehhez pedig szükség van a jó terv alapos kommunikálására. Az első lépéseket ez az igény határozza meg.

4. *A reformok halasztásának kockázatairól.* Az államháztartás folyó hiányának akkor is alacsonynak kell lennie, ha elhalasztjuk az eurózónába való bekerülésünk időpontját, vagy ha extrém esetben úgy döntenénk, hogy sohasem akarjuk bevezetni az eurót. Ugyanis a felzárkózó gazdaságpolitika megköveteli a folyamatos tőkebeáramlást. A felzárkózás közérdek. Tehát a tőke számára vonzó telephelyi feltételeket kell teremteni. Magas államháztartási hiány mellett a tőke elbizonytalanodik, mert nem látható az elkövetkezendő időszak adópolitikája. Itt érdemes megjegyezni, hogy bizonyos adóverseny bontakozott ki az EU-tag közép-kelet-európai országok között, ami egyáltalán nem valószínű, hogy a későbbiekben mérséklődni fog, sőt inkább azzal kell számolni, hogy az államháztartási reformok részeként az EU nagy, régi és fejlett tagországaiban is elkezdődik az adócsökkentés.

Mindezek alapján az államháztartási hiány jelentős és tartós mérséklésére folyamatos adócsökkentés mellett csak az ellátórendszerek reformjával lehet törekedni. Így Magyarország gazdaságpolitikája számára szinte nincs a reformoknak reális alternatívája már rövid távon sem.

Ha ezeknek a nagy ellátórendszereknek a reformja nem kezdődik meg 2006-ban, akkor talán már a választások után alapvetően megváltozhat a befektetők magatartása. Tehát nemhogy nem számolhatunk további jelentős befektetésekkel, hanem még az is felmerülhet, hogy az itt lévő befektetők bizalma is megrendül. Ez pedig az államháztartási folyó hiány és az államadósság finanszírozhatóságát igencsak megnehezítené, mert komolyan megdrágítaná. A tartósan magas államháztartási hiány eredményeként az egész magyar pénzügyi rendszer bizonytalanabbá válna, amitől megnőne sebezhetősége, ami a forintárfolyam alakulásában is megmutatkozhatna. Mindez végül is a növekedési esélyek folyamatos romlását eredményezné.

Simonovits András,

az MTA Közgazdaságtudományi Intézetének tudományos tanácsadója

RÖVID GONDOLATOK AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI REFORMRÓL

Az elmúlt években sem csillapodtak a viták az államháztartási reformok elodázhatatlanságáról. Jelenleg a költségvetési hiány olyan nagy, hogy nagy a nyomás a változtatásra. A reform hívei felbátorodtak az 1998-as nyugdíjreform sikerén (a dolgozók fele önként átlépett a vegyes rendszerbe, pedig az átlépők elvesztették a korábban szerzett nyugdíjjoguk 1/4-ét), és felháborodtak az egészségügyi reform elmaradásán. A reform támogatói új támaszra leltek a szlovák adóreformban, amely egységes 19 százalékos adókulcs bevezetésével jelentős mértékben lecsökkentette az állam újraelosztó szerepét, és fenntartható növekedési pályára vezette a szlovák gazdaságot. A reform ellenfelei furcsa módon elfogadták a reformerek adócsökkentési javaslatait, de ugyanakkor kiadásnövelési programokat fogalmaztak meg. Ez különösen *Orbán Viktorra* érvényes, aki nehezen komolyan vehető ígéretekkel ostromolja a választókat: 29-ről 19 százalékosra csökkentett (munkáltatói) tb-járulék és 14. havi nyugdíj. De hasonlóan viselkedett például *Medgyessy Péter* is. Az 1996–1998-as időszak pénzügyminiszterként még svájci indexálással akarta megfelezni az egy nyugdíjasra jutó kiadások növekedési ütemét. Ezzel szemben 2002–2006 között fokozatosan megvalósította a 13. havi nyugdíjat, felülírva a svájci indexálást.

Összegezve: az államháztartás egyensúlytalanságáért nem annyira a túlzott államot, hanem a közgazdasági voluntarizmust és mellébeszélést hibáztatom, amely alapos elemzés helyett jelszavak bedobásával próbál rendszert váltani.

Rátérek a körkérdések megválaszolására.

Miért maradtak el a szükséges reformok? Először is nem vagyok meggyőződve arról, hogy a költségvetési egyensúly megteremtését feltétlenül a nagy elosztó rendszerek reformjával kell kezdeni. Elég, ha a magyar liberálisok álmára, az amerikai gazdaságra nézünk, ahol a magánosított nyugdíj- és egészségügyi rendszer megállíthatatlan költsége és ezzel járó vesztesége jelentősen hozzájárul a költségvetési hiányhoz. (Például a vállalati nyugdíjalapok jelenleg már több százmilliárd dollárra rúgó veszteségeit állami forrásból kell majd fedezni! Vagy a magán-egészségügyi ellátás számára kifejlesztett méregdrága eljárásokat és eszközöket előbb-utóbb az állami szektornak is át kell vennie!) Hiába csökkenti a Bush-kormányzat a nagyjövendelműek szja-kulcsait, ez csak az ikerdeficitet növeli!

További probléma, hogy még a reformok támogatói sem értenek egyet a reformok céljában és eszközeiben. Hiába akar mind az MSZP, mind az SZDSZ privatizált egészségügyet, ha az MSZM egybiztosítós modellben gondolkodik, az SZDSZ pedig többbiztosításban. (És akkor nem is szóltam a Fideszről, amely kormányrúdnál állva lelkesen privatizálta volna a kórházakat, hogy ellenzékbe kerülván ellenezze azt.)

Milyen reformlépéseket tartok elsődlegesnek? Legfontosabbnak azt tartanám, hogy szakmai alapon gondolják végig az elkövetkező 10-20 év költségvetésének kiadási és bevételi pályáját. Ne papoljanak a tb-járulékkulcsok további (5-10 százalékpontos) csökkentéséről, amikor a tb-kassza kiadásainak 25 százalékát már az állami költségvetés állja. Vagy ha mégis, akkor jelentsék be, hogy tovább emelik az szja-t, fokozva annak progresszivitását. Remélem, a kis pártok által felelőtlenül szorgalmazott egykulcsos szja a választások után feledésbe merül.

Hadd emlékeztessen röviden a legfeléltlenebb kormányzati döntésre, a 2002 körül bevezetett lakásvásárlási kedvezményekre. Az Orbán-kormány a választásokhoz közeledve egyre-másra vezette be és terjesztette ki a nagyvonalú lakásépítési és vásárlási

kedvezményeket. Megirigylve a Kádár-korszak végét, amikor a kedvezményes lakáshitel-kamatok szerencsésebb tulajdonosoknak komoly extrajövedelmet jelentettek, *Orbánék* is olyan kedvezményeket nyújtottak, hogy a tehetősebb lakásvásárlók teletömhették a zsebüket. A választási versenyben *Medgyessy Péter* megígérte, hogy a Fidesz-kormány „haladó vívmányait” megőrzi, és csak a költségvetési terhek elviselhetetlenné válása készítette a lakáshitel-kedvezmények megszigorítására. Igaz, közben az országgyűlési képviselők 1/3-a is kihasználta a törvényes lehetőségeket, és nem csak a konzervatív oldalról!

A lépéseknek, illetve elhalasztásuknak milyen kockázatai vannak? Legjobban a nyugdíjreformokat követtem, hadd beszéljek ezekről részletesebben. Azt tapasztaltam, hogy az első, legegyszerűbb lépés megtétele után a nyugdíjreformerek szinte elvesztették érdeklődésüket tárgyuk iránt. Az érvelés kedvéért fogadjuk el, hogy különféle szempontok miatt be kellett 1998. január 1-jén vezetni a vegyes nyugdíjrendszert. Például csak így lehetett lenyomni a lakosság torkán a hosszú távú nyugdíjmegszorításokat, és csak így lehetett megnyerni a külföldi befektetőket. De akkor ne feledkezzünk meg a nyugdíjreformról négy év múlva, és ne induljunk el másik irányba, vagy ha mégis, akkor mondjuk meg, hogy miért váltottunk irányt.

Tekintsük a magánnyugdíj-pénztárakat, a nyugdíjreform szívéit! Sokan ezek bevezetésétől remélték a befizetési fegyelem jelentős erősödését és a csökkentett tb-nyugdíj dinamika ellensúlyozását. Az átmenet 15 évéből már 9 év elmúlt, és még nincs kidolgozva, hogyan fizet a magánpénztár unisex és svájci indexálású nyugdíjat. Szerintem egyetlenegy megoldás létezik: a felhalmozási szakasz után központosítani kell az egyéni számlákon felhalmozódott tőkéket, és egységes szabályok szerint kell életjáradékot fizetni. Mások ezt a tb visszacsempészésének tekintik, de adósak maradnak saját elképzelésük kidolgozásával.

Másik súlyos probléma a magánpénztárak hatalmas működtetési költsége. Az első 8 évben a tényleges reálhozam nulla körüli érték volt, messze elmaradva a tb implicit hozamától (a bértömeg reálnövekedési ütemétől). Ha ez nem változik meg, akkor olyan súlyos viszonylagos veszteségeket szenvednek az átlépők, hogy jelentős állami beavatkozásra lesz szükség. (Nem mindegy, hogy valaki a tb-ből kap 60 ezer forintot vagy a vegyes rendszerből mondjuk $45+7=52$ ezer forintot!) Persze a legegyszerűbb megoldás a magánpénztárak működésének sztenderdizálása lenne (lásd Svédország), ezáltal korlátozhatók lennének a működési költségek is. Persze, ez az (oligopolisztikus) versenyt és a profitokat is korlátozná!

Ez a téma már átvezet az önkéntes nyugdíjrendszerekhez. A működési költségek ott is hatalmasak, de a nagyon jelentős adókedvezmények miatt a tagok elviselik a költségeket. Szerintem nagyon igazságtalan, hogy akár a nyugdíjazás előtt állók rövid távú megtakarításait is ilyen mértékben részesíti adókedvezményben a kormány. Emlékeztetőül, az idősebb dolgozók 2005. december 31-ig évente 433 ezer forintot tehettek be önkéntes nyugdíjszámlájukra, ahonnan folyamatosan az összeg 1/3-át kivehették. Idéntől kezdve az adókedvezményt már a számlára utalják, de mintegy kárpótlásul, egy negyedik pillért nyitott az állam. Azt helyeslem, hogy itt korlátozzák a működési költségeket, de érthetetlennek tartom, hogy a két pillér azonos kedvezménykorlátja összeadódik. Lassan mondom: mostantól kezdve évi 866 ($433+433$) ezer forintot lehet a két önkéntes pillérben megtakarítani, és az állami jutalom 266 ($133+133$) ezer forint. Ez a kedvezmény az éves átlagos nettókereset kb. 20 százaléka!

Összegezve: nem állítom, hogy nem lehetne racionalizálni az államháztartást. Nem állítom, hogy nem kellene az egyén döntési szabadságát növelni, akár a kórházi ételválasztás megvalósításával. De sokkal egyszerűbben és gyorsabban érhetnénk el eredményeket, ha nem csapnánk be másokat – és magunkat – szimpla jelszavakkal.

ELŐBB MÉRJÜNK, AZUTÁN VÁGJUNK: A KOCKÁZATOK ÉS MELLÉKHATÁSOK MÉRSÉKLÉSE

1. Arra a kérdésre, hogy *mely tényezők járultak hozzá a szükséges reformok elmaradásához Friedrich Dürrenmatt egy mondata a válasz: „Nyaktörő mutatvány mindig egy rendszer reformja, mert akarva-akaratlanul magát a rendszert teszi kérdésessé.”* A nagy elosztó rendszerek reformja sem egyszerűen a rendszer keretei között maradó jobbítás: az alapoktól kiinduló újjáépítésre van szükség. Az ilyen reform azonban valamennyi érintett számára „veszélyes mutatvány”. Érthető, hogy nem szívesen másznak fel a kupolába a „légtornászok”, legyenek akár reformdöntéseket előkészítő kormánypolitikusok, akár képviselők, akár intézményvezetők, akiknek az új rendszer szerint kellene dolgozniuk.

A nagy elosztó rendszerek kliensei ugyanis tartanak a reformoktól, márpedig ők egyben szavazók, akik négyévente a politikusok egzisztenciájáról és hatalmáról döntenek. Hiába fulladoznak és senyvednek – szó szerinti és átvitt értelemben egyaránt – a jelenleg működő kiszámíthatatlan, materiálisan és erkölcsileg folyamatosan avuló, rogyadozó „ellátásnak” köszönhetően, a változásoktól jobban félnek. Minden reform kockázatokkal jár. A szavazók természetes konzervativizmusa ezért könnyen meglovagolható, hiszen ki szereti a „nagy váltásokat”, ha nem tudja pontosan, hogy mi lesz a végük.

Sokan írják-mondják, hogy a nagy társadalmi elosztó rendszerek a szocializmus utolsó rezervátumai. Nagy pénzek tűnnek el a feneketlen hordókban, akárcsak Ózdon, Diósgyőrött vagy éppen állami bankok konszolidációjakor a maguk idejében. A kétszer kettő igazsága: ha *mások* (a központosított pénzalapok, az önkormányzatok vagy az egészségügyi kassza) *pénzét* költik a hivatalnokok és intézményvezetők *másokra* (a lakosokra, tanulókra vagy a páciensekre), a hatékonyság két oldalról is kivédhetetlenül csorbat szenved. A „mások pénze” a legfukarabb tisztviselőnek sem drága, így hát az *utolsó szempont lesz a költségtakarékosság*, a pénz elköltségének mérlegelése. (A tenderek részvevői, a közbeszerzések érintettjei sokat tudnának erről beszélni.) De nemcsak a költségoldalon tapasztalhatók súlyos problémák a jelenlegi elosztó rendszerekben, hanem az előállított termék vagy szolgáltatás is sok kívánnivalót hagy maga után. A kliensek igénye a jobb ellátásra gyakorlatilag érvényesíthetetlen, hiszen *ők nem vevők, csak „ellátásban részesülők”*. Örüljenek annak, amit kapnak, mert „ingyen” jutnak hozzá. A végeredmény: pazarló és a legkevésbé sem kliensbarát rendszer. „Ingyen” feketünk be a málló vakolatú kórterembe, ingyen járathatjuk gyermekünket a tornaterem nélküli falusi iskolába, ingyen világítanak át a leselejtezésre rég megérett röntgengéppel, és hivatalosan a fásult, rosszul fizetett személyzet „gondoskodásáért” sem kell fizetnünk. Hogy ez az ingyenesség mennyibe kerül a társadalomnak, és mennyivel többet lehetne kihozni ugyanannyi pénzből, ha a beteg, a tanuló (a szülők), tehát az érdekeltek közvetlenül ellenőriznék a felhasználását, azzal már senki sem gondol.

Az ingyenes egészségügy vagy oktatás nagyon jól hangzik, pedig valójában nagyon sokat fizetünk érte. Nemcsak a tőlünk elvont járulé- és adóforintokkal, hanem életünkkel és vérünkkel is. Ha az olcsó húsnak híg a leve, az ingyen húsnak még hígabb. Csak kevesen veszik elő azonban a zsebszámológépet, hogy kiszámolják: személy szerint nekik mennyibe került az „ingyen ebéd”. Itt nemcsak az évtizedek alatt kifizetett járulékokra vagy adókra gondolunk. Számolni kell az ingyenes felsőoktatásban befizetendő (egy becslés szerint egyik vezető egyetemünkön majd 1 millió) forinttal, a városzobákban eltöltött sok száz

vagy ezer óra pénzegyenértékével, a feleslegesen megvásárolt és szemétben landolt gyógyszerre kiadott pénzzel (csak a tájékoztató elolvasásakor derült ki, hogy nem férnek össze a már szedett orvosságokkal, de senki sem kérdezte tőlünk, hogy mit szedünk), és hosszasan sorolhatnánk még tovább. Bekerülhetnének ebbe a kalkulációnkba az ide-oda küldözgetés során elhasznált vonatjegyek, az egyetemen meg nem tanult, de a munkapiacon nélkülözhetetlen ismertetek megszerzésre fordított tanfolyami díjak is. Az „ingyenesség” mítosz. Sokunk számára azonban egyben büvöszo: a szavazók nagyobb része tiltakozik a piaci elemek legkisebb mértékű bevezetése ellen: a legélesebben éppen az egészségügyben, amely mindenki számára szó szerint élet-halál kérdés.

Érthető, hogy a politikusok nem veszik a bátorságot, hogy a szükséges radikális lépéseket meglépjék. Az lenne csak a kamikáze kormány, amely könnyed kézzel hozzányúlna a nagy rendszerekhez! Még ha a kormányzat zsebében lenne is egy ideális oktatási vagy egészségügyi rendszer tökéletes modellje (még elvben sem lehet a zsebében, mert ilyen nincs), akkor is valódi légtornászmutatványra vállalkozna a reformmal. Minden reform átmeneti (de akár több ciklust is átívelő) nehézségekkel, alkalmazkodási kényszerrel, funkciózavarokkal jár. Felkavarván az állóvizet, a reform bőven nyújt alkalmat a zavarosban való halászásra, és az alkalomnak bizonyára sokan nem tudnának ellenállni. Nem valószínű, hogy egy ilyen horderejű átalakulást meg lehetne úszni botrányok, visszaélések, kéz kezet mos megoldások nélkül. Elég, ha csak a privatizáció történetére gondolunk.

A nagy elosztó rendszerek reformjához képest azonban a privatizáció sétagalopp, hiszen a legnagyobb vállalat privatizálása is csak ezekben mérhető csoportok érdekeit sértheti. Ezzel szemben mindenki vagy beteg vagy volt beteg vagy lesz beteg, illetve volt, van vagy lesz iskoláskorú a családjában. És a beteg vagy szülő (más néven szavazó) természetes pszichológiája, hogy akkor is a reform számlájára írná vakbelének perforációját, ha az csupán a körzeti orvos mulasztása, aki nem küldte idejében kórházba. A reformot hibáztatná azért is, hogy a gyereke diszlexiás, pedig magától az, és nyilván semmi köze sincs hozzá semmilyen rendszernek. A reform egy idilli politikai erőterben is nagy megpróbáltatásokkal járna, de képzeljünk még mindehhez hozzá egy (vagy több) politikai ellenfelet a reform által érintett politikai ciklusban. Ha a magyar panasz kultúrába ma bőven belefér, hogy az áruval feltornyozott bevásárlókosarakat tologató ismerősök egymás vállán sírják ki a gazdasági válság miatti bánatukat a dugig tömött hipermarketekben, hogyne lennének könnyű prédák a mindenkori szavazók a mindenkori ellenzék számára a nagy elosztó rendszerek átalakulásával járó tényleges zavarok esetén. Így azután ciklusról ciklusra marad a toldozás-foldozás, a közpénzek betöltése a lyukas hordókba, marad a pótcselekvés és ötletelés. Amíg nem omlanak össze maguktól teljesen ezek a rendszerek, vagy egy kétharmados többségű kormányerő nem kerül a kormányrúdhoz, előbbi soraink többé-kevésbé változatlan formában leírhatók lesznek.

2. A kétharmados többségű kormányerő azonban csak szükséges, de nem elégséges feltétele a reformoknak. (Hiszen már volt is ilyen többségre példa, mégsem történt semmi.) Nagyon komoly szakmai előkészítő munkára is szükség van, beleértve a közvélemény tájékoztatását (ami szintén szakma, bár kevesen értenek hozzá). Ebben sokkal rosszabbul állunk, mint a szorosan vett szakmapolitikai előkészítés egyéb területein. Az emberek nagy része ma valóban azt hiszi, hogy az egészségügy vagy az oktatás ingyenes. Ebbéli hitében még az sem ingatja meg, ha neki magának kell megtönni az operáció előtt vagy után a borítékot, vagy ha gyermekének ballagása úgyszólván az adósok börtönébe juttatja. A marketingesek jól tudják, hogy az „ingyen termékkel” szinte bármit rá lehet szólni a fogyasztóra. Egy olcsó töltőtollért vagy más reklámajándékért cserébe legtöbbször ötször annyi pénzt is hajlandó végül otthagyni a boltban, mint amennyit szándékozott, és kétszer annyit, mint amennyi indokolt lenne.

Az emberek többször is rászédhetők ugyan, de nem buták. A számok nyelvén értenek. Ha a reformok szorgalmazói világosan bemutatnák nekik, hogy „mi mennyi”, és az egyes reformmegoldások milyen előnyökkel és hátrányokkal járnának, akkor meggyőzhetők lennének. Ha azonban csak szlogenek röpködnek a levegőben, ha a reformokat sürgető politikusok és szakemberek az egészségügy részleges privatizálását úgy tüntetik fel, mint a Kánaánt, ahelyett hogy előrevivő (de korántsem kockázatmentes vagy hibátlan) megoldásként mutatnák be, a szavazók többsége tartani fog a reformoktól. Ha ellenben az igazságnak megfelelően azt hangsúlyoznák a reformerek, hogy a piaci elemek bevonása révén jobban működik majd a rendszer, de előre figyelmeztetnék az ügyfeleket a kockázatokra és mellékhatásokra, sokkal több támogatást lehetne szerezni a dologhoz. Nem a milliárdokról kellene nyilatkozniuk az illetékeseknek, hanem az utca embere számára is érthető módon kellene bemutatniuk az egyénekre lebontott alternatívákat. Így könnyebb lenne mindenkinek.

Sokan még ma is azt hiszik, hogy a piac az anarchia terepe, ott mindenki azt csinálhat, amit akar. Nos, ez egyáltalán nincs így! Valójában még a legegyszerűbb piaci aktust is szabályok tucatjai, ha nem százai tartják kordában. Gondoljunk csak arra, mennyi jogszabály vonatkozik például a szavatosságra, az eladó felelősségére vagy a fizetés módjára! De ősidők óta szabályozva vannak a súlyok és a mértékek is. Meg kellene győzni a szavazókat arról, hogy ha valami az anarchia terepe, az nem a piac, hanem éppen az ellenőrizetlen „feudális birtok”, ahol a rossz döntéseknek, a pazarlásnak, a hanyagságnak semmi következménye sincs. Ugyanakkor a jó döntések, a jobbító szándék, a gyakran ember feletti erőfeszítések sem nyerek el jutalmukat, sőt adott esetben éppen ellenkező hatással is járhatnak. A teljesítőképes munkatársakat főként ott becsülik meg, ahol a kliens visszajelezhet, és a pénzével szavazhat. Ha az „ingyen vendégnek” nincs szava a csapnivaló teljesítményre, akkor a teljesítmények romlani fognak. Aki mégis jól teljesít ilyen rendszerben (mert ma is bőven vannak ilyen hétköznapi hősök), az baleknak érzi magát, vagy depresszióba esik a körülmények láttán.

3. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy a nagy elosztó rendszerekből finanszírozott intézmények vezetőinek és munkatársainak feje fölött és háta mögött nem lehet reformot csinálni. Ha az egészségügyben dolgozókat bünbakként akarjuk feltüntetni a mai rendszer visszásságaiért, akkor nemcsak igazságtalanok vagyunk, hanem szembefordítjuk a reformokkal azok legfőbb energiaforrásait. Tanárok nélkül a legjobban kitalált iskola sem működik, az orvosok támogatása nélkül a legracionálisabb finanszírozási rendszer is megbénul. Induljunk ki abból, hogy éppen a rendszer főszereplői, az orvosok, tanárok szenvednek a legtöbbet a rendszer visszásságaitól. Míg a betegek nagy része mégiscsak otthagynak a málló vakolatú kórtermet, az orvosoknak esetleg évtizedekig kell ilyen körülmények között dolgozniuk.

Ma úgy fest, hogy az oktatási reformnak a professzorok és a tanítók, az egészségügy megreformálásának pedig az orvosok és a gyógyszerészek állnak ellent a leginkább. Addig míg ez fordítva nem lesz, a legegyszerűbb reform sem lehet sikeres. Nem szük stáboknak kell kiagyalniuk a jó megoldásokat, hanem alulról felfelé kellene reformot csinálni. Nagy félreértés, hogy a benne dolgozók konzervativizmusán bukik meg az egészségügy vagy az oktatás reformja. Az viszont igaz, hogy ha nem tudunk olyan motivációs rendszert társítani az egyes megoldásokhoz, amely elemi érdekévé teszi a legfontosabb szereplőknek a reformot, akkor nem is lesz reform. Ki gondolja komolyan, hogyha valaki nagyon rosszul jár a reformmal, az a változások lelkes hívévé tehető? A megfelelő motivációs és ösztönző rendszer kidolgozása azonban nem egyenlő a 20 vagy akár 50 százalékos béremeléssel. A legutóbbi néhány év tapasztalatai azt mutatják, hogy a nagy rendszerek ágensei nem vásárolhatók meg egyszerűen azzal, ha egy marék pénzt szórunk a rendszerbe. Ennél decensebb és átgondoltabb ösztönzési rendszert kellene kimunkálni.

4. A régi közgazdasági vicc szerint a közgazdászok veszélyes emberek, mert előbb vágnak, azután mérnek. Ez a veszély a nagy elosztó rendszerek átalakításakor is kísért. Hangyaszorgalmú munkára lenne szükség a nagy elosztó rendszerek jelenlegi működésének feltérképezéséhez, a nemzetközi tapasztalatok begyűjtéséhez, a közvetlenül érdekelt véleményének a megismeréséhez. Sokan és sokat írtak már erről, de nem eléggé összefogottan. Inkább egy-egy részkérdést kiragadó vizsgálatokról tudunk, amelyeket nem egységes szempontok szerint vezettek. A reformerek sokszor egyoldalúak, néha más közegből átvett modellekre esküsznek anélkül, hogy a hátteret is hozzágondolnák. Ami működik Dániában vagy Finnországban, az nem biztos, hogy nálunk is működni fog. A szimulációkat, kísérleteket már régóta feltalálták a közgazdaságtanban, csak alkalmazni kellene őket. Időnk ugyan nem nagyon maradt erre, mégis talán inkább az ilyen vizsgálatok, kísérletek szimulációk eredményeiről kellene a parlamentben vitatkozni, ezekről kellene a pódiumvita- fórumoknak és választási gyűléseknek szólniuk. Mert van választás.

Varga Mihály,

a Fidesz–MPSz alelnöke

1. Először is tisztázni kell, hogy mely területeken beszélhetünk a struktúrából, az alapvető működési mechanizmusokból és szabályokból eredő feszültségekről, és mely területeken származik elsősorban irányítási, vezetési problémákból a működési zavar. Az elmúlt években sajnos elmaradt az állami feladatok újragondolása, ezért az államháztartás szinte összes területén hol kisebb, hol nagyobb finanszírozási és működési elégtelenség lépett fel. Így ma nehéz megmondani, hogy hol szorul a rendszer alapvető átalakításokra, és hol van az irányításból, nem a rendszer alapfelépítéséből eredő gond. Komoly társadalmi veszteség, idő- és eszközpazarlás származhat abból, ha teljes átalakítást indítunk el olyan területen, ahol igazából finomhangolásra, érdemi, de nem alapvető változtatásra van szükség.

Ezért úgy látom, hogy ma az átalakítások első és legfontosabb akadálya a tiszta kép hiánya. Az államháztartás valódi állapotáról alkotható összefüggések sok esetben torzok, homályosak. Nem véletlen, hogy a gazdasági felzárkózást megalapozó konvergencia-programot maga Brüsszel is visszadobta, hiszen nincsenek megalapozott és hiteles számok, intézkedési tervek a dokumentumban. A fenti állítást nemcsak a mai, de az elmúlt évek eseményei is alátámasztják, hiszen évek óta nincs olyan költségvetése az országnak, amelyben a hiányra vonatkozó előrejelzések valóra váltak volna, vagy legalább a hiányszám közelében lett volna a tényadat. A kormány által folyamatosan hangoztatott – és a törvényekben elfogadott – államháztartási hiánycsökkentés nem valósult meg, sőt annak lehetünk a tanúi, hogy a maastrichti 3 százalékos kritériumtól meglehetősen távol, 6-8 százalékos szinten beragadt a magyar hiányszám. Furcsa módon az államháztartás elszámolási mechanizmusa úgy alakult át, hogy ma nem az a kérdés, mit hoz a jövő, hanem mit hoz a múlt. A 2004-es hiányszámok az elmúlt évben minden egyes felülvizsgálat és megszorítási intézkedés után nőttek, és a törvényben elfogadott 3,8 százalékos GDP-arányos hiány az utolsó, 2005. novemberi elszámolás után elérte a 6,5 százalékot.

A tiszta kép hiányán túl ma az is problémát jelent, hogy az átalakításokat milyen gazdasági, szélesebb társadalompolitikai cél szolgálatának rendeljék alá. A kormányzat az elmúlt 3 évben sok mindenre próbált fókuszálni. Igazságosabbá akarta tenni az egyes alrendszerek elosztását, aztán mikor ez sok pénzbe került, hatékonyabbá akarta tenni, közben – az uniós csatlakozással párhuzamosan – EU-komforttá is, legutóbb pedig a 2010-es euróbevezetéshez szükséges paraméterek, maastrichti kritériumok eléréséhez

igazította a működést. Önmagában nem a célokkal van a baj, hanem a változtatásokkal és az egyértelműség hiányával. A kiindulópont tisztázatlansága mellett a haladási irány és a célok összevisszasága együtt már komoly korlátja a felelősen vállalható államháztartás-átalakításnak. Így nehéz felmérni a változások hatását az egyes társadalmi csoportokra, az előnyök és hátrányok kiegyensúlyozása sem oldható meg, társadalmi elfogadottság nélkül nem is beszélhetünk valódi reformokról.

Pedig a külső konjunkturális feltételek viszonylag kedvezőek számunkra, hiszen a világgazdaság kiheverte a 2000 utáni visszaesést, és az eurózóna meghatározó országai is magukra találtak, így nem alacsony növekedési lehetőségek mellett lehetne, illetve lehetett volna belefogni az új rendszer kialakításába.

2. Az első kérdésben végigvezetett diagnózisnak megfelelően az ütemezés egyértelmű, a rangsorolás már annál nehezebb. Meg kell teremteni a tiszta helyzetet, fel kell tárni az ország előtt álló kihívásokat, ezekhez hozzá kell rendelni a megfelelő gazdasági és társadalompolitikai eszközöket, végre kell hajtani határozottan a változtatásokat, majd felügyelni kell a „gyógyulást”, és visszacsatolásokkal kell mederben tartani, javítani a folyamatokat.

Ami az első lépést illeti, meg kell szüntetni az államháztartásban ma meglévő torz és sok esetben bújtatott elszámolási gyakorlatot. Egyfajta „elszámolásreformra” van szükség, hogy ne forduljanak elő azok az esetek, amelyek miatt az unió és a nemzetközi befektetők előtti hitelesség romokban hever. Ez talán a legegyszerűbbnek tűnő kérdés, annak az ódiumát azonban vállalnia kell a kormánynak, hogy az elszámolás utáni hiány akár jelentősen is módosulhat a konvergenciaprogramban lefektetettekhez képest. Ez azonban még mindig jobb megoldás, mint a befektetői bizalommal való további folyamatos visszaélés. Ráadásul ez lehet csak a kiindulópontja a nagy elosztó rendszerekkel kapcsolatos döntéseknek.

A célok és kihívások megjelölése már nehezebb feladat. Két kérdést ugyanis elkerülhetetlenül közös nevezőre kell hozni. Egyszerre kell ugyanis kezelni a belső feszültségekből eredő kihívásokat és a hazai gazdaság nyitottságából eredő külső kényszereket. Az állami szolgáltatásoknak minőségben, elérhetőségben és megfizethetőségben is javulniuk kell, ami sok esetben nehezen oldható meg adó- és járulékcsoökkentéssel. Így olyan megoldásokat kell találni, amelyek mellett a javuló állami szolgáltatások több emberhez jutnak el, de többen is fizetnek. Ezért támogatunk minden olyan elképzelést, amely a munkaerőpiac átalakításával, a vállalkozások terheinek csökkentésével új munkahelyeket teremt, és a feketegazdaságot is fehéríti. Így ugyanis a nagyobb munkaerő alacsonyabb terhek mellett is többet fizethet be az államkasszába. Ezzel a kiadások finanszírozhatósága sem kerül veszélybe. Ezekkel a lépésekkel pedig a külső versenyképességi kényszerekre is megfelelő válasz születhet, látva a régióban zajló adóversenyt.

Az államháztartás és a munka világának viszonyában tehát alapvető átalakításokra van szükség, ezek jelenthetik az első ütemet. Ezt szorosan össze kell kapcsolni az állam, szűkebben a közigazgatás szerepének újragondolásával. A kisebb, hatékonyabb, szolgáltató állam felé kell ellépni úgy, hogy a mindennapok biztonsága nem kerül veszélybe, fennmarad az „ügyintézés” biztonsága. Az a helyzet már nem tartható fenn, hogy az állam a hazai bruttó össztermék több mint felét újraosztja, de az állampolgárok minden állami szolgáltatással elégedetlenek. Ráadásul ezzel az újraelosztási szinttel bebetonozzuk a versenyhátrányunkat az újonnan csatlakozott országokkal szemben.

Az egészségügyi és a nyugdíjrendszer átalakítása a legkényesebb feladat, hiszen ma jól látható, hogy a belső feszültségeket kevesebb állami forrásból nem lehet megoldani. Ezért is fontos a gazdaságot új munkahelyek teremtésére ösztönözni, hogy az alacsonyabb terhelés mellett nagyobb befizetés alapot teremtsen a változásokhoz. Itt a finanszírozási biztonságnak legelől kell szerepelnie.

3. Az átalakításokkal kapcsolatos szempontokat már érintettem az előző kérdésben. Az államháztartás mai helyzete mellett arra a kihívásra mindenképpen szeretném felhívni a figyelmet, hogy a terveknek és a kivitelezésnek egyszerre kell ambiciózusnak és óvatosnak, biztonságosnak lennie. Tudom, hogy furcsán hangzik e két elv összeegyeztethetősége, de ezekre van magyar és nemzetközi példa is. Amikor a 90-es évek közepén a Magyar Nemzeti Bank a 20 százalékos feletti infláció letörését tűzte ki célul, mindkét elv a szeme előtt lebegett. Gyors és határozott lépéseket tervezett el úgy, hogy közben ügyelt a hitelességre és a gazdasági szereplőket jellemző óvatosság beszámítására. Az infláció 3 százalékosra csökkenését ma a magyar gazdaság egyik sikerének könyvelhetjük el. A nemzetközi példák között Írországot szokták kiemelni, ahol a tehercsökkentés mellett sikerült megoldani az államháztartás régóta várt konszolidációját.

Ezeknek a példáknak kell a szemünk előtt lebegniük, amikor átalakításokba fogunk. A célt pedig nem szabad elvéteni, minőségi, elérhető és megfizethető állami szolgáltatásokra van szükség.

4. A kockázatokat a tiszta kép hiányában ma nem könnyű felmérni. Egy biztos, a halogatás, a problémákkal való szembenézés nélkül az országot a tartós lemaradás veszélyezteti. Ennek gazdasági következményei az euró bevezetésével kapcsolatban elég konkrétan mérhetőek. Ha később csatlakozunk a versenytársaknál, megnő az országkockázat, veszélybe kerülhet a forint árfolyama, amelynek tovagyrúzó hatása az egész gazdaságot súlyosan érintheti. Ez nem jelent gazdasági recessziót a szó klasszikus értelmében, de alacsonyabb és bizonytalanabb növekedési környezetet eredményez, és leszakadáshoz vezet a felzárkózás helyett.

A konfliktus inkább abban rejlik, hogy sikerül-e kiegyensúlyozni a társadalomban az átalakításokkal járó előnyöket és hátrányokat. Abban biztos vagyok, hogy az emberekkel meg lehet értetni az olyan változásokat, amelyek a nagyobb jólét felé vezetnek.

Autóipari trendek a nagyvilágban és hazánkban

KEMENCZEI NÓRA – NIKODÉMUS ANTAL

A cikk áttekintést nyújt az autóipar hazánkban és a nagyvilágban az elmúlt tizenöt évben tapasztalt folyamatairól, valamint a Magyarországot és a régiót érintő jelentősebb befektetésekről. Az ágazatban megfigyelhető trendek koncentrálódást mutatnak, egyrészt integrátori oldalról tökekoncentrációról beszélhetünk, másrészt regionális tekintetben az autó- és járműgyártás jelentős mértékben térségünkben, azaz a kelet-közép-európai régióban összpontosul. Globalizálódó világunkban hazánkban arra kell törekednie, hogy kihasználja a logisztika területén kimutatható komparatív előnyét, amely az autóipar számára az értéknövelt szolgáltatásokban realizálódhat.

A kiterjedt vállalati hálózattal működő iparágak súlya nemcsak globális, hanem nemzetgazdasági szinten is igen nagy, fejlődésük pedig rendkívül gyors. Éppen ezért a beszállítói hálózat és háttérpiac fejlesztése a magyar kormányzati gazdaságpolitika fő prioritásai közé tartozik: beszállítói programokról már az 1990-es évek második felétől beszélhetünk. Ugyanakkor a világ gazdaságában érzékelhető nagy trendváltozások a gazdaságpolitikát a beszállítói programok folytonos és gyakran gyökeres megújítására ösztönzik. Annak érdekében, hogy meg lehessen határozni a megfelelő beavatkozási pontokat egyaránt szükséges a világ gazdasági feltételek feltérképezése. Az erősen globalizált beszállítói iparágak fejlesztéspolitikai keretét mindenekelőtt az iparágra vonatkozó világ gazdasági trendek hazai iparra gyakorolt hatásának vizsgálata kell, hogy meghatározza.

A kirajzolódó programintézkedések prioritásait, súlyponti elemeit, eszköz- és intézményrendszerének struktúrapolitikai összefüggéseit a beszállítói programok átfogó értékelése alapján célszerű felvázolni. Emellett elengedhetetlen az új elemek rendszerbe állításakor a versenyképességet javító program egyes elemeinek előzetes értékelése. Az új koncepció alapján formálódó legújabb beszállítói program immár egy több pilléren nyugvó, országspecifikus komparatív és regionális versenyelőnyökre épülő, további horizontális és vertikális szegmensekkel szervesen kiegészíthető iparfejlesztési programelem. Az alábbi cikk azonban most elsősorban arra vállalkozik, hogy bemutassa, hogyan hatnak a globális folyamatok a magyar autóiparra és hogyan épül fel a hazai beszállítói lánc.

Kemenczei Nóra tanácsos, Miniszteri Kabinet, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium; PhD hallgató, BMGE társadalomtudományi kar.

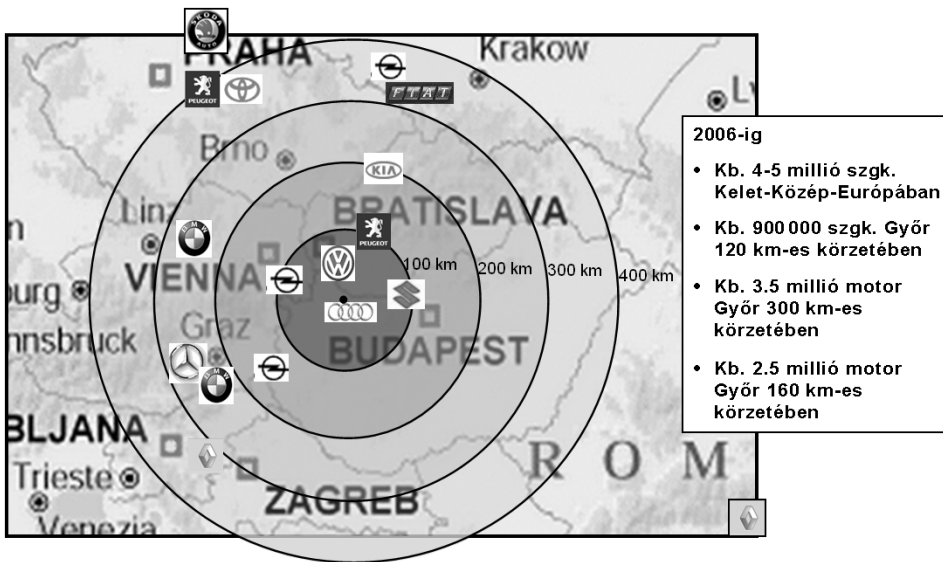
Dr. Nikodémus Antal főosztályvezető-helyettes, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium.

Korunk egyik meghatározó iparága az autógyártás. Az iparágban megfigyelhető trendek, a tevékenység jellemzői egyre kevésbé írhatók le szokásos, a nemzetgazdasági keretekhez igazodó szerkezeti mutatókkal, mint ahogy azt egy-egy húzóágazat iparpolitikai helyzetképének bemutatásánál gyakran meg tesszük. Az autói par mára egyértelműen a világ gazdaság globalizálódásának egyik legfőbb hajtóerejévé vált. Jól mutatja ezt az ágazat kivételesen magas transznacionalizációs indexe,¹ amely az elektronikához, az olajiparhoz és az élvezeti cikkek gyártásához hasonlóan a tevékenység erős nemzetköziesedtségére utal. Ezt a folyamatot az igen nagyfokú koncentrációt mutató transznacionális vállalatok hordozzák. Az egyre markánsabban integrált szervezeti struktúra élén tíz vezető autógyártó vállalat adja a termelés² mintegy háromnegyedét. Tevékenységük közel felét az „anyaországban” (home country) kívül, külföldön (host country) folytatják, előtérbe állítva a globalizációs folyamatot tápláló vállalati terjeszkedést és a koncentrációt.

Figyelemre méltó trend, hogy az autógyártásban az Európai Unió, globalizációs pozícióját erősítendő, egyre markánsabban felfedezte a „hátsó udvarát”. Az előrejelzések szerint ugyanis meghatározó járműipari trend az újonnan csatlakozott kelet-közép-európai országokba való tevékenységkihelyezés és az ezzel járó *regionális koncentráció*.

1. ábra

Az autói par regionális koncentrálódása térségünkben



Forrás: Pannon Autói pari Klaszter.

Az összeolvadások nyomán ma már 10 ujjunkon megszámolhatjuk a piacot uraló márkacsoportokat (General Motors, DaimlerChrysler, Ford, Renault-Nissan, Toyota,

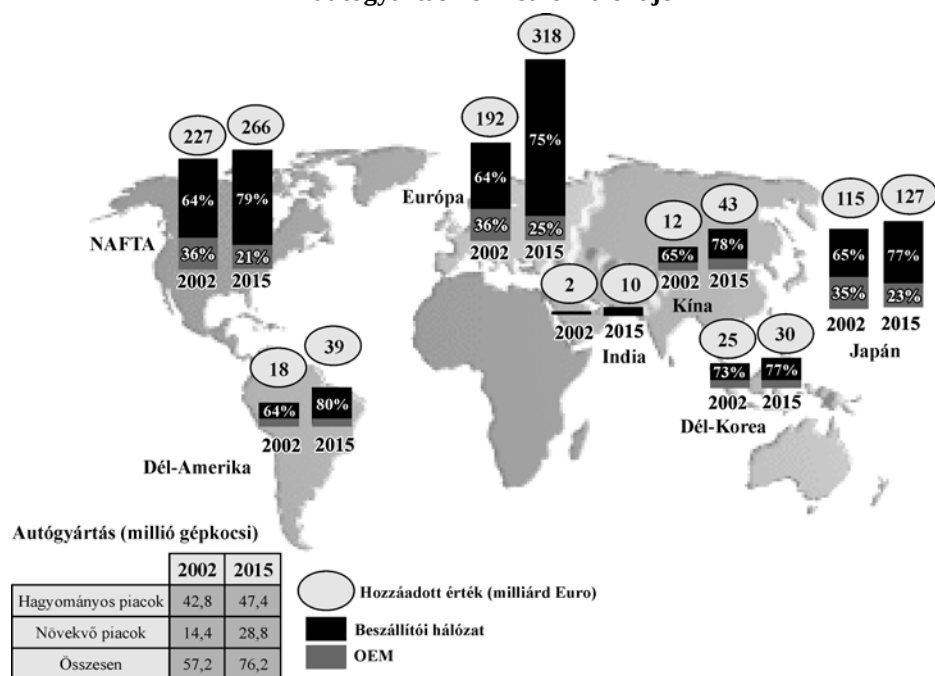
¹ A transznacionalizációs index egyetlen mutatóba sűrítve fejezi ki azt, hogy milyen gazdasági erővel jelenik meg a vállalat külföldön, és azt, hogy mennyire nemzetközi a vállalat tevékenysége, és a tevékenység (aktívák, árbevétel, alkalmazottak aránya) hány százaléka zajlik a vállalat anyaországán kívül.

² Az előrejelzések szerint 2015-re az újonnan legyártott autók darabszáma 76,2 millióra nő, míg 2002-ben ez a szám 57,2 millió volt.

VW, PSA, Fiat, illetve a BMV csoport). Ezek a hatalmas márkacsoportok (továbbiakban OEM³), mint sajátos profitcentrumok a körük épült és szerveződött globális árlánc (global commodity chain) vezérlő termelés-szervező kontrollpontjai. Az erősen tőke- és technológiaigényes iparágakban, mint az autóiiparban, a repülőgépgyártásban vagy a számítógépgyártásban, éppen a nagy tőke- és technológiaigény miatt ez a kontrollpont a termék végső összeszerelésének fázisa. Ezt a fázist kizárólag nagy, tőkeerős transznacionális végtermékgyártó vállalatok (az OEM-ek) töltik be, irányításuk alatt tartva a globális árlánc mentén mind a háttér (backward linkages), mind az előrevezető (forward linkages) termelői kapcsolatokat és fázisokat. Ezekre a gyártó vezérelte termelési láncolatokra jellemző, hogy gyakran több tízezer beszállító vállalatra kiterjedő, hierarchikusan felépülő vertikális hálózatot alkotnak (Gecse–Nikodémus, 2003.). A hierarchia csúcán elhelyezkedő OEM-ek feladatköre az értéknövelő folyamatok kihelyezésével mind inkább leszűkül, míg végül szerepük kizárólag tervezésre, marketingre, folyamatirányításra és felügyeletre fog korlátozódni. A globális értéklánc alapján hasonló koncentrációs folyamat jellemzi az első- és második körös beszállítókat is. A várakozások szerint 10 év alatt, 2015-re ezen beszállítói kör létszáma 30 ezerről nagyságrendileg a tizedére, 3 ezerre fog csökkenni.

2. ábra

Az autógyártás nemzetközi trendje



Forrás: Faith Tamás, 2005.

Világviszonylatban is megfigyelhető a *regionális koncentráció*, (GKM, 2005a) hiszen hálózatos iparág lévén a beszállítók az OEM-ek köré csoportosulnak. Ez azt jelenti, hogy az ágazat kivételesen érzékeny a nagy, globális makrorégiók közötti versenyre, és

³ OEM = Original Equipment Manufacturer.

ebben különleges jelentősége van annak, hogy az egyes versengő régiókon belül megnyírt integrált a megfelelő globális áru- és értékláncok közötti hálózati kapcsolatrendszer. Úgy tűnik, hogy a bővítési folyamattal az EU sikeresen ki tudja használni félperifériájának, illetve perifériájának – a túlzott mértékű távol-keleti tevékenység kihe-lyezést ellensúlyozva – erőforrásait a versenyképesség növelése érdekében (Boston Consulting Group, 2005).

Az autóipar világszerte megfigyelhető ipar- és innovációpolitikai horderejét azonban nem csupán maguk a gépkocsi-összeszerelő üzemek biztosítják, hanem a hozzájuk kötődő K+F tevékenység és az egész feldolgozóipart behálózó autógyártáshoz kapcsolódó iparágak, mint például a műszergyártás, a gépgyártás, a műanyagipar, a gumiipar és még folytatható a sor a legegyszerűbb csavar megmunkálásáig. A kapcsolódó iparágakból kerülnek ki az autóipari integrátor és beszállító vállalatok. Az autóipar volumene impozáns. A globális GDP 15 százaléka az autóiparban és a hozzá kapcsolódó iparágakban keletkezik. Az autógyártás világszerte 8,8 millió embert foglalkoztat az összeszerelőket és az első-, második körös beszállítókat belevéve. A világ autóiinak 32 százaléka az USA-ban, 30 százaléka Ázsiában és 28 százaléka Európában készül. Az előrejelzések szerint az iparág felmenő ága a jövőre nézve is töretlen marad.

A nemzetközi autógyártásban a *fokozódó verseny* és a *túlkínálat* dominál. Napjainkban egyre nehezebb új autót értékesíteni, ezért az autógyárak kemény árversenybe bonyolódnak. A beszállítói lánc csúcsán elhelyezkedő autógyártók, OEM-ek és első-, második körös beszállítók saját hasznukból vonakodva engednek, ezért a költségeiket beszállítóik révén kívánják csökkenteni. Ez a hatás végigvonul a beszállítói lánc egészen, és a képzeletbeli tápláléklánc legalján realizálódik. Az árverseny terheinek viselői tehát a sokadik körös részegység-, illetve alkatrész-beszállítók, akik a viszonylagos anyagi biztonságot teremtő beszállítói státusért cserében kénytelenek meghozni azt az anyagi áldozatot, hogy egyre kisebb haszonkulccsal dolgoznak növekvő világpiaci nyersanyag- (például: acél- és kőolaj-) árak mellett.

Szintén érzékelhető trend, hogy az OEM-ek *termelészservezési és költségleszorítási* törekvéseik keretében az innovációs, értéknövelő tevékenységet kiszervezik, azaz ezt a tevékenységet is egyre lejjebb nyomják a beszállítói láncon. Ma már a kutatás-fejlesztés nagy részét nem az OEM-ek, hanem az első- és második körös beszállítók végzik, de stratégiájukra egyre inkább jellemző, hogy ezt a tevékenységet ők is szívesen ráterhelik beszállítóikra. Az autóipari beszállító vállalatok a teljes termék hozzáadott értékének 70 százalékát termelik, míg az OEM-ek aránya a hozzáadott értéket tekintve mára 30 százalékra csökkent.

Érdekes kérdés, hogy a technológiatranszfer a beszállítói lánc mely szintjéig valósulhat meg, hiszen van egy technológiai ésszerűségi határ, azaz a részegységek alatt az innováció kevésbé értelmezhető. Lall (1992) szerint a technológiai képesség négy szintre bontható. A legalsó szinten a technológiát működtetni képes cégek állnak. Következő szint a technológiákat integrálni képes vállalatok szintje. A technológiát adaptálni képes vállalkozások ismét egy magasabb szintet képviselnek a technológiai láncolatban. A lánc csúcsát a valódi innovatív készséggel rendelkező vállalatok képviselik, akik képesek olyan fejlesztések létrehozására, amelyek segítségével lépést tudnak tartani versenytársikkal (Lall, 2003). A technológiatranszfer legjelentősebb korlátja azonban az erre a célra mozgósítható tőke mértéke lehet. A tudástőke jellemzően jelen van a beszállítói lánc alsóbb szintjein is, viszont ahogy közeledünk a beszállítói lánc végéhez, annál inkább jellemző a tőke (s ezen belül is különösen a humántőke) hiánya.

Az innováció, az új technológiák kidolgozása létfontosságú egy olyan dinamikus modernizálódó iparágban, mint az autóipar. Egyre több a típusváltás, illetve szérián belüli módosítás, egyre több elektronika kerül beépítésre, ezzel szemben egyre kevesebb

az idő a tervezésre és tesztelésre. Ennek következtében 15 év alatt, 2004-re megháromszorozódott a visszahívások száma. A meghibásodások jelentős részét a járművekbe épített elektronika okozta.

Az *értéknövelő folyamatok kihelyezése* révén az elsőkörös beszállítók olyan tevékenységi köröket kezdtek ellátni, amelyeket addig kizárólag az OEM-ek végeztek. A folyamat következményeként ezek a beszállítók úgynevezett „half-OEM”, azaz „fél-OEM”-ekké nőttek ki magukat. Nem csoda hát, hogy költségeiket az OEM-ekhez hasonlóan, a fent említett módon, beszállítóikon keresztül kívánják csökkenteni. Ebbe a csoportba soroljuk például a bizonyos típusok vég-összeszerelését is végző Magna-Steyrt, amely a SAAB, a Chrysler, a Jeep, a Mercedes, a BMW egyes típusait állítja össze. A trendeket tekintve az előrejelzések szerint 2015-re jelentősen emelkedni fog a kihelyezett értéknövelő folyamatok aránya, azaz a beszállítóknak egyre komplexebb elvárásoknak kell eleget tenniük. A folyamatok kihelyezésével eljuthatunk addig a pontig, amikor az OEM-ek szerepe kizárólag a *marketingre, kereskedelemre, tervezésre és pótalkatrész-ellátási* folyamatokra fog korlátozódni, míg a többi folyamatot csak felügyelik. Ezt a trendet megfigyelve már érthető, hogy ezzel egyidejűleg törvényszerű az első-második szintű beszállítói kör fent említett drasztikus szűkülése, hiszen az egyre összetettebb feladatok ellátására csakis a megfelelő fizikai és humán (!) tőkével rendelkező vállalatok képesek.

A költségcsökkentés másik iránya az alacsony költségű országokban történő végszerelés, illetve gyártás. Ennek a folyamatnak köszönhetően megnőtt Ázsia jelentősége, nemcsak az autóiparban, hanem a gazdaság más területein is. Az már egy másik cikk témája, hogy hogyan állítható meg a tőkeelszívási folyamat a kutatás-fejlesztés európai, illetve – legyünk egy kicsit lokálpatrióták – hazai támogatása révén.

A beszállítói piramis képe Magyarországon

A beszállítói lánc hazai struktúrája sajátosan kifejezi az autóipar klasszikus vertikális, hierarchizált, gyártó vezérelte árláncmodelljét. Magyarországot tekintve ez a piramis „*fejetlen*”, azaz az árláncot irányító szegmens hazánkon kívül esik, másrészt alakja *szabálytalan*, a felső integrátori szint alulreprezentált, harmadrészt ágazati karakterét tekintve a feldolgozóipari szegmensben erős az *elektronikai* szakágak szerepe, míg az üzleti szolgáltatásokban főként *logisztikaorientált* jelleg emelhető ki, szemben a Csehországra jellemző kutatás-fejlesztés központú hálózattal. A hazai autóiparban megfigyelhető, hogy külön kategóriát képeznek azok a vállalatok, amelyek kifejezetten egy pontra koncentráálódtak, de az alaptevékenységükön kívül minden más, a termeléshez és az áruelosztáshoz szükséges szolgáltatásokat külső szolgáltatóktól kívánják megvenni. Ez elsősorban a komplex logisztikai szolgáltatások terén (3PL vagy 4PL⁴) pótlólagos keresletet biztosít a logisztikai szektorban. (MLBKT, 2005) Ez egyben azt is jelenti, hogy a korábbi idősakra jellemző input oldali motivációk a multinacionális cégek leányvállalatainak magyarországi tevékenységében oldódni látszanak.

A gazdasági átalakulást követően az alapvetően a keleti piacok ellátására kiépült magyar járműipari vállalatok egy része nem volt képes lépést tartani a szabad piac követelményeivel, mások a meggondolatlan privatizáció áldozatává váltak, így Magyarország hagyományos járműipara a 90-es évek közepétől alapjaiban újraszerveződött. A legna-

⁴ 3PL (Second Party Logistics): bizonyos logisztikai alapfunkciókat külső szolgáltatók végeznek. 4PL (Third Party Logistics): a hagyományos szolgáltatásokon felül harmadik félként nyújtott egyéb szolgáltatások, mint beszállítás, komissziózás, címkézés stb.

gyobb magyar gépjárműgyártó vállalat, az IKARUS termelése 1989 és 1996 között a tizedére csökkent. Az IKARUS összeomlása maga alá temette a közúti gépjárműgyártás kisebb szereplőit. A kis darabszámú buszgyártáson kívül érdemi haszonjármű-gyártás nem maradt Magyarországon. A jelentős szakmai múlttal rendelkező vállalatok egy része ma is nehéz körülmények között, tökehiánnyal küszködve működik, más részük a privatizáció eredményeként új tulajdonosi szerkezettel, megújulva folytatja munkáját.

A beszállítói piramis csúcsán az *összeszerelő üzemek* állnak, amelyek külföldi multinacionális nagyvállalatok hazánkba települt leányvállalatai. Magyarországon pillanatnyilag 3 OEM van jelen: a végszerelést végző Suzuki, a végszerelést és motorgyártást végző Audi és a kizárólag motorgyártást végző General Motors.

Hozzájuk kapcsolódva megjelentek az *elsőkörös beszállítók*, azok a nagyvállalatok, amelyek közvetlen kapcsolatban állnak az összeszerelő üzemekkel. Feladatuk, hogy összefogják a további szinteken lévő beszállítókat, ezért *integrátor vállalatoknak* is nevezik őket. A világ 30 vezető járműipari beszállítója közül az alábbiak rendelkeznek magyarországi telephellyel: Bosch, Daewoo-MGM, Delphi Calsonic, Delphi-Packard, Denso, Arvin-Meritor, Knorr-Bremse, Veritas, Mitsuba, Musashi, U-Shin, Valeo, Visteon.

A *második körös beszállítók* az összetettebb részek egy-egy elemeit állítják elő (például: Bakony Autóalkatrész-gyártó Rt., Rába Mór Kft., Videoton Holding, Kaloplasztik, Ajkai Elektronikai Kft., Kunplaszt-Karsai Rt., Pannonplast Csoport). A második körös beszállítók között megjelennek a közepes méretű vállalkozások is.

A *harmadik körös beszállítók* csoportjában találjuk a viszonylag egyszerű alkatrészeket előállító kis- és középvállalkozásokat (például az ARMAFILT, a KVJ Művek, a Rák Antenna, a Ratipur, vagy a Tatabányai Idomrugó).

A legalsóbb szinten állnak a *sodadik körös beszállítók*. Ezek a cégek pótalkatrészeket állítanak elő bér munkában. Ezek a szinteken a magyar tulajdon részaránya jelentős, ugyanakkor alacsony a realizálható profit.

Autóipari trendek hazánkban

Megfigyelhető tehát, hogy a beszállítói piramis csúcsán a *külföldi tőke* dominál, míg lefelé haladva a beszállítói láncon a magyar tulajdon részaránya növekszik, ugyanakkor ezen a szinten, azaz a sokadik körös beszállítók szintjén alacsony a realizálható profit.

A *szervezetek száma* a közúti járműgyártás ágazatban az elmúlt tíz év első éveiben stagnált, majd 1996-tól dinamikus növekedésnek indult. Az 1999-re elért szint viszont az elmúlt években már alig változott. A közúti járműgyártásban tevékenykedő vállalatok száma a mai napig igen alacsony az ágazat ipari fajsúlyához képest. Ez arra mutat, hogy az autóipar Magyarországon is oligopolikus jelleget mutat, vagyis néhány nagy szereplő határozza meg az ágazat teljesítményét.

A *termelés* a nagy multinacionális cégek megjelenése után, 1992-től kezdődően látványosan megnőtt. A közúti járműgyártás kategóriában a termelés volumene 10 év leforgása alatt, 1992–2002 között, mintegy 30-szorosára emelkedett. Az ágazat szerepének növekedését mutatja az is, hogy mind a feldolgozóiparnak, mind az ipari termelésnek jelentős hányadát adja (2002-ben 13,93, illetve 12,59 százalék). Ami érdekes, hogy bár az ágazat termelése 2000–2003 között is bővült, ez a növekedés elmaradt a feldolgozóipari, illetve az ipari termelés növekedési üteme mögött.

Az *értékesítés* az ágazatban hasonlóan dinamikus fejlődésen ment keresztül, mint a termelés. Az összes értékesítés mintegy 29-szeresére nőtt az utóbbi 10 évben. Az alágazati értékesítést vizsgálva: a közúti gépjármű gyártásában 37-szeres, a gépjárműkarosszéria- és pótkocsi gyártásában 43-szoros és a közúti járműalkatrészek gyártásában 18-szoros növekedés tapasztalható.

Az *import* értéke folyamatos és jelentős növekedésen ment keresztül az elmúlt évtizedben. Megfigyelhető, hogy a behozatal egyre nagyobb arányban származik az Európai Unió területéről. Míg az unióból származó behozatal 1992-ben 59,4 százalék volt, addig 2002-ben ez az arány 76,7 százalékra nőtt az iparág összes behozatalának értékéhez viszonyítva. Ez az arány messze meghaladja azt a 41,2 százalékot, ami ország teljes 2002. évi importjából az EU részaránya.

Az *exportra* történő értékesítésnek az összes értékesítéshez viszonyított aránya is jelentősen átalakult az 1992–2004 közti időszakban. A kivitelnél is hasonló tendenciákat figyelhetünk meg, mint az importnál. Az ágazat összes kivitelének értéke több mint 17-szeresére nőtt a vizsgált időszak alatt. Az export esetében még meghatározóbb partner az EU, mint a behozatalnál volt. Ez az ágazat kivitelére éppúgy igaz, mint Magyarország teljes exportjára. Az EU részaránya az ágazat kiviteléből tíz év alatt 24,1 százalékról 84,7 százalékra nőtt.

Az exporthányad növekedése az ezredfordulón meghaladta a 93 százalékot, ezért elmondhatjuk, hogy a közúti jármű-gyártás szektorának vállalatai mára szinte kizárólag külföldre értékesítenek. Az ágazat exportfüggőségét mutatja, hogy szinte kivétel nélkül azok voltak a kiemelkedő évek, amikor az exportra történő értékesítés is kiemelkedő évet zárt. Mivel a belső piac igen kicsi, a belföldi értékesítés változásai nincsenek döntő befolyással az ágazat összes értékesítésére.

A közúti jármű-gyártásban a termelés növekedésével összhangban a vizsgált időszak alatt növekedett az alkalmazásban állók száma. A *foglalkoztatottak számán* túl sokkal tanulságosabb lehet a fizikai és szellemi foglalkoztatottak számának vizsgálata. Ez lehet az egyik olyan statisztikai adat, amelyből választ kaphatunk arra a kérdésre, hogy Magyarország „összeszerelő üzemként” funkcionál-e a multinacionális vállalatok számára, vagy – várakozásainknak megfelelően – valóban egyre nagyobb szerephez jut a hazai kutatás-fejlesztés. A közúti járműgyártás ágazatot vizsgálva a válasz meglehetősen egyértelmű: a szellemi foglalkoztatottak száma 2001-ben pontosan ugyanannyi, mint 1993-ban! A termelés növekedése csak a fizikai alkalmazottak számát növelte, így valószínűnek tűnik, hogy Magyarország továbbra is inkább „üzem”, mintsem K+F központ. Összességében azt mondhatjuk, hogy az alkalmazásban állók számának növekedése szinte kizárólag a fizikai foglalkoztatottak számának növekedéséből fakad. A szellemi foglalkoztatottak részaránya az összes alkalmazott számához képest a közúti járműgyártás ágazatban az 1993-as 25 százalékról 2002-re 19 százalékra csökkent.

A technológiában bekövetkező rohamos fejlődés következménye, hogy az iparág munkaigénye nem nő párhuzamosan a termelés növekedésével, mivel a modern technológiák egyre kevesebb munkáskezet igényelnek.

Bár az IKT felmérése szerint a Magyarországra települt nemzetközi nagyvállalatok nyitottak ugyan a magyar *beszállítói hányad* növelésére, a hazai beszállítók aránya még mindig igen alacsony mind az OEM-eknél, mind a half-OEM-ek szintjén. (IKT, 2002)

Néhány adat a magyar aggregált beszállítói hányad alakulására (ITDH, 2004):

– AUDI	több mint 10 százalék,
– GM-Opel Enginesben	10–20 százalék,
– GM-Alison, Transmissionben	30 százalék,
– Suzukiban	40–50 százalék,
– Rába-Detroit Dieselben	40 százalék,
– Lear Automotivban	megközelítőleg 10 százalék.

Az adatokat áttekintve kitűnik, hogy a Suzuki alkalmazza a legtöbb hazai beszállítót. A magas beszállítói hányad magyarázata kézenfekvő. A Suzuki Európai Unión kívü-

li gyártóként csak úgy kerülheti el a behozatali vámot, hogy a terméke uniós terméké válik azáltal, hogy 60 százaléka bizonyíthatóan uniós eredetű.

Azáltal, hogy a teljes technológiai lánc mind hosszabb szakasza szerveződik ki a gyártótól és a végső összeszerelés alacsony hozzáadottérték-tartalmú tevékenységgé redukálódik, globális szinten megnövekszik az alkatrészgyártók súlya. Becslések szerint a beszállított alkatrészek értéke a gépjármű előállítási költségeinek 50-70 százalékát teszik ki.

Érdekes kitekintést jelent az autóiipar összehasonlítása az elektronikai iparral, mivel mindkettő kiterjedt beszállítói hálózattal rendelkezik. Feltűnik, hogy míg az autóiiparban hazánkban 117 külföldi társaság tevékenykedik, addig az elektronikában négyszer ennyi, pontosan 470. Ezzel arányosan az elektronika összesen 105 ezer alkalmazottat foglalkoztat, míg az autóiipari foglalkoztatottak száma alig éri el a 28 ezret. A beruházást illetően azonban meglepő, hogy az autóiiparba 2,7 milliárd eurót fektettek be összesen a külföldi befektetők, míg az elektronikába ennél valamivel kevesebb beruházás valósult meg 2,3 milliárd euró értékben. (GKM, 2005b)

Hozzáadott érték szempontjából azonban a magyar beszállítói ipar teljesítménye igen alacsony szintű, átlagosan 7-10 százalék, mivel a magas hozzáadott értékű termékek nagy része importból származik. Ez hatalmas lemaradást tükröz a globális iparági adatokhoz képest, ahol az autóiipari beszállító vállalatok a teljes termék hozzáadott értékének 70 százalékát termelik, míg az OEM-ek aránya a hozzáadott értéket tekintve csak 30 százalék.

Jelentős eltérés mutatkozik a zöldmezős, illetve barnamezős beruházások hozzáadott értéke között is. Felmérések szerint a Magyarországra települt barnamezős beruházások jelentősen több hozzáadott értéket termelnek, mintegy 20–50 százalékot, mint a zöldmezős beruházások, melyek hozzáadott értéke 0–10 százalék között mozog. (IKT, 2002) A jelentős arányeltérés a termelés jellegével magyarázható. A barnamezős beruházások a privatizáció során jelentős szakmai múlttal rendelkező vállalatok alapjaira épültek, ahol adottak voltak a feltételek a hozzáadott érték szempontjából sikeres beszállítói együttműködések kialakításához. Jó példa erre a hazai környezetbe szervesen illeszkedő ZF Hungária Kft., a Knorr-Bremse és a BPW-Rába. A zöldmezős beruházások keretében azonban a gyártók termelésükkel együtt magukkal hozták beszállítóikat is. Így elmondható, hogy a járműipar és elektronika területén megvalósult zöldmezős beruházások az esetek túlnyomó többségében a magyar környezetbe szervesen nem illeszkedő, úgynevezett termeléskihelyező beruházás, melynek egyedüli célja a viszonylag olcsó telephelyen és szakképzett munkaerőn alapuló költséghatékony termelés. Beszállítói szempontból sikeresnek mondható a Suzuki által létrehozott zöldmezős beruházás, amely bár a hazai környezethez szervesen nem illeszkedő beruházást hozott létre, a termelés uniós tartalmának biztosítása érdekében kénytelen volt magának magyar beszállítókat kinevelni és arányukat növelni. A Suzuki esetében a hozzáadott érték 26 százalékát magyar beszállítók állítják elő. A teljes magyar gazdaság számára hasznos beruházók letelepedése érdekében tehát az ipari parkok fejlesztése kulcsfontosságú.

A *magyar autóiipar kétpólusú szerkezetet* mutat. Magyarországon az 1990-es évektől kezdődően jelentős autóiipari beruházások jöttek létre. A hazánkban letelepedett összeszerelő üzemeket követve megjelentek hazánkban az elsőkoros beszállítók is. E multinacionális nagyvállalatok számának növekedésével, illetve tevékenységük bővülésével párhuzamosan viszont nem jöttek létre kellő számban azok a magyar tulajdonú nagyvállalatok, illetve kis- és középvállalatok, amelyek a második, illetve harmadik szintű beszállítóként csatlakozhatnak a beszállítói láncba. A multinacionális és a hazai vállalati kör között így gazdasági „szakadék” alakult ki, mely a következő táblázatban foglalható össze:

**Gazdasági szakadékok az autóipari végtermékgyártók
és a beszállítói háttérpar termelési feltételeiben**

Gazdasági szakadékok	Végtermékgyártók és integrátorai	Beszállítói háttérpar
Technológia	Magas technológiai szint Nagyszériás gyártás Jellemzően nem magyarországi K+F Magas termelési érték Magas komplexitású termékek Just-in-time termelés Fejlett informatikai rendszer	Hagyományos technológia Kisszériás kapacitások Jellemzően nincs K+F Alacsony termelési érték Alacsony komplexitású termékek Logisztikai hiányosságok Fejlett informatikai rendszer hiánya
Tőkeellátottság	Jelentős erőforrások Külföldi tulajdon	Szétszórt, csekély erőforrások Hazai tulajdon
Marketing	Exportorientáció Hosszú távú tervezés Vevőorientáció	Hazai piacra termel Rövid távú tervezés Vevőközpontúság hiánya
Menedzsment	Korszerű menedzsment	Szervezési ismeretek hiánya Rugalmatlan szervezet Alacsony kooperációs szint Stratégiai gondolkodás hiánya
Motiváció	Modern üzleti szemlélet	Megfelelő üzleti szemlélet hiánya „Keleti” munkamorál Kezdeményezőkészség hiánya Nyelvtudás hiánya

Összegzés

Az ágazatban megfigyelhető hosszú távú trendek azt mutatják, hogy jelentős mértékben a kelet-közép-európai régióba koncentrálódik az autó- és járműgyártás. Továbbá a térség országai között – különösen az átlánc első szegmenseiben – fokozódik a verseny. Hazánk ebben a tekintetben egyfajta középmezőnyben foglal helyet. Gazdasági versenyképességünk erősítése érdekében Magyarország számára kulcsfontosságú, hogy képes legyen olyan beszállítói és háttérparat biztosítani az összeszerelő üzemek számára, amely hazánkba csábítja a nagyberuházókat és tovább generálja – a beszállítói hálózat folyamatos növekedését indukálva – a hazánkban képződő jövedelmeket.

Az állam által nyújtott beszállítói program célja, hogy a megfelelő pontokon beavatkozva elősegítse a gazdasági rés összezáródását a külföldi és magyar tulajdonú cégek között. Három kulcsfontosságú területet emelnénk ki. Az újonnan formálódó beszállítói program szakmai célcsoportjának az integrátor vállalatoknak kell lennie. E tekintetben izgalmas kérdés, hogy milyen pilóta programok (például Suzuki pilóta projekt) alapozzák meg a jövő beszállítói konstrukcióit. A program teljes körű kialakításához figyelembe kell venni hazánk – elsősorban a logisztikában kimutatható – országspecifikus komparatív előnyét, amely az autóipar számára nyújtott értéknövelt szolgáltatásokban realizálódhat. Ugyanakkor a hazai beszállítói piramis alsó szegmenseiben – a sajátos kétpólusú szerkezetből kifolyólag – versenyképességünk egyik alapvető akadályát vállalatunk innovációs és növekedési képességbeli korlátai képezik. A fent

elemzett ágazati trendekből az is nyilvánvalóan kitűnik, hogy az integrátorok közötti versenypozíciók nagyban összefüggenek a hálózataik belső szervezeti képességeivel, rugalmasságával és nem utolsósorban humán erőforrásaival. Ezért a beszállítói program alapvető gazdaságpolitikai peremfeltételének tekintjük a hazai kis- közép vállalati politika koncepcionális megújítását, amely elsősorban a fent elemzett hiányosságok pótlását tűzi ki célul.

Hivatkozások

- Boston Consulting Group [2005]: The Central and Eastern European Opportunity, How can Hungary serve Western Europe better than China?
- Faith Tamás [2005]: A magyar autóipari beszállítók helyzete az európai autógyártásban.
- Gecse Gergely, Dr. Nikodémus Antal [2003]: A hazai klaszterek lehatárolásának problémái – lokációs hányados, *Területi Statisztika*, 2003. november. 6. szám.
- GKM [2005a]: Magyar intermodális logisztikai fejlesztési koncepció.
- GKM [2005b]: A külföldi működőtőke-beáramlás szerepe a gazdasági növekedésben. (Prezentáció)
- KOPINT-DATORG Rt. [2004]: A 2010-ig szóló iparpolitika tudományos megalapozása. (február)
- IKT [2002] Járműalkatrész-gyártás. Ipargazdasági Kutató és Tanácsadó Kft.
- ITDH [2004]: Járműipari helyzetkép. (november)
- Lall, S [1992]: Technological capabilities and industrialization, *World Development*, 20(2)
- Lall, S. [2003]: Investment and Technology Policies for Competitiveness (Review of successful country experiences), UNCTAD
- MLBKT [2005]: Magyarország mint logisztikai központ. Programjavaslat. Magyar Logisztikai Beszerzési és Készletezési Társaság.
- UNCTAD [2005]: Transnational Corporations and the International R&D. *World Investment Report*, 2005.

ÚJ KÖNYVEK

Intézmények hatása és változása – a kelet-ázsiai példa

Pascha, W. – Storz, C. (szerk.):
Wirkung und Wandel von Institutionen – Das Beispiel Ostasien

Lucius & Lucius, Stuttgart, 2005.

Az új intézményi közgazdaságtan napjaink felkapott irányzata, gyakran jelennek meg könyvek, tanulmányok ezen a területen. Hasonlóan divatos közgazdaságtani kérdéskör a kelet-ázsiai térség fejlődési sikereinek és kudarcainak elemzése. A német nyelven megjelent tanulmánykötet mégis hasznos és egyedi megközelítést mutató olvasmány, amennyiben a nyugati, iparosodott országok tudományos légkörében kialakult új intézményi közgazdaságtan érvényességét kutatja új kulturális összefüggésekbe helyezve: a kelet-ázsiai országok (Japán, Dél-Korea és Kína) példáján. Ezáltal a szerzők célja egyrészt az intézményi közgazdaságtan alkalmazási lehetőségeinek, határainak kutatása, az elmélet lehetséges továbbfejlesztési irányainak keresése; másrészt a kelet-ázsiai fejlődési út jobb megértése, „demisztifikálása”.

A tanulmánykötetet a szerkesztők, *Werner Pascha* és *Cornelia Storz* bevezető fejezete nyitja, amely egy rövid, de átfogó bemutatást nyújt az új intézményi közgazdaságtan irányzatáról, főbb kutatási területeiről és módszertani feltételezéseiről. A kutatási területeket a könyv felépítésének megfelelően két részre osztják: az intézmények hatásának, valamint változásának a vizsgálata. Az intézmény fogalmának definiálása során itt is, mint a későbbi tanulmányok során *North* [1990] megközelítéséhez nyúlnak vissza, de utalnak többek között *Coase* [1984] és *Williamson* [1981 és 1985] munkásságára is. Az intézmények hatásánál két fontos elméletet különböztetnek meg, melyek a későbbi alkalmazások során, a tanulmányokban is jelentős szerepet kapnak: a tulajdonjogi elméletet és a tranzakciós költségek elméletét. Mind a tulajdonjogok, mind a tranzakciós költségek különböző ösztönző rendszerek kialakulásához vezetnek, amelyek befolyásolják a szerződéses kapcsolatokat és a kialakuló magatartásformákat. Az intézmények kialakulásánál és változásánál megkülönböztetik az evolúciós, valamint a konstruktivista irányzatot. Míg az előbbinél az intézmények spontán fejlődés eredményei, addig az utóbbinál tervszerű beavatkozások következtében alakulnak ki. A megfelelő ösztönző struktúrák iránti kereslet kialakulása, megléte azonban nem vezet automatikusan intézményi változásokhoz. Az intézményi átalakulás útjában álló rigiditásokat a kötet második részében található tanulmányok mutatják be a gyakorlati példák alapján részletesen, de már itt felhívják a figyelmet a *pályafüggőségre*, melynek elemzése a kötetben több

helyütt visszatér. A módszertani kérdéseket nem tárgyalja behatóan a könyv, de a bevezetésben a szerzők kitérnek az új intézményi közgazdaságtan szempontjából fontos jellemzőkre: a kollektív egységek nem homogén egészként működnek, hanem egyénekből állnak, melyek eltérő preferenciákkal rendelkeznek, korlátozott racionalitás és informáltság jellemzi a szereplőket, valamint az egyéni és társadalmi döntések közötti interdependenciák is fontosak.

A tanulmánykötet első része az *intézmények hatását* vizsgálja négy tanulmánnyal, melyek megmutatják, hogy a legkülönbözőbb gyakorlati példák esetében is sikeresen alkalmazható az új intézményi közgazdaságtani eszközrendszer, és így a valós világban megfigyelhető jelenségek, problémák jobban magyarázhatóak, vagy legalábbis új fénybe helyezhetőek.

Werner Pascha komparatív tanulmánya nyitja a sort, mely a „*rule of law*”, a *szabálykövető gazdaságpolitika* szerepét vizsgálja Japán és Dél-Korea gazdasági sikereiben. Bár kétszer is szóba kerül a *gazdaságpolitika dinamikus inkonzisztenciájának* a problematikája,¹ annak részletesebb kifejtésére nem kerül sor. Pascha arra az eredményre jut, hogy összességében Kelet-Ázsiában az erősen szabálykövető gazdaságpolitika pozitívan hatott a gazdaságok fejlődésére, de egy rövid távon érvényesülő ok-okozati viszony nem igazolható. Megállapítja továbbá, hogy nem annyira a *diktatúra-demokrácia* megkülönböztetés a fontos a gazdaságpolitika hatásainak vizsgálatánál, hanem a gazdasági szabályozás *exoterikus* (kifelé mutatott), valamint *ezoterikus* (ténylegesen megvalósított) jellege. Mind Japán, mind Dél-Korea esetében fontos, a gazdaságpolitika szabálykövetésének befolyásoló tényezőiként jelennek meg a jogrendszerrel és állammal kapcsolatos kulturális értékítélet, valamint a társadalmi tapasztalatok. Ez azt jelenti, hogy az ezoterikus szabályozás jelentősen eltérhet a leírt, exoterikus „gazdasági alkotmánytól”. Pascha megcáfolja Mancur Olson intézményi szklerózisára utaló tételét (Olson, 1982), amennyiben stabil demokráciával rendelkező plurális társadalomban a különböző érdekcsoportok a növekvő szabálykövetést támogathatják, hiszen nem biztosított számukra, hogy egy *ad hoc* beavatkozásokon alapuló gazdaságpolitikában a jövőben is ők lesznek a beavatkozások nyertesei. Utal ugyanakkor arra is a szerző, hogy a külföldi, általában nemzetközi intézmények felől érkező nyomás, a gyors eredmények „hajszolása” gyakran gyengíti a „*rule of law*” figyelembevételét.

Rüdiger Frank tanulmánya a *szabálykövetés és szabálytól való eltérés* kérdéskörét elemzi, a koreai telekommunikációs szektor reformjának a példáján. Mint Pascha tanulmányában, itt is előtérbe kerülnek az *informális intézmények*, melyek a kodifikált intézmények és a valóság közötti eltérések hátterében állnak. Ezzel az eltéréssel definiálja Frank a demokrácia minőségét. Egy módszertani vonulata is van a tanulmánynak, amennyiben erősíti azt a nézetet, hogy a racionális magatartási modell egy a sok közül, és az informális intézményekkel versenyben állva kell érvényesülnie. Ugyanakkor kiderül Frank tanulmányából, hogy az intézményeket éppúgy alkotják *statikus*, mint *dinamikus* tényezők, valamint az is, hogy az intézmények kialakulása, változása nem érthető meg regionális, *helyi ismeretek* nélkül. A régi intézményeket csak akkor váltják fel újak, ha a régiék megtartásának költségei magasabbak, mint az újak kialakításának költségei, azaz a várható hasznok magasabbak, mint a jelenben elérték.

Manja Jonas a *kínai innovációs politika*, valamint az annak keretében kialakuló ösztönzőket vizsgálja, melyek a technológiai változások irányába hatnak. Az intézményeknél Jonas, mint mások is a könyvben a north-i alapokon indul el, de Johnson és

¹ A témában Finn E. Kydland és Edward C. Prescott, 2004. évi közgazdasági Nobel-díjas szerzőpáros 1977-ben publikálta az azóta is gyakran idézett és korszakalkotónak számító cikkét. (Kydland, F. E. – Prescott, E. C., 1977)

Nielsen [1998] további kategóriáit használja a *játékszabályok* (rule-laws) és a *rutinok* (rule-routines) megkülönböztetésére. A továbbiakban az *informális intézmények* kerülnek előtérbe, nevezetesen a *presztízs* szerepe: a látványos technológiákba való befektetés vonzereje nagyobb, mint a kevésbé látványosé. A technológiai haladás a gazdasági fejlődés hajtóereje, ugyanakkor a kínai példa rámutat a veszélyekre (hatalmas presztízsbefektetések), melyek a fejlődés fenntarthatóságát kérdőjelezzik meg, és ezáltal a tanulmány érinti a fejlődés-gazdaságtan egyik alapvető problémakörét. Ez látszólag ellentétben áll Schramm – Taube későbbi tanulmányával, amelyben az alulról kiinduló vállalkozási kezdeményezések gyors intézményi változásokhoz vezetnek. Jonas feloldja ezt a látszólagos ellentétet: csak ott következik be gyors intézményi változás, ahol a törvények és szabályozások kevés kapcsolódási pontot találnak a mélyebben gyökerező *belső* intézményekkel. A *belső* intézmények változásokkal szembeni rezisztenciáját emeli ki Jonas, valamint a folyamatok időigényességét.

Christoph Brumann tanulmánya a *közjavak használatára és fenntartására* alkalmazza az intézményi megközelítést, egy kérdéskörre, mely talán a közgazdászok számára szokatlan, de ez nem csökkenti annak jelentőségét. További érdekessége a tanulmánynak, hogy a közjavak vizsgálata során a konkrét példát a *japán kiotói városkép* mint közjóság alakulása szolgáltatja. A városkép fenntarthatósági problematikájának háttérében a tulajdonjogok állnak. A szomszédsági kapcsolatok informális szabályozása, önkikényszerítő mechanizmusa visszaszorult, de helyébe nem lépett másik szabályozás, míg az állam reformokat nem vezetett be. Nem nyújt mélyreható elemzést az új intézményi változásokról, de új megközelítést mutat ez a tanulmány. Ez a tanulmány jó példa arra, hogy az új intézményi közgazdaságtan a valós világnak olyan jelenségeit is képes értelmezni és elemezni, amelyek a mainstream közgazdaságtannak nem képezték tárgyát, ugyanakkor közgazdasági eszközökkel megfoghatóak: például a város épített arculatának elemzése az externális hatások figyelembevételével.

A tanulmánykötet második része a reformok szerepét vizsgálja az *intézmények átalakulásában* továbbra is Japán, Dél-Korea és Kína esetében. Az intézményi változások okai, hajtóerői, az informális intézmények, valamint a kognitív modellek szerepe áll a vizsgálatok középpontjában.

Matthias Schramm – Markus Taube a *kínai intézményi változás okait* kutatják a tanulmányukban és arra a következtetésre jutnak, hogy az átalakulás dinamikája háttérében a vállalati szektorból eredő decentralizált hajtóerők állnak. Az *életciklus modell*t alkalmazzák az intézményi változások bemutatására, és megkülönböztetik a rövidebb élettartamú *belső*, valamint a hosszabb élettartamú *külső* intézményeket. A *belső* intézményeket itt az egyes gazdasági szereplők egyéni haszonmaximalizáló mérlegelésén alapuló cselekedetek határozzák meg, míg a *külső* intézmények a gazdasági tevékenységek keretét adják, melyre az egyes szereplők befolyása kicsi (általában a törvényi keretek és a társadalmi értékítélet által meghatározott). Az elemzés következő részében a tranzakciós költségelmélet nyújtja az elméleti háttérrel, de felhívják a szerzők a figyelmet a környezet, peremfeltételek, a tanulási folyamatok és a vállalkozó találékonyság fontosságára, amelyek különbözősége áll a különböző országokban az intézményi folyamatok eltérései mögött. E tényezők együttese át tudja törni a pályafüggőségből adódó korlátokat. Kína esetében az *árnyékgazdaság* mint informális képződmény jelentette a sikerek titkát, amennyiben azon a szinten a tranzakciók sokkal hatékonyabban szerveződtek, és ez nyomást gyakorolt a politikai döntéshozókra, hogy az innovációkat alkalmazzák a formális gazdasági viszonyokban is. Ebben az esetben a politikai vezetés tanulási képessége jelentette a szükséges erőt a változáshoz (bár a kreatív megoldásokat az informális szektor alakította ki).

Cornelia Storz tanulmánya a *kooperatív megoldásokat* mint a törvényi szabályozást kiegészítő eszközt vizsgálja a japán *környezetvédelmi politika* esetében. Az *új politikai gazdaságtan* és az *új intézményi közgazdaságtan* megközelítéseinek ötvözése található a tanulmányban, melyek egymást jól kiegészítik és az adott probléma, a japán környezetvédelmi politika a szabályozás és magatartásformák tükrében, jól alkalmazhatóak. Az intézmények önkikényszerítő erejére helyezi a hangsúlyt Storz, így az individuumok szintjén jelentkező belső intézményekre. A gazdaságpolitika feladata ekkor a már kialakult *informális intézmények*, hálózatok támogatása, amelyek segítik a környezetbarát magatartás terjesztését, és ezáltal az intézményi reformot. Az *intézményi rendszerek reformképességét* az egyéni magatartási szabályok és a kultúra éppúgy befolyásolja, mint az intézmények közötti kölcsönös kapcsolatok és a *komplementaritás*.

Bernhard Seliger a dél-koreai szabályozási politika (Ordnungspolitik), kulturális változások és külföldi befektetések tekintetében vizsgálja a formális és informális intézmények átalakulását. Seliger az 1997-es dél-koreai tőkepiaci nyitást jelöli meg fordulópontként, és felhívja a figyelmet az informális értékrend szerepére, ebben az esetben a hagyományosan Dél-Koreára jellemző külföldi tőkebefektetés- (FDI) ellenes közhangulatra. A külföldi tőkebefektetések beáramlása és hatása a gazdasági teljesítményre tehát nemcsak *külső* intézmények (például jogi szabályozás, adókedvezmények) függvénye, hanem befolyásolják azt a *belső* intézmények, kulturális tényezők, a társadalom kognitív képességei is. Az észlelés, érzékelés problematika hátterében a változásokkal együtt járó bizonytalanság és a gazdasági szereplők korlátozott informáltsága áll. A kognitív modellek szerepe North óta nem kérdéses az új intézményi közgazdaságtanban, de annak operacionalizálása eddig háttérbe szorult. Seliger tanulmánya mind az elméleti elemzés, mind az empirikus alátámasztás területén előrelépést jelent.

Doris Fischer tanulmányában a *kínai médiaszektor* példáján az autoritárius rendszerre jellemző *közvetlen állami felügyeletről a piaci szabályozásra való átmenetet* mutatja be. A médiaszektor speciális esetet jelent, amennyiben az a politikai nyomásgyakorlás és ellenőrzés központi eszköze. Az átalakulás során az állam számára a *politikai kontroll* mellett, helyett új kereskedelmi, *gazdasági megfontolások* válnak relevánsak. Az intézményi közgazdaságtani megközelítés lehetővé teszi, hogy az állam valós stratégiájára, szándékára fény derüljön a végrehajtott privatizáció során. Fischer arra az eredményre jut, hogy Kínában az állam által alkalmazott szerződéses kapcsolatok és ösztönzési rendszerek a médiaszektorban továbbra is a politikai rendszer támogatását szolgálják.

Milyen végkövetkeztetésre jutunk a könyv olvasása után? A tanulmányok többségéről kijelenthetjük, hogy a legalapvetőbb elméleti háttérrel, fogalmakat bemutatják, néha ismétlik, de néhány fogalmat az egyes szerzők eltérő értelemben használnak, ami félreértések forrása lehet, de legalábbis nehezíti az olvasók dolgát. Az egyes kérdésköröket érintő speciálisabb elméleti háttér mélyebb elemzése ugyanakkor helyenként elmarad, de ennek oka az, mint a szerzők maguk is kiemelik, hogy nem elméleti kézikönyvről van szó, hanem a hangsúly az alkalmazáson van. Talán hasonló okokkal magyarázható, de további hiányossága a könyvnek, hogy a végén nem találunk egy összefoglaló fejezetet, amely összefogná a szertágazó tanulmányokat és levonná a közös következtetéseket. Ennek ellenére nézetem szerint találhatók közös vonások, melyek összefoglalása explicit tanulságként szolgálhatna az olvasóknak: az informális intézmények értelmezése és szerepe a gazdasági folyamatok alakításában; a regionális tanulmányok (regional studies) fontossága az alkalmazásorientált közgazdászok számára; az új intézményi megközelítés mint az interdiszciplináritás hídja a különböző tudományágak között.

Összességében az új intézményi közgazdaságtani megközelítés alkalmazhatóságának tesztelése a kelet-ázsiai példán azt az eredményt mutatja, hogy annak eszközrend-

szere a legkülönbözőbb kérdésekre jól alkalmazható. A térségre jellemző legkülönbözőbb informális intézmények, mint többek közt a speciális magatartási szabályok, személyközi kapcsolatrendszerek jól kezelhetőek voltak, például a megbízó-ügynök modellel, a pályafüggőség figyelembevételével. A hangsúly tehát az informálisan kialakuló intézmények hatásán és változásán volt, miközben azokat politikai, társadalmi és kulturális környezetükbe beágyazódva vették figyelembe.

Bár a tanulmánykötet azt sugallja, hogy az új intézményi közgazdaságtani megközelítés képes a valós világot teljes komplexitásában valósághűen leírni és a problémákra realisztikus megoldási javaslatokat adni, ezzel az utópisztikus eufóriával óvatosan kell bánni. Kétségtávol a tényezők tágabb körét fogja át ez az irányzat, mint a neoklasszikus alapokon álló mainstream, de mégis csak a valóság egy szeletét mutatja, melyet a rendszerszemléletnek megfelelően be kell ágyazni a valós világba (társadalom – gazdaság – környezet hármasa).

Egy részterületen azonban mégis látványos eredményt ért el a kötet: megmutatta, hogy a masszív pályafüggőség is áttörhető megfelelő gazdasági dinamizmus és reformkészség jelenléte esetében. Ezáltal ellenpélda lehet sok kelet-közép-európai átalakulási folyamatot vizsgáló tanulmány szkeptikus végkövetkeztetéséhez képest, és megmutatja milyen körülmények között és hogyan lehetnek képesek egyes országok a pályafüggőség, különböző *lock-in* szituációk, vagy egyéb reformhelyzetek sikeres kezelésére. Végül felhívják a szerzők a figyelmet egy további kutatási témára: a közgazdasági „emberkép” (*Menschenbild*) újraértelmezésére, melyben a preferenciák változásai, megváltoztathatósága központi szerepet töltenek be.

Ricz Judit

Irodalom

- Coase, R. H. [1984]: The New Institutional Economics. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 140. 1. 229–231. o.
- Kydland, F. E. – Prescott, E. C. [1977]: Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, Vol. 85, pp. 473–92. o.
- Nielsen, K. – Johnson, B. [1998]: *Institutions and Economic Change: New Perspectives on Markets, Firms and Technology*. Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham.
- North, D. C. [1990]: *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Olson, M. [1982]: *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities*. Yale University Press, New Haven.
- Williamson, O. E. [1981]: The Economics of Organisation: The transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, Vol. 87. 548–577. o.
- Williamson, O. E. [1985]: *The Economic Institutions of Capitalism. Forms, Markets and Relational Contracting*. Free Press, New York.

Ricz Judit, a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Kar világgazdasági tanszékének tanársegédje.

Intézmények hatása és változása – a kelet-ázsiai példa

Pascha, W. – Storz, C. (szerk.):
Wirkung und Wandel von Institutionen – Das Beispiel Ostasien

Lucius & Lucius, Stuttgart, 2005.

Az új intézményi közgazdaságtan napjaink felkapott irányzata, gyakran jelennek meg könyvek, tanulmányok ezen a területen. Hasonlóan divatos közgazdaságtani kérdéskör a kelet-ázsiai térség fejlődési sikereinek és kudarcainak elemzése. A német nyelven megjelent tanulmánykötet mégis hasznos és egyedi megközelítést mutató olvasmány, amennyiben a nyugati, iparosodott országok tudományos légkörében kialakult új intézményi közgazdaságtan érvényességét kutatja új kulturális összefüggésekbe helyezve: a kelet-ázsiai országok (Japán, Dél-Korea és Kína) példáján. Ezáltal a szerzők célja egyrészt az intézményi közgazdaságtan alkalmazási lehetőségeinek, határainak kutatása, az elmélet lehetséges továbbfejlesztési irányainak keresése; másrészt a kelet-ázsiai fejlődési út jobb megértése, „demisztifikálása”.

A tanulmánykötetet a szerkesztők, *Werner Pascha* és *Cornelia Storz* bevezető fejezete nyitja, amely egy rövid, de átfogó bemutatást nyújt az új intézményi közgazdaságtan irányzatáról, főbb kutatási területeiről és módszertani feltételezéseiről. A kutatási területeket a könyv felépítésének megfelelően két részre osztják: az intézmények hatásának, valamint változásának a vizsgálata. Az intézmény fogalmának definiálása során itt is, mint a későbbi tanulmányok során *North* [1990] megközelítéséhez nyúlnak vissza, de utalnak többek között *Coase* [1984] és *Williamson* [1981 és 1985] munkásságára is. Az intézmények hatásánál két fontos elméletet különböztetnek meg, melyek a későbbi alkalmazások során, a tanulmányokban is jelentős szerepet kapnak: a tulajdonjogi elméletet és a tranzakciós költségek elméletét. Mind a tulajdonjogok, mind a tranzakciós költségek különböző ösztönző rendszerek kialakulásához vezetnek, amelyek befolyásolják a szerződéses kapcsolatokat és a kialakuló magatartásformákat. Az intézmények kialakulásánál és változásánál megkülönböztetik az evolúciós, valamint a konstruktivista irányzatot. Míg az előbbinél az intézmények spontán fejlődés eredményei, addig az utóbbinál tervszerű beavatkozások következtében alakulnak ki. A megfelelő ösztönző struktúrák iránti kereslet kialakulása, megléte azonban nem vezet automatikusan intézményi változásokhoz. Az intézményi átalakulás útjában álló rigiditásokat a kötet második részében található tanulmányok mutatják be a gyakorlati példák alapján részletesen, de már itt felhívják a figyelmet a *pályafüggségre*, melynek elemzése a kötetben több helyütt visszatér. A módszertani kérdéseket nem tárgyalja behatóan a könyv, de a bevezetésben a szerzők kitérnek az új intézményi közgazdaságtan szempontjából fontos jellemzőkre: a kollektív egységek nem homogén egészként működnek, hanem egyénekből állnak, melyek eltérő preferenciákkal rendelkeznek, korlátozott racionalitás és informáltság jellemzi a szereplőket, valamint az egyéni és társadalmi döntések közötti interdependenciák is fontosak.

A tanulmánykötet első része az *intézmények hatását* vizsgálja négy tanulmánnyal, melyek megmutatják, hogy a legkülönbözőbb gyakorlati példák esetében is sikeresen alkalmazható az új intézményi közgazdaságtani eszközrendszer, és így a valós világban megfigyelhető jelenségek, problémák jobban magyarázhatóak, vagy legalábbis új fénybe helyezhetőek.

Werner Pascha komparatív tanulmánya nyitja a sort, mely a „rule of law”, a szabálykövető gazdaságpolitika szerepét vizsgálja Japán és Dél-Korea gazdasági sikereiben. Bár kétszer is szóba kerül a gazdaságpolitika dinamikus inkonzisztenciájának a problematikája,¹ annak részletesebb kifejtésére nem kerül sor. Pascha arra az eredményre jut, hogy összességében Kelet-Ázsiában az erősen szabálykövető gazdaságpolitika pozitívan hatott a gazdaságok fejlődésére, de egy rövid távon érvényesülő ok-okozati viszony nem igazolható. Megállapítja továbbá, hogy nem annyira a diktatúra–demokrácia megkülönböztetés a fontos a gazdaságpolitika hatásainak vizsgálatánál, hanem a gazdasági szabályozás *exoterikus* (kifelé mutatott), valamint *ezoterikus* (ténylegesen megvalósított) jellege. Mind Japán, mind Dél-Korea esetében fontos, a gazdaságpolitika szabálykövetésének befolyásoló tényezőiként jelennek meg a jogrendszerrel és állammal kapcsolatos kulturális értékítélet, valamint a társadalmi tapasztalatok. Ez azt jelenti, hogy az ezoterikus szabályozás jelentősen eltérhet a leírt, exoterikus „gazdasági alkotmánytól”. Pascha megcáfolja Mancur Olson intézményi szklerózisára utaló tételét (Olson, 1982), amennyiben stabil demokráciával rendelkező plurális társadalomban a különböző érdekcsoportok a növekvő szabálykövetést támogathatják, hiszen nem biztosított számukra, hogy egy *ad hoc* beavatkozásokon alapuló gazdaságpolitikában a jövőben is ők lesznek a beavatkozások nyertesei. Utal ugyanakkor arra is a szerző, hogy a külföldi, általában nemzetközi intézmények felől érkező nyomás, a gyors eredmények „hajszolása” gyakran gyengíti a „rule of law” figyelembevételét.

Rüdiger Frank tanulmánya a szabálykövetés és szabálytól való eltérés kérdéskörét elemzi, a koreai telekommunikációs szektor reformjának a példáján. Mint Pascha tanulmányában, itt is előtérbe kerülnek az *informális intézmények*, melyek a kodifikált intézmények és a valóság közötti eltérések hátterében állnak. Ezzel az eltéréssel definiálja Frank a demokrácia minőségét. Egy módszertani vonulata is van a tanulmánynak, amennyiben erősíti azt a nézetet, hogy a racionális magatartási modell egy a sok közül, és az informális intézményekkel versenyben állva kell érvényesülnie. Ugyanakkor kiderül Frank tanulmányából, hogy az intézményeket éppúgy alkotják *statikus*, mint *dinamikus* tényezők, valamint az is, hogy az intézmények kialakulása, változása nem érthető meg regionális, *helyi ismeretek* nélkül. A régi intézményeket csak akkor váltják fel újak, ha a régiék megtartásának költségei magasabbak, mint az újak kialakításának költségei, azaz a várható hasznok magasabbak, mint a jelenben elérték.

Manja Jonas a kínai innovációs politika, valamint az annak keretében kialakuló ösztönzőket vizsgálja, melyek a technológiai változások irányába hatnak. Az intézményeknél Jonas, mint mások is a könyvben a north-i alapokon indul el, de Johnson és Nielsen [1998] további kategóriáit használja a *játékszabályok* (rule-laws) és a *rutinok* (rule-routines) megkülönböztetésére. A továbbiakban az *informális intézmények* kerülnek előtérbe, nevezetesen a *presztízs* szerepe: a látványos technológiákba való befektetés vonzereje nagyobb, mint a kevésbé látványosé. A technológiai haladás a gazdasági fejlődés hajtóereje, ugyanakkor a kínai példa rámutat a veszélyekre (hatalmas presztízsbefektetések), melyek a fejlődés fenntarthatóságát kérdőjelezzik meg, és ezáltal a tanul-

¹ A témában Finn E. Kydland és Edward C. Prescott, 2004. évi közgazdasági Nobel-díjas szerzőpáros 1977-ben publikálta az azóta is gyakran idézett és korszakalkotónak számító cikkét. (Kydland, F. E. – Prescott, E. C., 1977)

mány érinti a fejlődés-gazdaságtan egyik alapvető problémakörét. Ez látszólag ellentétben áll *Schramm – Taube* későbbi tanulmányával, amelyben az alulról kiinduló vállalkozási kezdeményezések gyors intézményi változásokhoz vezetnek. *Jonas* feloldja ezt a látszólagos ellentétet: csak ott következik be gyors intézményi változás, ahol a törvények és szabályozások kevés kapcsolódási pontot találnak a mélyebben gyökerező *belső* intézményekkel. A *belső* intézmények változásokkal szembeni rezisztenciáját emeli ki *Jonas*, valamint a folyamatok időigényességét.

Christoph Brumann tanulmánya a *közjavak használatára és fenntartására* alkalmazza az intézményi megközelítést, egy kérdéskörre, mely talán a közgazdászok számára szokatlan, de ez nem csökkenti annak jelentőségét. További érdekessége a tanulmánynak, hogy a közjavak vizsgálata során a konkrét példát a *japán kiotói városkép* mint közjóság alakulása szolgáltatja. A városkép fenntarthatósági problematikájának hátterében a tulajdonjogok állnak. A szomszédsági kapcsolatok informális szabályozása, önkikényszerítő mechanizmusa visszaszorult, de helyébe nem lépett másik szabályozás, míg az állam reformokat nem vezetett be. Nem nyújt mélyreható elemzést az új intézményi változásokról, de új megközelítést mutat ez a tanulmány. Ez a tanulmány jó példa arra, hogy az új intézményi közgazdaságtan a valós világnak olyan jelenségeit is képes értelmezni és elemezni, amelyek a mainstream közgazdaságtannak nem képezték tárgyát, ugyanakkor közgazdasági eszközökkel megfoghatóak: például a város épített arcúlatának elemzése az externális hatások figyelembevételével.

A tanulmánykötet második része a reformok szerepét vizsgálja az *intézmények átalakulásában* továbbra is Japán, Dél-Korea és Kína esetében. Az intézményi változások okai, hajtóerői, az informális intézmények, valamint a kognitív modellek szerepe áll a vizsgálatok középpontjában.

Matthias Schramm – Markus Taube a *kínai intézményi változás okait* kutatják a tanulmányukban és arra a következtetésre jutnak, hogy az átalakulás dinamikája hátterében a vállalati szektorból eredő decentralizált hajtóerők állnak. Az *életciklus modell*t alkalmazzák az intézményi változások bemutatására, és megkülönböztetik a rövidebb élettartamú *belső*, valamint a hosszabb élettartamú *külső* intézményeket. A *belső* intézményeket itt az egyes gazdasági szereplők egyéni haszonmaximalizáló mérlegelésén alapuló cselekedetek határozzák meg, míg a *külső* intézmények a gazdasági tevékenységek keretét adják, melyre az egyes szereplők befolyása kicsi (általában a törvényi keretek és a társadalmi értékítélet által meghatározott). Az elemzés következő részében a tranzakciós költségelmélet nyújtja az elméleti hátteret, de felhívják a szerzők a figyelmet a környezet, peremfeltételek, a tanulási folyamatok és a vállalkozó találékonyság fontosságára, amelyek különbözősége áll a különböző országokban az intézményi folyamatok eltérései mögött. E tényezők együttese át tudja törni a pályafüggőségéből adódó korlátokat. Kína esetében az *árnyékgazdaság* mint informális képződmény jelentette a sikerek titkát, amennyiben azon a szinten a tranzakciók sokkal hatékonyabban szerveződtek, és ez nyomást gyakorolt a politikai döntéshozókra, hogy az innovációkat alkalmazzák a formális gazdasági viszonyokban is. Ebben az esetben a politikai vezetés tanulási képessége jelentette a szükséges erőt a változáshoz (bár a kreatív megoldásokat az informális szektor alakította ki).

Cornelia Storz tanulmánya a *kooperatív megoldásokat* mint a törvényi szabályozást kiegészítő eszközt vizsgálja a *japán környezetvédelmi politika* esetében. Az *új politikai gazdaságtan* és az *új intézményi közgazdaságtan* megközelítéseinek ötvözése található a tanulmányban, melyek egymást jól kiegészítik és az adott probléma, a japán környezetvédelmi politika a szabályozás és magatartásformák tükrében, jól alkalmazhatóak. Az intézmények önkikényszerítő erejére helyezi a hangsúlyt *Storz*, így az individuumok szintjén jelentkező *belső* intézményekre. A gazdaságpolitika feladata ekkor a már kiala-

kult *informális intézmények*, hálózatok támogatása, amelyek segítik a környezetbarát magatartás terjesztését, és ezáltal az intézményi reformot. Az *intézményi rendszerek reformképességét* az egyéni magatartási szabályok és a kultúra éppúgy befolyásolja, mint az intézmények közötti kölcsönös kapcsolatok és a *komplementaritás*.

Bernhard Seliger a dél-koreai szabályozási politika (Ordnungspolitik), kulturális változások és külföldi befektetések tekintetében vizsgálja a formális és informális intézmények átalakulását. Seliger az 1997-es dél-koreai tőkepiaci nyitást jelöli meg fordulópontként, és felhívja a figyelmet az informális értékrend szerepére, ebben az esetben a hagyományosan Dél-Koreára jellemző külföldi tőkebefektetés- (FDI) ellenes közhangulatra. A külföldi tőkebefektetések beáramlása és hatása a gazdasági teljesítményre tehát nemcsak *külső* intézmények (például jogi szabályozás, adókedvezmények) függvénye, hanem befolyásolják azt a *belső* intézmények, kulturális tényezők, a társadalom kognitív képességei is. Az észlelés, érzékelés problematika háttérében a változásokkal együtt járó bizonytalanság és a gazdasági szereplők korlátozott informáltsága áll. A kognitív modellek szerepe North óta nem kérdéses az új intézményi közgazdaságtanban, de annak operacionalizálása eddig háttérbe szorult. Seliger tanulmánya mind az elméleti elemzés, mind az empirikus alátámasztás területén előrelépést jelent.

Doris Fischer tanulmányában a *kínai médiaszektor* példáján az autoritárius rendszerre jellemző *közvetlen állami felügyeletről a piaci szabályozásra való átmenetet* mutatja be. A médiaszektor speciális esetet jelent, amennyiben az a politikai nyomásgyakorlás és ellenőrzés központi eszköze. Az átalakulás során az állam számára a *politikai kontroll* mellett, helyett új kereskedelmi, *gazdasági megfontolások* válnak relevánsa. Az intézményi közgazdaságtani megközelítés lehetővé teszi, hogy az állam valós stratégiájára, szándékára fény derüljön a végrehajtott privatizáció során. Fischer arra az eredményre jut, hogy Kínában az állam által alkalmazott szerződéses kapcsolatok és ösztönzési rendszerek a médiaszektorban továbbra is a politikai rendszer támogatását szolgálják.

Milyen végkövetkeztetésre jutunk a könyv olvasása után? A tanulmányok többségéről kijelenthetjük, hogy a legalapvetőbb elméleti háttérrel, fogalmakat bemutatják, néha ismétlik, de néhány fogalmat az egyes szerzők eltérő értelemben használnak, ami félreértések forrása lehet, de legalábbis nehezíti az olvasók dolgát. Az egyes kérdésköröket érintő speciálisabb elméleti háttér mélyebb elemzése ugyanakkor helyenként elmarad, de ennek oka az, mint a szerzők maguk is kiemelik, hogy nem elméleti kézikönyvről van szó, hanem a hangsúly az alkalmazáson van. Talán hasonló okokkal magyarázható, de további hiányossága a könyvnek, hogy a végén nem találunk egy összefoglaló fejezetet, amely összefogná a szertágazó tanulmányokat és levonná a közös következtetéseket. Ennek ellenére nézetem szerint találhatóak közös vonások, melyek összefoglalása explicit tanulságként szolgálhatna az olvasóknak: az informális intézmények értelmezése és szerepe a gazdasági folyamatok alakításában; a regionális tanulmányok (regional studies) fontossága az alkalmazásorientált közgazdászok számára; az új intézményi megközelítés mint az interdiszciplinaritás hídja a különböző tudományágak között.

Összességében az új intézményi közgazdaságtani megközelítés alkalmazhatóságának tesztelése a kelet-ázsiai példán azt az eredményt mutatja, hogy annak eszközrendszere a legkülönbözőbb kérdésekre jól alkalmazható. A térségre jellemző legkülönbözőbb informális intézmények, mint többek közt a speciális magatartási szabályok, személyközi kapcsolatrendszerek jól kezelhetőek voltak, például a megbízó-ügynök modellel, a pályafüggőség figyelembevételével. A hangsúly tehát az informálisan kialakuló intézmények hatásán és változásán volt, miközben azokat politikai, társadalmi és kulturális környezetükbe beágyazódva vették figyelembe.

Bár a tanulmánykötet azt sugallja, hogy az új intézményi közgazdaságtani megközelítés képes a valós világot teljes komplexitásában valósághűen leírni és a problémákra realisztikus megoldási javaslatokat adni, ezzel az utópisztikus eufóriával óvatosan kell bánni. Kétségtől a tényezők tágabb körét fogja át ez az irányzat, mint a neoklasszikus alapokon álló mainstream, de mégis csak a valóság egy szeletét mutatja, melyet a rendszerszemléletnek megfelelően be kell ágyazni a valós világba (társadalom – gazdaság – környezet hármasa).

Egy részterületen azonban mégis látványos eredményt ért el a kötet: megmutatta, hogy a masszív pályafüggőség is áttörhető megfelelő gazdasági dinamizmus és reformkészség jelenléte esetében. Ezáltal ellenpélda lehet sok kelet-közép-európai átalakulási folyamatot vizsgáló tanulmány szkeptikus végkövetkeztetéséhez képest, és megmutatja milyen körülmények között és hogyan lehetnek képesek egyes országok a pályafüggőség, különböző *lock-in* szituációk, vagy egyéb reformhelyzetek sikeres kezelésére. Végül felhívják a szerzők a figyelmet egy további kutatási témára: a közgazdasági „emberkép” (*Menschenbild*) újraértelmezésére, melyben a preferenciák változásai, megváltoztathatósága központi szerepet töltenek be.

Ricz Judit

Irodalom

- Coase, R. H. [1984]: The New Institutional Economics. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 140. 1. 229–231. o.
- Kydland, F. E. – Prescott, E. C. [1977]: Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, Vol. 85, pp. 473–92. o.
- Nielsen, K. – Johnson, B. [1998]: Institutions and Economic Change: New Perspectives on Markets, Firms and Technology. Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham.
- North, D. C. [1990]: Institutions, institutional change, and economic performance. Cambridge University Press, Cambridge.
- Olson, M. [1982]: The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities. Yale University Press, New Haven.
- Williamson, O. E. [1981]: The Economics of Organisation: The transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, Vol. 87. 548–577. o.
- Williamson, O. E. [1985]: The Economic Institutions of Capitalism. Forms, Markets and Relational Contracting. Free Press, New York.

Ricz Judit, a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Kar világgazdasági tanszékének tanársegédje.

Brief Summary of the Articles

All-round inquiry about reforming the general government, especially the large distributive systems – Part III.

Reforming the general government, especially the large distributive systems, has already been part of the intellectual and economic policy discussions for a long time. On the one hand, problems of macroeconomic imbalances, and on the other, the continuous tensions of the fields related to public finances support the overwhelming importance of the issue. Problems and dilemmas related to the introduction of the euro gave an additional actuality of these questions.

There is a general agreement that moderating of the general government deficit can be supported, inter alia, by the reforms of the government subsystems, especially the large distributive systems. Our questions are about the operationalization of the reforms (conceptualization, introduction, timing and delay):

1. What are the main causes and limits, which contributed to the lack of the necessary reforms?
2. What is the proper ranking and timing of the reform steps related to the large distributive systems?
3. In the process of reforming the particular systems what are the key steps?
4. What are the risks of the introduction and the delay of the different reform steps and what are the related conflicts?

Trends of Automotive industry in the World and Hungary

NÓRA KEMENCZEI – ANTAL NIKODÉMUS

The scope of this article is to make an overview about the cycles in the automotive industry in our home country and the global economy in the past fifteen years and to review the main investments in Hungary and in its region. Our further aim is to support a development conception for integrated supply chain program particularly in automotive industry based on the trends in accordance with the professional programs made in the Ministry of Economy and Transport. The trends in the section indicate characteristics of globalization. On the one hand we can talk about capital concentration among the integrator companies, on the other hand the automotive industry concentrates evidently in our region, namely in Central-Eastern Europe. Hungary must try to use its comparative advantage in field of logistics, which can be realized in the automotive industry as more value added services.

From Owner to Regulator: Explanations for the Spread of Independent Regulatory Agencies in Europe

DÓRA PIROSKA

This review article introduces studies from the field of international political economy which analyze the spread of independent regulatory agencies in Europe. Independent regulatory agencies are state found institutions, which operate more or less independently from the state hierarchy, financed by an independent budget, have a complex administrative tasks and powers to make and enforce rules. Although the spread of independent regulatory agencies in Europe is very dynamic, very little is known about the reasons of the process. The study analyses the following theories that aims at explaining the spread of independent regulatory agencies: the principle-agent theory, theory of the European regulatory state, theory of the regulatory competition, and discusses the motivations of agents behind the process. Finally, the article considers a few of the unanticipated consequences of independent regulatory agencies. This study not only presents the above theories, but also evaluates their explanatory strength.

Jogi melléklet

A fúziók versenykorlátozó hatásainak orvoslása

– I. rész

KOVÁTS SURD – ORMOSI PÉTER

A versenyszabályozás egyik legfontosabb feladata a vállalkozások fúzióinak¹ ellenőrzése. A fúziók különböző fajtái, a felvásárlások, irányításszerzések, összeolvadások, közös vállalatok létrehozása azt a célt szolgálják, hogy résztvevőik javítsák teljesítményüket, eredményesebben tudjanak működni a piacon. A tranzakciók eredményeként általában hatékonyabb működésre képes gazdasági egységek jönnek létre, így azok összetársadalmi szempontból is előnyösek. Járhatnak azonban a fúziók olyan eredménnyel is, hogy a megerősödő vagy újonnan létrejövő gazdasági egység akkora piaci hatalommal rendelkezik, ami hátrányos a versenyre nézve. Ilyen esetekben van jelentősége a versenyhatóságok azon jogosítványának, aminek alapján ellenőrzik a vállalkozások fúzióit és azok hatásait. A fúziók eredményeként esetlegesen megjelenő káros hatásokat két csoportba sorolhatjuk: egyoldalú erőfölényhez vezető, vagy azt megerősítő hatások,² illetve a piaci szereplők közötti tudatos vagy nem tudatos koordinációt segítő hatások.³

*Egyoldalú erőfölényhez vezető, vagy azt megerősítő hatásokról*⁴ akkor beszélünk, amikor egy fúzió következményeként csökken a verseny intenzitásának szintje, és ennek eredményeként a fúzióval létrejött gazdasági egység képes arra, hogy árait tartósan és kifizetődően a versenyre jellemző szint fölött határozza meg.

A piaci szereplők közötti tudatos vagy nem tudatos koordinációt segítő hatások (koordinációs hatások) alatt azokra a fúzió következtében létrejött körülményekre utalunk, amelyek növelik az esélyét az adott piac szereplői közötti olyan együttes magatartásoknak (egyeztetések, összejátszások), illetve oligopolista magatartásoknak, amelyek a verseny szintjét a fúzió előttinél alacsonyabb szintre csökkentik és ezáltal az árakat a tranzakciót megelőzőnél magasabb szintre emelik.

¹ Tanulmányunkban következetesen a fúzió megnevezést használjuk a piaci szerkezet olyan változásaira, amelyeknek során korábban független piaci szereplők tevékenységüket vagy annak egy részét önállóságuk teljes vagy részbeni feladásával egyesítik. A különböző jogrendszerek eltérően határozhatják meg, hogy mit tekintenek fúziónak. A magyar szabályozás a vállalkozások összefonódásainak ellenőrzéséről szóló szabályok során a nemzetközileg elfogadott normákkal összhangban határozza meg, hogy mit tekint ilyen tranzakciónak.

² Az angol nyelvű szakirodalom ezt *unilateral* vagy *non-coordinated effects* néven ismeri.

³ Az angol nyelvű szakirodalomban: *coordinated effects*.

⁴ Bár az európai gyakorlatban az erőfölény kategóriája alatt szerepel a közös erőfölény (collective dominance) is, erre mint oligopolista magatartásra anyagunkban minden esetben a koordinációs hatások alatt utalunk.

A szerzők a tanulmány írásakor a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) munkatársai. A tanulmányban leírtak a szerzők egyéni véleményét tükrözik, amely nem tekinthető a GVH hivatalos álláspontjának.

A fúziók ellenőrzésének alapmodelljében a versenyhatóság a fúzió hatásait mérlegelve dönt arról, hogy *engedélyezze-e* a fúziót, vagy pedig *megtiltsa* azt.⁵ Amennyiben azonban csak ez a két alternatíva áll a versenyhatóság rendelkezésére, előfordulhat, hogy olyan fúziók is megtiltásra kerülnek, amelyek amellett, hogy problémákat jelentenek a versenyszabályozás számára (például nagyon jelentős piaci hatalom létrejötte egy kevésbé transzparens iparágban), jelentős össztársadalmi előnyöket is hordoznak magukban (például a hatékonyabb működésen alapuló alacsonyabb ár lehetősége).

Ennek a problémának a feloldására alakult ki a *feltételes engedélyezés* jogintézménye, aminek alkalmazása során a versenyhatóság az azzal járó előnyök miatt engedélyezi a fúziót, és egyúttal megpróbálja orvosolni a felmerülő versenyproblémát is. A problémák orvoslása során a felek *vállalásokat* nyújtanak be, és amennyiben a versenyhatóság úgy ítéli meg, hogy ezek a vállalások alkalmasak lehetnek a versenyprobléma megoldására, azokat *feltételekként* az engedélyező határozat részévé teszi. A feltétel teljesítése esetén a feltételes engedély joghatásai azonosak a (feltételeket nem tartalmazó) engedélyezéssel; nem teljesítése pedig az engedély hatálytalanságát vonja maga után. A feltételek megvalósulásának biztosítására a versenyhatóságok gyakran írnak elő *kötelezettségeket*. A kötelezettség nem teljesítése nem jelenti az engedély automatikus hatályon kívül helyezését: a versenyhatóság belátására van bízva, hogy ilyen esetben szükségesnek tartja-e az engedély hatályon kívül helyezését, vagy pedig más szankciót alkalmaz. A kötelezettség tehát minden esetben a feltételhez kapcsolódó járulékos elem.

A hatályos magyar szabályozás értelmében „az összefonódás hátrányos hatásainak mérsékélése érdekében a Gazdasági Versenyhivatal határozatában előzetes vagy utólagos feltételt, illetve kötelezettséget írhat elő”.⁶ A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) 1999-től kezdődően eddig nyolc alkalommal élt a feltételszabás lehetőségével, de a nemzetközi tendenciák alapján várható, hogy a feltételszabások *jelentősége* a fúziós eljárások során *növekedni fog*.⁷

A feltételek növekvő szerepére tekintettel indokolt bizonyos alkalmazásukkal kapcsolatos kérdések áttekintése. Tanulmányunk első része áttekinti a fúziók kapcsán felmerülő versenykorlátozó hatások orvoslásának legfontosabb *alapelveit* és a feltételek két legfontosabb *fajtája közül* a strukturális feltételek alkalmazásának lehetőségeit és legfontosabb *vezérelveit*. A második – következő számban megjelenő – rész rövid áttekintést ad a magatartási feltételekkel kapcsolatos legfontosabb tapasztalatokról, illetve a feltételekre vonatkozó *eljárási és végrehajtási szabályokról*.

1. A feltételek alkalmazásának alapelvei

Feltételeket a versenyhatóságok akkor írnak elő, ha annak hiányában a fúzió a verseny sérelmét eredményezné. A feltételek központi motívuma, hogy azok alkalmazása **megoldja a versenyproblémát**. Ez az alapelv pozitív és negatív oldalról is értelmezhető. Pozitív oldalról azt jelenti, hogy a feltételnek alkalmasnak kell lennie arra, hogy a *fúzió következtében* felmerült versenyproblémákat megszüntesse, azaz meg kell győződnie arról, hogy a feltételezett

⁵ A különböző jogrendszerekben eltérő lehet az összefonódások ellenőrzésének alapjául szolgáló anyagi jogi teszt. Magyarországon a ...”Gazdasági Versenyhivatal nem tagadhatja meg az engedély megadását, ha ... az összefonódás nem hoz létre vagy nem erősít meg olyan gazdasági erőfölényt, amely akadályozza a hatékony verseny kialakulását, fennmaradását vagy fejlődését...”. Ehhez figyelembe kell venni az összefonódással járó előnyöket és hátrányokat. (1996. évi LVII. törvény A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (a továbbiakban **Tpvt.**) 30. §.)

⁶ Tpvt. 30. § (3)

⁷ Az Európai Unióban az összefonódások ellenőrzésének első 8 évében összesen (1990–1997) 14 esetben alkalmaztak feltételeket, azóta 116 esetben került erre sor (2005. július 31-ig), legtöbbször 2000-ben (28-szor). Azóta folyamatosan évente 10 feletti esetben kerül sor vállalatok alapuló feltételek előírására. (Forrás: <http://www.europa.eu.int/comm/competition/mergers/cases/stats.html>)

versenysérelem és az annak kialakulását megakadályozni hivatott feltétel között egyértelmű okozati kapcsolat van. Fontos emellett, hogy a fúzió valamely káros hatásának orvosolására kialakított feltétel ne okozzon versenyproblémát valamilyen más szempont tekintetében.⁸

Negatív értelemben a versenyprobléma megoldása azt jelenti, hogy a versenyhatóság beavatkozása általában⁹ nem terjeszkedhet túl a fúzió következtében felmerült versenyproblémákon: nem használhatóak fel a feltételek arra, hogy egy fúzió kapcsán a versenyhatóság olyan problémák megoldására tegyen kísérletet, amelyek a fúziótól függetlenül léteztek. Emellett a hatóságnak ellen kell állnia annak a csábításnak, hogy a fúziót megelőző versenyenél intenzívebb verseny elérésére törekedjen a feltételszabás során. A feltételszabás lényege ugyanis a *verseny fúziót megelőző szintjének visszaállítása*,¹⁰ ez a fajta beavatkozás viszont túlterjeszkedne azokon a jogosítványokon, amelyekkel a versenyhatóság a fúziók ellenőrzésével kapcsolatban rendelkezik, és az iparág erőteljes szabályozásszerű befolyását jelentené, ami a versenyhatóságnak nem feladata. A túl szigorú feltétel ezen kívül károsan befolyásolhatja a fúzió következményeként egyébként elérhető hatékonyságnövekedést is.

A fenti gondolathoz kapcsolódik, hogy a fúzió engedélyezésének feltételhez kötésével a hatóság a *verseny és nem a versenytársak védelmére* törekszik. Ennek az általános versenypolitikai elvnek kell megjelennie a feltételekkel kapcsolatos döntésekben is. Mivel a cél a fúziót megelőző állapot helyreállítása, el kell kerülni a pusztán a versenytársak számának helyreállítására való törekvést.

A versenyprobléma megoldásához arra is szükség van, hogy a feltétel **végrehajtható** legyen. A végrehajthatóság fogalma foglalja magában azt, hogy a feltétel *egyértelműnek és ellentmondásmentes*, valamint azt, hogy annak *megvalósulására* az adott piacon *reális esély* van. Ennek érdekében a feltétel mindig a **felek vállalásán alapul**, a versenyhatóság attól a felek egyetértése nélkül csak negatív irányban tér el, ha úgy ítéli meg, hogy a felek vállalása túl szigorú. Azzal ugyanis, hogy a hatóság olyan feltételt állapít meg, aminek megvalósulására nincs reális esély (akár azért, mert rosszul mérte fel a piaci viszonyokat, vagy mert a kérelmezőkből hiányzik az ilyen irányú szándék), nemcsak a versenyt veszélyezteti, hanem saját erőforrásait is fölöslegesen pazarolja. Ha feltétel alkalmazására nincs lehetőség, akkor a hatóságnak a tiltás eszközéhez kell fordulnia, hiszen a fúzió megtiltásából eredő elmaradt hatékonyságnövekedés kevésbé káros jóléti szempontból, mint egy végrehajthatatlan feltétellel engedélyezett fúzió. A feltételeknek a felek vállaláshoz kötöttsége azonban nem jelenti azt, hogy a hatóság ne jelezhetné a felek irányába, hogy mit tekintene minimálisan elfogadható vállalásnak, amely alkalmas arra, hogy a fúzióból adódó versenykorlátozó hatásokat megfelelően orvosolja. A feltételek kialakítása során meghatározó jelentőségű a **párbeszédesség jelleg** a felek és a versenyhatóság között. Ennek megfelelően a kérelmező felek és a versenyhatóság között egy adott eljárásban számos egyeztetésre kerülhet sor, amelynek során a felek saját belátásuk szerint módosíthatják vállalásaikat. Ez a lehetőség arra is kiterjed, hogy amennyiben a kérelmező a számára legenyhébb, a versenyhatóság által elfogadhatónak tartott feltételt sem tudja teljesíteni, kérelmét akár vissza is vonhatja.

A feltételek egyértelműsége és ellentmondás-mentessége ugyanakkor egy másik alapelvnek, az **ellenőrizhetőségnek** is alapját képezi. Az ellenőrizhetőségnek köszönhetően nő az esélye, hogy a versenyprobléma megoldására alkalmas és végrehajtható feltétel ténylege-

⁸ Néhány esetben előfordult ugyanis, hogy a versenyhatóság sikeresen orvosolta ugyan az erőfölényes aggodalmakat, az alkalmazott feltétel azonban erős összejátszást megkönnyítő hatásokkal járt.

⁹ Kivételt képezhetnek olyan speciális iparágak, ahol a versenyhatóságnak indokolt lehet beleszólni a verseny jövőbeni szintjének megállapításába. Ilyen esetek lehetnek például azok a piacok, melyeken a fúziót megelőzőleg vagy azzal egy időben zajlik a piacnyitás, és ahol indokolt lehet a versenynek a fúziót megelőző szintjénél kedvezőbb szintet megcélózni a feltétellel.

¹⁰ A Ford Motor ügyben az amerikai legfelsőbb bíróság hangsúlyozta, hogy a fúziós feltételszabás lényege a verseny védelme és annak helyreállítása. A verseny helyreállítása nem pusztán abból áll, hogy a hatóság a piaci koncentrációt mérő HHI szintjét a fúziót megelőző szintre visszaállítja, hanem a *versenynek* a fúziót megelőző szintjét kell helyreállítani. (Ford Motor Co., 405 U.S. at 573, du Pont, id.)

sen is kifejtse szándékolt hatását. Megfelelő kontrollmechanizmusok híján ugyanis a feltételek könnyen a vállalatok által gond nélkül megkerülhető látszatelőírásokká válhatnak. A feltételek ellenőrizhetőségét nagyban segíti, ha a feltétel viszonylag egyszerű, és megvalósítása rövid ideig tart, ellenkező esetben a feltételek nyomon követése meghaladhatja a versenyhatóságok viszonylag szűkösen rendelkezésre álló erőforrásait.

A feltételek alkalmazásának negyedik alapelve a **rugalmasság**. Az alkalmazandó feltételeket a versenyhatóságok valamennyi esetben igyekeznek megalapozott jogi és közgazdasági elemzésre építeni, az eset egyedi körülményeit alaposan megvizsgálva, a fúzió résztvevőivel együttműködve. Az együttműködés során nagyon fontos, hogy mind a felek, mind a versenyhatóság nyitottak legyenek újító jellegű megoldásokra is, mert gyakran csak ezek eredményezhetik, hogy a társadalom számára hasznosságot generáló fúzió a versenyszabályokkal is összeegyeztethető legyen.

A feltételek rugalmas alkalmazása teszi lehetővé annak a problémának a kezelését, hogy a különböző jogrendszerekben – az anyagi jogi szabályok eltérése miatt – az egyes fúziók eltérő megítélést kaphatnak. Ennek következtében nincsenek az egyes versenyproblémákra egységes megoldások, ami ugyan valamennyire csökkentheti a jogalkalmazás kiszámíthatóságát, de jelentősen növelheti hatásosságát.

A rugalmasság hangsúlyozott szerepét támasztja alá a fúziók *ex ante* beavatkozás jellege is: mivel azok ellenőrzése bizonytalan jövőbeli hatások vizsgálatára épül, indokolt a versenyhatóságnak kellően nagy mozgásteret biztosítani a feltételek meghatározása során.

2. A feltételek alkalmazásának tartalmi kérdései

2.1. A feltételek fajtái

A feltételek leggyakrabban alkalmazott csoportosítása aszerint történik, hogy azok a piaci szerkezetének, vagy pedig a piaci szereplők viselkedésének befolyásolására irányulnak-e. Azokat a feltételeket, amelyek a *piaci szerkezetére* igyekeznek hatni, **strukturális feltételek**nek, míg a *piaci szereplők viselkedésére* irányuló ilyen jellegű beavatkozásokat **magatartási feltételek**nek nevezzük.

A vállalkozások fúzióinak ellenőrzése során a versenyhatóság a piaci szerkezet alakulása felett gyakorol felügyeletet. Feltétel szabására olyan esetben kerülhet sor, ha a piaci szerkezetben olyan változás következik be, amit a versenyhatóság nem engedélyezhet, mert annak következtében sérül az általa védett, a versenyhez fűződő közérdek. Ezekben az esetekben éppen a feltétel alkalmazása teszi lehetővé, hogy a kérdéses tranzakció megvalósulhasson: a feltétel alkalmazása hivatott úgy orvosolni a piaci szerkezetében bekövetkezett, versenyre károsan ható torzulásokat, hogy a tranzakció eredményeként a verseny szintje ne csökkenjen.

A piaci szerkezete nagymértékben hatással van a piacon tevékenykedő vállalatok tevékenységére, így célszerűnek tűnhet, ha a piaci szerkezetének torzulása esetén a versenyhatóság beavatkozása ugyancsak a piaci szerkezetére irányul. A *szerkezetre ható beavatkozás* esetén a versenyhatóság által előírt feltétel ennek a szerkezeti változásnak a káros hatásait igyekszik kiküszöbölni azzal, hogy a fúzióval létrejövő cég bizonyos vagyontárgyainak elidegenítését írja elő, ezáltal egy új versenytársat hozva létre a piacon, vagy egy létező versenytársat erősítve úgy, hogy ez a versenytárs képes legyen olyan versenynyomást gyakorolni, ami alkalmas a fúziót megelőző versenyállapot helyreállítására.

A piaci szerkezetére ható feltételek mellett a *vállalatok viselkedésére ható feltételek*nek is van létjogosultságuk: éppúgy, ahogy a versenyszabályozás általában sem kizárólag az optimális piaci szerkezet létrehozására irányul, hanem a vállalatok viselkedését is ellenőrzi. Előfordulhat olyan fúzió is, ami a vállalatok viselkedésének, magatartásának megfelelő befolyásolása, illetve ellenőrzése mellett egy társadalmi szempontból hatékonyabb piaci

működést eredményez. A magatartási feltételek alkalmazását alátámasztó indokokról a tanulmány második részében részletesen lesz szó.

2.2. A strukturális feltételek

A strukturális feltételek a versenyhatóság azon eszközei közé tartoznak, amelyek a piaci szerkezet változásának hatásait (azaz az erőfölényhez vezető vagy azt megerősítő, illetve a koordinációs hatásokat) közvetlenül a piaci szerkezetre ható intézkedéssel igyekeznek a versenyszabályozás céljaival összeegyeztethetővé tenni.¹¹ A piaci szerkezet a fúzióval tervezetthez képest kedvező módosítását elsősorban úgy érheti el a versenyhatóság, ha előírja, hogy a fúzióval létrejött piaci egység bizonyos *vagyontárgyakat, részesedéseket, jogokat* vagy egy *jól körülményezhető vállalatrészt* saját tevékenységi köréből *válasszon le*, és azt *értékesítse* független vállalkozásoknak (**leválasztás**).¹² A leválasztás előnyeiről és az azzal kapcsolatos gyakorta fellépő problémákról, valamint azok megoldási lehetőségeiről lesz szó a következő részekben.

2.2.1. A leválasztások előnyei

A fúziók kapcsán alkalmazható feltételek közül a vezető jogrendszerekben (USA, EU¹³) jelenleg egyértelműen a piaci szerkezet megváltoztatását célzó leválasztások jelentik a *preferált megoldást*.¹⁴ A beavatkozás strukturális volta többek között a következő előnyöket vonja maga után:

Gyorsaság. A leválasztások egyszeri beavatkozást jelentenek, és bár a végrehajtás határideje változhat, mégis egy alapvetően gyors választ jelentenek a piaci szerkezet változására.

Ellenőrizhetőség és megfigyelhetőség. A leválasztások egyszerűségéből fakad ama előnyük is, hogy végrehajtásuk viszonylag könnyen ellenőrizhető, szemben mondjuk egy több évre előírt magatartási feltétellel, ami természetéből fakadóan többszöri ellenőrzést igényel.

Az erőforrások kímélése. A leválasztások egyszerűbb nyomon követhetőségéhez kapcsolódik az a további előny, hogy ezzel a módszerrel jelentősen kímélhetők a versenyhatóság szűkösen rendelkezésre álló erőforrásai. Bár egy leválasztási feltétel kidolgozásával és végrehajtásával ugyancsak számos feladat jár, mindez nem hasonlítható ahhoz, amit sok esetben egy magatartási feltétel – jellemzően többéves időtávon történő – nyomon követése igényel.

¹¹ Vannak olyan feltételek is, amelyek nem módosítják a piaci szereplők vagyontárgyainak tulajdonjogát, mégis változást okoznak a piaci szerkezetben, azáltal, hogy módosítják a közöttük fennálló kapcsolatokat: az ilyen kapcsolatokat (például a diszkriminációmentes hozzáférést) ha nem is strukturális, de kvázi strukturális feltételnek tekintik. (Lásd például OECD Issues Paper for the Merger remedies roundtable, 2003, 17. pont) Az amerikai igazságügy-minisztérium, a DOJ ezeket a magatartási feltételek kategóriájába sorolja (*Antitrust Division Policy Guide on merger remedies* – 2004. október, a továbbiakban **DOJ iránymutatás**).

¹² Ha a leválasztási tranzakció önmagában engedélyköteles fúzióként minősül, akkor azt külön eljárásban a versenyhatósággal engedélyeztetni kell.

¹³ Az Egyesült Államok két versenyüggyel foglalkozó szövetségi hatósága a DOJ (Department of Justice, Antitrust Division, az amerikai igazságügy-minisztérium versenyüggyel foglalkozó részlege) és az FTC (Federal Trade Commission, az amerikai szövetségi versenyhatóság).

Az Európai Közösségekben a versenyhatóság funkcióit az Európai Bizottság Verseny Főigazgatósága (DG COMP) látja el. A továbbiakban „Bizottság” és „Európai Bizottság” alatt a közösségi versenyhatóságot értjük.

¹⁴ Az Európai Bizottság közleménye (Lásd *Commission Notice on remedies acceptable under Council Regulation (EEC) No 4064/89 and under Commission Regulation (EC) No 447/98*, a továbbiakban bizottsági közlemény) a leválasztást egyenesen „a leghatékonyabb módszernek tekinti az érdemi verseny helyreállítására” (17. pont), míg az USA-ban a DOJ iránymutatása úgy foglal állást, hogy „...a fúziók esetén alkalmazott strukturális beavatkozásokat kifejezetten előnyben kell részesíteni a magatartási beavatkozásokhoz képest.”

Egy bírói véleményt idézve Balto és Parker azt állítják: „A leválasztás tekinthető a legfontosabb antitröszt jellegű beavatkozásnak. Egyszerű, viszonylag könnyen megoldható, és biztos.” (Balto–Parker, 2000, 5. o.)

Ez a fajta beavatkozás közelebb áll egy ágazati szabályozó hatóság tevékenységéhez, és olyan jelentős erőforrásigénnyel jár, továbbá olyan széles körű ágazati szakértelmet igényel, ami egy versenyhatóságnak aligha lehet feladata.

2.2.2. A leválasztások problémái

A leválasztások fenti előnyei mellett bizonyos hátrányokkal is járhatnak, és a gyakorlat is felszínre hozott néhány megvalósítási nehézséget. A leggyakoribb problémák azzal kapcsolatban merültek fel, hogy *mit* kell leválasztani, illetve hogy a leválasztott egységet *kinek* kell, illetve *kinek* szabad *értékesíteni*, valamint az, hogy a leválasztásra *hogyan* és *mennyi idő alatt* kell sort keríteni.

2.2.2.1. Problémák a leválasztás tárgya körül

A leválasztott egységgel kapcsolatban az egyik fő probléma, ha a leválasztott rész a fel-tétel kidolgozása során alkalmasnak tűnik ugyan a felmerült versenyprobléma megoldására, a végrehajtás során azonban kiderül, hogy valójában nem jelent megoldást. Előfordulhat, hogy amennyiben a leválasztás tárgya *nem eléggé pontosan* kerül körülhatárolásra, a fúzió résztvevői később úgy határozzák meg a leválasztandó részt, hogy az nem képvisel olyan értéket, mint az a határozat meghozatalakor elvárható volt.

A *Tetra Laval/Sidel* ügyben például az Európai Bizottság nem fogadta el a javasolt leválasztást, mivel a leválasztott rész a Bizottság véleménye szerint nem tudott volna hatékonyan működni, mert a rendelkezésére álló eszközök és szellemi tulajdonjogok csak korlátozott mértékű versenyt tettek volna lehetővé számára, azaz a leválasztás nem orvosolta volna a fúziónak az erőfölényt létrehozó vagy azt megerősítő hatásait.¹⁵

Az is elképzelhető, hogy bár a leválasztásra kijelölt vállalatrész *önmagában alkalmasnak tűnhet* a versenyprobléma megoldására, *szubjektív szempontok* miatt mégsem képes kifejteni ezt a hatást. Ilyen eset például, ha a potenciális vevő nem lesz olyan helyzetben, hogy képes legyen a leválasztott részt az eredeti tulajdonoshoz hasonlóan, vagy legalább olyan szinten működtetni, hogy az megfelelő versenyt támasszon a fúzióval létrejött egységnek, illetve a többi versenytársnak.¹⁶

Például az Egyesült Államokban, az *Ahold/Pathmark* esetben, az Ahold, az USA negyedik legnagyobb élelmiszer-áruházláncja megpróbálta felvásárolni egyik regionális versenytársát, a Pathmarkot. Bár a felek hajlandóak lettek volna egy a horizontális átfedéseket teljesen kiküszöbölő csomag (az Edwards áruházlánc) leválasztására, az FTC mégsem engedélyezte ezt, mivel a vevő az Ahold háttere nélkül nem lett volna képes megfelelő módon ellensúlyozni a fúzióval járó versenyhátrányokat.¹⁷

A Bizottság által készített, a fúziók versenykorlátozó hatásainak orvoslásáról szóló tanulmány¹⁸ (DG COMP Tanulmány) szintén azt sugallja, hogy a leválasztás tárgyának nem megfelelő meghatározása, illetve az azzal kapcsolatos problémák a feltételek nem megfelelő megva-

¹⁵ Tetra Laval v. Commission, T-5/02 és T-80/02 ügyek, idézi pl. Winckler (2003) 75–89. o.

¹⁶ Itt arról az esetről van szó, amikor a probléma nem közvetlenül a vevő személyében van, hanem abban, hogy a leválasztás tárgyának meghatározásakor a vevő általában még nem ismert, melynek következtében a leválasztás tárgyát nem sikerült úgy meghatározni, hogy az majd a később jelentkező vevő használatában a kívánt hatást elérje.

¹⁷ Idézi pl. Baer–Redcay (2001, 2003), 57. o. hasonló ügyre lásd még: FTC v. Cardinal Health és FTC v. McKesson Corp. 12 F. Supp. 2d 34 (D.D.C. 1998), Rite Aid/Revco (FTC File No. 961-0020 - preliminary injunction authorized April 17, 1996; FTC Commission Actions: April 17, 24 1996)

¹⁸ Merger Remedies Study, Public Version, DG COMP, European Commission, October 2005 (**DG COMP Tanulmány**).

lósulásának fő okai. A tanulmányban megvizsgált 84 leválasztási feltétel 79%-ában merültek fel komoly problémák a leválasztás tárgyával kapcsolatban (az esetek többségében azért, mert a leválasztás tárgyának terjedelme nem volt megfelelő), ami 4 esetben a versenypolitikai beavatkozás hatástalanságához, 17 esetben pedig részleges hatástalanságához vezetett.¹⁹

2.2.2.2. Problémák a vevőkkel kapcsolatban

A leválasztás tárgya mellett a leggyakoribb problémák a vevőkkel kapcsolatosak. A leválasztások alkalmazásánál alapvető jelentőségű, hogy a leválasztás tárgya olyan legyen, hogy arra vevők jelentkezése valóban várható legyen – ellenkező esetben előfordulhat, hogy az adott leválasztásnál egyszerűen *nem lesz vevő*, így a leválasztás természetesen nem érheti el célját.

A vevők teljes hiányánál jóval gyakoribb a *nem megfelelő vevő* esete. A nem megfelelés itt a versenyszabályozás szempontjából értendő: egy nem megfelelő vevő olyan vevőt jelent, akitől nem várható az adott leválasztás céljának elérése, vagyis a verseny fúziót követően is megfelelő szintjének biztosítása, sőt, akár az is előfordulhat, hogy az erőfölényhez vezető vagy azt megerősítő, illetve a koordinációs hatásainak következtében a verseny szempontjából kedvezőtlenebb piaci struktúra jön létre.

A leválasztás nem fogja elérni a célját abban az esetben, ha a leválasztandó egység vevője **túl gyenge** versenytárs, egy ilyen vevő ugyanis nem lesz alkalmas a fúzió versenyt csökkentő hatásainak orvoslására.²⁰ Az Európai Bizottság gyakorlatában például többször előfordult, hogy a felek által javasolt vevőt a Bizottság pontosan arra való hivatkozással nem fogadta el, hogy az nem jelent megfelelő versenynyomást az adott iparágban.

A *Total Fina/Elf* ügyben²¹ a franciaországi benzinkutak piacán nőtt volna meg jelentősen a koncentráció, és az egyesült vállalatcsoport piaci ereje. A fúzió résztvevői felajánlották 70 benzinkút leválasztását, de az általuk ajánlott vevőcsoportot az Európai Bizottság nem fogadta el, mivel úgy ítélték meg, hogy azok nem jelentenek elégséges garanciát a káros, erőfölényhez vezető hatások orvoslásához. A felek ezután egy másik, a Carrefour által vezetett vevőcsoportot javasoltak, amit a Bizottság jóvá is hagyott, és intézkedésük következményeként a benzinkutak átvétele után az új vevőcsoport azonnal az autópályán alkalmazott benzinárak csökkentését jelentette be.²²

A túl gyenge, nem életképes, vagy nem elegendő versenyképességet jelentő vevő mellett az is problémás lehet a verseny szempontjából, ha a **vevő túlságosan erős** pozíciókkal rendelkezik az adott piacon. Amennyiben egy kevés szereplős, nagyban koncentrált piacon a leválasztás pusztán átrendeződést jelent a meglévő versenytársak között, előfordulhat, hogy a leválasztás éppen egy másik vállalatot erősít nem kívánt mértékben. Ilyenkor a leválasztás következményeként létrejöhet olyan helyzet, amikor a vevő piaci hatalma nő meg nem kívánt mértékben, illetve a piaci szerkezet úgy is módosulhat, hogy az megkönnyíti a piaci szereplők közötti koordinációt.

2.2.2.3. Problémák a leválasztás eladójának magatartásával kapcsolatban

Az eladó magatartásának vizsgálatát nem lehet a leválasztás tárgyával vagy a vevőkkel kapcsolatos problémáktól elkülönítve tárgyalni, hiszen a feltételek, így a leválasztás is a felek (az eladó) vállálásán alapul, sőt a leválasztás lebonyolítását a kérelmezők a saját belá-

¹⁹ DG COMP Tanulmány 140. o. 5. pont.

²⁰ Erre példa a fenti Ahold/Pathmark-eset.

²¹ Total Fina/Elf Aquitaine ügy, No. Comp/M 1628 Decision of 28 September 2000.

²² Monti (2002) in. Léveque–Shelanski (2003) 8. o.

tásuk szerint intézik (legalábbis a rendes leválasztási időszak lejárta előtt). A felek magatartása számos olyan *veszélyforrást* rejt magában, amelyek a feltétel céljának megvalósulását nagyban veszélyeztethetik. A felek érdeke ugyanis nem feltétlenül egyezik meg a versenyhatóságéval, és mivel a leválasztás folyamata során a felek végig döntési helyzetben vannak, ez megfelelő garanciák hiányában könnyen visszaélésekhez és a leválasztás céljának meghiúsulásához vezethet.

A leggyakoribb visszaélés az eladó részéről az, hogy a leválasztási folyamatba való betekintést korlátozva a *leggyengébb vevőt* választja ki. Ilyenkor a leválasztási csomagért kapott esetlegesen jobb árat az eladó feláldozza a későbbi alacsonyabb versenyszint által lehetővé tett magasabb piaci árakból eredő haszonért. A gyengébb vevő kiválasztásán kívül az eladó gyakori visszaélései közé tartozik az az eset, amikor az eladó a leválasztás tárgyát hátrányosan befolyásolja (ez történhet a leválasztás tárgyának elértéktelenítésével, vagy az annak működésével kapcsolatos üzleti információk eltitkolásával).²³

2.2.2.4. Problémák a leválasztás időtartamával kapcsolatban

A leválasztás elhúzódása szintén károsan befolyásolhatja annak sikerességét: előfordulhat, hogy a *leválasztásra kijelölt rész* a leválasztás nem elég gyors végrehajtása során *veszít* annyit *értékéből* – nemegyszer éppen az eladó tevékenységének következtében –, hogy az már nem jelent megoldást az orvosolni kívánt versenyproblémára.

Egy egyesült államokbeli ügyben, a *Schnuck Markets*-esetben a fúziót 24 szupermarket értékesítése mellett engedélyezték. Mire azonban a leválasztásra sor került, egy évvel később, a kérdéses üzletek forgalma – jórészt a Schnucks üzletpolitikájának következtében 35%-kal csökkent.²⁴

Egy további probléma lehet, ha a felek annak érdekében, hogy minél hamarabb lezárják az eljárást, a *szükségesnél* számukra *kedvezőlenebb feltételeket fogadnak el*, ami akár a fúzióval járó hatékonyságok egy részének elvesztését is eredményezheti.

2.2.2.5. Koordinációs hatások

Mind a vevők kiválasztásakor, mind a leválasztás tárgyának kijelölésekor szem előtt kell tartani azt, hogy a feltétel alkalmazása ne vezessen olyan piaci struktúra létrejöttéhez, amely *megkönnyíti* a piacon maradt versenytársak közötti *koordinációt*. Hogy a gyakorlatban milyen nehéz ezeknek a hatásoknak az azonosítása, nagyon jól szemlélteti a Nestlé/Perrier-ügy.

A francia ásványvízpiacot érintő *Nestlé/Perrier*-esetben²⁵ az Európai Bizottság engedélyezte, hogy a Nestlé megvásárolja a Perriert azzal a feltétellel, hogy a vásárlással egy időben értékesítik a Perrier egyik legfontosabb termékének számító Volvicot, a Nestlé fő riválisa, a BSN felé. Azáltal viszont, hogy így az iparágban egy teljesen szimmetrikus piaci szerkezet jött létre, megnőtt annak a veszélye, hogy ezek a vállalatok felismerve egymásra utaltságukat, közösen próbálják meg kihasználni a piaci erejükben rejlő potenciális előnyöket. A bizottság azonban mégis úgy döntött, hogy engedélyezi a fúziót,

²³ A bizottság tanulmánya arra mutat rá, hogy alapvető fontosságú ebből a szempontból, hogy a kérelmezők *adjanak részletes*, a valóságot tükröző, naprakész és könnyen hozzáférhető *információt* a leválasztási csomag pontos tartalmáról a potenciális vevők számára. Mindezt azzal a megkötéssel, hogy az ne rontsa az eladó esélyeit a leválasztási csomag értékesítésével kapcsolatban (azaz bizonyos információk, mint az alternatív leválasztási javaslat, vagy a koronaékszer, melyek az eladó pozícióját jelentősen gyengítenék, visszatarthatóak).

²⁴ Schnuck Markets Inc. File No. 941-0131, 1995 WL 101121 (1995) idézi Baer-Redcay (2001, 2003), 54. o.

²⁵ Nestlé/Perrier Case no. Comp/M 190.

illetve a Volvic márka értékesítését a BSN felé. Emellett azonban kötelezte a Nestlé több ismert márkájának egy harmadik cég felé való értékesítésére.

A tranzakció következményeként ugyanis egy olyan helyzet jött létre, ahol ugyan kisebb az összejátszás veszélye annál, mintha az egyetlen feltétel a Volvic eladása lett volna, de még mindig jóval nagyobb annál, mint ha a fúziót leválasztások nélkül engedélyezte volna a bizottság. Több szerző véleménye összhangban van azt illetően, hogy az adott esetben a feltételek nélküli engedélyezés valószínűleg a feltételekkel történő engedélyezésnél hatékonyabb eredményre vezetett volna.²⁶ Természetesen sem a Nestlé, sem a BSN nem nyújtott be fellebbezést a Bizottság döntése ellen.

2.2.3. A leválasztások problémáinak kezelése

A feltételek alkalmazása során számos technika alakult ki az imént említett problémák kezelésére. Ezeket a fenti kérdések mentén lehet csoportosítani, azzal a megjegyzéssel, hogy bizonyos megoldások több problémára is vonatkozhatnak egyszerre.

2.2.3.1. A leválasztás tárgyával kapcsolatos kritériumok²⁷

2.2.3.1.1. Kiindulópont: önálló és működőképes egység leválasztása

A leválasztott egység életképességét nagyban segíti, ha egy **önálló és működőképes üzleti egység** (on-going business) kerül leválasztásra. Az a tény, hogy a leválasztásra kerülő egység korábban is önállóan működött, növeli az esélyét annak, hogy egy új tulajdonos kezében ugyancsak képes lesz erre. A korábbi **önálló működést** árnyalja még az **önálló működőképesség** igénye: ez annyiban több az önálló működésnél, hogy azt is magában foglalja, hogy az adott egység nem függ olyan üzleti kapcsolatoktól (pl. stratégiai beszállítók), ami a leválasztással esetleg megszűnhet, és a leválasztott egység korábbi önálló működését alááshatja. Az önálló és már működő egység leválasztására irányuló javaslat döntő súllyal eshet a latba a leválasztás megítélésekor, és vélhetően jelentősen meg is gyorsíthatja az eljárást.

Az FTC 1999-ben közzétett *Leválasztási Tanulmányában*²⁸ arra a következtetésre jutott, hogy az önállóan működő üzleti egységek esetében a leválasztások nagyobb arányban érnek el sikert.²⁹ Az „on-going business” definíciója alatt az FTC Tanulmány olyan üzleti egységeket ért, amelyek leválasztásával a hozzájuk kapcsolható piaci részesedés (és piaci hatalom) is

²⁶ Motta–Polo–Vasconcelos (2003), illetve Rey (2003) és Compte, Jenny, Rey (2003).

²⁷ A DG COMP tanulmány öt alapvető tényező vizsgálatát hangsúlyozza annak megítéléséhez, hogy a leválasztás tárgya megfelelően van-e meghatározva. Ez az öt tényező a következő:

- A beszállítói és vevői (upstream és downstream) kapcsolatok eloszlása a leválasztott rész és a le nem választott részek között.
- A leválasztott önállóan működőképes egység működésének földrajzi kiterjedtsége, összehasonlítva a releváns földrajzi piac méretével.
- A leválasztási csomaghoz fűződő kritikus üzemméret.
- A termékciklus mely szakaszában vannak a leválasztott és a le nem választott vállalatrészekhez kapcsolódó termékek (pl. nem szerencsés, ha a leválasztott termék már „érett” szakaszban van, míg a le nem választott termékek a „bevezetés” vagy a „növekedés” szakaszában).
- Szellemi tulajdonjogok eloszlása a leválasztott és a le nem választott részek között.

²⁸ USFTC, *A study of the Commission's Divestiture Process* (FTC Divestiture Study) 1999 – **FTC Tanulmány**.

²⁹ Az adott vizsgálatba bevont 37 leválasztás közül 22 esetben lehetett a leválasztott egységet önálló, működő egységnek tekinteni, és ezek közül a leválasztás 19 esetben sikerrel járt. A fennmaradó 15 esetből a leválasztások csak 9 esetben értek el sikert.

azonnal, és lehetőleg hosszú távra átruházásra kerül. Elismerve, hogy ezek az egységek nem mindig működtek ténylegesen is önállóan, a következő tényezők valószínűsítik a leválasztásra kerülő egység önálló, működőképes üzleti egységként értékelésének lehetőségét: a leválasztott egység *bejáratott vevőköre*; a leválasztott egységhez tartozó kiépített és a megfelelő személyzettel ellátott *termelési és/vagy értékesítési kapacitás*; egy jól működő *kutatási és fejlesztési csoport* a leválasztott egységnél; a piaci szereplőkkel kötött szállítói és *együttműködési megállapodások*.

A DOJ iránymutatása kimondja, hogy a DOJ előnyben részesíti az olyan önálló, már létező üzleti egységek leválasztását, amelyek már bizonyították alkalmasságukat arra, hogy az érintett piacon versenyezzenek. Egy ilyen egység magában foglalja a fizikai vállalatrészen kívül minden olyan *személyzetet, fogyasztói kapcsolatot, piaci információs rendszert, kapcsolódó ingóságot és vezetői infrastruktúrát*, amely az érintett termék hatékony gyártásához és értékesítéséhez szükséges.³⁰

Az Európai Bizottság 2001-ben kiadott közleménye³¹ ugyancsak ezt a gondolatot követi, amikor a leválasztott üzleti egység elé azt a követelményt állítja, hogy annak *életképesnek* kell lennie, azaz megfelelő vevő esetén tartósan, *érdemben* tudjon versenyezni a fúzióval létrejött vállalkozással. Általában akkor tekintenek egy üzleti egységet életképesnek, ha az már létező, és képes az önálló működésre. Az önálló működés alatt a fúzió során létrejött egységtől való független működést értik.³²

Ideális esetben a leválasztásra kerülő önálló egység megfelel ezeknek a kritériumoknak, de a gyakorlat azt mutatja, hogy gyakorta van szükség további finomításra a leválasztás tárgyának meghatározása során.

2.2.3.1.2. Az önálló és működőképes egységnél nagyobb leválasztási igény

Fontos, hogy a leválasztott egységet mindig kísérvék azok a **kiegészítő elemek**, amelyek szükségesek ahhoz, hogy azt a vevő a lehető leghatékonyabban használja (ilyenek lehetnek például a fogyasztói kapcsolatok, információk a termelésről, kutatási eredményekről stb.). Nemcsak azért fontosak ezek, hogy a vevő képes legyen az adott piacon versenyezni, hanem *a vevő érdemi versenyre irányuló szándékát is erősítik*. Ilyen szándék hiányában ugyanis a tapasztalat szerint a vevő könnyen a veszélyeztetett piacon kívül hasznosíthatja a leválasztott egységet.

A fúziók kapcsán alkalmazott leválasztások leggyakrabban a fúziók káros *horizontális hatásainak* mérséklésére irányulnak.³³ Az FTC 2003-ban kiadott közleménye³⁴ is megerősítette ennek szerepét, és hozzáteszi, hogy az eljárás eredményességéhez és gyorsításához nagyban hozzájárulhat, ha a fúzió résztvevői közül az egyik fél azon *teljes üzletágát értékesíti*, amelyik területén az *átfedés*³⁵ a versenyprobléma felmerülését okozta, így teljesen megszüntetve az átfedést. Ugyanakkor a közlemény azt is hozzáteszi, hogy nem önálló üzleti

³⁰ DOJ iránymutatás (2004) 12. o.

³¹ Commission Notice on remedies acceptable under Council Regulation (EEC) No 4064/89 and under Commission Regulation (EC) 447/98 Official Journal of the European Union 2001/C 68/03 2.3.2001.

³² Uo. 14. pont

³³ A horizontális hatások azonos iparági szinten jelentkeznek, míg a vertikális hatások egymással eladói-vevői viszonyban levő vállalatok összeolvadása kapcsán jelentkeznek. Konglomerátum típusú összeolvadás esetén a vállalatok tevékenységének nincs közvetlen kapcsolata egymással, de a vállalat méretének növekedéséből és a vállalat által forgalmazott árukör bővüléséből adódik a pozitív hatás.

³⁴ USFTC, Bureau of Competition, Statement of the Federal Trade Commission's Bureau of Competition on Negotiating Merger Remedies 2003. április 2.

³⁵ Átfedés alatt az összefonódás mindkét szereplőjénél jelen levő tevékenységet értjük, például egy könyvkiadó és egy hírlapkiadó összefonódása esetén a horizontális átfedés a mindkét félnél megtalálható nyomdatevékenységre vonatkozik.

egység leválasztására is sor kerülhet, ilyen esetekben a feleknek meg kell mutatniuk, hogy a leválasztásra kerülő rész képes az önálló működésre.³⁶

Előfordulhat azonban, hogy a horizontális átfedés kiküszöbölése *nem* – még az egyik fél vonatkozó üzletágának teljes leválasztása esetén sem – *elegendő* a versenyprobléma teljes kiküszöbölésére. Elképzelhető ugyanis, hogy önálló működése dacára a leválasztásra kerülő egység olyan szoros szálakkal kapcsolódik eredeti vállalati környezetéhez, hogy *a kapcsolódó tevékenységek egyidejű leválasztása nélkül nem* lesz képes érdemi versenynyomást kifejteni az adott piacon.

Az *Exxon/Mobil*-esetben³⁷ az Egyesült Államokban a két vállalat kőolaj-finomító tevékenységében jelentős átfedés volt Kaliforniában, így ennek az üzletágnak a leválasztása nyilvánvalónak tűnt: ezzel szemben a benzinkutak tekintetében az átfedés már korántsem volt ennyire egyértelmű. Az FTC az Exxon finomítója mellett kaliforniai benzinkútjainak leválasztását is elrendelte, arra való hivatkozással, hogy a verseny szintje csak akkor állhat helyre, ha a leválasztott egység új vállalati környezetében képes lesz elegendő versenynyomást kifejteni. Ez pedig csak akkor lehetséges, ha ugyanazzal a méret és választékgazdaságossággal rendelkezik, mint a fúzió előtt az Exxon.³⁸

Kiegészítő tevékenység leválasztására nemcsak a leválasztott üzleti egység önálló életképességének hiánya miatt kerülhet sor, hanem a vevő esetleges nem megfelelő volta miatt is. Elképzelhető ugyanis olyan helyzet is a piacon, hogy a leválasztott egység *a vevő tulajdonságai miatt nem jelent ugyanolyan versenykényszert a piacon*, mint az a vállalat, amelyiknek eszközeit átveszi.³⁹

2.2.3.1.3. Amikor kevesebb is elég: nem önálló egység leválasztása

Amennyiben a fúziós engedélyezési kérelmet benyújtó felek olyan egység leválasztását ajánlják fel, amely nem tesz eleget a fenti kritériumoknak, azaz nem képes önálló működésre, a leválasztás *nem tekinthető eleve kizártnak*, ugyanakkor a hatóságnak nagyon alaposan meg kell vizsgálnia, hogy a tervezett leválasztás alkalmas-e a fúziót megelőző versenyszint helyreállítására.

Ilyen esetekben a versenyhatóság feladata különösen nehéz: nemcsak a fúzióban érintett felek érdeke lehet ugyanis az, hogy minél kisebb egységet kelljen értékesíteniük, hanem bizonyos esetekben a vevőké is. A vevő ugyanis saját profitcéljait követi, ami nem feltétlenül esik egybe a hatóság céljaival. Így a nem önálló egység leválasztásának megítélésekor különösen nehéz olyan információkhoz jutni, ami alapján a leválasztás versenyhatásai megnyugtató módon megíthetők.

A nem önálló egység leválasztásának létjogosultságát bizonyítja a DG COMP tanulmánya, melyben a vizsgált reprezentatív mintában nagyobb volt a nem önálló („kifaragott”, *carve-out*) egységek leválasztásának aránya, mint a tényleg önállóan működő egységeké.⁴⁰

A nem önálló egységek leválasztásánál még fokozottabb figyelmet kell fordítani az adott üzleti egységnek az iparág egyéb szereplőihez való kapcsolódási pontjaira és egyéb tulajdonságaira. Egyes vagyontárgyak, vagyoni jogok, eszközök, vállalatrészek leválasztása különös problémát jelenthet. Ilyen például a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok, vagy a

³⁶ Simons, Joseph J.: Negotiating Merger Remedies Statement of the Bureau of Competition of the Federal Trade Commission 2003. április 2. 4–7. o.

³⁷ Exxon Corporation and Mobil Corporation, File No. 991 0077, Docket No. C-3907

³⁸ Balto/Parker (2000) 7. o.

³⁹ Lásd Ahold/Pathmark-eset.

⁴⁰ DG COMP Tanulmány 150–153. o.

know how leválasztása, melyek elkülönítése, szükség esetén lemásolása⁴¹ rendkívül időigényes lehet. Hasonlóan bonyolult a személyzet leválasztása, különösen ha az nem egy önálló vállalatrészhöz tartozik. Ilyen esetekben nehéz annak az ellenőrzése, hogy a kérelmezők nem csoportosítják-e át a nélkülözhetetlen speciális munkaerőt a leválasztandó résztől, a le nem választott részekhez.

Tekintettel arra, hogy az Európai Bizottság meglehetősen gyakorisággal él az ún. kifaragás lehetőségével, nem meglepő, hogy a DG COMP Tanulmány több javaslatot fogalmaz meg ezzel kapcsolatban. Ennek kapcsán javasolják, hogy az ilyen kifaragásokra is részletes szabályoknak kellene vonatkozniuk, amelyek lefektetnék az anyagi és személyi eszközök megosztásának alapelveit, a megosztásra nézve a Bizottság felé javaslati joggal ruháznák fel az *ügygondnokokat*, és megfelelő kompenzációs mechanizmusokat biztosítanak a vevőknek arra az esetre, ha az adott vagyontárgyak elkülönítése, kifaragása nem történne meg időben, és ezáltal annak versenyképessége jelentősen csökkenne.⁴²

2.2.3.1.4. Tartózkodás a különböző cégektől származó vagyontárgyak leválasztásától

Ugyancsak a leválasztás sikerességét szolgálja az az elv, amelynek értelmében a leválasztásra kerülő üzleti egység lehetőség szerint *a fúzió egyik résztvevőjétől származzon*, ne a tranzakció résztvevőinek valamilyen módon összeállított vagyontárgyainak elegendőből.

Az angol nyelvű szakirodalomban „*mix-and-match*” megközelítésnek nevezett vállalati taktikával járó potenciális *hátrányok* nyilvánvalóak. Egy ilyen leválasztás tárgya olyan vagyontárgyak összessége lesz, amely még nem bizonyította a piacon, hogy együttesen alkalmas lesz versenyképes működésre, és – a leválasztástól elvárt módon – a felmerült versenyproblémák megoldására. A bizonytalan jövőbeni kimenet negatív valószínűségét erősíti, hogy a felek által alkalmazott *mix-and-match* remek lehetőséget teremt a „*kimazsolázásra*”. Amennyiben ugyanis a felek választhatják meg, hogy mik legyenek azok a vagyontárgyak, amelyek végül is leválasztásra kerülnek, érdekükben áll a legkevésbé értékes vagyontárgyakat kiválasztani erre a célra.

Ennek megfelelően utasították el az Egyesült Államokban a *Federal Mogul* és a *T&N* fúzióra irányuló kérelmét.⁴³ A két vállalat autóalkatrészeket gyártott, és a vékony falú gördülőcsapágy világpiacán 80%-os részesedéssel bírtak. A felek azokat az üzemeiket akarták leválasztani (a megfelelő kutatási-fejlesztési kapacitás nélkül), amelyek a legkevésbé voltak hatékonyak. Miután a *Federal Mogul* hajlandónak bizonyult teljes vékony falú gördülőcsapágy üzletágának leválasztására, a megfelelő szellemi tulajdonjogokkal egyetemben, a tranzakció végül is megkapta a szükséges engedélyeket.⁴⁴

A *mix-and-match* háttérbe szorítása *nem* jelenti annak *teljes mellőzését*. Bizonyos körülmények mellett a versenyhatóság alkalmasnak találhat egy olyan leválasztási csomagot is, amely különböző vállalatrészekből áll, feltéve hogy a leválasztás sikerességét egyéb szempontok megfelelően garantálják.⁴⁵

⁴¹ A probléma bonyolultságát fokozza az, ha ezeket az elemeket nem pusztán ki kell faragni a kérelmezők szervezeti struktúrájából, hanem azok *lemásolására* is szükség van annak érdekében, hogy az adott vagyoni részből mind a kérelmezők, mind a vevő számára rendelkezésre álljon egy (olyan esetekben kerül erre sor, amikor adott piacon versenyzéshez valamilyen elengedhetetlen eszközre szükség van).

⁴² DG COMP Tanulmány 153. o.

⁴³ *Federal-Mogul Corporation, and T&N PLC*, File No. 981 0011, Docket No. C-3836.

⁴⁴ *Balto/Parker* (2000) 20. o.

⁴⁵ A DG COMP Tanulmány a 68 olyan leválasztási vállalásból, ahol egy piaci pozíció átadása volt a válalás tárgya, nyolc olyan esetet azonosított, ahol valamilyen *mix-and-match* megközelítés alkalmazására került sor. (DG COMP Tanulmány 138. o.) *L. Crown Cork & Seal/Carnaud/Meal Box* ügy (*Crown Cork & Seal / Carnaudmetalbox M603*, 1995).

2.2.3.1.5. Alternatív leválasztási javaslat megjelölése és a koronaékszer (crown jewel)

Egyes esetekben előfordulhat, hogy bár megoldhatónak látszik egy leválasztással a versenyprobléma, az azonban korántsem tűnik biztosnak, hogy a leválasztásra kijelölt egység ténylegesen vevőre is talál. Ilyen esetekben meg lehet jelölni egy **alternatív leválasztási javaslatot**, ami az *első leválasztás sikertelensége* esetén lép életbe.

A másodlagos (alternatív) leválasztási javaslat megjelölése akkor *előnyös* a fúzió résztvevői szempontjából, ha a *felek nem biztosak* ugyan az elsődlegesen a tranzakció érvényességéi feltételül szabott *leválasztás sikerében*, ugyanakkor szeretnék, ha a fúzió ennek következtében nem hiúsulna meg. A cikk második részében tárgyalt harmadik felekkel kapcsolatos problémák megoldására alkalmas lehet az alternatív leválasztási javaslat előírása. Ilyenkor a harmadik felek jogait érintő eredeti javaslat meghíúsulása esetén lép életbe az alternatív javaslat. Fontos azonban, hogy az alternatív javaslat legalább olyan alkalmas legyen a verseny fúziót megelőző szintjének visszaállítására, mint az eredeti csomag. Emellett, mivel az alternatív leválasztás esetén nő a leválasztási időszak, gondoskodni kell arról, hogy a leválasztási csomag a meghosszabbított időszak alatt is megőrizze eredeti értékét.

Az alternatív leválasztási javaslat egy speciális formája az úgynevezett **koronaékszer (crown jewel)** alkalmazása. Ebben az esetben az alternatív leválasztási javaslat egy, az eredetihez képest jóval kedvezőbb, nagyobb terjedelmű leválasztási csomagot jelent. Felvetődhet a kérdés, hogy *nem befolyásolja-e kedvezőtlenül az elsőként megjelölt leválasztási csomag értékesíthetőségét* az a tény, hogy a vásárlók tudják, hogy a leválasztásra egy másik, rendszertint jóval értékesebb csomag is kijelölésre került, és az első leválasztás sikertelensége esetén a vásárlók ehhez a második csomaghoz juthatnak hozzá kedvező áron.⁴⁶

Erre a kérdésre alapvetően a piaci szerkezet elemzésével kaphatunk választ. Nagyon fontos ugyanis, hogy az iparág jelenlegi szereplőit, illetve a belépési korlátokat figyelembe véve mennyi a potenciális *vevők száma*. Amennyiben ugyanis csak egy vevővel számolhatunk, annak racionális döntése az lesz, hogy nem az elsőként felajánlott leválasztási csomagot, hanem a másodlagosan megjelölt koronaékszert veszi majd meg. Kevés szereplő esetén hasonló eredményre számíthatunk, ha köztük fennáll az összejátszás veszélye. Ezt a problémát azonban nem a versenyhatóságnak kell megoldania, hanem az adott vállalatnak: amennyiben úgy érzik, hogy egy koronaékszer felajánlásával nagyon hátrányos tárgyalási helyzetbe kerülnének az adott leválasztással kapcsolatban, nyilván nem fogják vállalni az azzal járó kockázatot.

A koronaékszer *sikeres alkalmazásának* egyik gyakran idézett példája⁴⁷ a *Nestlé/Ralston Purina*⁴⁸ eset, ahol a felek elsődlegesen a Nestlé „Friskies” márkanevének licenciába adását vállalták Spanyolországban, és arra az esetre, ha ezt megadott határidőig nem tennék meg, vállalták a Ralston Purina az Agrolimennel közös vállalatában levő 50%-os részesedésének eladását.⁴⁹

A koronaékszer gyakorlati alkalmazása tekintetében egyelőre kevés tapasztalattal rendelkezünk. A DG COMP Tanulmány mindenesetre megállapítja, hogy az 1996 és 2000 közti mintában négy esetben került sor koronaékszer alkalmazására, és ebből három esetben a koronaékszer került leválasztásra. Ugyanakkor a mintában további legalább nyolc esetről

⁴⁶ Éppen ez a DOJ egyik kifogása a koronaékszerek alkalmazásával kapcsolatban, ezért ők nem is alkalmazták. Másik kifogásuk az, hogy a koronaékszer alkalmazása esetén kiinduláskor általában olyan leválasztási csomag kerül meghatározásra, ami nem elégséges a verseny szintjének fenntartásához, a koronaékszerrel együtt viszont már túllőne a hatóság a verseny fenntartásának célján.

⁴⁷ Lásd például Monti (2002) 6–7. o.

⁴⁸ Nestlé/Ralston Purina M.2337, 2001.

⁴⁹ A Nestlé végül is a Ralston Purina vegyesvállalatában (Gallia Blanca Purina JV) levő 50%-os részesedését adta el, az Egyesült Államokban pedig a Meow Mix és Alley Cat márkákat. A leválasztások következtében az összefonódott vállalat éves forgalma 400 millió USA dollár értékben csökkent. (Mars regains global lead in pet food – Euromonitor, 2003. szeptember 10.)

megállapították, hogy egy koronaékszer alkalmazása jelentősen javíthatna volna a leválasztás sikerességének esélyét, azzal, hogy ösztönözte volna a feleket az „elsőnek választott” feltétel végrehajtására, valamint csökkentette volna a végrehajtással járó kockázatokat, valamint a pathhelyzetek kialakulásának veszélyét.⁵⁰

2.2.3.1.6. Végrehajtási intézkedések alkalmazása

Ha a versenyhatóság úgy dönt, hogy elfogad egy olyan leválasztási vállalatot, amelynek a tárgya nem egy önálló, működőképes egység, hanem valamilyen nehezen elkülöníthető vállalatrész, akkor megfelelő végrehajtási intézkedésekkel a legtöbbször növelhető a feltétel megvalósulásának esélye. Ilyen végrehajtási intézkedések az *elkülönítési kötelezettség alkalmazása*, illetve az *ügygondnokok* kijelölése. Ezek az intézkedések általános garanciát nyújtanak, alkalmazásuk nemcsak a leválasztásokkal kapcsolatban merülhet fel, ezért részletes tárgyalásukra is az eljárási és végrehajtási részben kerül sor.

2.2.3.1.7. A személyzet átruházásából eredő problémák megelőzése

Amint azt a korábbi pontok alatt már említettük, a leválasztandó vállalatrészhez tartozó személyzet átruházása komoly problémákat okozhat. Különösen igaz ez az olyan alkalmazottak esetében, akikre valamilyen speciális tudásuk következtében a leválasztandó rész versenyképes működéséhez elengedhetetlenül szükség van. Azoknál a leválasztásoknál, amelyek a személyzet átruházásával járnak, az alábbiak betartásával a versenyhatóságok növelhetik annak esélyét, hogy a leválasztás céljának megfelelően megy végbe a személyzet áthelyezése.

- A személyzet megfelelő elkülönítése (pl. tűzfalakkal), kezdve attól, hogy a leválasztás tárgya meghatározásra kerül, egészen addig, míg az átruházás le nem zárul.
- Biztosítékok kidolgozása, amelyek garantálják, hogy a személyzet a leválasztást követően nem fog visszaáramlani az eladó vállalathoz (pl. annak előírásával, hogy az eladó vállalat adott időszakon belül nem alkalmazhat olyan munkavállalót, aki korábban a leválasztott egységnél állt alkalmazásban).
- Az eladó olyan intézkedéseinek korlátozása, amelyek a személyzet átruházásával kapcsolatos költségeket növelik, vagy amelyek annak valószínűségét csökkentik. Az eladó ilyen intézkedése lehet például a felmondás időtartamával, tartalmával kapcsolatos előírások hátrányos módosítása, jutalmakkal kapcsolatos intézkedések, nyugdíjjal kapcsolatos jogosultságok korlátozása.⁵¹

2.2.3.1.8. A leválasztás tárgyának meghatározásával kapcsolatos hüvelykujjszabályok

Az alábbiakban röviden összefoglaljuk, hogy mik a leválasztás tárgyának meghatározásával legfontosabb követendő elvek.

- *Törekedni kell önállóan működőképes üzleti egység leválasztására.* Az önálló működőképesség irányába mutat, ha az adott üzleti egység jelenleg is önállóan működik, a fúzió résztvevőitől független, bejáratott vevői és beszállítói hálózattal rendelkezik, jövedelmezősége és működése nem függ a fúzió résztvevőitől semmilyen mértékben.
- *Amennyiben jelenleg önállóan működik az üzleti egység, akkor is elképzelhető, hogy számos kiegészítő tevékenységet le kell választani!* Bizonyos esetekben csak így bizto-

⁵⁰ DG COMP Tanulmány (2005) 144–145. o.

⁵¹ A nyugdíjjal, illetve egyéb szociális juttatásokkal kapcsolatos jogosultságok átruházása komoly egyeztetést igényel, mely összetett jogi problémákat vethet fel. Ennek elemzésére érdemes más jogterületek szakértőit is bevonni a feltétel meghatározásakor.

sítható, hogy az adott leválasztott egység megfelelő versenynyomást fejtsen ki a releváns piacon.

- *Ha önállóan működőképes egység leválasztása nem lehetséges, a versenyprobléma megoldása fokozott körülmétekintés mellett elképzelhető egy kisebb egység leválasztásával is!* Ennek során kiemelt szerep jut a potenciális vevők felderítésének és értékelésének, a nem önálló egység kapcsolódó tevékenységeinek lehetőség szerinti leválasztásához, illetve a működéséhez szükséges eszközök, különösen a személyi eszközök és a szellemi tulajdonjogok biztosításának.
- *A leválasztásra kerülő vállalatrész lehetőleg az egyik vállalatától származzon!* Az eligyítés kimazsolázáshoz és hatékonysághoz vezethet, de használata mégsem zárható ki teljesen.
- *Igyekezzünk biztosítani a leválasztás sikerességét alternatív leválasztási javaslat megjelölésével!* A „koronaékszer” használata általában növeli a leválasztás sikerének valószínűségét, és ösztönzi a feleket a leválasztás végrehajtására.
- *A leválasztás tárgyának meghatározása során nem szabad túlzottan a vevőktől kapott információkra támaszkodni.* A vevő érdeke alapvetően eltérhet a versenyhatóság érdekétől.

2.2.3.2. A leválasztás vevőjével kapcsolatos kritériumok

Mint láthattuk, a vevőkkel kapcsolatos problémák alapvetően két téma körül csoportosulnak: egyrészt, hogy a leválasztott üzleti egységre *nem sikerül vevőt találni*, másrészt, hogy a fúzió résztvevői által javasolt vevő *nem megfelelő* a versenyhatóság szempontjából. Az alábbiakban ismertettünk a fenti problémákra általános megoldást kínáló néhány gondolatot.

2.2.3.2.1. Az előre meghatározott vevő (up-front buyer)

Előre meghatározott vevő alkalmazása során a versenyhatóság fúziót *engedélyező* határozatában már szerepel a leválasztás *vevőjének neve*, a fúzió résztvevői és a vevő megállapodása alapján. Ahhoz, hogy a felek ezt vállalhassák, természetesen az szükséges, hogy a vevővel előre megállapodjanak,⁵² és a tranzakció lebonyolításának csak a versenyhatóság engedélye legyen a függvénye.

Az előre meghatározott vevőt a versenyjog-alkalmazás vezető jogrendszereiben gyakran alkalmazták, sokan egyenesen a leválasztás sikerességének legfontosabb garanciáját látják benne. Az Egyesült Államokban 2000-ben a leválasztással járó esetek 60%-ában, az EU-ban 2001-ben az esetek több mint felében került sor up-front buyer alkalmazására.⁵³ Az előre meghatározott vevő alkalmazása kétségtelenül számos **előnnyel** jár, amelyek közül az alábbiak a legfontosabbak.

Az üzlet értékesíthetőségének próbája. Az előre meghatározott vevő alkalmazása a legmegfelelőbb próbája annak, hogy az adott üzleti egységre van-e vevő, ami annak bizonyítéka, hogy a leválasztás tárgya valószínűleg olyan vállalatrész, aminek a piac valamilyen értéket tulajdonít, és van is olyan (létező vagy potenciális) piaci szereplő, aki azt képes megvásárolni.

A nem megfelelő vevő időben történő visszautasításának lehetősége. Előfordulhat, hogy van ugyan vevő az üzletre, de az vagy túl gyenge, vagy túl erős volta miatt nem felel meg a

⁵² Az előzetes megállapodás hiányában a fúzió résztvevői nagyon kedvezőtlen tárgyalási pozícióba kerülnek az előre meghatározott vevővel szemben.

⁵³ Monti (2002) 8.o. FTC Leválasztási tanulmány (1999) 11. o.

Érdemes megjegyezni, hogy az EU-ban 2001 előtt nem nagyon alkalmazták az előre meghatározott vevő intézményét: a DG COMP Tanulmányban, amely 2000-ig bezáróan dolgozta fel az Európai Bizottság által alkalmazott orvoslásokat, mindössze egy esetben alkalmaztak előre meghatározott vevőt. A Tanulmány ugyanakkor jelzi, hogy több esetben jelentősen javíthatott volna az orvoslás minőségén, ha előre meghatározott vevőt alkalmaznak. (DG COMP Tanulmány 145. o.)

versenyhatóság elvárásainak. A felek által javasolt vevő elutasítása azzal járhat, hogy a felek esetleg nem lesznek képesek a leválasztásra nyitva álló határidő alatt eleget tenni a feltételnek, ami – időközben már esetleg végrehajtott – tranzakciójuk érvénytelenségét vonná maga után.

A *bizonytalanság kiküszöbölése*. Egy engedélyköteles fúzió valószínűleg hatással lesz a fúzió résztvevői mellett az iparág többi szereplőjére is. Az előre meghatározott vevő, és a tranzakció gyors végrehajthatósága jelentősen csökkentheti a hosszabb leválasztási időszakkal járó bizonytalanságot.

Nyilvánvaló előnyeik mellett a szakirodalomban több **kritikai észrevétel** is napvilágot látott az előre meghatározott vevőkkel kapcsolatban. A leggyakrabban idézett **hátrányok** a következők.

Az előre meghatározott vevővel történő megállapodás jelentős költséggel jár. Az a tény, hogy a versenyhatóság engedélyét nem kapják meg a felek, amíg nem javasolnak egy megfelelő vevőt, jelentősen meghosszabbíthatja az eljárást. Mindez jelentős költséget jelent a vállalat számára egyrészt azért, mert a késlekedés következtében *később valósulhatnak meg* a fúziótól remélt *pozitív hatások*, másrészt azért, mert így esetleg jóval *kedvezőtlenebb* (és esetleg nem feltétlenül szükséges) *leválasztást is elfogadnak* a tranzakció gyorsabb lezárása érdekében.

Az előre meghatározott vevővel történő megállapodás esetleges hátrányának vállalása nem indokolt, ha a piac szerkezete ezt a megállapodást nem teszi szükségessé. Az előre meghatározott vevő mellőzése leginkább olyan esetben tűnik indokoltnak, ha a leválasztás tárgya valóban egy *önálló, működő egység*, és ha az eladni kívánt vállalatrésze *több*, a megfelelő iparági ismeretekkel és tőkeerővel rendelkező *vevőjelölt* is van.⁵⁴ Ezek mellett a tényezők mellett a felek a leválasztandó rész *különállásának megőrzésére mutatott készsége*, valamint egy esetleges *koronaékszer alkalmazása* is amellel szólhat, hogy a versenyhatóság eltekint az előre meghatározott vevő alkalmazásától.⁵⁵

Az előre meghatározott vevő alkalmazása általában bizonytalan szempontok alapján történik. A fent idézett lehetőségek, miszerint bizonyos esetekben el lehet tekinteni az előre meghatározott vevő alkalmazásától, alapvetően a szakirodalom nézetein és *nem a jogszabályokon alapulnak*. Ennek megfelelően jogos lehet az a kritika, hogy ebben az esetben is célszerű a jogalkalmazást segíteni olyan irányelvekkel, amelyek útmutatást adnak arra nézve, hogy milyen esetekben kell előre meghatározott vevő alkalmazásának igényével számolni. Mérlegelni kell tehát az előre meghatározott vevő lehetőségének felhasználását: a versenyhatóságnak ugyanis az az érdeke, hogy a fúzió következtében fellépő hasznok a fogyasztók felé kerüljenek továbbadásra, nem pedig a versenytársak felé annak érdekében, hogy a fúzió résztvevői megtarthassák azoknak legalább egy részét.

Nehéz összeegyeztetni az eljárási határidőkkel. A rövid eljárási határidők nagyon komoly terheket róhatnak a fúzió résztvevőire, esetleg indokolatlanul hátrányos tárgyalási helyzetbe hozva őket potenciális vevőikkel szemben.

A DOJ leválasztásokkal kapcsolatban alkalmazhat egy egészen egyedi intézményt is, amelynél a fúzióban részt vevő felek nemcsak azt vállalják, hogy azok az engedélyezési eljárás során nevezik meg a vevőt, hanem azt is, hogy az engedély hatálybalépését megelőzően a *tranzakciót is lebonyolítják*. (*fix-it-first approach*). Ez teljesen a felek kezdeményezésén alapuló intézmény, lényege, hogy a felek annyira felkészültek, hogy a leválasztást teljesíteni tudják az ügy lezárta előtt.⁵⁶

⁵⁴ Baer-Redcay (2003) 57. o.

⁵⁵ Ducore (2003), idézi az Oecd issues paper for the merger remedies roundtable (2003) p. 17.

⁵⁶ A *fix-it-first* intézményének alapját a DOJ eljárásaira vonatkozó speciális jogszabályi keretek adják. A DOJ ugyanis nem hoz jogerős határozatot az összefonódásról, hanem a vizsgálat lezárta után dönt arról, hogy bíróság előtt megtámadja-e a tranzakciót vagy nem, és erről kibocsát egy határozatot (*consent decree*). A *fix-it-first* vállalása esetén a felek a leválasztást lebonyolítják még a *consent decree* kibocsátása előtt, amelyben ennek megfelelően a DOJ nem támadja meg az összefonódást.

Csak olyan vevő jöhet szóba, amelyet a versenyhatóság jóváhagy. Amint a vevőkkel kapcsolatos problémák során láthattuk, előfordulhat, hogy a felekkel sikeres megállapodást kötő vevő nem lesz megfelelő a versenyhatóság szempontjából. Ennek oka lehet, hogy az adott versenytárs nem képes megfelelő versenyt támasztani, vagy éppen ellenkezőleg, olyan erős riválisról van szó, akivel szemben nem a versenyzés, hanem a megegyezés tűnhet követendő stratégiának az átalakult piaci szerkezetre tekintettel.

Amennyiben a vevő neve nem szerepel még az engedélyezési határozatban (nincs előre meghatározott vevő), a fentiek értelmében akkor is célszerű a versenyhatóság jóváhagyásához kötni a vevő személyét. A vevő személyének jóváhagyása mellett célszerű lehet a teljes adásvételi szerződés jóváhagyását a versenyhatóság engedélyéhez kötni. Ez jelentős mozgásteret biztosít a versenyhatóságnak annak érdekében, hogy biztosítsa a versenyprobléma megfelelő orvoslását, és megakadályozza határozatának kijátszását annak formális teljesítése mellett.

2.2.3.2.3. A leválasztott rész vevője képes és hajlandó megoldani a versenyproblémát

Nem az átvétel képessége, hanem a tartós versenykényszer a fontos. A leválasztás sikeressége nem azon múlik, hogy sikerül-e a fúzió résztvevőinek a versenyhatóság által megszabott kritériumok szerint értékesíteni az adott vállalatrészt, hanem azon, hogy *képes lesz-e és szándékozik-e* a leválasztott vállalatrész megfelelő versenyt támasztani az új tulajdonosok esetében.

A *szándék vizsgálatára* a legalkalmasabb annak előírása, hogy a vevő minden esetben készítsen egy részletes üzleti tervet a leválasztott részre vonatkozóan. Az üzleti terv tartalmának követése természetesen nem kötelező, hiszen a körülmények változása következtében mód van az attól való eltérésre, de az Európai Bizottság gyakorlata is azt mutatja, hogy nem sikerült a vevő szándékát megfelelően felmérni azokban az esetekben, amikor eltekintett az üzleti terv készítésének előírásától.

Az alkalmas vevő rendelkezik a szükséges *iparági tapasztalattal* és pénzügyi háttérrel ahhoz, hogy hosszú távon megfelelő versenytársa legyen az eladónak. A DG COMP Tanulmány megállapításai szerint az iparági tapasztalat fokozottabb súlyt kap bizonyos esetekben, így elsősorban innovációorientált, gyorsan változó iparágakban: ilyen esetekben a leválasztott rész működéséhez szükséges tapasztalatban és K+F ismeretekben meglévő hiányosságokat valószínűleg nem lehet menet közben pótolni.

A *megfelelő pénzügyi háttér* megléte a DG COMP tanulmányban foglalt minta szerint szintén döntő jelentőségű.⁵⁷ A vevő pénzügyi alkalmasságát a vevő könyvelésének áttekintése mellett leginkább a leválasztott részre vonatkozó üzleti tervek értékelésével lehet felmérni. Különösen körütekintően kell eljárni az olyan esetekben, ahol a leválasztás tárgya a jövőre nézve jelentős befektetéseket igényel. A vevőnek ilyen esetekben rendelkeznie kell az addicionális ráfordításokhoz szükséges pénzügyi háttérrel.

A vevő kiválasztásakor fontos szempont, hogy *a vevő legyen független az eladótól*. A függetlenség biztosítása magától értetődő, de nem foglalja magába azokat az átmeneti üzleti kapcsolatokat, amelyek például egy magatartási feltétel előírásából adódnak (pl. annak előírása, hogy a kérelmezők a leválasztást követően ideiglenesen szállítanak a vevőnek, amíg az a megfelelő működésre önállóan nem képes).

⁵⁷ Négy esetben a pénzügyi forrásokhoz való hozzájutás miatt lett sikeres a feltétel alkalmazása, míg másik két esetben éppen ennek hiányában lett ez eredménytelen.

2.2.3.2.4. A leválasztási csomag árából levonható következtetések

A versenyhatóság célja a verseny szintjének fenntartása, tehát a hatóság nem foglalkozik közvetlenül azzal, hogy a leválasztott vállalatrész jó áron keljen el. Ennek ellenére, a vevő által fizetendő összeg sokszor jelzésértékű lehet több szempontból is. A DOJ iránymutatása az alábbi fejtegetéseket tartalmazza ezzel kapcsolatban: A túl alacsony ár azt sugallhatja a versenyhatóságnak, hogy a vevő nem kívánja életben tartani, vagy a releváns piacon tartani a megvásárolt vállalatrészt.⁵⁸ A túl magas ár esetén érdemes megvizsgálni, hogy azáltal, hogy a vevő megvásárolja a leválasztott egységet, jön-e létre további versenykorlátozás (előfordulhat, hogy pont egy jövőbeni versenykorlátozásból eredő hasznok reményében hajlandó akár többet is fizetni a vevő). Túl magas árnál arra is oda kell figyelni, hogy a vevő ne vállaljon olyan költségeket, ami aztán később működése ellehetetlenüléséhez vezethet.

2.2.3.2.5. Piaci szereplők és a vevő kiválasztása

A leválasztás tárgyának meghatározása során nem szabad túlzottan a vevőre támaszkodni. Annak meghatározásakor, hogy milyen vállalatrész, illetve milyen áron kerüljön leválasztásra, célszerű, ha a versenyhatóság kikéri az iparág különböző szereplőinek véleményét. Itt elsősorban iparági szabályozó hatóságok, testületek, érdekvédelmi szervezetek, illetve versenytársak és üzleti partnerek jöhetnek szóba. Az egyik legpontosabb vélemény éppen a versenytársaktól várható, hiszen ők nyilvánvalóan a lehető legjobban ismerik az iparág jellemzőit, és stratégiájuk kialakítása kapcsán valószínűleg tisztában kell lenniük versenytársaik (így a fúzió résztvevőinek) helyzetével is. Ennek megfelelően figyelembe kell venni a versenytársak véleményét a leválasztással kapcsolatban, de arra is tekintettel kell lennie a versenyhatóságnak, hogy *azok céljai nem azonosak a versenyhatóságéval.*

Komoly problémát okozhat az, hogy a potenciális vevők és a versenytársak érdekei egybeeshetnek az eladó felek érdekeivel – például mindegyikük az árakat felfelé hajtó kapacitáscsökkentésben érdekelt. Ilyen esetekben a leválasztás akár hátrányosabb helyzetet is eredményezhet, mert a felek közt megkönnyíti a kapcsolattartást egy intézményesített együttműködés (a leválasztással járó ügyek kezelése) kapcsán.⁵⁹

2.2.3.2.6. A leválasztás vevőjének kiválasztásával kapcsolatos hüvelykujjszabályok

Az alábbiakban röviden összefoglaljuk, hogy melyek a leválasztás tárgyának meghatározásával legfontosabb követendő elvek.

- *Törekedni kell arra, hogy előre meghatározott vevő vásárolja meg a leválasztási csomagot.* Az előre meghatározott vevő a legjobb biztosíték a leválasztás sikerességére és így a verseny fúziót megelőző szintjének elérésére.
- *A versenyhatóság jóváhagyásához kell kötni a leválasztás megvalósítására kötött adásvételi szerződés jóváhagyását,* és különösen a vevő személyének elfogadását. Ez biztosítékot nyújt a versenyprobléma megfelelő orvoslására, és megakadályozza az engedélyező határozat kijátszását annak formális teljesítése mellett.

⁵⁸ Annak megállapítására, hogy az ár túl alacsony-e, a DOJ az úgynevezett likvidációs értékét (liquidation value) vizsgálja a leválasztandó egységnek. A likvidációs érték a vállalatrész azon legmagasabb értéke, amelyért még azt értékesíteni lehet a piacon kívül. Amennyiben az ár ez alatt az érték alatt van, akkor érdemes megvizsgálni, hogy a vevő tényleg szándékozik-e versenyezni az adott piacon. Önmagában azonban ennek az értéknek a vizsgálata nem elégséges, hiszen számos más tényező is indokolhatja az alacsony árat.

⁵⁹ Erről részletesen lásd Farrell (2003) in Léveque-Shelanski (2003) 95–106. o.

- *A vevő kiválasztásakor központi szerepe van a képesség és a szándék meglétének.* A leválasztás sikerességének megítélésekor a hangsúly azon van, hogy képes lesz-e és szándékozik-e a leválasztott vállalatrész megfelelő versenyt támasztani az új tulajdosok esetében.
- *A vevő legyen független az eladótól.* Ennek a célja a leválasztás sikerességének biztosítása, valamint annak elkerülése, hogy az alkalmazott feltétel valamilyen más versenyproblémát hozzon létre.
- *A vevő alkalmasságára vonatkozó fontos következtetéseket lehet levonni a leválasztás tárgyának árából.* A túl alacsony ár azt sugallhatja, hogy a vevő nem kívánja a leválasztás tárgyát életben tartani, a túl magas ár esetén meg kell vizsgálni, hogy nem jön-e létre további versenykorlátozás.

2.2.4. A leválasztási időszak

A harmadik jelentős kérdés a leválasztások kapcsán a „mit” és a „kinek” mellett az, hogy „mikor” kell végrehajtani az adott leválasztást. Mint azt már az előre meghatározott vevővel kapcsolatban láthattuk, a túl hosszú leválasztási időszak a piac által általában nem kedvelt bizonytalanság mellett azt a **veszélyt** rejtj magában, hogy az eladó *negatív* irányban befolyásolhatja a leválasztásra kijelölt vállalatrész értékét.

Erre a problémára kézenfekvő megoldás a *leválasztási időszak lerövidítése*. Ennek szélsőséges esete a DOJ gyakorlatából ismert, a vevőkkel kapcsolatban tárgyalt „fix-it-first” megközelítés, amikor a fúziót engedélyező határozat csak úgy kerül kibocsátásra, ha a felek már végrehajtották a leválasztást. Ez a fajta hozzáállás kétségtelenül megoldja a leválasztási időszakkal kapcsolatos problémákat, nem minden esetben indokolt ugyanakkor a használata. Amennyiben ugyanis az illető versenyhatóság eljárására nézve szigorú határidők irányadók, előfordulhat, hogy az így nyitva álló általában néhány hónapnyi idő alatt a leválasztási tranzakciót nem lehet lebonyolítani. Ha valószínűnek tűnik, hogy további néhány hónap alatt az végrehajtható, akkor felesleges lenne a fúzióval járó előnyökről azért lemondani, mert a felek egy nagyon szűkre szabott határidő alatt nem tudják lebonyolítani a leválasztást.

Felmerül a kérdés, hogy *milyen hosszú legyen akkor a leválasztási időszak?* Ez a kérdés iparáganként és a leválasztás összetettségének és nagyságrendjének függvényében is változhat, általános trend azonban a leválasztási időszak rövidülése. Az Egyesült Államokban 1996 előtt jellemzően egy év körüli volt a leválasztásra nyitva hagyott idő, ez mostanára körülbelül *három-négy hónapra* csökkent.⁶⁰

Az Európai Bizottság általában hat hónapos határidőt ad meg a leválasztás végrehajtására. Ez a határidő természetesen nem minden esetben megfelelő, amit a bizottság a határidő meghosszabbításának rugalmas kezelésével igyekszik megoldani.⁶¹ A hosszabbítás leggyakoribb okai a szerződések elhúzódó aláírási folyamata, a harmadik felek jogainak kezelése, illetve valamilyen más szabályozói engedély késlekedése voltak. A bizottság gyakorlatának helyességét támasztja alá az a tény, hogy a tényleges leválasztási időszak átlagos hosszúsága a vizsgált mintában 6,2 hónap volt.⁶²

A feltételek megfelelő kidolgozását segíti elő az Európai Bizottság gyakorlatában a **bejelentés előtti egyeztetések** intézménye.⁶³ Ezek az egyeztetések még nem számítanak bele az eljárási határidőbe, de számos kérdés tisztázására adnak lehetőséget, és időkorlátjuk kiterjesztésével nagyobb mozgásteret engednek a feleknek a feltétel megtárgyalása során. Az eljárástól elkülönült szakértők (például a bizottság feltételekkel foglalkozó szakemberei,

⁶⁰ Balto-Parker (2001) 16. o.

⁶¹ Az esetek 30%-ában került sor a határidő meghosszabbítására.

⁶² DG COMP Tanulmány (2005) 162–163. o.

⁶³ Pre-notification discussions.

vagy egy tagállami versenyhatóság képviselőinek bevonása) szintén segíthetik az átgondoltabb döntéshozatalt. Végezetül pedig a bizottság rendelkezésére áll az úgynevezett „óramegállítás”⁶⁴ lehetősége, aminek értelmében az eljárás határidejébe egy kérdés tisztázására szolgáló időszak nem számít bele.

2.2.4.1.1. A leválasztás időtartamával kapcsolatos hüvelykujjszabályok

Az alábbiakban rövidítve összefoglaljuk, hogy melyek a leválasztás időtartamának meghatározásával legfontosabb követendő elvek.

- *A leválasztási idő a lehető legrövidebb legyen.* A gyors leválasztás a legjobb biztosíték arra nézve, hogy a leválasztás tárgyának versenyképessége nem csorbul a leválasztás során.
- *A leválasztási időtartamának meghatározásakor a rugalmasság alapelve jelentős szerepet kap.* A leválasztás határidejének elmulasztásakor bizonyos esetekben lehetőség van az engedélyező határozat és így a határidő módosítására.

⁶⁴ *Stop-the-clock.*

ÚJ KÖNYVEK

Közgazdászok, elméletek és történetek a huszadik századból

Bekker Zsuzsa (szerk.): Közgazdasági Nobel-díjasok 1969–2004

KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2005. 928 oldal

Köztudott, hogy a tudományos gondolatok piaca sem mentes az információs aszimmetriától, és abban sincs semmi új, hogy e tudás megszerzése különösen költséges. Talán ezért fontosak a díjak, és az összefoglaló, enciklopédikus művek. Az előbbiek a „rosszul informált fél” (a nagyközönség vagy más terület szakemberei) számára megmutatják, hogy kinek van jó minőségű áruja, ki az, akire érdemes figyelni. Az utóbbiak pedig azt a tudást gyűjtik egybe, amelyet egy kívülállónak nem is érné meg összegyűjteni. A *Bekker Zsuzsa* által szerkesztett, közgazdasági Nobel-díjasokról szóló kötet mindkét feladatnak eleget tesz, hiszen a legrangosabb tudományos elismeréssel díjazott közgazdászok eredményeit veszi számba. Arra vállalkozik ugyanis, hogy értő módon tolmácsolja azokat a tudományos eredményeket, amelyekért az 1969 és 2004 közötti negyvenöt évben a közgazdasági Nobel-émlékdíjakat kiosztották. A több mint kilencszáz oldalas könyvben a díj kiosztásának megfelelő időrendben követik egymást a Nobel-díjasok „arcélei”, amelyeket az adott szűkebb kutatási területen aktív, elismert kutatók-oktatók jegyeznek. A szerzők hozzáértéséről a magyar közgazdaság-tudomány berkeiben járatanabb olvasó is meggyőződhet, mert a kötet végén mind a 49 szerzőről talál egy-egy bekezdésnyi információt. Minden díjazott munkásságáról 15-20 oldalas ismertetőt olvashatunk, kiegészítve az adott tudós műveinek bibliográfiájával, és a munkásságát értékelő, vagy ahhoz valamilyen módon kapcsolódó könyvek, tanulmányok listájával.

„A közgazdasági Nobel-díjasok teljesítménytörténete egyfajta modern közgazdasági elmélet-történetet tár elénk” – fogalmazza meg a kötet egyik lehetséges olvasatát *Bekker Zsuzsa* bevezető tanulmányában (10. o.). Bár természetesen minden írás megáll a saját lábán, és a kötet lexikonszerűen is bármely szócikknél fellapozható, a tanulmányokat egymás után olvasva többet kapunk: a huszadik század közgazdasági gondolkodásának regényét egyéni fejlődésregényekben elmesélve. E regény és az egyéni fejlődésregények sem mentesek minden ellentmondástól; többek között ez teszi izgalmassá a kötetet.

Ebben az olvasatban a kötet áttekintésének egyik lehetséges gondolati szála az lehet, hogy több átfogó kérdést kiragadva megvizsgáljuk, hogy a világ e legeredetibb közgazdasági gondolkodói hogyan válaszoltak az egyes kérdésekre, és fejlesztették tovább a válaszokat. Mivel egy ilyen vaskos, és ennyi szerteágazó, eredeti gondolatot tartalmazó

könyvet reménytelen vállalkozás lenne egy néhány oldalas recenzióban áttekinteni, a következőkben egyetlen ilyen gondolati szátra koncentrálok. Azt fogom bemutatni, hogy a Nobel-díjasok eredményei hogyan reflektáltak a huszadik század egyik legmeghatározóbb jelenségére, az állami szerepvállalás volumenének és jellegének megváltozására. Ennek a jelenségnek gondolati alátámasztását keresve a kötetben, alapvetően három kérdésre adott választ kell megvizsgálunk: Hogyan működik a piac, mire képes a gazdaságpolitika és mire képes a gazdaságtudomány?¹

A láthatatlan kéz és az állam

Mióta *Adam Smith* megfogalmazta a piac láthatatlan kezéről szóló metaforáját, a piac működésének vizsgálata a közgazdászok állandó témájának számít. *Buchanan* [1992, 39. o.] szerint közgazdászok „didaktikai feladata” egyben az is, hogy a piac önszerveződésének elvét „valamennyire megértessék a nagyközönséggel”. Annak a mechanizmusnak a megértésére vonatkozó erőfeszítés, amely során a decentralizált módon cselekvő egyének anélkül működnek együtt, hogy ez szándékukban állna, e kötetben is végigvonnul.

Csupán a kötet tanulmányait olvasva is nyilvánvaló, hogy milyen hatalmas jelentőséggel bírt e tekintetben az általános egyensúlyelmélet, és annak *Arrow–Debreu*-féle modellje, amelyet tekinthetünk a *smith-i láthatatlan kéz* modern újfogalmazásának is. (*Csekő Imre* *Debreu*-tanulmánya, 351. o.) Ugyanakkor *Kornai János Arrowról* szóló tanulmányában rámutat (105. o.), hogy e modell egyik legnagyobb erénye éppen az, hogy segítségével egzakt módon meg tudjuk fogalmazni azokat a megszorításokat, amelyek mellett a decentralizált piaci mechanizmus optimális erőforrás-allokációhoz vezet. Sőt, *Arrow* éppen a piaci mechanizmus kudarcait hangsúlyozta az egészségüggyel kapcsolatban. Jó párat kell lapoznunk ahhoz, hogy eljussunk az *Arrow* szerzőtársáról, *Gerard Debreuról* szóló tanulmányhoz, hiszen ő csak 1983-ban, *Arrow* után tizenegy évvel kapta meg a díjat. Kettejük munkássága precízen, a legmodernebb matematikai eszközöket felhasználva fogalmazta meg az általános egyensúly és a két jóléti tétel teljesülésének feltételeit.

Az 1974-es díjazottak egyike, *Friedrich August von Hayek* valószínűleg nem értene egyet sem a piacnak ezzel a felfogásával, sem azzal, hogy *Arrow* és *Debreu* eredményei híven tükrözik azt, amit *Adam Smith* a láthatatlan kéz metaforájával fejezett ki.² *Madarász Aladár* tanulmánya (151–168. o.) alapján tanúi lehetünk annak, hogy *Hayekot* a piaci szocializmus eszméjével folytatott vitában kikristályosodott megállásai távolítják el egyre inkább a piac walrasi értelmezésétől. Ezek után *Hayek* – bár nem vetette el az általános egyensúly koncepcióját – sokkal inkább arra a *folyamatra* koncentrált, amely az egyensúly felé visz. (161–162. o.)

Azt, hogy a piac és a piaci racionális döntéshozatal logikájának alkalmazása, és legfőképpen az alkalmazási lehetőségek felismerése nem nyilvánvaló feladat, több Nobel-díj is bizonyítja. *Franco Modigliani* és *Merton H. Miller* (az 1985-ös, és az egyik 1990-es díjazott) tételeiket például a tökéletes verseny pénzügyi piacokra való akkurátus végiggondolása alapján vezették le. (*Mellár Tamás* tanulmánya, 391–405. o. és *Szomorjai Péter* tanulmánya, 491–504. o.) Az 1992-es díjazott, *Gary Becker* pedig egyenesen kutatási programmá avatta a racionális döntések logikájának „szokatlan” területekre való alkalmazását: megmutatta, hogy a diszkriminációtól a házasságon és a gyerekvállaláson

¹ Természetesen már csak terjedelmi okok miatt sem érinthetem az össze tanulmányt, és azért sem, mert nem minden díjazott szólt hozzá közvetlenül a fenti kérdésekhez, ami nem is csoda, hiszen a Nobel-díjasok egyben a legeredetibb új kérdések megfogalmazói is.

² Ahogy nem értenek egyet vele a *Hayek* gondolatait továbbfejlesztő szerzők sem. (*O’Driscoll – Rizzo*, 1985, 110–113. o.)

keresztül a bűnözésig minden társadalmi jelenség elemezhető úgy, *mintha* az a racionálisan döntést hozó egyének cselekvésének interakciójából lenne levezethető. (Szántó Zoltán tanulmánya, 541–554. o.).

Becker módszertani álláspontjával hallgatólagosan vitázva jutott el Ronald H. Coase (az 1992-es díjazott) azokra a felismerésekre, amelyek forradalmasították a piacról és az állam szerepéről vallott nézeteket is. *Beckerrel* ellentétben ugyanis a piaci logikát Coase nem a megismerés eszközének, hanem a tárgyának tekinti: arra volt kíváncsi, hogy hogyan működnek a piacok a valóságban. A válasz: költségesen. Ebből a tényből azonban Coase számára nem az állami szerepvállalás kívánatos volta következik, hanem annál sokkal több és kevesebb is egyben. Több, mert Coase alapvetően átformálta az állam és a piac viszonyáról alkotott képünket, és kevesebb, mert a közvetlen állami beavatkozás ellen érvel. Kevés olyan pillanat van a közgazdasági eszmétörténetben, amikor a chicagói közgazdászokat a piac hatékonyságáról kell meggyőzni. Valentiny Pál tanulmánya (523–537. o.) tanúskodik arról, hogy Coase részese volt az egyik ilyen pillanatnak, és ő volt a főszereplő: egy este alatt húsz chicagói tudóst (például Stiglitz és Friedmant) győzött meg arról, hogy az externáliák kezelésének pigou-i megközelítése téves, és az állam részéről elegendő azt elvárni, hogy a tulajdonjogokat egyértelműen definiálja. Coase felismeréseinek intellektuális hatását nehéz lenne túlbecsülni: amellet, hogy több új diszciplínának adott indító lökést, forradalmasította például az intézmények gazdasági fejlődésben betöltött szerepének értelmezését. Mi sem illusztrálja ezt jobban, mint az a tény, hogy Coase után két évvel kapta meg a díjat Douglass North (William Fogellel megosztva), azért az elméleti és empirikus kutatásért, amelyet a gazdasági növekedés és az intézményi változás elemzésében végzett, nagyrészt Coase kutatásaiból kiindulva. (Orbán Annamária és Szalai Zoltán tanulmánya, 571–588. o.)

Az „információs társadalomra” vonatkozó közhelyek emlegetése nélkül is szembeűnő, hogy a kilencvenes évek Nobel-díjainak jelentős részét a piacok információközvetítő szerepének, vagy éppen e szerep kudarcainak elemzéséért ítélték oda. A „nem teljes információra” vonatkozó feltevéseket Harsányi János (az egyik 1994-es Nobel-díjas) tette kezelhetővé a játékelméleti modellek szintjén, ezzel új lökést adva az addig – közgazdasági alkalmazásait tekintve legalábbis – halódó diszciplínának. Tanulmányukban (591–603. o.) Ambrus Attila és Eső Péter kiemelik azt is, hogy a 2001-ben, az információs aszimmetria kutatásáért kitüntetett három kutató munkásságának előzményét a magyar Nobel-díjas eredményei jelentették.

Az információhiány, illetve az információs aszimmetria az alapproblémája az 1996-os díjazottak (James A. Mirrlees és William Vickrey) modelljeinek is, és mindkettőjük esetében valamilyen állami akció hatékony megszervezése a kérdés. Mirrlees optimális adózásra vonatkozó elmélete (Vincze János tanulmánya, 653–662. o.), és Vickrey árverés-modellje (Eső Péter tanulmánya, 663–675. o.) is olyan ösztönzők megtervezését tűzi ki célul, amelyek a szereplők önszelekcijára építenek, arra „kényszerítve” őket, hogy maguk „fedjék fel” az információikat. Az állam által megtervezett ösztönzők szerepe tehát az, hogy a „tervező” társadalmi szempontból optimálisan használhassa fel a gazdaságban szétszórt információt anélkül, hogy tudnia kellene azt, amit csak a szereplők tudnak.

Az információs aszimmetria elemzéséért ítélték oda a 2001-es Nobel-díjakat is, három közgazdásznak, George Akerlof-nak, Michael Spence-nek, és Joseph Stiglitz-nek, akiknek a munkásságát Madarász Kristóf és Vincze János, Gömöri András és Farkas Beáta tolmácsolásában ismerhetjük meg. (775–814. o.) E tanulmányokból is jól látható, hogy az aszimmetrikus információ közgazdaságtanának kifejlődése milyen mélyreható következményekkel járt szinte az ökonómia egészére nézve; nem utolsósorban olyan új

makroökonómiai irányzatoknak adott lökést, mint az új-keynesi vagy a behaviorista makroökonómia. Figyelemre méltó, hogy ez utóbbi irányzat többek között annak a *Daniel Kahnemans*-nak az eredményeire épít, aki a következő évben kapott Nobel-díjat (*Hámorei Balázs és Komáromi György* tanulmánya, 817–835. o.). A díjon pedig azzal a *Vernon L. Smith*-szel osztozott, akit a piaci szabadságba vetett kísérletekkel alátámasztott hitében az újabb keynesi gondolatok éppen annyira tudnak megingatni, mint amennyire az „eredeti” keynesi elmélet ingatta meg ebben *Hayek*ot, a piac működéséről alkotott meglátásaiban (de nem tudományos módszereiben) *Smith*hez nagyon hasonló felfogású gondolkodót (*Dankó Dávid és Szabó Katalin* tanulmánya, 837–854. o.).

A piac információtovábbító szerepének egyre hangsúlyosabbá válását tükrözik³ az 1997-es Nobel-díjasok eredményei is. *Robert C. Merton* és *Myron S. Scholes* ugyanis a derivatív termékek árazáselméletének kidolgozásáért kapták a díjat. *Medvegyev Péter és Szász János* tanulmányaikban (679–689 o. és 691–705. o.) többek között azt is megmutatják, hogy a pénzügyek elmélete az egyik legjobb példája annak, hogy a közgazdaságtan képes valós kérdésekre konkrét (gyakorlatba átvihető) válaszokat adni.

Keynes, gazdaságpolitika és az állam

Közhely, hogy *John Maynard Keynes* elmélete alapvetően átformálta a közgazdászok – de még inkább az értelmiség – államról és annak gazdasági szerepéről alkotott felfogását, és nem mellesleg megteremtette annak a tudománynak az alapját, amit ma makroökonómiának hívunk. Érdemes ezért feltenni a kérdést, hogy a huszadik század legjelentősebb közgazdászai hogyan viszonyultak a keynesi gondolatokhoz: hogyan kritizálták, fejlesztették tovább, vagy szálltak vele szembe. E gondolatok sokszor – bár nem minden esetben – elválaszthatatlanok az állam szerepéről alkotott felfogástól.

A keynesi makroökonómia kibontakozásának folyamatában hatalmas lépés volt az, hogy *John Hicks* az 1972-es díjazottak egyike *Keynes* gondolatait általános egyensúlyi keretbe helyezve kidolgozta az IS-LM modellt. *Hicks* ugyanakkor – amint az a *Hild Márta* által írt szócikkből kiderül – kritikát is fogalmazott meg a keynesi elmélettel szemben, amikor úgy nyilatkozott róla, hogy „nem tekinthető sem a dinamikus közgazdaságtan kezdetének, sem a végének”. (Idézet *Hickstől* a 123. oldalon.)

A keynesi modell „kinyitásában”, a nemzetközi közgazdaságtan megalapozásában és a nyitott gazdaságra vonatkozó gazdaságpolitika elemzésében játszott óriási szerepet *James Meade*, az 1977-es díjazott, akinek több ehhez kapcsolódó „elfelejtett” (másnak tulajdonított) felfedezése is van (*Oblath Gábor* tanulmánya, 235–250. o.). Mondanivalója miatt külön kiemelendő a Swan-diagramként ismert elemzési eszköz, amely a gazdaságpolitika belső és külső céljainak megvalósíthatóságát képes szemléltetni. *Oblath Gábor* kiemeli, hogy *Meade* e két célt nemcsak a hagyományos két eszközzel, a monetáris és fiskális politikával kívánta elérni. E kettő mellett harmadikként a bérmeghatározás intézményes keretének befolyásolását is a gazdaságpolitikai eszköztárba sorolta be (246. o.). Nagyrészt a *Meade* által megkezdett munkát vitte tovább *Mundell*, és tette a kor közgazdászai számára is befogadhatóvá a nyitott gazdaság makroökonómiáját. A *Mundell–Fleming*-modell egyik névadója a kilencvenes évek végén (1999-ben) a mikroökonómiai, vagy mikroökonómiai megalapozású makroökonómiai eredmények tengerében már mint régi vágású keynesista kapta meg az elismerést, de modelljének

³ Ahogy a *Merton*-tanulmány szerzője, *Medvegyev Péter* sarkosan megfogalmazza: „A gyártás szinte semmi, minden a marketing és a finanszírozás.” (686. o.).

üzenete kitörölhetetlen a közgazdaságtan-tankönyvekből. Annál is inkább, hiszen egy keynesi modellben a gazdaságpolitika korlátaira mutatott rá, mely korlátot – és ez az eredmény aktualitása szempontjából nem elhanyagolható – a tőkeáramlások szabadsága jelenti. (Pete Péter tanulmánya, 725–739. o.)

Meade-del egy évben (1977-ben) kapta meg a díjat Bertil Ohlin, aki a jól ismert kereskedelemelméleti alkotásain túl a keynesi elmélettel és a gyakorlati gazdaságpolitikával is kapcsolatba került. Ohlin ugyanis vitába keveredett Keyneszel a háború utáni jóvátétel makrogazdasági hatásának tekintetében. Ekkor született gondolatai pedig szerkesztés képezik a mai fejlődés-gazdaságtannak (257. o.). Török Ádám tanulmánya ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy Ohlin már Keynest megelőzően eljutott az Általános elméletben kifejtett gondolatokhoz hasonló meglátásokhoz, és a gazdasági integráció feltételeiről is voltak értékes gondolatai. (258–260. o.)

A keynesi elmélet egyik nagy kritikusa, Milton Friedman 1976-ban kapta meg a díjat. Horváth László összefoglalójában (221–232. o.) jól nyomon követhető az, hogy Friedman egy portfólió-elmélet keretei közé ágyazva hogyan éleszti újra a chicagói hagyományt, a mennyiségi pénzelméletet. A keynesivel ellentétes elméleti implikációkat pedig az ebből az „újráfogalmazott” mennyiségi elméletből következő pénztranszmisziós mechanizmusra építi. A monetarista tanokat általános keretbe foglalva aztán rámutat arra, hogy a Keynes nem azért nem monetarista, mert nem fogadja el a pénz semlegességére vonatkozó állítást, hanem azért, mert kételkedik a pénzkereslet stabilitásában (a „k” állandóságában). A legszélsőségesebb keynesi elemzésben ugyanis az alkalmazkodás teljes egészében a k-ban megy végbe. (227. o.) Ez utóbbi kritika egybevág Hicksnek a megállapításával, hogy Keynes egyoldalúan jár el, amikor a pénzkereslet meghatározásánál csak a kamatlábra koncentrálna. (123. o.) Friedman jól ismert gazdaságpolitikái ajánlásait is erre építi. Abban a tekintetben azonban, hogy a monetarizmus és a „liberális ideológia” közötti összhang teljes-e, már óvatosabban fogalmaz a szerző. (230. o.)

A korai Nobel-díjasok közül azonban vitathatatlanul Hayek szállt szembe a leghatározottabban a keynesi makroökonómiával, hiszen ő nemcsak az elmélettel és az abból következő gazdaságpolitikái ajánlásokkal bocsátkozott éles vitába, hanem elvetett mindenféle aggregátumokból kiinduló elméletet is. A módszertani individualizmus rendíthetetlen híveként azt vallotta, hogy a gazdaságelméletet az egyéni döntéseket befolyásoló tényezőkre kell visszavezetni, ezek pedig nem lehetnek az aggregátumok, mert azok csak tudományos fikciók.⁴ Madarász Aladár Hayekről szóló tanulmányából az is kiderül, hogy az osztrák iskola Nobel-díjasa nemcsak a keynesi elmélettel, hanem a szocializmus eszméjével szemben vívott harcát is elvesztette az akkori szakmai közvélemény és a kor entellektüeljeinek szemében. Hosszú élete azonban lehetővé tette számára, hogy lássa azt, „ahogy a történelem neki ítélte a győzelmet” mindkét vitában. (167. o.)

A keynesi elmélet és a vele szemben állók közötti szintézis keresése talán az 1981-es díjazott James Tobin életművét jellemzi a Nobel-díjasok között leginkább. Miközben elméleti írásaiban alapos kritikának vetette alá a keynesi modellt, gazdaságpolitikái következtetéseivel nagyrészt egyetértett. Az általa megvalósított szintézis azonban nem ebben a látszólagos ellenmondásban, hanem elméleti munkásságában nyilvánult meg. Sikerült ugyanis az IS-LM típusú elemzést kiterjeszteni több eszközre, és precízen összekapcsolta benne az állomány és a „folyomány” típusú változókat. (324. o.) Az is kiderül Szepesi György írásából, hogy azok, akik ma a Tobin-adót a jelszavaik közé sorolják, kevés kérdésben értenének egyet a „szabad piaci keynesista” Tobinnal. (329–330. o.)

⁴ Ezzel tehát Hayek nemcsak a keynesi, hanem a monetarista makroökonómiával szemben is kritikát fogalmaz meg. Buchanan más oldalról, de ugyanúgy egyszerre kritizálja a két elméletet (lásd az 5. lábjegyzetet).

A keynesi elmélethez való viszonyában *Tobin* hozzáállásához hasonlítható *Franco Modiglianié*, aki a monetarizmus és a keynesizmus vitájában inkább a keynesizmus gazdaságpolitikai javaslatait fogadta el, de elméleti munkásságának nagy részét arra szánta, hogy a keynesi makroökonómiát közelebb hozza a neoklasszikus elmélethez. (*Mellár Tamás* Modigliani-tanulmánya, 393–396 o.) E munkásságával pedig mindjárt a keynesi elmélet alapkövét, a fogyasztási függvényt igazította ki, többek között a monetarista *Milton Friedman* munkáját továbbgondolva. (396–397 o.)

A gazdaságpolitikába vetett hit egyik nagy megrendülését a közösségi választások elméletének kifejlődése okozta,⁵ amelynek két iskolateremtő egyénisége kapott Nobel-díjat, 1982-ben *George J. Stigler*, 1986-ban pedig *James Buchanan* személyében. *Stigler* állami szabályozással foglalkozó művei aláásták azt a meggyőződést, hogy az állam vagy a kormány a makrogazdasági stabilitást tartja szem előtt, és az ennek megfelelő intézkedéseket végre is tudja hajtani. *Mellár Tamás* tanulmányában (335–347. o.) bemutatja azt, hogy a chicagói iskola egyik legnagyobb alakja – a mérést nagy becsben tartó kutatási irányt folytatva – sokszorosan alátámasztotta azt az állítást, hogy a piaci kudarcok létéből még nem következik automatikusan az állami beavatkozás szükségesége, mert ez utóbbinak is vannak kudarcai. (341–342. o.)

László Géza *James McGuill Buchananról* szóló tanulmánya (409–428. o.) azon túl, hogy megvilágítja, hogyan jutott el az 1986-os Nobel-díjas az Arrow-féle lehetetlenségi tétel kritikájától a közösségi döntések elméletéig, és fordult ezzel együtt szembe a keynesi makroökonómiával, az alkotmány-gazdaságtan atyjának szakmai különállására is felhívja a figyelmet. Bár sok kérdésben egyetértett volna *Stiglerrel* az állami szerepvállalást illetően, a közösségi döntések elméletén belül a stigleritől (chicagóitól) eltérő kutatási irányvonalat képvisel, az alkotmány-gazdaságtanét (constitutional economics). E különállásának módszertani okai is felsejlenek, és e szemléletében *Buchanan* a 12 évvel előtte Nobel-díjat kapott *Hayek* örökségét viszi tovább.

Mindaz a vita, az ebből következő szemléletváltás, és az azt követő gyors fejlődés, amely a 60-as évek vége óta a makroökonómia területén végbement, összesűrűsödve jelenik meg *Robert Lucas* szellemi életrajzában. (631–649. o.) *Király Júlia* *Lucas* „tanulóiéveinek” (633–639. o.) bemutatásával teszi érzékletessé azt a folyamatot, amelynek a végén *Lucas* vezetésével megszületett az újklasszikus makroökonómia. *Lucas* elméleti modelljeivel (is) folyamatosan a gazdaságpolitika korlátozott képességeire hívta fel a figyelmet. Szigetmodelljével például megmutatta, hogy a Phillips-görbe csak látszat, és nem jelent ok-okozati összefüggést. Az így elindított forradalom által átformált makroökonómia szemszögéből a keynesi elmélet már „csak partikuláris válságelmélet, aminek a modern értelemben vett közgazdaságtanhoz semmi köze” (idézet *Lucastól* a 632. oldalon).

Az újklasszikus forradalom azonban nem törölte el végleg a makroökonómia keynesi múltját. A keynesi következtetések az új módszertannal megalapozva éledtek újjá, legfőképpen annak a három tudósak az életművében, akik a 2001-ben megosztva kapták meg a Nobel-díjat. *Madarász Kristóf* és *Vincze János* *Akerlofról* (775–787. o.) szóló tanulmányukban konkrét gazdaságpolitikai kérdésekre adott válaszokon keresztül teszik érthetővé, hogy mi a különbség az újklasszikus, az újkeynesi elmélet, illetve a másképp – viselkedési feltevéseiben – keynesi behaviorista makroökonómia között.

⁵ *James Buchanan* szerint például „a közösségi döntések megközelítését alkalmazva összeomlik a *Keynes* nyomán létrejött makroökonómiai paradigma (beleérve a monetarizmust is), mert az egész rendszer arra épül, hogy »a politikai szereplők mindig közérdeket képviselnek«” (*László Géza* *Buchanan-tanulmánya*, 418. o.).

A keynesi elmélet nem válhatott volna kifejlett diszciplínává, ha nincsenek meg azok a módszertani alapjai, amelyek lehetővé teszik az elmélet tesztelését, és nem nyújthatott volna elméleti alapot a gazdaságpolitika számára, ha nem teszi lehetővé a gazdaságpolitikai akciók hatásának előrejelzését. Azon kutatók tehát, akik munkásságukkal a keynesi elmélet és majd az azzal szembeforduló irányzatok módszertanát formálták, nemcsak arra a kérdésre válaszoltak, hogy mire képes a (gazdaság)tudomány, hanem ezen keresztül sokszor arra is, hogy mire képes a gazdaságpolitika.

Bekker Zsuzsának Simon Kuznetsről, az 1971-es díjazotról szóló tanulmányából tudhatjuk meg, hogy mekkora szerepet játszott *Kuznets* az amerikai és a nemzetközi nemzetijövedelem-statisztikák kidolgozásában, és hogy ezt konkrét gazdaságpolitikai problémák, sőt állami megrendelések inspirálták. (87–89. és 95. o.) A konkrét gazdaságpolitikai célnak alárendelt munka azonban azzal a közgazdaságtan számára felbecsülhetetlen értékű következménnyel járt, hogy ma már a világ sok országára hosszú távú jövedelemadatokkal rendelkezünk, sőt szinte természetesnek vesszük, hogy a rendelkezésünkre állnak. A nemzeti számlák rendszerének kidolgozása csapatmunka volt. Olyannyira, hogy egy második Nobel-díjat is odaítéltek egy olyan tudósnak, aki fő eredményeit⁶ ezen a területen érte el: *Richard Stone* 1984-ben lett Nobel-díjas. (*Hüttle Antónia* Stone-tanulmánya, 375–388. o.)

Az ökonometria szintén olyan terület, amelynek első alkalmazási területei megfelelnek a kor keynesi makroökonómia által inspirált gazdaságpolitikai felfogásának, de a keynesi elmélet hanyatlása után a közgazdaságtan standard módszerévé vált. Ma, jóval túl a keynesi makroökonómián, szinte elképzelhetetlen makroökonómiai kutatás ökonometriai teszt nélkül. Innen nézve különösen érdekes az, hogy *Tinbergen*, az egyik 1969-es díjazott, aki úttörő volt a többegyenletes ökonometriai modellek⁷ alkalmazásában, éppen azzal a *Keynesszel* került szembe, akinek az elmélete szolgált alapul az ökonometriai makromodellek kifejlesztéséhez és gazdaságpolitikai alkalmazásához. (*Neményi Judit* Tinbergenről szóló tanulmánya, 43–59. o.). Ennek ellenére *Lawrence Robert Klein*, az 1980-as díjazott, aki a közgazdaságtanban a problémák megoldására szolgáló gazdaságpolitikai eszközt látott, és a szimultán egyenletekből álló ökonometriai modellek első változatait megalkotta, egyértelműen a keynesi elméletre támaszkodott. (307–318. o.) *Simon András* írása ennek bemutatása mellett arra is kitér, hogy Klein modelljei nem nélkülözték teljes mértékben a „mikromegalapozást”, és nem kerültek meg az aggregálás problémáit sem. (312. o.)

A keynesi makroökonómia hanyatlásával aztán az ökonometria szerepe is átértékelődött. A *Robert Lucas* vezette forradalom itt sem múlt el nyomtalanul. A Lucas-kritika – az újklasszikus elméleti modellek ráadásaként – tovább gyengítette a gazdaságpolitika jelentőségét azzal, hogy a tudományba vetett túlzott bizalmat kérdőjelezte meg. Szemléletváltás érhető tetten *Trygve Magnus Haavelmónak*, a modern ökonometria egyik alapító atyjának a Nobel-díj átvétele kapcsán mondott beszédében is: az ökonometriát a megismerés eszközeként tekinti, és azért tartja hasznosnak, mert azáltal, hogy a gazdaság megismeréséhez járul hozzá, meg is változtatja azt. (*Hunyadi László* tanulmánya, 474–475. o.) A 2003-as díjazottak munkássága pedig már a megváltozott szemlélet alapján kibontakozó új ökonometria dinamikus fejlődését példázza. (Lásd: *Darvas Zsolt Robert Engle-ről* és *Clive C. Grangerről* szóló tanulmányait, 857–889. o.)

⁶ Mint említettem, lehetetlen minden eredményt számba venni. *Kuznets* munkássága is sokkal szerteágazóbb az előbb említetteknél.

⁷ A modell elnevezést is ő vezette be. (lásd: 45. o.)

Talán az iménti áttekintésből is láthatók, de a kötet tanulmányait regényként végigolvasva még szembetűnőbbek a Nobel-díjasok munkássága közötti átfedések. Egy-egy arcél főszereplői gyakran tűnnek fel más arcélek mellékszereplőiként: tanárként, diákként, ellenfélként vagy szellemi előfutárként. Ennek érzékeltetése szempontjából szinte ideális, hogy a kötet most jelent meg, és már a 2004-es Nobel-díjasok (*Finn E. Kydland* és *Edward Prescott*) munkássága is szerepelhet benne *Szabó-Bakos Eszter* jóvoltából. A kötet első szereplője, az 1969-es díjazott *Ragnar Frisch* ugyanis feltette a gazdaság dinamikájára vonatkozó kérdést. *Kydland* és *Prescott* válaszoltak.

Czeplédi Pál

Hivatkozások

- Buchanan, J. M.* [1992]: A törvény és a láthatatlan kéz. Megjelent: Piac, állam, alkotmányosság. Válogatott tanulmányok. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest. 39–51. o.
- O'Driscoll, Jr., J. P. – Rizzo, M. J.* [1985]: The Economics of Time and Ignorance. Basil Blackwell, New York, USA.

Czeplédi Pál, a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Karának tudományos segédmunkatársa.
E-mail: pal.czepledi@econ.unideb.hu